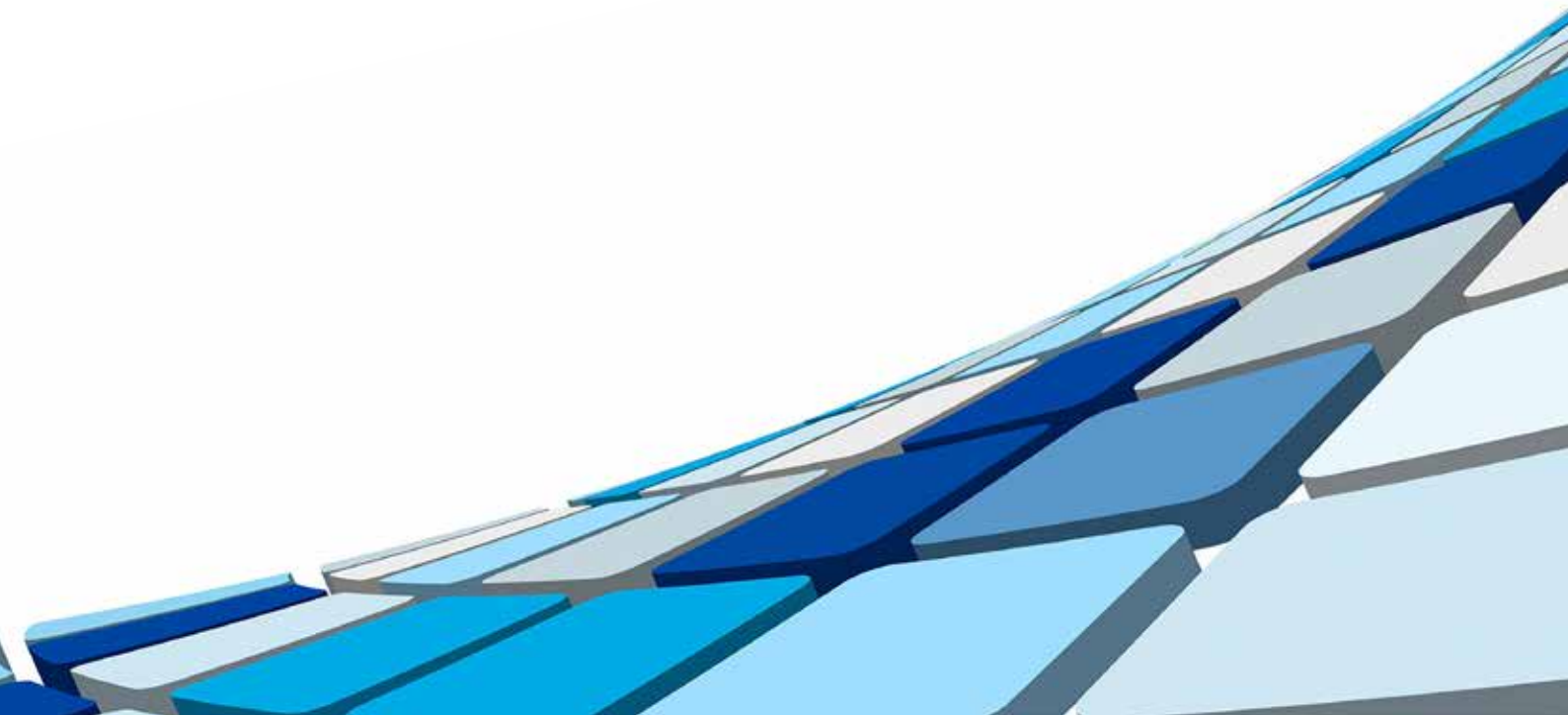


DOBRO UPRAVLJANJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA U BOSNI I HERCEGOVINI

ANALIZA TRANSPARENTNOSTI, ODGOVORNOSTI I INTEGRITETA JAVNIH PREDUZEĆA



DOBRO UPRAVLJANJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA U BOSNI I HERCEGOVINI

ANALIZA TRANSPARENTNOSTI, ODGOVORNOSTI I INTEGRITETA JAVNIH PREDUZEĆA

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta “Jačanje dobrog upravljanja u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini”, implementiranom od strane TI BiH, uz finansijsku podršku Vlade Ujedinjenog Kraljevstva. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH i ni na koji način ne odražavaju stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

Sadržaj

Uvod	7
1. Kratak pregled 10 TI principa za suprotstavljanje korupciji u javnim preduzećima	10
2. Principi korporativnog upravljanja u javnim preduzećima	16
2.1. Standardi korporativnog upravljanja u Bosni i Hercegovini	23
3. Struktura i organizacija javnih preduzeća u BiH	28
4. Pregled zakonodavnog i institucionalnog okvira javnih preduzeća u BiH	34
5. Transparentnost javnih preduzeća u BiH: Zakon i praksa	42
6. Nezavisnost javnih preduzeća u BiH: Zakon i praksa	52
7. Odgovornost javnih preduzeća u BiH: Zakon i praksa	60
8. Integritet/antikorupcijski mehanizmi u javnim preduzećima u BiH	76
8.1. Procjena koruptivnih rizika u javnom preduzeću	76
8.2. Zaštita zviždača	77
8.3. Podmićivanje	79
8.4. Revolving Door	80
8.5. Trgovina uticajem	83
8.6. Nepotizam, favorizovanja, klijentelizam, patronaža	84
8.7. Finansiranje političkih partija	87
8.8. Transparentnost u javnim nabavkama	91
8.9. Sukob interesa	95

UVOD

Bosna i Hercegovina suočava se sa nizom ozbiljnih izazova i problema, uključujući slab socioekonomski razvoj, siromaštvo, visoku stopu nezaposlenosti, slab stepen demokratizacije i nedostatak vladavine prava, kao i stagnaciju u provedbi veoma važnih reformskih dokumenata. Korupcija je rasprostranjena u javnom i privatnom sektoru i uprkos deklarativnoj opredijeljenosti vlasti u BiH na polju borbe protiv korupcije i unapređenja vladavine prava, nije bilo konkretnih rezultata u ovim oblastima, dok je u pojedinim slučajevima zabilježen vidan trend stagnacije i nazadovanja. U svom godišnjem izvještaju za 2016. godinu o stanju u zemlji, Evropska komisija konstatovala je da je BiH postigla tek određeni nivo pripremljenosti u borbi protiv korupcije, te kao ključne probleme istakla neadekvatan pravni i institucionalni okvir i nedostatak primjene zakona, što šteto utiče na građane i institucije.¹ Nadalje, u nedavno objavljenoj Strategiji proširenja za Zapadni Balkan, kao ključni problemi koji su prepoznati kao zajednički za sve zemlje navode se nedostatak vladavine prava i prisustvo fenomena zarobljene države, veze sa organizovanim kriminalom i korupcija na svim nivoima vlasti, te slabost pravosudnih institucija u pogledu nezavisnosti i odgovornosti, što ujedno predstavlja i ključne prioritete na kojima BiH mora poduzeti konkretne aktivnosti ukoliko želi napraviti suštinski iskorak u procesu proširenja.²

Javna preduzeća u BiH, kao sastavni dio sistema nacionalnog integriteta, svakako da nisu imuna na korupciju. Naprotiv, istraživanje koje je TI BiH proveo u 2015. godini pokazalo je da su javna preduzeća u BiH u cjelokupnom sistemu nacionalnog integriteta rangirana među najgorim stubovima, sa ukupnom ocjenom 33/100, sa najlošije ocijenjenim segmentom koji se odnosi na upravljanje u javnim preduzećima, odnosno na nepostojanje efikasnih mehanizama transparentnosti, odgovornosti i integriteta.³

Javna preduzeća naročito su podložna korupcijskim rizicima zbog faktora kao što su višestruki principali, politizovani odbori i uprava, nizak nivo transparentnosti i odgovornosti. Generalno, upravljanje javnim preduzećima je neefikasno i politizovano, te se postavljaju nestručni nadzorni odbori i direktori. Ključni problem predstavlja veliki uticaj politike na dnevne, ali i na strateške odluke. Javna preduzeća u BiH znatno su poslovno neefikasnija od privatnih korporacija i mnoga od njih su potpuni gubitaši. Jedan od ključnih razloga takvog stanja je nedovoljna korporativizovanost javnih preduzeća, odnosno nefunkcionisanje javnih preduzeća kao istinskih

korporacija. Korporativno upravljanje je na nezadovoljavajućem nivou u javnim preduzećima u BiH, što se negativno odražava na produktivnost i efikasnost. Dobro korporativno upravljanje je ključ u suzbijanju korupcije unutar javnih preduzeća, s obzirom na to da nalaže obavezu nadzornom odboru da u kontinuitetu vrši procjene i upravlja koruptivnim rizicima.

Studija **“Dobro upravljanje u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini: Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća”** nastala je kao rezultat prepoznatog problema u pogledu lošeg funkcionisanja i upravljanja u javnim preduzećima u BiH, te važnosti koju unapređenje dobrog upravljanja u javnim preduzećima ima po cjelokupan društveno-ekonomski razvoj BiH i konkurentnost zemlje. Studija ima cilj da kroz sveobuhvatnu procjenu zakonodavnog i institucionalnog okvira koji reguliše rad javnih preduzeća u BiH u pogledu postojanja i primjene mehanizama transparentnosti, odgovornosti i integriteta, u skladu sa najboljim međunarodnim praksama i standardima korporativnog upravljanja javnih preduzeća, identifikuje ključne nedostatke i probleme te ponudi konkretne preporuke i dalje smjernice za unapređenje. Analiza je poseban fokus stavila na korupcijske rizike, sa aspekta TI antikorupcijskih standarda u javnim preduzećima u pogledu procedura imenovanja nadzornih odbora, transparentnosti u pogledu organizacijske i finansijske transparentnosti, mehanizama internog i eksternog nadzora, transparentnosti javnih nabavki i sprečavanja sukoba interesa u procesima javnih nabavki, podmićivanja, sukoba interesa, kanala za efikasno prijavljivanje korupcije, „revolving door“ mehanizama i slično, s ciljem detaljnijeg uvida u stvarno stanje i stvaranje pretpostavki za intenzivniji rad na unapređenju antikorupcijskih mehanizama i korporativnog upravljanja u javnim preduzećima.

Istraživanje je rađeno na uzorku od 100 javnih preduzeća⁴ kojima je putem e-maila distribuiran upitnik. Metodologija je pored upitnika obuhvatila i desk istraživanje, analizu primarnih i sekundarnih izvora informacija, te obavljanje intervjua sa predstavnicima javnih preduzeća, akademske zajednice i stručne javnosti. Metodologija je sačinjena na osnovu Smjernica korporativnog upravljanja u javnim preduzećima Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (*eng. OECD*), Transparency International (TI) metodologije koja se koristi za izradu Studije sistema nacionalnog integriteta, te TI principa za suprotstavljanje korupciji u javnim preduzećima.

¹ Izvještaj Evropske komisije za 2016. za BiH, dostupan na http://dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17656&langTag=bs-BA

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

³ TI BiH Studija sistema nacionalnog integriteta 2015. dostupna na <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/12/National-Integrity-System-Assesment-BIH-2015.pdf>

⁴ Kriterijumi za odabir javnih preduzeća za svrhe ovog istraživanja obuhvatili su, između ostalog, teritorijalnu/horizontalnu pokrivenost, vertikalnu pokrivenost (opština, kanton, entitet), sektor, preduzeća koja kotiraju na berzi i koja ne kotiraju na berzi. Odgovore na upitnik dostavilo je 40 javnih preduzeća.

**1. KRATAK PREGLED 10 TI PRINCIPA ZA SUPROTSTAVLJANJE
KORUPCIJI U JAVNIM PREDUZEĆIMA**

Javna preduzeća su po svojoj prirodi naročito podložna korupcijskim rizicima zbog svoje blizine politici, ranjivosti sektora u kojima posluju, te resursa kojima upravljaju. Slabosti u upravljanju javnim preduzećima, neprimjerenog uticaja politike na njihove svakodnevne aktivnosti, ali i na strateške odluke, nedostatak odgovornosti kroz proaktivne prakse transparentnosti i javnog izvještavanja, korupcijski skandali u javnim preduzećima diljem svijeta i sl. podstakli su Transparency International (TI), kao vodeću svjetsku organizaciju civilnog društva u borbi protiv korupcije, da izradi Principe za suprotstavljanje korupciji u javnim preduzećima (u daljem tekstu: Principi)⁵ s ciljem davanja svog doprinosa jačanju dobrog upravljanja i integriteta, promociji najboljih antikorupcijskih praksi i etičke kulture u javnim preduzećima neovisno o vrsti ili veličini javnog preduzeća, te kako bi komplementirala napore Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) koja pruža smjernice vladama u oblasti unapređenja korporativnog upravljanja i antikorupcijskih praksi za javna preduzeća. Principi su usklađeni sa Poslovnim principima za sprečavanje podmićivanja, koji su objavljeni 2003. godine kao inicijativa TI, a koji su pokazali kako zapravo mogu doprinijeti promjeni ne samo utičući na ponašanje poslovnih subjekata, već i na unapređenje legislative za sprečavanje podmićivanja⁶ diljem svijeta, razvoj kodeksa i alata.

Principi poseban fokus stavljaju na identifikaciju i sprečavanje specifičnih korupcijskih rizika kojima su podložna javna preduzeća, kao što su isprepletenost vlasničke i regulatorne uloge, loše upravljanje, slabo ili nepostojeće upravljanje sukobom interesa, nizak nivo odgovornosti kroz transparentnost i javno izvještavanje i tako dalje, s ciljem formulisanja efikasnih antikorupcijskih programa u javnim preduzećima.

Princip 1: Poslovati u skladu sa visokim standardima etike i integriteta

Ovaj princip nalaže uspostavljanje organizacijske kulture u javnim preduzećima koja promiče i ohrabruje etiku, integritet, transparentnost i odgovornost, doprinos unapređenju tržišnih uslova u kojima posluju javna preduzeća i ostvarenje Ciljeva održivog razvoja (eng. Sustainable Development Goals) kroz jačanje integriteta i suprotstavljanje korupciji, formalno i javno opredjeljenje upravljačkih struktura za uspostavu i implementaciju antikorupcijskih politika i programa kroz alocirane adekvatnih finansijskih resursa za njihovu provedbu. Efikasan i učinkovit antikorupcijski program primjenjuje

se na sve zaposlene, upravljačke strukture i subsidijare, kao i treća lica koja posluju sa javnim preduzećem i podrazumijeva skup vrijednosti, pravila ponašanja, detaljne politike i procedure, upravljanje rizicima, operativno upravljanje, internu i eksternu komunikaciju, trening, uspostavljanje efikasnih internih mehanizama za prijavu korupcije, interne računovodstvene kontrole, monitoring, evaluaciju i stalno formulisanje mjera unapređenja. Antikorupcijski program treba biti usklađen sa važećim antikorupcijskim zakonodavstvom i regulativom i javno preduzeće bi trebalo da uspostavi proceduru za identifikaciju, razumijevanje i praćenje svih relevantnih zakona.

Princip 2: Osigurati upravljanje i nadzor nad antikorupcijskim programom u skladu sa najboljim praksama

Ovaj princip nalaže:

- ▶ uspostavljanje sistema upravljanja u javnom preduzeću u skladu sa međunarodno priznatim najboljim praksama;
- ▶ osiguravanje da nadzorni odbor djeluje u skladu sa najboljim interesima javnog preduzeća;
- ▶ primjenu rigoroznih i transparentnih procedura za imenovanje članova nadzornog odbora i uprave, uz striktnu dubinsku analizu poslovanja (eng. due diligence) vezano za njihov integritet, sukob interesa, veze sa politikom, kompetencije, vještine i iskustvo, strukturiranje odbora javnog preduzeća. Cilj osiguravanja ravnoteže između vještina, iskustva, znanja i diverzifikacije;
- ▶ uspostavljanje jasne distinkcije između odgovornosti i nadležnosti nadzornog odbora i izvršnog direktora;
- ▶ jasno razumijevanje korupcijskih rizika od strane nadzornog odbora;
- ▶ strog nadzor nad antikorupcijskim programom od strane specijalizovane nezavisne i stručne komisije, koja će biti imenovana od strane nadzornog odbora i odgovorna za monitoring AC programa;
- ▶ izvještavanje o upravljanju rizicima vlasniku i drugim zainteresovanim stranama, te osiguravanje maksimalnog nivoa odgovornosti u radu javnog preduzeća.

Ovaj princip poseban fokus stavlja na uspostavljanje efikasnog i učinkovitog sistema korporativnog upravljanja, a posebno na transparentnost rada nadzornog odbora, osiguravanje da naknade, čiji iznosi trebaju biti javno dostupni, za članove odbora javnih preduzeća podržavaju dugoročne interese kompanije i mogu privući i motivisati kvalifikovane profesionalce i stimulisati kulturu etike

i integriteta. Nadalje, u skladu sa Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije, članovi nadzornog odbora i uprave trebaju javno iskazati svoje interese, ulaganja i imovinu.

Princip 3: Biti odgovoran zainteresovanim stranama kroz transparentnost i javno izvještavanje

Ovaj princip nalaže primjenu najboljih praksi u pogledu odgovornosti zainteresovanim stranama u smislu visokog nivoa organizacijske i operativne transparentnosti, te transparentnosti u izvještavanju o antikorupcijskim naporima i upravljanju korupcijskim rizicima, u skladu sa međunarodnim standardima i praksom, kao što su standardi održivog izvještavanja Globalne inicijative za izvještavanje (eng. *Global Reporting Initiative*) i principima inicijative Partnerstva za otvorenu vlast (eng. *Open Government Partnership – OGP*). Naročit akcenat je stavljen na transparentnost u odnosima sa vlasnikom, pa je tako od izuzetne važnosti da je transparentna vlasnička i glasačka struktura, transparentnost u pogledu finansijske pomoći, uključujući garancije primljene od države i obaveze preuzete u ime javnog preduzeća, kao i sve značajne transakcije sa povezanim tijelima.

Princip 4: Osigurati da politike i procedure upravljanja ljudskim resursima podržavaju antikorupcijski program

Ovaj princip nalaže uspostavljanje politika i procedura upravljanja ljudskim resursima koje će podržavati i ohrabrivati organizacijsku kulturu etike i integriteta, dodijeliti jasne odgovornosti u pogledu primjene antikorupcijskog programa, te integrisati antikorupcijski program u organizacionu strukturu. Tako je, između ostalog, ključni fokus stavljen na smanjenje koruptivnih rizika i osiguravanje ponašanja svih zaposlenih u skladu sa najvišim standardima etike i integriteta kroz materijalne i nematerijalne kompenzacije, imenovanje uprave za nadzor nad implementacijom antikorupcijskog programa, te striktnu primjenu disciplinskih mjera u slučaju kršenja politika i procedura.

Princip 5: Izraditi antikorupcijski program na osnovu izvršene procjene ključnih korupcijskih rizika

Ovaj princip fokus stavlja na izradu sveobuhvatnog i robusnog antikorupcijskog programa, na temelju izvršene procjene ključnih rizika i identifikaciju rizičnih faktora, razumijevanje oblika korupcije i povezanih rizika u pogledu podmićivanja, trgovine uticajem, nepotizma, klijentelizma ili patronaže, prevare, pranja novca i sukoba interesa. Procjena rizika i identifikovani ključni rizici (interni i

eksterni) bi trebali biti efikasno komunicirani prema javnosti i zainteresovanim stranama.

Princip 6: Provesti detaljne politike i procedure za sprečavanje ključnih koruptivnih rizika

Ovaj princip nalaže identifikaciju i prioritizaciju koruptivnih rizika na osnovu redovnih procjena rizika, uspostavljanje i provedbu efikasnih kontrola za sprečavanje rizika koji se odnose na identifikovanje ranjive funkcije i transakcije, sprečavanje koruptivnih rizika opredjeljenjem za prakse fer i pravične trgovine, transparentnost u procesima javnih nabavki, uspostavljanje i implementaciju internih računovodstvenih kontrola, te evaluaciju antikorupcijskog programa od strane interne revizije.

Princip 7: Upravljeti odnosima sa trećim stranama s ciljem osiguravanja da poštuju antikorupcijske standarde uspostavljene u javnim preduzećima

Ovaj princip nalaže primjenu opštih standarda u odnosima sa trećim stranama, u smislu uspostave i održavanja registra i baze podataka svih kontraktovanih trećih strana, provođenje dubinskih analiza poslovanja (due diligence) trećih strana prije stupanja u ugovorne odnose, primjenu antikorupcijskih standarda u ugovornim odnosima sa trećim stranama te provedbu kontrola za specifične oblike trećih strana (kontrolisana pravna lica, investicije, akvizicije i pripajanja, zajednička ulaganja i konzorcijume, agente i druge posrednike i tako dalje).

Princip 8: Koristiti komunikaciju i treninge za bolju primjenu antikorupcijskog programa

Ovaj princip definiše osnovne ciljeve interne komunikacije i treninga usmjerenih ka sprečavanju korupcije, s ciljem izgradnje kulture integriteta i njenog podržavanja od strane svih članova NO, uprave i zaposlenih. Princip nalaže obavezne antikorupcijske obuke za sve koji su dio javnog preduzeća u pogledu ključnih koruptivnih rizika, naročito za najranjivije funkcije i transakcije, te nalaže i obavezu efikasnog eksternog komuniciranja provedbe antikorupcijskog programa.

Princip 9: Osigurati pristupačne kanale zviždačima unutar javnog preduzeća

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/10_anti_corruption_principles_for_state_owned_enterprises
TI principi za sprečavanje podmićivanja u poslovnom sektoru, https://www.transparency.org/whatwedo/tools/business_principles_for_countersing_bribery/1

Ovaj princip nalaže uspostavljanje efikasnih internih kanala za prijavu korupcije kao jednog od ključnih elemenata antikoruptivnog programa. U tom pogledu javno preduzeće je u obavezi da usvoji interne politike i procedure u cilju osiguranja pristupačnih kanala za prijavu korupcije od strane svih zaposlenih bez straha od odmazde. Nadzorni odbor treba da posveti posebnu pažnju ovome, naročito u pogledu nadzora nad provedbom ovih politika, osiguravajući da su prijave tretirane na efikasan način s ciljem podsticanja kulture integriteta i podizanja svijesti o važnosti ovakvih praksi.

Princip 10: Pratiti, vršiti procjenu i stalno unapređivati primjenu antikorupcijskog programa

Ovaj princip nalaže uspostavljanje sistematičnog i kontinuiranog monitoringa antikorupcijskog programa s ciljem mjerenja efikasnosti i efektivnosti provedbe antikorupcijskog programa, provođenje regularne nezavisne revizije (od strane službi za reviziju javnog sektora, neovisne eksterne revizije, konsultanata) s ciljem verifikacije efektivnosti antikorupcijskog programa i identifikacije oblasti za unapređenje, objavu takvih aktivnosti, evaluaciju rezultata monitoringa antikorupcijskog programa od strane uprave preduzeća s ciljem utvrđivanja njegove adekvatnosti, prioritiziranih koruptivnih rizika, odabranim metodama upravljanja rizicima, te prezentovati i izvještavati vlasnika o tim nalazima.

2. PRINCIPI KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA U JAVNIM PREDUZEĆIMA

Korporativno upravljanje obezbjeđuje strukturu za definisanje, ostvarivanje i praćenje opštih i užih ciljeva preduzeća, kao i odgovornosti prema odgovarajućim ciljnim grupama.

Dobar sistem korporativnog upravljanja obezbjeđuje da kompanija funkcioniše transparentno, da su članovi odbora odgovorni za svoje postupke, da izvršni nivo u preduzeću funkcioniše na način koji obezbjeđuje da se svi poslovni ugovori preduzeća mogu realizovati.

Preduzeće koje je čvrsto opredijeljeno za uspostavljanje i održavanje dobrog sistema korporativnog upravljanja ima:

- ▶ odbor koji je potpuno opredijeljen da nadzire menadžment, a sa druge strane da ga „hrani“ preduzetničkim duhom;
- ▶ uspostavljen efektivan sistem interne kontrole;
- ▶ sistem transparentnog objelodanjivanja informacija;
- ▶ sistem koji omogućava maksimalno poštovanje prava akcionara.

Poredeći javna preduzeća u odnosu na privatna, može se zaključiti da se javna preduzeća nalaze pred izazovima u upravljanju, a koji imaju direktni uticaj na rezultate poslovanja. Kod privatnih preduzeća gdje je razdvojeno vlasništvo od upravljanja, vlasnici se nalaze pred izazovom u izboru kvalitetnog menadžmenta i postavljanju ciljeva, te nadziranju menadžmenta, sa prvenstvenim ciljem postizanja najboljih finansijskih rezultata.

Samim tim, korporativno upravljanje u privatnom sektoru najvećim dijelom usmjereno je na usklađivanje podsticaja za menadžment sa podsticajima za vlasnike preduzeća.

Javna preduzeća suočavaju se sa istim izazovom usklađivanja podsticaja za menadžment i vlasnike, uz najčešće komplikovanje odnosa zbog:

- ▶ postojanja više vlasnika, odnosno predstavnika vlasnika,
- ▶ više različitih i veoma često suprotstavljenih ciljeva, preferencijalnog statusa,
- ▶ veoma velikog političkog uticaja na odbor i menadžment,
- ▶ niskog nivoa transparentnosti,
- ▶ slabe zaštite manjinskih vlasnika.

Prednosti dobrog korporativnog upravljanja su identifikovana u mnogim empirijskim studijama nezavisno od toga da li se radi o

privatnom ili javnom preduzeću.

Kako su dokumentovali Claessens i Yurtoglu (2012)⁷, dobro korporativno upravljanje dovešće do nekoliko pozitivnih rezultata:

- ▶ Bolji pristup preduzeća eksternom finansiranju, što može dovesti do većih investicija, većeg rasta i otvaranja većeg broja radnih mjesta;
- ▶ Niži troškovi kapitala i veća vrijednost preduzeća, zbog čega su investicije privlačnije za investitore i vode ka rastu i otvaranju novih radnih mjesta;
- ▶ Bolje strateško odlučivanje i operativni rezultati poslovanja, kroz bolju raspodjelu sredstava i efikasniju upravu, što stvara bogatstvo uopšte;
- ▶ Smanjen rizik od korporativnih kriza i skandala, što je naročito bitno s obzirom na potencijalno velike ekonomske i socijalne troškove finansijskih kriza;
- ▶ Bolji odnosi sa akterima, što doprinosi socijalnim i radnim odnosima, pomaže da se riješe pitanja kao što je zaštita životne sredine te dodatno smanjuje siromaštvo i neravnopravnost.

Vlade mnogih zemalja rade na sprovođenju reformi korporativnog upravljanja u javnim preduzećima. Kao osnova većine reformi se nalaze **Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u javnim preduzećima**, koje služe kao međunarodni reper dobre prakse. Prve smjernice su usvojene 2005. godine.

Smjernice obuhvataju šest oblasti, a to su: zakonski i regulatorni okvir za javna preduzeća, uloga države kao vlasnika, pravičan tretman akcionara, odnosi sa nosiocima interesa, transparentnost i objelodanjivanje informacija i odgovornost odbora u javnom preduzeću.

Pregled Smjernica OECD-a za korporativno upravljanje u javnim preduzećima iz 2005. godine:⁸

▶ **Obezbjeđivanje efektivnog zakonskog i regulatornog okvira za javna preduzeća.** Da bi se izbjegle tržišne distorzije, zakonski i regulatorni okvir za javna preduzeća mora obezbijediti iste uslove na tržištima na kojima se takmiče javna preduzeća i preduzeća iz privatnog sektora. Ovaj okvir podrazumijeva jasno razdvajanje vlasničke funkcije države, pojednostavljene operativne prakse za javna preduzeća, jedinstvenu primjenu opštih zakona i propisa na sva preduzeća, uključujući javna preduzeća, i neprivile-

govan pristup javnih preduzeća faktorima proizvodnje, uključujući finansiranje.

▶ **Država u svojstvu vlasnika.** Država treba da djeluje kao obaviješten i aktivan vlasnik i uvede jasnu i dosljednu vlasničku politiku, pri čemu obezbjeđuje da se upravljanje u javnim preduzećima vrši na transparentan i odgovoran način, uz nužan stepen stručnosti i efektivnosti (na primjer: bez uplitanja vlade u svakodnevno upravljanje preduzećem, država treba da odborima u javnom preduzeću prepusti obavljanje njihovih obaveza i poštuje njihovu nezavisnost).

▶ **Ravnopravan tretman akcionara.** Država i javna preduzeća treba da uvažavaju prava svih akcionara i vode računa o ravnopravnom tretmanu i pristupu korporativnim informacijama (na primjer: javna preduzeća treba da budu, u najvećem stepenu, transparentna prema svim akcionarima, imaju aktivnu politiku komunikacije i konsultacija sa svim akcionarima i štite prava manjinskih akcionara).

▶ **Odnosi sa akcionarima.** Politika državnog vlasništva treba u potpunosti da uvažava odgovornost javnih preduzeća prema akcionarima i predvidi izvještaje o tim odnosima (na primjer: da velika javna preduzeća i preduzeća sa važnim ciljevima iz sfere javne politike imaju obavezu da dostavljaju izvještaj o međusobnim odnosima).

▶ **Transparentnost i objelodanjivanje informacija.** Javna preduzeća treba da zadovolje visoke standarde transparentnosti, kao što je izrada dosljednih i objedinjenih izvještaja i nezavisna eksterna revizija na godišnjem nivou u skladu sa međunarodnim standardima.

▶ **Odgovornost odbora u javnom preduzeću.** Odbori u javnom preduzeću treba da imaju potreban autoritet, kompetencije i objektivnost prilikom vršenja funkcije strateškog usmjeravanja i praćenja rada uprave. Treba da djeluju sa integritetom i budu odgovorni za svoje postupke (na primjer: odbori u javnom preduzeću treba da imaju jasan mandat, odgovornost za poslovanje preduzeća i budu u potpunosti odgovorni prema vlasnicima; treba da budu konstituisani tako da mogu da daju objektivni i nezavisni sud).

U septembru 2015. godine na zajedničkom sastanku G20 i OECD-a su usvojeni inovirani Principi korporativnog upravljanja⁹ OECD-a koji pokrivaju sljedeće oblasti:

▶ **Osiguranje osnove za efikasan okvir korporativnog upravljanja** - Poglavlje naglašava ulogu okvira korporativnog upravljanja u promovisanju transparentnih i fer tržišta, kao i efikasne alokacije resursa. Fokusira se na kvalitet i konzistentnost različitih elemenata propisa koji utiču na praksu korporativnog upravljanja i podjelu odgovornosti između vlasti. Konkretno, novi naglasak stavljen je na kvalitet nadzora i izvršenje. Ovo poglavlje takođe sadrži novi princip o ulozi berzanskih tržišta u podršci dobrom korporativnom upravljanju.

▶ **Prava i pravičan tretman akcionara i ključnih vlasničkih funkcija** - Poglavlje identifikuje osnovna prava akcionara, uključujući pravo na informacije i učešće na skupštinama akcionara u ključnim odlukama kompanija. Poglavlje se takođe bavi objavljivanjem kontrolnih struktura, kao što su različita glasačka prava. Nova pitanja u ovom poglavlju uključuju korištenje informacionih tehnologija na skupštinama akcionara, procedure za odobravanje transakcija sa povezanim stranama i učešće akcionara u odlukama o naknadama.

▶ **Institucionalni investitori, berze i drugi posrednici** Ovo je novo poglavlje koje se bavi potrebom zdravog ekonomskog podsticaja kroz cijeli investicioni lanac, sa posebnim fokusom na institucionalne investitore koji djeluju u fiducijarnom kapacitetu. Takođe, naglašava se potreba da se otkriju i minimiziraju sukobi interesa koji mogu kompromitovati integritet savjetnika, analitičara, brokera, rejtinga agencija i drugih koji pružaju analize i savjete koji su relevantni investitorima. Takođe, sadrži nove principe u vezi sa prekograničnim listiranjem te značaju fer i efektivnog određivanja cijena na berzama.

▶ **Uloga akcionara u korporativnom upravljanju** - Principi ohrabruju aktivnu saradnju između korporacija i zainteresovanih strana i naglašavaju važnost prepoznavanja prava zainteresovanih strana ustanovljenih zakonom ili putem zajedničkih ugovora. Poglavlje takođe podržava blagovremen pristup informacijama zainteresovanih strana na redovnim osnovama i njihovim pravima da dobiju naknadu za kršenje njihova prava.

⁷ "Korporativno upravljanje u javnim preduzećima - zbirka savjeta i preporuka" - 2014 - Svjetska banka

⁸ <https://www.oecd.org/daf/ca/41814777.pdf>

⁹ G20/OECD PRINCIPLES OF CORPORATE GOVERNANCE © OECD 2015 - Neslužbeni prevod autora ove studije

Objelodanjivanje informacija i transparentnost

Poglavlje identifikuje ključne oblasti objelodanjivanja kao što su finansijski i operativni rezultati, kompanijski ciljevi, najveće vlasništvo nad akcijama, naknade, transakcije povezanih lica, faktori rizika, članovi odbora, itd. Nova područja u ovom poglavlju uključuju prepoznavanje najnovijih trendova u pogledu stavki nefinansijskih informacija koje kompanije mogu uključiti na dobrovoljnoj osnovi, na primjer, u svojim izvještajima o upravljanju.

Odgovornosti odbora - Poglavlje sadrži smjernice poštujući ključne funkcije odbora, uključujući i pregled i analizu korporativne strategije, izbor i nagrađivanje menadžmenta, nadgledanje velikih korporativnih akvizicija i prodaje imovine, obezbjeđivanja integriteta korporativnog računovodstvenog i finansijskog sistema izvještavanja. Nova pitanja u ovom poglavlju uključuju ulogu odbora u upravljanju rizicima, poreskom planiranju i internoj reviziji. Postoji i novi princip koji preporučuje obuku i evaluaciju odbora i preporuku o razmatranju uspostavljanja specijalizovanih komisija odbora za područja kao što su naknade, revizija i upravljanje rizicima.

Savjet OECD-a je u julu 2015. godine usvojio ažurirane Smjernice za korporativno upravljanje u javnim preduzećima.¹⁰

Činjenica da u Bosni i Hercegovini skoro tri godine od objavljivanja ažuriranih Principa korporativnog upravljanja OECD-a i Smjernica za državne kompanije OECD-a još uvijek nije urađen prevod na službene jezike ova dva dokumenta, govori dovoljno o spremnosti svih nivoa vlasti da radi na unapređenju upravljanja u javnim preduzećima.

Smjernice za korporativno upravljanje u javnim preduzećima OECD-a 2015.

I Obrazloženje državnog vlasništva

Država vrši vlasništvo nad javnim preduzećima u interesu javnosti. Trebalo bi pažljivo procijeniti i objaviti ciljeve koji opravdavaju državno vlasništvo i obezbijediti njihovo ponovljeno preispitivanje.

A. Krajnja svrha državnog vlasništva nad preduzećima treba da bude maksimiziranje vrijednosti za društvo, kroz efikasnu alokaciju resursa.

B. Vlada treba da razvije politiku vlasništva. Takva politika bi trebala, između ostalog, definisati sveobuhvatne razloge za državno vlasništvo, ulogu države u upravljanju javnim preduzećima, kako će država implementirati svoju vlasničku politiku, kao i odgovarajuće uloge i odgovornosti državnih tijela koja su uključena u implementaciju.

C. Vlasnička politika treba da bude predmet odgovarajućih procedura i objavljena široj javnosti. Vlada bi trebala u redovnim intervalima analizirati svoju vlasničku politiku.

D. Država treba da definiše razloge za vlasništvo nad pojedinačnim javnim preduzećima.

E. Država treba da obezbijedi redovnu analizu tih razloga. Svaki javno definisani cilj koji jedno ili više javnih preduzeća treba da postignu treba da bude jasno iskazano od strane nadležnih nivoa vlasti.

II Uloga države kao vlasnika

Država bi trebalo da djeluje kao informisan i aktivan vlasnik, osiguravajući da se upravljanje javnim preduzećima vrši na transparentan i odgovoran način, sa visokim stepenom profesionalnosti i efikasnosti.

A. Vlade trebaju pojednostaviti i standardizovati pravne forme pod kojima posluju javna preduzeća. Njihova operativna praksa treba da bude u skladu sa opšteprihvaćenim korporativnim normama.

B. Vlada bi trebala da dozvoli punu operativnu autonomiju javnih preduzeća kako bi dostigla definisane ciljeve i da se uzdrži od intervencija u operativnom upravljanju javnim preduzećima.

C. Vlada kao vlasnik treba izbjeći redefinisane ciljeva javnih preduzeća na netransparentan način.

D. Država bi trebala poštovati nezavisnost odbora javnih

preduzeća i omogućiti im da izvršavaju svoje obaveze u punom kapacitetu.

E. Vršenje vlasničkih prava treba biti jasno identifikovano unutar državne administracije. Vršenje vlasničkih prava treba da bude centralizovano u jednom administrativnom organu ili, ako to nije moguće, bude pod ingerencijom koordinacionog tijela. Ovaj "vlasnički organ" treba da ima kapacitet i nadležnosti za efikasno izvršavanje svojih dužnosti.

F. Vlasnički organ treba da odgovara relevantnim predstavničkim tijelima i ima jasno definisane odnose sa relevantnim javnim organima, uključujući javne službe revizije.

G. Država bi trebalo da djeluje kao informisan i aktivan vlasnik i treba da koristi vlasnička prava prema pravnoj formi svakog preduzeća. Primarne odgovornosti uključuju:

1. Da budu predstavljeni na generalnim skupštinama akcionara i efikasno ostvaruju prava glasa;

2. Uspostavljanje dobro struktuiranih, transparentnih i zasnovanih na zaslugama procesa imenovanja članova odbora u javnim preduzećima koja su u potpunom ili većinskom državnom vlasništvu, aktivno učestvovanje u imenovanju svih odbora javnih preduzeća, doprinoseći raznolikosti članstva u odborima javnih preduzeća;

3. Postavljanje i praćenje implementacije širih ciljeva i područja djelovanja javnih preduzeća, uključujući finansijske ciljeve, ciljeve vezane za strukturu kapitala kao i nivoa tolerancije rizika;

4. Uspostavljanje sistema izvještavanja koji omogućavaju vlasničkom tijelu redovno praćenje, reviziju i procjenu učinaka javnih preduzeća, nadgledanja i praćenja usaglašenosti sa važećim standardima korporativnog upravljanja;

5. Razvijanje politike objelodanjivanja informacija za javna preduzeća, koja identifikuje koje informacije treba javno objaviti, odgovarajuće kanale za objavljivanje i mehanizme za obezbjeđivanje kvaliteta informacija;

6. Kada je to omogućeno pravnom regulativom, slijedi održavanje kontinuiranog dijaloga sa spoljnim revizorima i specifičnim državnim kontrolnim organima;

7. Uspostavljanje jasne politike naknada za odbore javnih preduzeća koje podstiču dugoročni i srednjoročni interes preduzeća i mogu privući i motivisati kvalifikovane profesionalce.

III Javna preduzeća kao učesnici na tržištu

U skladu sa obrazloženjem državnog vlasništva, zakonski i regula-

torni okvir za javna preduzeća treba da obezbijedi jednake uslove i fer konkurenciju na tržištu kada javna preduzeća vrše ekonomske aktivnosti.

A. Trebalo bi da postoji jasno razdvajanje između vlasničke funkcije države i drugih državnih funkcija koje mogu uticati na uslove u javnom preduzeću, naročito u pogledu regulacije tržišta.

B. Nosioци interesa i druge zainteresovane strane, uključujući povjereoci i konkurente, trebalo bi da imaju pristup efikasnoj nadoknadi putem nepristrasnog pravnog ili arbitražnog procesa kada smatraju da su njihova prava bila narušena.

C. Ako javna preduzeća kombinuju ekonomske aktivnosti i ciljeve javne politike, moraju se uspostaviti visoki standardi transparentnosti i objelodanjivanja vezanih za strukturu troškova i prihoda kako bi se mogli pripisati glavnim područjima djelovanja javnih preduzeća.

D. Troškovi vezani za ostvarivanje ciljeva javne politike treba da budu javno objavljeni i finansirani od strane države.

E. Kao vodeći princip, javna preduzeća koja se bave ekonomskim aktivnostima ne bi trebalo da budu izuzeta od primjene opštih zakona, poreskih propisa i kodeksa. Zakoni i propisi ne bi trebalo da nepravilno vrše diskriminaciju između javnih preduzeća i njihovih konkurenata na tržištu. Pravni oblik javnog preduzeća bi trebalo da dozvoli povjericima da mogu pokrenuti postupke sudске naplate kao i stečajne postupke.

F. Pristup finansiranju duga i kapitala za javna preduzeća treba da bude u skladu sa važećim tržišnim uslovima. Posebno:

1. Odnosi javnih preduzeća sa svim finansijskim institucijama, uključujući i nefinansijska javna preduzeća, treba da se zasnivaju na čisto komercijalnim osnovama;

2. Javna preduzeća ne bi trebalo da imaju koristi od bilo kakve indirektnе finansijske podrške koja daje prednost nad privatnim konkurentima, kao što su preferencijalno finansiranje, poreska dugovanja ili preferencijalni trgovinski krediti od drugih javnih preduzeća;

3. Javna preduzeća ne bi trebalo da dobijaju resurse (kao što su energija, voda ili zemljište) po cijenama ili uslovima koji su povoljniji od onih koji su na raspolaganju privatnim konkurentima;

4. Od javnih preduzeća bi trebalo da se zahtijeva da ostvaruju stope povrata, imajući u vidu njihove operativne uslove, koje su u skladu sa onim koje ostvaruju konkurenti privatne kompanije.

G. Kada se javna preduzeća angažuju u javnim nabavkama, bilo kao ponuđač ili naručilac, uključene procedure treba da budu

¹⁰ OECD GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES: 2015 EDITION © OECD 2015 Neslužbeni prevod autora ove studije

konkurentne, nediskriminatorne i zaštićene odgovarajućim standardima transparentnosti.

IV Jednak tretman akcionara i ostalih investitora

Kod javnih preduzeća koja su listirana ili na neki drugi način uključuju nedržavne investitore, država i preduzeće treba da priznaju prava svih akcionara i obezbijede jednak tretman i jednak pristup do korporativnih informacija.

A. Država treba da radi na potpunoj primjeni Principa korporativnog upravljanja OECD-a kada nije jedini vlasnik javnih preduzeća, kao i svih relevantnih dijelova kada je jedini vlasnik javnih preduzeća.

Što se tiče zaštite akcionara, to obuhvata sljedeće:

- 1.** Država i javna preduzeća treba da obezbijede da se svi akcionari tretiraju ravnopravno;
 - 2.** Državno preduzeće treba da poštuje visok stepen transparentnosti, uključujući i generalno pravilo jednakog i istovremenog objavljivanja informacija, prema svim akcionarima;
 - 3.** Državno preduzeće treba razviti aktivnu politiku komunikacije i konsultacija sa svim akcionarima;
 - 4.** Manjinskim akcionarima treba biti omogućeno da na skupštinama akcionara mogu učestvovati u ključnim korporativnim odlukama, kao što je imenovanje članova odbora;
 - 5.** Transakcije između države i javnog preduzeća, kao i između javnih preduzeća, postaviti na tržišnim uslovima.
- B.** Nacionalne kodekse korporativnog upravljanja treba da poštuju sva listirana i, gdje je praktično moguće, nelistirana javna preduzeća.
- C.** Ako su javna preduzeća potrebna za ostvarivanje ciljeva javne politike, adekvatne informacije o ostvarivanju tih ciljeva moraju stalno biti dostupne nedržavnim akcionarima.
- D.** Kada se javna preduzeća angažuju u kooperativnim projektima, kao što su zajednička ulaganja i javno-privatna partnerstva, ugovorna strana treba da osigura da su ugovorna prava prihvaćena i da se sporovi rješavaju blagovremeno i na objektivnan način.

V Odnosi sa nosiocima interesa i odgovorno poslovanje

Državna politika vlasništva treba u potpunosti prepoznati odgovornosti javnih preduzeća prema zainteresovanim stranama i zahtijevati da javna preduzeća izvještavaju o njihovim odnosima sa zainteresovanim stranama. Trebalo bi jasno razjasniti sva očekivanja

koja država ima u pogledu odgovornog ponašanja od strane javnog preduzeća.

- A.** Vlade, državni vlasnički organi, kao i javna preduzeća trebaju priznati i poštovati prava zainteresovanih strana koja su ustanovljena zakonima ili putem međusobnih sporazuma.
- B.** Listirana ili velika javna preduzeća treba da izvještavaju o odnosima sa zainteresovanim stranama, uključujući i gdje je relevantno i izvodljivo u pogledu rada, povjerilaca i pogođenih zajednica.
- C.** Odbori javnih preduzeća treba da razvijaju, implementiraju, prate i komuniciraju interne kontrole, etičke programe i aktivnosti usklađivanja, uključujući one koje doprinose sprečavanju prevare i korupcije. Ove aktivnosti trebaju biti temeljene na normama zemlje, u skladu sa međunarodnim obavezama, i da se primjenjuju na javna preduzeća i podružnice.
- D.** Javna preduzeća treba da poštuju visoke standarde odgovornog poslovnog ponašanja.
- E.** Očekivanja koja je vlada uspostavila u tom pogledu trebala bi biti javno objelodanjena i mehanizmi za njihovu primjenu jasno uspostavljeni.
- F.** Javna preduzeća ne bi trebalo koristiti kao sredstva za finansiranje političkih aktivnosti. Javna preduzeća ne bi trebala doprinosti političkoj kampanji.

VI Objelodanjivanje informacija i transparentnost

Javna preduzeća treba da poštuju visoke standarde transparentnosti i da podliježu istom visokom kvalitetu računovodstva, objelodanjivanja, usaglašenosti i revizorskim standardima kao i kompanije koje su listirane.

A. Javna preduzeća treba da izvještavaju o materijalnim finansijskim i nefinansijskim informacijama u skladu sa visokokvalitetnim međunarodno priznatim standardima izvještavanja, uključujući i područja od velike važnosti za državu kao vlasnika i kao javnosti. Ovo naročito uključuje aktivnosti javnih preduzeća koje se sprovode u javnom interesu. Imajući u vidu kapacitet i veličinu preduzeća, primjeri takvih informacija uključuju sljedeće:

- 1.** Jasna izjava javnosti o ciljevima preduzeća i njihovom ispunjavanju (za javna preduzeća u potpunom državnom vlasništvu ovo bi uključivalo bilo koji mandat koji je elaborirao državni vlasnički organ);
- 2.** Finansijski i operativni rezultati preduzeća, uključujući,

tamo gdje je to relevantno, troškove i aranžmane finansiranja koji se odnose na ciljeve javne politike;

- 3.** Struktura upravljanja, vlasništva i glasanja u preduzeću, uključujući i sadržaj bilo kog akta korporativnog upravljanja ili politike i procesa implementacije;
- 4.** Naknada članova odbora i ključnih rukovodilaca;
- 5.** Kvalifikacije članova odbora, proces izbora, uključujući politiku raznolikosti odbora, uloge u drugim odborima kompanije, te da li se smatraju nezavisnim od strane odbora javnog preduzeća;
- 6.** Svi materijalno predvidljivi faktori rizika i preduzete mjere za upravljanje takvim rizicima;
- 7.** Svaka finansijska pomoć, uključujući i garancije primljene od države i preuzete obaveze u ime javnog preduzeća uključujući i ugovorne obaveze i obaveze koje proizilaze iz javno-privatnih partnerstava;
- 8.** Svaka materijalna transakcija sa državom i drugim povezanim licima;
- 9.** Svaka relevantna pitanja koja se odnose na zaposlene i druge zainteresovane strane.

B. Godišnji finansijski izvještaji javnih preduzeća treba da budu revidovani od strane nezavisne spoljne revizije i zasnovani na visokokvalitetnim standardima. Specifična procedura državne kontrole ne zamjenjuje nezavisnu spoljnu reviziju.

C. Vlasnički organ treba da razvije konzistentno izvještavanje o javnim preduzećima i da godišnje objavljuje zbirni izvještaj o javnim preduzećima. Dobra praksa poziva na korišćenje internetskih komunikacija kako bi se olakšao pristup od strane javnosti.

VII Odgovornost odbora javnih preduzeća

Odbori javnih preduzeća bi trebali imati neophodna ovlaštenja, nadležnosti i objektivnost za obavljanje njihovih funkcija strateškog vođenja i nadzora nad rukovodstvom. Oni treba da postupaju sa integritetom i da budu odgovorni za svoje postupke.

A. Odborima javnih preduzeća treba dodijeliti jasan mandat i krajnju odgovornost za performanse preduzeća. Uloga odbora u javnim preduzećima treba biti jasno definisana u zakonodavstvu, poželjno u zakonu o privrednim društvima. Odbor bi trebao biti u potpunosti odgovoran vlasnicima, djelovati u najboljem interesu za preduzeća i ravnopravno tretirati sve akcionare.

B. Odbori javnih preduzeća treba da efikasno izvršavaju svoje funkcije postavljanja strategije i nadgledanja menadžmenta

na osnovu širokih mandata i ciljeva koje postavlja vlada. Trebali bi imati moć da imenuju i opozovu direktora. Oni trebaju postaviti nivo nadoknade za menadžment koji su u skladu sa dugoročnim interesima preduzeća.

C. Sastav odbora javnog preduzeća treba da omogući ostvarivanje objektivnog i nezavisnog mišljenja. Svi članovi odbora, uključujući javne službenike, trebaju biti nominovani na osnovu kvalifikacija i da imaju jednak nivo odgovornosti.

D. Nezavisni članovi odbora, gdje je to primjenjivo, trebaju biti bez ikakvih materijalnih interesa ili odnosa sa preduzećem, njegovim rukovodstvom, drugim glavnim akcionarima i vlasničkim subjektom koji bi mogli ugroziti njihovu objektivnu procjenu.

E. Treba uspostaviti mehanizme kojim bi se onemogućio sukob interesa za članove odbora objektivnim izvršavanjem svojih dužnosti i ograničilo političko miješanje u rad odbora.

F. Predsjedavajući odbora treba da preuzme odgovornost za efikasnost u radu odbora i, kada je to neophodno, u koordinaciji sa drugim članovima odbora djeluje kao veza za komunikacije sa državnim vlasničkim organom. Dobra praksa poziva na to da predsjedavajući odbora bude odvojen od direktora.

G. Ako je učešće predstavnika zaposlenih u upravnom odboru obavezujuće, trebaju biti razvijeni mehanizmi kako bi se garantovalo da se ova predstavljanja efikasno ostvaruju i doprinose unapređenju vještina odbora, informisanja i nezavisnosti.

H. Odbor javnog preduzeća treba da razmotri uspostavljanje specijalizovanih komisija, sastavljenih od nezavisnih i kvalifikovanih članova, da podrže odbor u provođenju njegovih funkcija, naročito u pogledu revizije, upravljanja rizicima i politike naknada. Uspostavljanjem specijalizovanih komisija odbora trebalo bi da se poboljša efikasnost odbora u cjelini i ne bi trebala umanjiti njegovu odgovornost.

I. Odbori javnih preduzeća bi trebali, pod nadzorom predsjedavajućeg, izvršiti godišnju, dobro strukturiranu evaluaciju kako bi procijenili svoj učinak i efikasnost.

J. Javna preduzeća trebaju razviti efikasne procedure interne revizije i uspostaviti funkciju interne revizije koja prati i koja izvještava direktno odboru i komisiji za reviziju ili ekvivalentnom korporativnom organu.

Takođe, u dokumentu "Korporativno upravljanje u javnim preduzećima - zbirka savjeta i preporuka" iz 2014. godine, kog je izdala Svjetska banka, analiziran je okvir korporativnog upravljanja koji je

bitan za funkcionisanje javnih preduzeća.

Glavni elementi unapređenja ukupnog okvira korporativnog upravljanja obuhvataju sljedeće:

- ▶ uspostavljanje čvrstog zakonskog i regulatornog okvira za korporativno upravljanje;
- ▶ unapređenje uloge države kao vlasnika;
- ▶ uvođenje sistema za praćenje rezultata poslovanja u sferi odgovornosti;
- ▶ unapređenje finansijske i fiskalne discipline u javnim preduzećima;
- ▶ profesionalizacija odbora u javnim preduzećima;
- ▶ unapređenje transparentnosti i objelodanjivanje informacija;
- ▶ zaštita akcionarskih prava u preduzećima sa mješovitim vlasništvom;
- ▶ razvoj podrške i kapaciteta za sprovođenje.

2.1. STANDARDI KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

U Bosni i Hercegovini nisu usvojeni lokalni standardi korporativnog upravljanja za javna preduzeća.

Komisija za hartije od vrijednosti Republike Srpske je usvojila Standarde korporativnog upravljanja koji se odnose na akcionarska društva nezavisno od toga da li se radi o potpuno državnom ili privatnom kapitalu u akcionarskom društvu. Obavezu poštovanja standarda, odnosno izjašnjenja o poštovanju, imaju akcionarska društva koja se nalaze na službenom tržištu Banjalučke berze. Od ukupno 30 akcionarskih društava koja su uvrštena na ovaj segment Banjalučke berze, 14 ima većinski kapital u vlasništvu Republike Srpske.

Standardi¹¹ su utvrđeni na bazi principa korporativnog upravljanja usvojenih od strane OECD-a. Osnovna načela standarda su:

- ▶ transparentnost poslovanja,
- ▶ jasno razrađene procedure za rad organa koji donose važne odluke,
- ▶ izbjegavanje sukoba interesa,
- ▶ efikasna unutrašnja kontrola,
- ▶ efikasan sistem odgovornosti.

Standardi su:

I Prava akcionara

1. Pravo na upravljanje akcionarskim društvom;
2. Pravo na pravovremeno i redovno dobijanje relevantnih informacija o akcionarskom društvu;
3. Pravo prečeg sticanja novih akcija;
4. Pravo na dio dobiti akcionarskog društva;
5. Pravo slobodnog raspolaganja akcijama;
6. Pravo na brzu i sigurnu registraciju vlasništva;
7. Pravo akcionara da biraju i smjenjuju članove upravnog/nadzornog odbora i da budu birani u upravni/nadzorni odbor;
8. Pravo na nesaglasnost i otkup akcija od strane društva;
9. Pravo na podnošenje tužbe;
10. Pravo na dio likvidacionog viška.

II Ravnopravan tretman akcionara

11. Ravnopravan tretman akcionara.

III Uloga zainteresovanih strana/nosilaca interesa u upravljanju akcionarskim društvima

12. Uloga zainteresovanih strana u upravljanju akcionarskim

društvima.

IV Objavljivanje i javnost informacija

13. Objavljivanje i javnost informacija.

V Uloga i odgovornost odbora

14. Opšti zadaci i odgovornosti odbora;
15. Uloga i odgovornosti uprave društva;
16. Uloga i odgovornosti upravnog/nadzornog odbora;
17. Sukob interesa u organima društva;
18. Nezavisnost članova upravnog/nadzornog odbora;
19. Naknade članova upravnog/nadzornog odbora i uprave;
20. Interna revizija i odbor za reviziju;
21. Nezavisni revizor;
22. Interna kontrola;
23. Odnosi sa ostalim zainteresovanim stranama.

Nadzorni odbor Sarajevske berze je 2009. godine donio Kodeks korporativnog upravljanja za kompanije uvrštene na tržište Sarajevske berze vrijednosnih papira.¹² Sve preporuke i sugestije u Kodeksu korporativnog upravljanja navedene su uz upotrebu riječi “treba” i “može”, a privredna društva nisu obavezna da ih primjenjuju, ali su obavezna da daju obrazloženje zbog čega to ne čine.

Ovaj kodeks obrađuje sljedeća područja:

1) Uvod

2) Transparentnost poslovanja, odnosi sa investitorima i nositeljima interesa

- 2.1. Web stranica,
- 2.2. Finansijski izvještaji,
- 2.3. Cjenovno osjetljive informacije,
- 2.4. Korporativni kalendar,
- 2.5. Vlasnička struktura,
- 2.6. Povlaštene informacije,
- 2.7. Odnosi sa dioničarima,
- 2.8. Nositelji interesa/stakeholderi,
- 2.9. Izvještavanja Berze.

3) Skupština društva

- 3.1. Prava dioničara,
- 3.2. Jedna dionica jedan glas,

¹¹ Službeni glasnik Republike Srpske broj 117/11

¹² http://www.sase.ba/v1/Portals/0/Legislation/Kodeks%20korporativnog%20upravljanja%20_FINAL_%20_2_.pdf

- 3.3. Jednak tretman dioničara,
- 3.4. Promjene kapitala, raspolaganje i sticanje dionica i pravo prvenstva kupovine,
- 3.5. Opunomoćenici,
- 3.6. Sazivanje skupštine,
- 3.7. Izvještaji koji se podnose skupštini,
- 3.8. Zaštita manjinskih dioničara,
- 3.9. Objavljivanje odluke skupštine.

8) Prihvatanje kodeksa korporativnog upravljanja

4) Nadzorni odbor

- 4.1. Izbor i imenovanje članova,
- 4.2. Sastav,
- 4.3. Rad nadzornog odbora,
- 4.4. Odnos prema upravi,
- 4.5. Nagrade,
- 4.6. Izvještavanje o kupovini i/ili prodaji dionica društva,
- 4.7. Sukob interesa, poslovi povezanih strana i zabrana konkurencije,
- 4.8. Komisije,
- 4.9. Sjednice nadzornog odbora,
- 4.10. Članstvo u nadzornim odborima drugih društava,
- 4.11. Edukacija članova nadzornog odbora,
- 4.12. Ocjena rada nadzornog odbora.

5) Uprava

- 5.1. Zadaci i odgovornosti,
- 5.2. Sastav,
- 5.3. Nagrade,
- 5.4. Odgovornost i izvještavanje o vlasništvu nad dionicama društva,
- 5.5. Sukobi interesa,
- 5.6. Zabrana konkurencije,
- 5.7. Saradnja i odnos između nadzornog odbora i uprave,
- 5.8. Sekretar društva.

6) Revizija i mehanizmi interne kontrole

- 6.1. Odbor za reviziju,
- 6.2. Nezavisni vanjski revizor.

7) Društvena odgovornost ili društveno odgovorno poslovanje

3. STRUKTURA I ORGANIZACIJA JAVNIH PREDUZEĆA U BIH

Javna preduzeća u Bosni i Hercegovini su privredna društva u kojima entiteti, kantoni, odnosno gradovi ili opštine imaju 50% ili više vlasništva, koja obavljaju djelatnost od opšteg društvenog interesa. Javna preduzeća mogu biti registrovana kao akcionarska/dionička društva ili kao društva sa ograničenom odgovornošću.

Prisutnost javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini (BiH) je značajno u velikom broju sektora, a posebno u željezničkom saobraćaju, energetici, upravljanju šumama, komunalnim djelatnostima, upravljanju otpadom. U većini ovih sektora javna preduzeća su dominantna, te se slobodno može reći da su u poziciji monopola ili eventualno oligopola. Proces privatizacije u FBiH je značajno usporen, pa tako dvije trećine državnog kapitala još uvijek nije privatizovan.¹³

Funkcionisanje javnih preduzeća generalno je regulisano: u Republici Srpskoj – Zakonom o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, br. 75/04 i 78/11), u Federaciji BiH – Zakonom o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH”, br. 8/05, 81/08, 22/09, 109/12) i Brčko distriktu BiH – Zakonom o javnim preduzećima u Brčko distriktu BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta”, br. 15/06, 5/07, 19/07, 1/08, 24/08 i 17/16). Ono što nije regulisano ovim zakonima, nadležnost je entitetskih zakona o privrednim društvima: u FBiH – Zakon o privrednim društvima („Službene novine FBiH” br. 81/15), u Republici Srpskoj – Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS” br. 127/08, 58/09, 100/11, 67/13 i 100/17), odnosno Zakon o preduzećima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta”, br. 49/11). Ovi zakoni su skoro identični.

Nadležnosti organa javnog preduzeća su uže obrađena u Zakonu o javnim preduzećima u FBiH jer se u samom Zakonu o javnim preduzećima poziva na odredbe Zakona o privrednim društvima, dok su po Zakonu o javnim preduzećima RS nadležnosti organa šire naznačene.

Organi javnog preduzeća po oba zakona su:

- ▶ Skupština;
- ▶ Nadzorni odbor;
- ▶ Uprava, koju čini direktor i izvršni direktori;
- ▶ Odbor za reviziju.

Model upravljanja u javnim preduzećima se međusobno ne razlikuje i ne zavisi od sektora, kao niti od toga da li su akcije/obveznice

javnog preduzeća uvrštene na berzi ili nisu.

Specifičnost regulative Zakona o javnim preduzećima u FBiH je u odredbi iz člana 6. stav 2. „Skupština podnosi opštinskom vijeću, skupštini kantona, odnosno Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine izvještaje o radu i poslovanju javnih preduzeća najmanje jednom godišnje.

Skupština imenuje i razrješava nadzorni odbor i odbor za reviziju. Nadzorni odbor imenuje i razrješava upravu javnog preduzeća (direktora i izvršne direktore). Zakonom nije određen broj izvršnih direktora.

Glavni revizor imenuje direktora odjeljenja za internu reviziju, a ako to ne uradi u roku od 30 dana od dana razrješavanja, onda je odbor za reviziju dužan da ga imenuje. Odbor za reviziju imenuje vanjskog revizora.

Pored vanjske revizije javna preduzeća su predmet revizije službi za reviziju javnog sektora na nivou entiteta (Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske i Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH). Bitno je naglasiti da, za razliku od vanjskog revizora, službe za reviziju ne vrše reviziju svake godine, već to u praksi najčešće bude svakih pet godina.

U Zakonu o javnim preduzećima Brčko distrikta BiH, kao organi upravljanja se navode upravni odbor i direktor. Upravni odbor se sastoji od 5 članova koje imenuje gradonačelnik Brčko distrikta, a direktora imenuje upravni odbor. Javno preduzeće podnosi Skupštini Brčko distrikta i gradonačelniku izvještaj o radu javnog preduzeća najmanje jednom godišnje. Za sva pitanja koja nisu regulisana ovim zakonom, primjenjuju se odredbe Zakona o preduzećima Brčko distrikta BiH. Revizija se vrši od strane Ureda za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH.

„Elektroprenos – Elektroprijenos BiH” a.d. Banja Luka (aktiva na 31.12.2016 1.068.034.420 KM, dobit 1.529.879 KM)¹⁴ je svojevrsna „sui generis” kompanija, jer je osnovana „Zakonom o osnivanju kompanije za prenos električne energije u Bosni i Hercegovini” („Službeni glasnik BiH” br. 35/04, 76/09

i 20/14). Ova kompanija formalno nije javno preduzeće, jer nije registrovano kao javno preduzeće, a po Zakonu o javnim preduzećima Republike Srpske ne ispunjava uslove da bude javno preduzeće, jer ni Republika Srpska niti jedinice lokalne samouprave nemaju većinsko vlasništvo. Takođe, Zakon o prenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije u BiH („Sl. glasnik BiH”, br. 7/02, 13/03, 76/09 i 1/11) u članu 3. navodi da je elektroprenosna kompanija institucija Bosne i Hercegovine. Zakonom je određena i korporativna struktura, pa je regulisano da poslovanje kompanije nadzire upravni odbor koji ima sedam članova sa punim pravom glasa i jednog nezavisnog člana sa ograničenim pravom glasa, a kompanijom rukovodi uprava u kojoj je isti broj predstavnika konstitutivnih naroda u BiH. Kompanija ima uspostavljen odbor za reviziju i odjeljenje za internu reviziju, ali ne potpada pod reviziju javne službe revizije ni na entitetskom ni na državnom nivou.

Osnovni kapital je podijeljen na Federaciju BiH koja je vlasnik 58,90% i Republika Srpska 41,10%. Funkciju predstavnika na skupštini akcionara obavljaju premijeri Vlade Republike Srpske i Vlade Federacije BiH.¹⁵

Javna preduzeća na berzama

Javna preduzeća čijim akcijama se trguje na berzama u BiH (Banjalučka berza i Sarajevska berza/burza) su ona koja su bila obuhvaćena nekim od procesa privatizacija u BiH. Drugačiji koncepti privatizacije u entitetima su doveli do toga da su sva javna preduzeća koja su bila predmet vaučerske privatizacije u RS listirana na Banjalučkoj berzi, dok su kod javnih preduzeća u FBiH pojedina komunalna preduzeća listirana na Sarajevskoj berzi („JP 9. Septembar” d.d. Srebrenik, JKP „Jablanica” d.d. Jablanica), dok je većina komunalnih javnih preduzeća u obliku organizovanja društva sa ograničenom odgovornošću.

Što se tiče javnih preduzeća listiranih na Banjalučkoj berzi, 14 ih se nalazi na službenoj berzanskoj kotaciji:¹⁶

- ▶ Željeznice Republike Srpske a.d. Doboje,
- ▶ Hidroelektrane na Drini a.d. Višegrad,
- ▶ Hidroelektrane na Trebišnjici a.d. Trebinje,
- ▶ Hidroelektrane na Vrbasu a.d. Mrkonjić Grad,
- ▶ Elektrokrajina a.d. Banjaluka,

- ▶ Elektro Doboje a.d. Doboje,
- ▶ Elektrodistribucija a.d. Pale,
- ▶ Elektro-Bijeljina a.d. Bijeljina,
- ▶ Elektro-Hercegovina a.d. Trebinje,
- ▶ HPK a.d. Kozarska Dubica,
- ▶ Pošte Srpske a.d. Banja Luka,
- ▶ RITE Ugljevik a.d. Ugljevik,
- ▶ RITE Gacko a.d. Gacko,
- ▶ Vodovod a.d. Banjaluka.

Ostala javna preduzeća su na segmentu „slobodno tržište”. Manji broj javnih preduzeća sa „slobodnog tržišta” se odnosi na još uvijek neprivatizovana javna preduzeća (Aerodromi Republike Srpske a.d. Banjaluka, Olimpijski centar Jahorina a.d. Pale i druga).

Najveći broj javnih preduzeća na segmentu „slobodno tržište” Banjalučke berze se odnosi na komunalna javna preduzeća koja su Zakonom o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave (Službeni glasnik RS, br. 50/10) prešla u vlasništvo opština i gradova.

Javna preduzeća listirana na Sarajevskoj berzi:

- ▶ Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo,
- ▶ Elektroprivreda HZHB d.d. Mostar,
- ▶ BH Telecom d.d. Sarajevo,
- ▶ „9. Septembar” d.d. Srebrenik,
- ▶ BNT-TMIH d.d. Novi Travnik,
- ▶ Igman d.d. Konjic,
- ▶ Zrak d.d. Sarajevo,
- ▶ Pretis d.d. Vogošća,
- ▶ TRZ Hadžići d.d. Hadžići,
- ▶ Energoinvest d.d. Sarajevo,
- ▶ Unis Ginex d.d. Goražde,
- ▶ JKP „Jablanica” d.d. Jablanica,
- ▶ JP „Komos” d.d. Mostar - u stečaju,
- ▶ JP „Uborak” d.d. Mostar - u stečaju,
- ▶ RMU „Banovići” d.d. Banovići,
- ▶ Šumarstvo „Prenj” d.d. Konjic,
- ▶ Vodovod i kanalizacija d.d. Konjic,
- ▶ Šipad export-import d.d. Sarajevo.

¹³ Izvještaj o Bosni i Hercegovini-2016-Evropska komisija str. 33.

¹⁴ <http://www.elprenos.ba/PDFfajlovi/Finansijski-Revizorski%20izvje%C5%A1ta%20za%202016%20-%20BDO.PDF>

¹⁵ <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Niksic-Cvijanovic-Skupstina-Elektroprenosa-pocetkom-decembra/217198>

¹⁶ <http://www.blberza.com/Pages/securitylist.aspx?tier=om%3a15%2com%3a1%2com%3a23>

Ono što je posebno zanimljivo vezano za naprijed navedena javna preduzeća je da je RMU „Banovići“ d.d. Banovići jedini rudnik uglja koji nije u sistemu Elektroprivrede BiH, te Šumarstvo „Prenj“ d.d. Konjic koje je jedino javno preduzeće koje gazduje šumama koje je listirano na Sarajevskoj berzi od ukupno 13 šumskih gazdinstava - javnih preduzeća u FBiH.¹⁷

Nadležnost nad upravljanjem javnim preduzećima u BiH je jednako složena kao i sama državna struktura.

U **Republici Srpskoj** sva javna preduzeća koja su bila predmet vaučerske privatizacije su formalno u većinskom vlasništvu Akcijskog fonda a.d. Banjaluka koji je pod upravljanjem Investiciono-razvojne banke Republike Srpske (u daljem tekstu: IRB).

Mješoviti Holding „Elektroprivreda RS“ (u daljem tekstu: MHERS) je jednočlano zatvoreno akcionarsko društvo 100% u vlasništvu Akcijskog fonda. MHERS je većinski akcionar u pet javnih preduzeća - proizvođača električne energije (Hidroelektrane na Drini a.d. Višegrad, Hidroelektrane na Vrbasu a.d. Mrkonjić Grad, Hidroelektrane na Trebišnjici a.d. Trebinje, RITE Gacko a.d. Gacko, RITE Ugljevik a.d. Ugljevik) i pet javnih preduzeća - elektrodistributivnih preduzeća (Elektrokrajina a.d. Banjaluka, Elektro Doboj a.d. Doboj, Elektrodistribucija a.d. Pale, Elektro-Bijeljina a.d. Bijeljina, Elektro-Hercegovina a.d. Trebinje). MHERS je organizovan u skladu sa Zakonom o javnim preduzećima.¹⁸

Komunalna javna preduzeća su stupanjem na snagu Zakona o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave prešla iz vlasništva IRB-a u vlasništvo opština i gradova. Ovim zakonom je zabranjeno jedinicama lokalne samouprave da na bilo koji način smanje svoje glasačko pravo u ovim kompanijama. Po osnovnom modelu privatizacije, sva komunalna preduzeća su proglašena strateškim, te je u „vaučer ponudi“ (dio kapitala koji je bio predmet privatizacije putem vaučera) bilo maksimalno 20% osnovnog kapitala, dok je u direktnom vlasništvu Republike Srpske bilo 65% osnovnog kapitala, koji je od 2010. godine primjenom gore pomenutog zakona prešao u vlasništvo opština i gradova. Međutim, i ovdje je bilo nekoliko izuzetaka pa je tako kod preduzeća „Čistoća“

a.d. Banjaluka (prikupljanje i odvoz komunalnog otpada) vlasničko učešće Grada Banjaluka 30%¹⁹, dok Opština Modriča u preduzećima „Vodovod i kanalizacija“ a.d. Modriča²⁰ i „Komunalac“ a.d. Modriča²¹ ima takođe 30% vlasništva.

Nadležnost nad javnim preduzećima osnovanim nakon 2000. godine (najčešće u obliku organizovanja d.o.o.) pripada nivou vlasti koji je osnovao javno preduzeće, pa su tako regionalne deponije u Republici Srpskoj u vlasništvu opština i gradova koje su obavezne da komunalni otpad odlažu na tu deponiju, te je npr. regionalna deponija DEP-OT d.o.o. Banjaluka osnovana od strane osam opština i gradova.²²

„Putevi Republike Srpske“ d.o.o. Banjaluka i „Autoputevi Republike Srpske“ d.o.o. Banjaluka su osnovani od strane Vlade Republike Srpske, koja ima direktne ingerencije nad ova dva javna preduzeća.

Nadležnosti nad javnim preduzećima u **Federaciji BiH** su sektorski podijeljene na različite nivoe vlasti, kako na Vladu FBiH, kantone, tako i na opštine.²³

Vlada FBiH je 2016. godine donijela Uredbu o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine broj 20/16), kojom je definisan način upravljanja u privrednim društvima sa državnim kapitalom od strane Vlade FBiH.

Uredbom su određena javna preduzeća koja su pod ingerencijom Vlade FBiH, a to su:

- ▶ Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo,
- ▶ Elektroprivreda HZHB d.d. Mostar,
- ▶ BH Telecom d.d. Sarajevo,
- ▶ HT d.d. Mostar,
- ▶ Energoinvest d.d. Sarajevo (u postupku privatizacije),
- ▶ RMU „Banovići“ d.d. Banovići,
- ▶ BH Pošte d.d. Sarajevo,
- ▶ Hrvatska pošta d.o.o. Mostar,
- ▶ Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo,
- ▶ Ceste Federacije BiH d.o.o. Sarajevo,
- ▶ Autoceste FBiH d.o.o. Mostar,
- ▶ BH Gas d.o.o. Sarajevo,
- ▶ Ceste d.o.o. Mostar,
- ▶ Željeznice FBiH d.o.o. Sarajevo,

- ▶ Filmski centar Sarajevo d.o.o. Sarajevo,
- ▶ Union Banka d.d. Sarajevo,
- ▶ Nacionalni park „Una“ d.o.o. Bihać,
- ▶ Energoinvest Comet d.d. Sarajevo,
- ▶ „Operator -Terminali Federacije“ d.o.o. Sarajevo,
- ▶ Lutrija Bosne i Hercegovine d.o.o. Sarajevo.

Sektor namjenske industrije je takođe pod ingerencijom Vlade FBiH (Igman Konjic, BNT Novi Travnik, Binas Bugojno, Vitezit Vitez, Unis Ginex Goražde, Pretis Vogošće, Zrak Sarajevo, TRZ Hadžići).

Sva komunalna preduzeća (vodovodi i kanalizacije, prikupljanje i odvoz komunalnog otpada) su pod ingerencijom opština, izuzev preduzeća Vodovod i kanalizacija d.o.o. Sarajevo koje je pod ingerencijom Vlade Kantona Sarajevo, dok su lokalne TV stanice pod ingerencijom kantonalnih vlada (npr: RTV USK²⁴).

U Federaciji Bosne i Hercegovine državne šume su u vlasništvu FBiH, koja je prenijela pravo gospodarenja na deset kantona. Kantoni su ova prava povjerali kantonalnim šumsko-privrednim društvima (po jedno u svakom entitetu), koja su formirana u skladu sa Zakonom o šumama iz 2002. godine. U sedam kantona ova kantonalna šumsko-privredna društva su osnovana kao 100% javna preduzeća u vlasništvu kantona. Jedini izuzetak je Tuzlanski kanton, gdje je kantonalno šumsko-privredno društvo osnovano kao akcionarsko društvo. Ova organizacija nije u potpunosti prisutna u dva kantona: u Posavskom kantonu – ravničarska oblast gdje šume imaju manje bitnu ulogu i Hercegovačko-neretvanskom kantonu, gdje pojedina gazdinstva na nivou opština nisu integrisana u postojeće kantonalno šumsko-privredno društvo.²⁵

Javna preduzeća u **Brčko distriktu Bosne i Hercegovine** su osnovana kao 100% javna preduzeća u vlasništvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

1. Javno preduzeće „Radio Brčko“ Brčko distrikt BiH društvo sa ograničenom odgovornošću;
2. Javno preduzeće za komunalne djelatnosti „KOMUNALNO BRČKO“ d.o.o. Brčko distrikt BiH;
3. Javno preduzeće „LUKA BRČKO“ Brčko distrikt BiH, d.o.o.;
4. Javno preduzeće „Putevi Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH.

¹⁷ <http://www.fao.org/3/a-au015o.pdf> str 42 (Analiza sektora šumarstva u Bosni i Hercegovini-FAO)

¹⁸ <http://ers.ba/wp-content/uploads/2017/08/Globalna-sema-MH-ERS.pdf>

¹⁹ <http://www.blberza.com/Pages/issuerdata.aspx?code=cist>

²⁰ <http://www.blberza.com/Pages/issuerdata.aspx?code=vikm>

²¹ <http://www.blberza.com/Pages/issuerdata.aspx?code=kmmmd>

²² <http://www.dep-ot.com/o-nama/istorijat-preduzeca/>

²³ <http://www.rtvbn.com/3849945/promjene-u-vrhu-puteva-srpske>

²⁴ <https://www.rtvusk.ba/sadrzaj/o-nama/2>

²⁵ <http://www.fao.org/3/a-au015o.pdf> str 42

4. PREGLED ZAKONODAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA JAVNIH PREDUZEĆA U BIH

Zbog važnosti djelatnosti koju obavljaju, te specifičnog, uglavnom monopolskog položaja javnih preduzeća, od izuzetnog je interesa i važnosti kreirati adekvatan zakonski i institucionalni okvir rada ovih preduzeća. Ovaj okvir treba da obezbijedi osnovne uslove za isporuku specifičnih proizvoda i usluga od strane javnih preduzeća koji su od vitalnog značaja za društvo, s primarnim ciljem obezbjeđenja rada javnih preduzeća u javnom interesu. Važno je napomenuti i to da regulacija rada javnih preduzeća predstavlja specifičnu zamjenu za nedostajuće tržišne mehanizme u ovom sektoru.

Regulacija javnih preduzeća ima svoje ciljeve, institucije i sredstva. **Ciljevi** regulacije rada javnih preduzeća u osnovi se svode na obezbjeđenje redovne snabdjevenosti stanovništva i privrede proizvodima i uslugama, obezbjeđenje kvaliteta tih proizvoda i usluga i dostupnost svim članovima društva, te sprečavanje bilo koje vrste diskriminacije potrošača, ali i eventualno prisutnih drugih proizvođača i isporučilaca u sektoru. **Institucije** koje kreiraju i provode regulaciju su zakonodavna tijela različitih nivoa, vlade, zatim nadležna ministarstva, institucije za reviziju javnog sektora, organi na nivou jedinica lokalne samouprave i mnogi drugi. Kao posebno značajne institucije izdvajaju se tzv. regulatorne agencije čija je svrha usmjeravanje i nadzor nad specifičnim sektorskim tržištima (telekomunikacije, energetika i drugo), a što je od posebnog značaja za javna preduzeća imajući u vidu da ona upravo i djeluju u ovim, specifičnim tržištima. Već duže vrijeme primjetan je proces „agencifikacije“ u javnom sektoru, odnosno osnivanja i rada sve većeg broja samostalnih organizacija koje, uz dosta veliki stepen samostalnosti, obavljaju čitav niz različitih zadataka, autoritativnih i neautoritativnih, upravnih i stručnih. U pravilu, radi se o poslovima regulacije (donošenja opštih pravila ili standarda), izvršnim poslovima (odlučivanja, vođenja registara, certifikovanja, transfera sredstava, pružanja određenih usluga određenim korisnicima), stručno analitičkim poslovima prikupljanja i diseminacije informacija, praćenja implementacije određene politike i njene evaluacije, itd.²⁶ Na kraju, kao najčešći **instrumenti regulacije** pojavljuju se kontrola cijena i tarifa (ograničavanje stope prinosa), propisivanje specifičnih zahtjeva kako na strani proizvođača/isporučilaca (dozvole i odobrenja), tako i na strani proizvoda/usluga (tehnički i drugi standardi i certifikati). Posebno važan **instrument regulacije jesu i obaveze transparentnosti rada javnih preduzeća, te mehanizmi učesća gore pomenutih institucija u izboru i imenovanju upravljačkih struktura, davanju saglasnosti na akte javnih preduzeća i dr.**

Kao i kod drugih područja regulacije, prvo što pada u oči kod regulacije rada javnih preduzeća u BiH jeste veoma složeno ustavno uređenje, sa državnim, entitetskim i kantonalnim nivoom, Brčko distriktom, te jedinicama lokalne samouprave. Takva fragmentiranost javne administracije i partikularizam dodatno usložnjavaju veoma komplikovanu situaciju i otežavaju usvajanje i implementaciju jedinstvenih principa i standarda dobrog upravljanja u javnim preduzećima.

Državni nivo

Ustav BiH taksativno nabroja nadležnosti institucija BiH (nadležnosti na državnom nivou) i propisuje da *sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu Ustavom izričito povjerena institucijama BiH, pripadaju entitetima*. S tim u vezi, većina nadležnosti za regulisanje oblasti rada javnih preduzeća u nadležnosti su entiteta u BiH.

Iako ograničavajući faktor za centralizovanu regulaciju i institucionalizaciju rada javnih preduzeća, navedena odredba Ustava BiH nije spriječila usvajanje nekih važnih zakona i drugih propisa za rad javnih preduzeća, a posebno formiranje bitnih regulatornih agencija koje uređuju specifična tržišta, pa i osnivanje zajedničkih javnih preduzeća od strane entiteta u BiH (npr. *Elektroprenos – Elektroprijenos BiH a.d. Banja Luka*).

Neki od važnijih zakona na državnom nivou u ovoj oblasti usvojeni su u oblasti regulacije prenosa električne energije,²⁷ u oblasti komunikacija²⁸, vazduhoplovstva²⁹ i dr. Pored uređenja ovih važnih djelatnosti, koje tradicionalno obavljaju javna preduzeća, na osnovu pomenutih zakona su osnovane i važne regulatorne institucije: *Državna regulatorna komisija za električnu energiju, Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Direkcija civilnog vazduhoplovstva BiH* i dr. Značajan zakon je svakako i Zakon o sistemu državne pomoći BiH³⁰ kojim se regulišu opšti uslovi za dodjelu i kontrolu državne pomoći u BiH. Ovim zakonom je uređeno i osnivanje *Savjeta za državnu pomoć BiH*, kao implementatora i koordinatora aktivnosti u vezi sa državnom pomoći. Značaj ovog zakona je u tome što su domaća javna preduzeća, u izdašnim iznosima, korisnici ove pomoći.

Od ministarstava na državnom nivou, posebnu važnost za uređenje specifičnih tržišta kojima dominiraju javna preduzeća, imaju:

- ▶ Ministarstvo finansija i trezora,

- ▶ Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa,
- ▶ Ministarstvo prometa i komunikacija,
- ▶ Ministarstvo bezbjednosti.

Važno je ovdje napomenuti da, uprkos gore navedenim propisima i institucijama državnog nivoa, krucijalni propisi za osnivanje i rad javnih preduzeća, čak i u oblastima djelimično uređenim državnim regulativom, su propisi usvojeni od entiteta i Brčko distrikta BiH.

Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH)

Ustavom FBiH uređene su nadležnosti FBiH, nadležnosti federalnih jedinica, odnosno kantona, te zajedničke nadležnosti.

Zakonodavni okvir

Najznačajniji propisi iz oblasti osnivanja i rada javnih preduzeća u FBiH su:

▶ **Zakon o javnim preduzećima u FBiH**³¹. Ovim zakonom uređena su pitanja osnivanja, upravljanja i poslovanja javnim preduzećima, s tim da se za pitanja koja nisu uređena ovim zakonom primjenjuju odredbe Zakona o privrednim društvima. Zakon daje ovlaštenje opštinama, kantonima i FBiH da mogu, svako u okviru svojih nadležnosti, utvrditi djelatnosti od javnog interesa za čije obavljanje se mogu osnovati javna preduzeća. Zakon propisuje organe upravljanja javnim preduzećima, i to skupštinu, nadzorni odbor i upravu preduzeća, a uspostavlja i funkciju odbora za reviziju, te uređuje nadležnosti svakog od pomenutih organa;

▶ **Zakon o privrednim društvima**³². Ovim zakonom su uređeni osnivanje, poslovanje, upravljanje i prestanak privrednih društava, s tim da ovaj zakon ostavlja mogućnost privrednim društvima da brojna pitanja od interesa za rad uredi statutom, u skladu sa važećim propisima. Kao što je navedeno gore, ovaj zakon je veoma bitan jer se primjenjuje na sva pitanja koja nisu posebno uređena Zakonom o javnim preduzećima FBiH (npr. sadržaj izvještaja o poslovanju);

▶ **Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH**³³. Ovim propisom se reguliše otvoreni postupak izbora kojim se vrši konačno imenovanje i ponovno imenovanje na pozicije u regulisanim organima, a zakon se primjenjuje na svim nivoima vlasti u FBiH, uključujući kantone, opštine i gradove. Za-

konom je regulisan otvoreni postupak izbora kojim se vrši imenovanje na pozicije u regulisanim organima/tijelima u kojima vlade, kantonalna, gradska ili opštinska tijela vlasti imaju pravni interes (uključujući vladine agencije i preduzeća bez obzira da li su u cjelini ili djelimično u vlasništvu vlade, mirovinski fondovi i slično), zatim u organima/tijelima koji nisu obuhvaćeni Zakonom o državnoj službi u FBiH i u kojima vlade ili vladina tijela ili Parlament FBiH, odnosno kantonalna, gradska ili opštinska tijela vlasti, prema važećim zakonima, pravilima i propisima, imaju zakonito pravo da vrše nominaciju, odnosno imenovanje u to tijelo;

▶ **Zakon o načelima lokalne samouprave u FBiH**³⁴. Ovaj zakon, između ostalog, uređuje obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti od strane jedinica lokalne samouprave, a posebno u oblastima vodosnabdijevanja, odvođenja i prerade otpadnih voda, prikupljanja i odlaganja čvrstog otpada, održavanja javne čistoće, djelatnosti gradskih grobalja, održavanja lokalnih puteva i mostova, ulične rasvjete, javnih parkirališta i parkova.

▶ **Zakon o reviziji institucija u FBiH**³⁵. Zakonom se uređuje revizija institucija u FBiH, ciljevi, dužnosti, organizacija, rukovođenje i nadležnosti organa za reviziju. Okvirom revizije³⁶ je utvrđeno da je Ured za reviziju institucija FBiH nadležan za reviziju svih javnih institucija u FBiH, uključujući i javna preduzeća (Zakon navodi: *preduzeće u kojem država ima vlasnički udio od 50% plus jednu dionicu ili više*). Članom 13. Zakona, propisana je obaveza Ureda za reviziju institucija u FBiH da finansijsku reviziju institucija FBiH vrši svake godine, dok reviziju ostalih institucija, uključujući i javna preduzeća, vrši ako je to predviđeno godišnjim planom revizije.

▶ **Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH**³⁷. Ovim zakonom je uređeno uspostavljanje i funkcionisanje sistema interne revizije kod korisnika javnih sredstava budžeta FBiH, kantona, jedinica lokalne samouprave i vanbudžetskih fondova, a izmjenama iz 2016. godine i u javnim preduzećima;

▶ **Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima**³⁸. Uredba propisuje principe od značaja za obezbjeđenje transparentnosti finansijskih odnosa između jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima, zatim pravo pristupa informacijama u vezi finansijske i organizacione strukture javnih preduzeća, obaveze vođenja knjigovodstvene i druge evidencije, obaveze objavljivanja određenih podataka i obaveze vođenja evidencije putem javnog registra podataka. Uredba predstavlja instrument zaštite tržišne utakmice kroz obavezu objavljivanja

²⁶ http://www.gong.hr/media/uploads/institucionalni_okvir_i_za_dobro_upravljanje_u_hrvastkim_agencijama.pdf

²⁷ Zakon o prenosu, regulatoru i operateru sistema električne energije u BiH (Službeni glasnik BiH, br. 07/02, 13/03, 76/09 i 1/11) i Zakon o osnivanju kompanije za prenos električne energije u BiH (Službeni glasnik BiH, br. 35/04, 76/09 i 20/14).

²⁸ Zakon o komunikacijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 31/03, 75/06, 32/10).

²⁹ Zakon o vazduhoplovstvu BiH (Službeni glasnik BiH, br. 31/03, 75/06 i 32/10).

³⁰ Službeni glasnik BiH, br. 10/12.

³¹ Službene novine FBiH, br. 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12.

³² Službene novine FBiH, br. 81/15.

³³ Službene novine FBiH, br. 12/03 i 65/13.

³⁴ Službene novine FBiH, br. 49/06 i 51/09.

³⁵ Službene novine FBiH, br. 22/06.

³⁶ Član 11. Zakona.

³⁷ Službene novine FBiH, br. 47/08 i 101/16.

³⁸ Službene novine FBiH, br. 41/13.

jivanja specifičnih finansijskih odnosa osnivača javnih preduzeća i samih preduzeća. Uredbom su transponovane odredbe Direktive Evropske komisije broj 2006/111/EZ iz 2006. godine;

► **Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine**³⁹. Ovom uredbom uređeno je vršenje ovlaštenja na osnovu učešća državnog kapitala u privrednim društvima iz nadležnosti FBiH. Vlada FBiH, neposredno ili posredstvom federalnih organa uprave, vrši ovlaštenja na osnovu učešća državnog kapitala. Ova ovlaštenja se naročito ostvaruju kroz učešće u radu i odlučivanju skupštine, izbor i nominovanje kandidata za imenovanje članova nadzornih odbora i razrješenje dužnosti članova nadzornih odbora prije isteka mandata, davanje saglasnosti za imenovanje članova uprava i razrješenje, prije isteka mandata, članova uprava privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala;

► **Uredba o usavršavanju predsjedavajućeg i članova nadzornog odbora i uprava privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala**⁴⁰. Ova uredba ima za cilj obezbijediti minimalne kompetencije predsjednika i članova nadzornih odbora i uprava u privrednim društvima sa većinskim učešćem državnog kapitala. Prema ovoj uredbi, usavršavanje mora ju proći predsjednici i članovi nadzornih odbora i uprava privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala i predsjednici i članovi nadzornih odbora privrednih društava u kojim učešće državnog kapitala nije većinsko, a koji su u nadzorni odbor kandidovani ispred državnog kapitala. Usavršavanje organizuje Privredna komora FBiH;

► **Kodeks korporativnog upravljanja za kompanije uvrštene na tržište Sarajevske berze**⁴¹. Kodeks detaljnije utvrđuje mehanizme funkcionisanja i zaštite interesa u međusobnim odnosima svih stakeholder-a/nosilaca interesa za kompanije uvrštene na tržište Sarajevske berze-burze vrijednosnih papira. Privredna društva nisu obavezna da ih primjenjuju, ali su obavezna da daju obrazloženje zbog čega to ne čine. Na osnovu Kodeksa korporativnog upravljanja, društva mogu izraditi kodekse sa specifičnostima industrije kojoj pripadaju.

Institucionalni okvir

Najznačajnije institucije u oblasti kontrole nad radom javnih preduzeća su svakako **resorna ministarstva**. Osim zakonima i drugim propisima uređenim opštim nadležnostima ministarstava, ovi organi uprave su posebno ovlašćeni da vrše nadzor nad radom javnih preduzeća iz svojih resora. Neka od najznačajnijih ministarstava, a posebno imajući u vidu značaj i veličinu javnih preduzeća iz njihovih resora, su:

► **Ministarstvo energije, rudarstva i industrije** – zaduženo za nadzor nad radom javnih preduzeća iz elektroenergetskog sektora;

► **Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva** – iako na federalnom nivou, ovo ministarstvo nema efektivne ingerencije za nadzor, jer je Zakonom o šumama FBiH⁴² predviđeno da šumama u vlasništvu FBiH, na osnovu ugovora sa federalnim ministarstvom, upravljaju kantonalna javna preduzeća, osnovana od strane skupština kantona (devet kantona usvojilo je sopstvene zakone o šumama);

► **Ministarstvo prometa i komunikacija** – zaduženo za nadzor nad radom javnih preduzeća iz oblasti cestovnog, željezničkog i vazdušnog prometa i infrastrukture, telekomunikacija i pošte i dr.

Jedna od najvažnijih institucija za kontrolu transparentnosti, zakonitosti, ekonomičnosti i efektivnosti rada javnih preduzeća svakako je **Ured za reviziju institucija u FBiH**, koji je zadužen da provodi revizije i putem pravovremenih i kvalitetnih izvještaja o reviziji, permanentno izvještava Parlament FBiH i ostale zakonodavne organe na svim nivoima vlasti u FBiH, organe izvršne vlasti i druge nadležne institucije i tijela i javnost uopšte o načinu upravljanja javnim sredstvima, odnosno o tome da li se javnim sredstvima upravlja na regularan, ekonomičan, efektivan i transparentan način.

Republika Srpska (RS)

Zakonodavni okvir

Prema Ustavu RS, osnovna podjela nadležnosti je na centralni nivo, odnosno nivo RS i na nivo lokalne samouprave, preko jedinica lokalne samouprave.

Najznačajniji propisi iz oblasti osnivanja i rada javnih preduzeća u RS su:

► **Zakon o sistemu javnih službi**⁴³. Zakon uređuje osnove sistema javnih službi. Javnom službom, u smislu ovog zakona, smatraju se ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđenih zakonom, koji obavljaju djelatnosti od opšteg interesa kojim se obezbjeđuje ostvarivanje prava i dužnosti fizičkih i pravnih lica, kao i ostvarivanje drugog, zakonom utvrđenog, interesa. Zakon pravi jasnu distinkciju između obezbjeđenja opšteg interesa u oblasti zdravlja, nauke, kulture, sporta i slično, za šta se osnivaju javne ustanove, te interesa u oblasti javnog informisanja, energetike, poštanskog saobraćaja, komunalnih usluga, održavanja puteva i drugog, za šta se osnivaju javna preduzeća.

► **Zakon o javnim preduzećima**⁴⁴. Kao i u FBiH, ovaj zakon 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. Javna preduzeća može osnovati RS ili jedinica lokalne samouprave.

► **Zakon o privrednim društvima**⁴⁵. Zakonom je uređeno osnivanje i upravljanje privrednim društvima, prava i obaveze osnivača, članova, ortaka i akcionara, statusne promjene i promjene pravne forme društava i druga važna pitanja funkcionisanja privrednih društava. Zakon se primjenjuje na javna preduzeća kod pitanja koja nisu regulisana Zakonom o javnim preduzećima.

► **Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS**⁴⁶. Treba reći da je istorija nastanka ovog zakona (kao i pandana ovom zakonu na nivou BiH i FBiH) vezana za njegovo donošenje od strane Visokog predstavnika za BiH i recepciju u pravni sistem od strane svih nadležnih nivoa vlasti na koje se odnosi. Kao posljedica toga, zakonska načela, principi i rješenja su isti. Iz preambule pomenutih zakona, jasno je da je namjera prisutna pri donošenju istih bila upravo u povećanju transparentnosti i odgovornosti u postupcima imenovanja rukovodećih službenika (posebno u javnim preduzećima), uvođenju standarda dobrog upravljanja u javni sektor, obezbjeđenje imenovanja po osnovu stručnosti i kvaliteta, te uvođenja principa zakonitosti, kvaliteta, nezavisne provjere, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti i zastu-

pljenosti pri zapošljavanju.

► **Zakon o lokalnoj samoupravi**⁴⁷. Značaj ovog zakona za osnivanje i rad javnih preduzeća je u tome što, između ostalog, propisuje ovlaštenja jedinica lokalne samouprave da uređuju i obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti (proizvodnja i isporuka 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, pogrebna djelatnost, održavanje javnih saobraćajnih površina u naseljenim mjestima i drugo); osnivaju privredna društva, ustanove i druge organizacije radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, te uređuju njihovu organizaciju i upravljanje.

► **Zakon o reviziji javnog sektora RS**⁴⁸. Zakon uređuje pravni status, organizaciju, nadležnost, ciljeve, dužnosti, ovlaštenja, sertifikaciju revizora javnog sektora i druga pitanja od značaja za rad Glavne službe za reviziju javnog sektora RS. Kao i kod federalnog propisa, i ovaj propis⁴⁹ ovlašćuje Glavnu službu za reviziju javnog sektora RS da vrši reviziju javnih institucija RS, kao i reviziju javnih ustanova i javnih preduzeća u kojima Republika ima direktni ili indirektni vlasnički udio. U skladu sa članom 18. Zakona o reviziji javnog sektora RS, Glavna služba svake godine obavezno sprovodi finansijsku reviziju kod Narodne skupštine, Vijeća naroda, Službe predsjednika, Generalnog sekretarijata Vlade i ministarstava, Poreske uprave, Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, Fonda zdravstvenog osiguranja, Javnog fonda za dječiju zaštitu i Javne ustanove Zavoda za zapošljavanje. Revizija ostalih subjekata, uključujući i javna preduzeća, vrši se u skladu sa planom revizije za svaku godinu.

► **Zakon o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru RS**⁵⁰. Zakonom se uspostavlja sistem interne revizije u cijelom javnom sektoru u RS. Pod javnim sektorom se, u smislu ovog zakona, osim javnih preduzeća, podrazumijevaju i korisnici sredstava budžeta RS, budžeta opština i gradova, vanbudžetski fondovi, agencije i druge institucije osnovane u skladu sa zakonom.

► **Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između RS, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća**⁵¹. Kao i FBiH, ova uredba propisuje principe značajne za osiguranje transparentnosti finansijskih odnosa između RS, odnosno jedinica lokalne samouprave kao osnivača javnih preduzeća.

³⁹ Službene novine FBiH, br. 20/16, 3/17, 9/17, 69/17 i 96/17.

⁴⁰ Službene novine FBiH, br. 71/09, 33/10, 23/11, 83/11, 2/13, 80/13, 48/15, 60/16 i 88/17.

⁴¹ http://www.sase.ba/v1/Portals/0/Legislation/Kodeks%20korporativnog%20upravljanja%20_FINAL_%20_2_.pdf

⁴² Službene novine FBiH, br. 20/02, 29/03 i 37/04.

⁴³ Službeni glasnik RS, br. 68/07; 109/12.

⁴⁴ Službeni glasnik RS, br. 75/04; 78/11.

⁴⁵ Službeni glasnik RS, br. 127/08, 58/09, 100/11, 67/13 i 100/17.

⁴⁶ Službeni glasnik RS, br. 41/03.

⁴⁷ Službeni glasnik RS, br. 97/16.

⁴⁸ Službeni glasnik RS, br. 98/05 i 20/14.

⁴⁹ Član 16. Zakona.

⁵⁰ Službeni glasnik RS, br. 91/16.

⁵¹ Službeni glasnik RS, br. 114/11

► **Standardi korporativnog upravljanja.**⁵² Standardima se detaljnije uređuje zaštita interesa u akcionarskim društvima, kako samih akcionara (postojećih i potencijalnih), tako i kupaca, zaposlenih, dobavljača, kreditora, povjerilaca, upravnih i nadzornih organa društva, lokalnih zajednica i organa državne vlasti. Standardi sadrže preporuke i sugestije, kao i odredbe koje su obavezujuće, jer proizilaze iz pozitivnih propisa za određenu oblast. Ovi standardi su namijenjeni prevashodno akcionarskim društvima čijim se akcijama trguje na berzi ili drugom javnom tržištu. Standardi su obavezni i za preduzeća koja su kategorisana kao velika, u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji RS. Prema Standardima, društva koja nisu donijela svoj pisani kodeks, dužna su neposredno primjenjivati Standarde.

► **Model etičkog kodeksa za javna preduzeća.**⁵³ Ovaj model, propisan od Vlade RS, odnosi se na sve zaposlene u javnim preduzećima, članove nadzornih odbora i uprava i odbora za reviziju, kao i na povezana lica. Model etičkog kodeksa definiše osnovne principe etičnog ponašanja u javnim preduzećima, kao što su sprečavanje sukoba interesa, poštovanje zakona, savjesno postupanje, zabrana zloupotrebe položaja, prijava nepravilnosti i dr.

Institucionalni okvir

Slično kao u FBiH, najznačajnije institucije nadzora nad radom javnih preduzeća u RS su **nadležna ministarstva**. U RS su, prema značaju javnih preduzeća nad čijim radom vrše nadzor, najznačajnija sljedeća ministarstva:

► **Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva** – nadležno za nadzor nad radom javnih preduzeća iz elektroenergetskog sektora;

► **Ministarstvo saobraćaja i veza** – nadležno za nadzor nad javnim preduzećima iz oblasti željezničkog, drumskog i vazdušnog transporta i infrastrukture, poštanskog i telefonskog saobraćaja, radio difuznih veza i drugo;

► **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede** – nadležno za nadzor nad radom javnog preduzeća iz oblasti upravljanja šumama (JP šumarstva Šume RS).

Takođe, **Glavna služba za reviziju javnog sektora RS** ima izuzetnu važnost za kontrolu i ocjenu zakonitosti, efikasnosti i efektivnosti rada javnih preduzeća. Ova institucija, kao i druge javne revizorske institucije u BiH, provedene izvještaje o reviziji u cijelosti

objavljuje na svojim internet stranicama, čime ih čine dostupnim široj javnosti. Pozitivan pomak u RS jeste i objavljivanje registra preporuka⁵⁴ na stranici ove službe. Uvidom u registar su dostupni podaci o poštovanju preporuka revizije od strane revidiranih subjekata, a sam registar se redovno ažurira.

Brčko distrikt BiH (BD)

Zakonodavni okvir

Prema Statutu Brčko distrikta, BD je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom BiH. Ovlašćenja BD po pitanju lokalne samouprave proizilaze iz toga što je svaki od entiteta delegirao BD sva svoja ovlašćenja u vezi s upravom koje su prethodno vršili dva entiteta i tri opštinske vlasti na teritoriju predratne opštine Brčko. Ustav BiH, kao i važeći zakoni i odluke institucija BiH, neposredno su primjenljivi na cijeloj teritoriji BD. Zakoni i odluke svih vlasti BD moraju biti u skladu s važećim zakonima i odlukama institucija BiH.

Brčko distrikt ima u nadležnosti privredu i finansije; javnu imovinu; javne usluge/infrastrukturu; kulturu i obrazovanje; zdravstvenu i socijalnu zaštitu; zaštitu životne sredine; urbanizam i prostorno planiranje; pravosuđe i pravne usluge; stambena pitanja; policiju i ostale nadležnosti neophodne za funkcionisanje BD kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave. Brčko distrikt je ovlašćen da osniva javna preduzeća koja pružaju usluge stanovnicima ili koja u njihovo ime upravljaju javnim finansijskim sredstvima ili javnom imovinom.

Bitni propisi za osnivanje i rad javnih preduzeća su:

► **Zakon o javnim preduzećima BD**⁵⁵. Zakonom su uređeni osnivanje, upravljanje i poslovanje javnih preduzeća u BD i druga pitanja od značaja za rad javnog preduzeća. Brčko distrikt može osnovati javna preduzeća za obavljanje djelatnosti iz oblasti energetike, komunalnih i drugih djelatnosti, koje Skupština BD odredi kao takve. Zakon je uređio osnivanje javnih preduzeća u formi društva sa ograničenom odgovornošću.

► **Zakon o preduzećima BD – prečišćeni tekst**⁵⁶. Zakon uređuje osnivanje, pravni status, upravljanje i prestanak preduzeća kao i, što predstavlja kuriozitet, obavljanje djelatnosti, pravni status

i prestanak obavljanja djelatnosti preduzetnika u BD.

► **Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Savjeta ministara i drugim imenovanjima BiH**⁵⁷. Što se tiče imenovanja i postavljenja, Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH predstavlja pravni osnov za provođenje otvorenog postupka izbora kojim se vrši konačno imenovanje i ponovno imenovanje na pozicije u javnim preduzećima, a samim ovim zakonom je propisano da se primjenjuje na nivou BiH i BD.

► **Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine**⁵⁸. Ovim zakonom propisuje se revizija, između ostalih, i javnih preduzeća u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

Institucionalni okvir

Za razliku od entitetskih zakona o javnim preduzećima, gdje resorna ministarstva imaju nadzornu ulogu javnih preduzeća, Statutom BD se propisuje da su javna preduzeća nezavisna od Vlade Distrikta i javne uprave. "Zakonima Distrikta se propisuje da svako javno preduzeće ima izvršna ovlašćenja koja su dovoljna za obavljanje njegovih funkcija i ostvarivanje ciljeva. Upravni odbor, direktor niti bilo koji zaposlenik javnog preduzeća neće primati nikakve instrukcije od bilo kojeg člana Vlade Distrikta ili javne uprave"⁵⁹.

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, kao neovisno tijelo, obavlja djelatnost na osnovu Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH te svake godine vrši reviziju javnih preduzeća u BD. Revizorski izvještaji su dostupni javno na internet stranici Ureda.

Zaključci i preporuke

Zakonodavno-pravni okvir rada javnih preduzeća u BiH ne obezbjeđuje istinsku nezavisnost istih od uticaja političkih partija, odnosno lidera. Iako gore opisani propisi, u značajnoj mjeri, propisuju principe transparentnosti, nezavisnosti i odgovornosti javnih preduzeća, ovakve osobine nisu zaživjele u praksi. Pojedine odredbe propisa koje definišu obaveze transparentnosti nisu jasne, te ostavljaju mogućnost različitih tumačenja i praksi. Dalje, odredbe pojedinih propisa koje definišu finansijske pragove za primjenu

modela transparentnosti nisu primjerene domaćem ekonomskom kontekstu, jer omogućavaju najvećem broju javnih preduzeća da ne primjenjuju te modele transparentnosti.

Iako je posljednjih godina postignut određeni napredak kada je u pitanju finansijska kontrola i interna revizija u javnom sektoru, uključujući i javna preduzeća, potrebni su dodatni naponi, a prije svega oni usmjereni na izradu podzakonskih akata, te na harmonizaciju propisa u BiH.

⁵² Komisija za hartije od vrijednosti RS (Službeni glasnik RS, br. 117/11).

⁵³ Službeni glasnik RS, br. 82/04.

⁵⁴ http://www.gsr-rs.org/front/reportsearch/?up_mi=1

⁵⁵ Službeni glasnik BD, br. 15/06, 5/07, 19/07, 1/08, 24/08 i 17/06).

⁵⁶ Službeni glasnik BD, br. 49/11.

5. TRANSPARENTNOST JAVNIH PREDUZEĆA U BIH: ZAKON I PRAKSA

Sa stanovišta postojećih propisa u BiH koji regulišu rad javnih preduzeća, a prije svega zakona o javnim preduzećima, postoje odgovarajuće odredbe koje bi trebale da obezbijede barem ograničeni nivo transparentnosti rada ovih preduzeća. Kako je regulatorni okvir u BiH u ovom sektoru dosta usaglašen, može se konstatovati da sva javna preduzeća u BiH, bez obzira na to ko im je osnivač i koju djelatnost obavljaju, imaju opštu obavezu da **široj javnosti učine dostupnim informacije o finansijskoj i organizacionoj strukturi i to putem internet stranica ili na drugi odgovarajući način**⁶⁰.

Pored navedenog, a polazeći od OECD smjernica za korporativno upravljanje u javnim preduzećima koje nalažu da preduzeća trebaju poštovati visoke standarde transparentnosti, javna preduzeća, između ostalog, „treba da razviju i ustanove efikasne procedure interne revizije i uspostave funkciju interne revizije koju nadgleda odbor i koja njemu odgovara neposredno i odboru za reviziju ili ekvivalentnom organu kompanije“. Zakoni o javnim preduzećima takođe propisuju obaveze u vezi sa uspostavljanjem funkcije interne revizije u javnim preduzećima kao funkcije koja treba da obezbijedi

efikasan i snažan proces otvorenosti i primjerene interne kontrole u širem smislu. Ove smjernice dalje preporučuju da javna preduzeća, na transparentan način, jasno definišu ciljeve i strategiju razvoja, vlasničku i organizacionu strukturu, prisutne rizike u poslovanju i mjere za upravljanje rizicima, zatim da objave svaku finansijsku i drugu pomoć primljenu od države/javnog sektora, te transakcije sa povezanim licima.

Kako je ova analiza pokazala, ove opšte obaveze su predmet različitih tumačenja od strane javnih preduzeća, pa su i provedba i nivo dostupnosti informacija veoma različiti.

Ukratko, osnovni propisi koji uređuju transparentnost u segmentu opšteg poslovanja javnih preduzeća su:

➤ **Zakoni o javnim preduzećima** koji, osim gore pomenute obaveze da široj javnosti učine dostupnim određene informacije, propisuju i obaveze koje proističu iz sljedećih načela⁶¹ poslovanja, koja obavezuju javna preduzeća da, prilikom obavljanja djelatnosti, obavezno posluju prema:

FBiH	RS	BD
<ul style="list-style-type: none"> ➤ jednakom tretmanu i slobodi osnivanja i pružanja usluga, ➤ slobodnom pristupu informacijama, ➤ nadziranju državne pomoći dodijeljene javnim preduzećima radi izbjegavanja narušavanja konkurencije, ➤ preventivnom nadziranju objedinjavanja javnih preduzeća radi izbjegavanja narušavanja konkurencije, ➤ slobodnom obavljanju određenih djelatnosti od javnog društvenog interesa radi izbjegavanja narušavanja konkurencije, ➤ slobodnom pristupu informacijama o finansijskim odnosima općina, kantona i Federacije Bosne i Hercegovine sa javnim preduzećima, 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ jednakom tretmanu (nediskriminaciji) i slobodi osnivanja i pružanja usluga, ➤ transparentnosti, ➤ zabrani sporazuma javnih preduzeća koja imaju za posljedicu sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na tržištu, ➤ zabrani zloupotrebe dominantnog položaja, ➤ nadziranju pomoći koju dodjeljuju davaoci državne pomoći davanjem povlastica određenim preduzećima ili proizvodnji određene robe, radi izbjegavanja narušavanja konkurencije, ➤ preventivnom nadziranju objedinjavanja preduzeća, ➤ liberalizaciji određenih djelat- 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ jednakom tretmanu i slobodi osnivanja i pružanja usluga, ➤ transparentnosti, ➤ zabrani sporazuma javnih preduzeća koji imaju za posljedicu sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na tržištu, ➤ zabrani zloupotrebe dominantnog položaja, ➤ nadziranju pomoći koju dodjeljuju davaoci državne pomoći davanjem povlastica određenim preduzećima ili proizvodnji određene robe, radi izbjegavanja narušavanja konkurencije, ➤ preventivnom nadziranju objedinjavanja preduzeća, ➤ liberalizaciji određenih djelatnosti od općeg interesa radi sprečavanja razvoja

⁶⁰ Član 2. Zakona o javnim preduzećima RS; član 2. Zakona o javnim preduzećima FBiH.

⁶¹ Član 2a. Zakona o javnim preduzećima RS; član 2a. Zakona o javnim preduzećima FBiH, član 2. Zakona o javnim preduzećima BD.

➤ uspostavi i vođenju odgovarajuće knjigovodstvene i druge evidencije i obračuna na način da se obezbijedi jasno razgraničenje rashoda i prihoda povezanih sa različitim djelatnostima koje obavlja javno preduzeće.

➤ nosti od opšteg interesa radi sprečavanja razvoja monopolističkih tendencija,

➤ osiguranju transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinice lokalne samouprave i javnih preduzeća,

➤ vođenju zasebnih računa, tako da se jasno razgraniče troškovi i prihodi povezani sa različitim djelatnostima.

➤ monopolističkih tendencija,

➤ osiguranju transparentnosti finansijskih odnosa između Brčko distrikta BiH i javnih preduzeća,

➤ vođenju zasebnih računa, na način da se jasno razgraniče troškovi i prihodi povezani sa različitim djelatnostima.

Pored načela poslovanja, javna preduzeća imaju i konkretne obaveze da dostave trogodišnje planove poslovanja resornim ministarstvima, nadležnim službama za reviziju javnog sektora i nadležnim lokalnim organima uprave.⁶² U BD, godišnji plan poslovanja javnog preduzeća, nakon usvajanja, dostavlja se organu Vlade BD zaduženom za budžet i finansije.⁶³

Zakoni o slobodi pristupa informacijama⁶⁴ ustanovljavaju da „informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promovise veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces“. U skladu sa ovim zakonima, sva fizička ili pravna lica imaju pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mjeri u skladu sa javnim interesom, kao i obavezu ovih organa da objave ove informacije. Javna preduzeća se smatraju javnim organom, odnosno u obavezi su da primjenjuju ove zakone. Javna preduzeća moraju da imenuju službenika za informisanje koji obrađuje zahtjeve za pristupe informacijama te izrade vodič kojim se svakom licu omogućava pristup informacijama. Takođe, propisana je obaveza dostavljanja statističkih podataka o broju zaprimljenih zahtjeva, vrstu traženih informacija, utvrđene izuzetke, kao i odluke koje se donesu u toku postupka, te konačne odluke. Ovi statistički podaci se dostavljaju ombudsmanu i parlamentu, u zavisnosti koji zakon se konkretno primjenjuje, odnosno ko je osnivač javnog preduzeća. Javna preduzeća su u obavezi da po istom principu dostave godišnji izvještaj parlamentima u BiH, u kojem se detaljno navode funkcije, politika, poslovi i organizacijska struktura i finansijski poslovi javnog organa, što uključuje, ali nije ograničeno na predloženi budžet i godišnji finansijski izvještaj koji sadrži detalje o ostvarenim prihodima i rashodima u prethodnoj

godini.

Uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa između osnivača i preduzeća⁶⁵, koje obavezuju javna preduzeća da na svojim internet stranicama, u notama uz finansijske izvještaje, objavljuju informacije o:

- Javnim sredstvima koja su im dodijeljena direktno od strane entiteta/kantona/jedinica lokalne samouprave, ili su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući oprost obaveza po osnovu javnih prihoda i socijalnih davanja;
- Javnim sredstvima koja su im dodijeljena posredstvom drugih finansijskih institucija;
- Ostvarenoj ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti pri korištenju dodijeljenih javnih sredstava. Ove obaveze se naročito odnose na obavezu objavljivanja informacija u vezi sa pokrićem gubitaka iz redovnog poslovanja, povećanjem osnovnog kapitala, odobrenom pomoći (subvencije, grantovi i drugo), kreditima odobrenim pod povlašćenim uslovima, odricanjem prava na dividendu ili odricanjem prava na naplatu dugovanja, odricanjem od uobičajene naknade za korišćenje dodijeljenih javnih sredstava, refundacijama finansijskih opterećenja i dr.

Posebno, javna preduzeća iz proizvodne oblasti su dužna objavljivati informacije o iznosu dokapitalizacije i drugih sličnih načina pribavljanja kapitala, bespovratno dobijenim sredstvima (uslovne i bezuslovne donacije), drugim oblicima pomoći (uključujući oprost obaveza po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i slično), iznosu odobrenih kredita, prekoračenja i slično (uključujući uslove, kamate, obezbjeđenje i drugo), pribavljenim garancijama za povrat odobrenih sredstava i isplaćenim kamatama i zadržanoj dividendi.

⁶² Član 21. Zakona o javnim preduzećima RS; član 22. Zakona o javnim preduzećima FBiH.

⁶³ Član 29. Zakona o javnim preduzećima BD.

⁶⁴ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13); Zakon o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik RS“ br. 20/01), Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ br. 32/01 i 48/11), Uputstvo za provođenje zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta“ br. 36/04)

⁶⁵ Službene novine FBiH, br. 41/13 i Službeni glasnik RS, br. 114/11.

lako dosta detaljno propisane, **ove obaveze su, istim ovim uredbama, u domaćem kontekstu znatno ograničena, jer se obaveze ograničavaju samo na ona javna preduzeća čiji je ukupan godišnji prihod, ostvaren tokom dvije poslovne godine koje prethode godini u kojoj su im odobrena javna sredstva, veći od 40 miliona evra, odnosno od 250 miliona evra za posebne obaveze koje se odnose na proizvodna javna preduzeća.**⁶⁶

Značajne za transparentnost poslovanja javnih preduzeća jesu i odredbe u ovim uredbama koje se odnose na formiranje javnih registara javnih preduzeća. Naime, Finansijsko-informatička agencija u FBiH (FIA), odnosno Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge u RS (APIF), dužne su uspostaviti i voditi javne registre svih javnih preduzeća, te učiniti dostupnim podatke o:

- ▶ poslovnom imenu (firma), tačnoj adresi i sjedištu,
- ▶ datumu osnivanja, datumu svake promjene upisane u registar, kao i licima ovlaštenim za zastupanje,
- ▶ ostvarenom ukupnom prihodu u posljednje dvije godine,
- ▶ ostvarenom ukupnom prihodu u posljednje dvije godine po osnovu proizvodnih djelatnosti javnih preduzeća iz proizvodnog sektora,
- ▶ drugim relevantnim podacima.

Entitetski zakoni o računovodstvu i reviziji⁶⁷, primjenjuju sva privredna društva, bez obzira na vlasništvo nad kapitalom. Između ostalog, u navedenim zakonima je navedena obaveza organizacije sistema knjigovodstva i računovodstva, pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja, te obaveza revizije finansijskih izvještaja. Sva pravna lica, a time i javna preduzeća, su dužna da vode poslovne knjige propisane zakonom, da pripremaju i prezentuju svoje finansijske izvještaje, te da vrše reviziju finansijskih izvještaja u skladu sa zakonom i drugim zakonskim i podzakonskim propisima.

Zakoni o privrednim društvima propisuju obavezu poštovanja standarda korporativnog upravljanja za akcionarska društva čije akcije su uvrštene na službenu kotaciju berzi. Takođe, **pravilnici o izvještavanju i objavljivanju informacija od strane emitenta hartija od vrijednosti**, propisuju obaveze objavljivanja određenih informacija za preduzeća o organizacionom obliku akcionarskih društava koja su uvrštena na kotaciji berzi. Ove obaveze se odnose na informacije koje bitno utiču na finansijsko poslovanje emitenta,

a odnose se na: godišnje, polugodišnje i tromjesečne finansijske izvještaje; konsolidovane finansijske izvještaje; izvještaje o poslovanju; revizorske izvještaje i informacije o značajnim događajima i radnjama koje utiču na poslovanje emitenta.

Zakoni o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima.⁶⁸

Ovi zakoni trebaju, na načelima zakonitosti, kvaliteta, nezavisne provjere, odgovornosti i transparentnosti, te jednake zastupljenosti pri zapošljavanju, urediti otvoreni postupak izbora, konačnog i ponovnog imenovanja na pozicije u regulisanim organima, uključujući i nadzorne odbore i direktore javnih preduzeća.

Sumirajući gore opisane zakonske i druge obaveze sa aspekta dostupnosti/transparentnosti informacija u vezi sa poslovanjem, finansiranjem, upravljanjem i drugim relevantnim podacima o javnim preduzećima, može se reći da su propisi u velikoj mjeri ujednačeni u FBiH i RS, kao i BD. Brčko distrikt ima određene specifičnosti, ali generalno, svoje zakonodavstvo usklađuje sa zakonodavstvom BiH. Ujednačenost pravnog okvira temelji 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 o transparentnosti odnosa između članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih preduzeća. Iz opisanog regulatornog okvira, uz izvjesnu slobodu tumačenja, mogu se izdvojiti tri osnovne grupe pravila o transparentnosti javnih preduzeća:

1. Opšta transparentnost – koja se odnosi na obavezu proaktivnog objavljivanja informacija široj javnosti. Ova obaveza je propisana u dosta ograničenom obimu i odnosi se na opšte informacije o finansijskoj i organizacionoj strukturi javnih preduzeća, zatim na specifične zahtjeve koji proističu iz uredbi o transparentnosti, ali i na posebne funkcije kao što su javne nabavke i sl. Pod ovaj oblik transparentnosti bi se mogla svrstati i javna preduzeća koja su izlistana na berzi čime su u obavezi da objavljuju poslovne planove, odluke i izvještaje, podatke o vlasništvu, upravljačkim strukturama i dr.

2. Ograničena transparentnost – koja se odnosi na obavezu javnih preduzeća da planove poslovanja dostavljaju eksterno, resornim ministarstvima, nadležnim službama za reviziju javnog sektora i nadležnim lokalnim organima samouprave, kao i djelimično prisutnu praksu da se izvještaji o poslovanju dostavljaju nadležnim zakonodavnim tijelima (npr. entitetskim, kantonalnim ili lokalnim

parlamentima).

3. Unutrašnja transparentnost – koja se odnosi na obavezu i efikasan sistem izvještavanja unutar samih preduzeća, od uprave preduzeća i odbora za reviziju, preko nadzornih odbora do skupština.

Praksa

Opisani zakonodavni okvir, uprkos navedenim ograničenjima, predstavlja solidan osnov za obezbjeđenje transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća. U praksi su, međutim, uočene brojne slabosti u primjeni propisanih pravila. Transparentnost je uglavnom ograničena na sjednice skupština i nadzornih odbora preduzeća, bez značajnijeg uvida javnosti. Na internet stranicama javnih preduzeća nema dovoljno informacija na osnovu kojih bi javnost mogla steći uvid u poslovne indikatore, planove, te stepen ostvarenja poslovnih planova i dr. Većina preduzeća uopšte ne objavljuje poslovne planove i finansijske izvještaje na svojim stranicama, a mnoga od njih čak i nemaju vlastitu stranicu. Opšta je ocjena provedenog istraživanja da javna preduzeća nemaju dovoljan nivo svijesti o korišćenju web pristupa za objavljivanje informacija o finansijskoj i organizacionoj strukturi preduzeća kako to nalažu međunarodne dobre prakse i preporuke 2.⁶⁹ Zakoni o javnim preduzećima koriste termine na „internet stranici preduzeća ili drugi adekvatan način“. Postavlja se, međutim, pitanje zašto se, ako internet stranica već postoji, ne koristi u propisanom smislu, a ako nema stranice, šta je to drugi adekvatan način.

Podaci o vlasničkoj strukturi i strukturi uprava javnih preduzeća, izuzev preduzeća koja kotiraju na berzi, veoma su ograničeni. Veoma je ograničena i praksa obavještavanja javnosti sjednicama organa upravljanja, te o usvojenim odlukama. Osim statuta, relevantnih zakona i drugih opštih akata, javna preduzeća ne objavljuju posebne dokumente, procedure, obrasce, vodiče i slično, a koji bi široj javnosti mogli dati uvid u način poslovanja i donošenja odluka, pa i olakšati ostvarivanje prava pred tim preduzećima. Ograničen napredak je ostvaren u segmentu javnih nabavki, gdje sve veći broj preduzeća objavljuje planove nabavki i druge dokumente, te na Portalu javnih nabavki BiH, objavljuje otvorene i druge postupke nabavki.

Transparentnost rada i odluka skupštine i nadzornog odbora u javnim preduzećima

Podaci o radu skupština javnih preduzeća, osim za preduzeća koja kotiraju na berzi, veoma su ograničeni. Još je ograničeniji pristup radu nadzornih odbora. Iako su samim propisima, a prije svega statutima i poslovniciama o radu skupština i nadzornih odbora, propisana precizna pravila o načinu sazivanja i odlučivanja na sjednicama, dostupnost materijala, zapisnika, obrazloženja i odluka je ograničena. Principi ekonomičnosti u radu ne dopuštaju nesrazmjernu otvorenost i konsultacije pri donošenju odluka, ali je odgovarajući nivo transparentnosti ipak neophodan. Javna preduzeća koja kotiraju na berzi obavezna su objavljivati izvještaje/informacije koje bitno utiču na finansijsko poslovanje emitenta, a s ciljem jednakog i fer informisanja svih zainteresovanih. Ovakve prakse kod preduzeća koja nisu na berzi, gotovo da nema.⁷⁰ U najboljem slučaju, javna preduzeća objavljuju pozive za skupštinu, odnosno obavještenja u vezi sa radom skupštine, a u vrlo ograničenom obimu se objavljuju i odluke skupština. Čak javna preduzeća koja kotiraju na berzi, često ne izvršavaju obaveze koje iz takvog statusa proističu, jer npr. organi preduzeća i vlade kasne sa usvajanjem dokumenata koji se trebaju objaviti na berzi⁷¹. Takođe, prisutna je praksa značajnog kašnjenja sa objavljivanjem izvještaja⁷², pa čak i davanja lažnih odgovora u okviru obrazaca berze⁷³. Ovakve prakse dodatno narušavaju kredibilitet trgovanja akcijama.

Prema podacima iz upitnika provedenog za potrebe istraživanja, preko 60% preduzeća je odgovorilo da se sjednice nadzornog odbora održavaju više od sedam puta godišnje, ali informacija o tim sjednicama, usvojenim odlukama i sličnom, nema. Na uzorku od 20 javnih preduzeća iz istraživanja koja imaju internet stranicu, a ne kotiraju na berzi, niti kod jednog od njih nisu objavljeni propisi i dokumenti⁷⁴ koji uređuju rad skupštine i nadzornog odbora, a podaci o održanim sjednicama skupština i nadzornih odbora (pozivi, dnevni red, usvojene odluke, zapisnici ili izvodi iz zapisnika i dr.) iz kojih bi se mogao steći utisak o opštem poslovanju preduzeća, objavljeni su samo kod jednog preduzeća i samo za nadzorni odbor. Kod ovih preduzeća u određenom obimu se mogu pronaći specifične odluke i drugi dokumenti koji su vezani za djelatnost konkretnog javnog

⁶⁶ Članovi 5. i 6. kod obje uredbe.

⁶⁷ Službeni glasnik FBiH, br. 83/09, Službeni glasnik RS, br. 94/15.

⁶⁸ Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH; Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS i Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Savjeta ministara i drugim imenovanjima BiH.

⁶⁹ Vlasnici javnih preduzeća bi trebali da razviju praksu konzistentnog izvještavanja o radu preduzeća, te objavljivati godišnje izvještaje o radu preduzeća. Dobre prakse nalažu korišćenje internet komunikacije, s ciljem olakšanja pristupa ovim izvještajima za širu javnost (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 edition).

⁷⁰ Za 83 od 100 posmatranih preduzeća u BiH nisu dostupne nikakve informacije o radu skupština. U ovaj broj ulaze i preduzeća koja nemaju internet stranicu (Istraživanje za potrebe projekta Transparentna i odgovorna javna preduzeća u BiH – TAPE).

⁷¹ http://blberza.com/Cms2FileCache/files/cms2/docver/67237/files/HEDR_Obavjestenje%20u%20vezi%20neobjavlivanja%20RI%20i%20FI%202016.pdf

⁷² <http://blberza.com/Pages/issuerannouncements.aspx?&code=HEDR-R-A>

⁷³ http://www.henavrbas.com/upload/dokumenti/Izvjestaj%20o%20poslovanju%20za%202016%20godinu_16_1_2018_35.pdf (Iako MH EPRS na pitanje „Da li su konsolidovani finansijski izvještaji dostupni na internet stranici društva?“ odgovara sa „Dostupni su na internet stranici matičnog preduzeća (str. 71, pitanje 26)). Pregledom stranice tog preduzeća nismo uspjeli pronaći konsolidovani finansijski izvještaj.

⁷⁴ Ne misli se pri tom na zakone i statute.

preduzeća i prava/obaveze korisnika (npr. tarife, načini priključenja, odluke o prodaji drvnih sortimenta, cjenovnici i drugo).

Prema Kodeksu korporativnog upravljanja jednog od analiziranih javnih preduzeća⁷⁵, nadzorni odbor je dužan početkom svake godine sačiniti i usvojiti izvještaj o svom radu u prethodnoj godini, pritom uključujući posebno vrednovanje doprinosa i kompetentnosti svakog pojedinog člana i zajedničkog rada odbora, procjenu rada komisija koje je nadzorni odbor formirao i procjenu postignutih rezultata u odnosu na zacrtane ciljeve društva. Dostupni izvještaj o radu nadzornog odbora tog preduzeća međutim, ne sadrži informacije navedene u Kodeksu kao obavezujuće, već prilično deskriptivan i površan pregled aktivnosti odbora. Poslovnici o radu nadzornih odbora uglavnom nisu dostupni na internet stranicama. Isto tako, usvojene odluke, zapisnici, obrazloženje i drugo se ne objavljuju.

Transparentnost ukupnog poslovanja javnih preduzeća

Ne ulazeći u ovom dijelu u obaveze javnih preduzeća da planove poslovanja i finansijske izvještaje dostavljaju nadležnim tijelima (zakonodavnim, izvršnim, revizorskim), potrebno je naglasiti da su javna preduzeća dužna, na proaktivnoj osnovi, javnosti učiniti dostupnim informacije o svojoj organizacionoj i finansijskoj strukturi. Ovako definisana obaveza u oba entitetska zakona o javnim preduzećima, te u zakonu BD, ostavlja dosta mogućnosti u vezi tumačenja obaveznosti, sadržaja i obima takvih informacija⁷⁶. Takođe, praktična implikacija je i ta da je internet stranica preduzeća gotovo jedina mogućnost da se ovakve informacije učine dostupnim široj javnosti. Ovo za posljedicu ima raširenu netransparentnost u radu javnih preduzeća koja takve stranice nemaju⁷⁷, a što je veoma čest slučaj, pogotovo kod preduzeća na lokalnom nivou.

Kod javnih preduzeća koja imaju internet stranice, shvatanje finansijske i organizacione strukture je veoma različito. Veoma je mali broj preduzeća koja objavljuju godišnje planove i finansijske izvještaje, a objavljivanje trogodišnjih planova poslovanja, iako obaveza koja proističe iz zakona, gotovo je u potpunosti zanemareno. Na upit⁷⁸ Glavnoj službi za reviziju javnog sektora RS o dostavljanju

ovih trogodišnjih planova poslovanja toj instituciji (što je takođe zakonska obaveza), odgovor je bio da je tu obavezu u 2016. godini, od preko 300 obaveznih subjekata, izvršilo svega šest javnih preduzeća u RS⁷⁹. Slična situacija je i sa finansijskim izvještajima (bilans stanja i bilans uspjeha) i izvještajima o poslovanju (narativni dio), s tim da su, za preduzeća koja kotiraju na berzi, ovi izvještaji objavljeni na stranicama berzi.⁸⁰ Finansijski izvještaji su dostupni i na stranicama FIA i APIF-a, pa tako npr. APIF, kroz Registar izvještaja o finansijskom poslovanju pravnih subjekata, omogućava uvid u određene informacije iz dostavljenih finansijskih izvještaja javnih preduzeća (osnovni podaci o preduzeću i licu zaduženom za pripremu izvještaja), dok je za pristup samim izvještajima potrebno platiti naknadu u skladu sa usvojenim cjenovnikom.

Izvještaji o reviziji poslovanja javnih preduzeća javnih službi za reviziju javnog sektora su dostupni na stranicama ovih institucija. Potrebno je naglasiti da je zbog ograničenih kapaciteta revizorskih institucija, te zbog činjenice da javna preduzeća nisu predmet obavezne revizije, učestalost ovih revizija relativno niska. Ovo se posebno odnosi na javna preduzeća čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, a naročito u FBiH⁸¹. Što se tiče izvještaja nezavisnih revizora, može se reći da je dostupnost istih takođe ograničena. Iako je, u okviru upitnika provedenog za potrebe ovog istraživanja, 90% javnih preduzeća potvrdilo da se nezavisna revizija provodi svake godine, samo provođenje revizije ne garantuje i objavljivanje izvještaja. Na uzorku od 20 javnih preduzeća koja imaju internet stranicu, a ne kotiraju na berzi, kod svega četiri preduzeća su dostupni izvještaji nezavisnog revizora na tim stranicama. Prema drugom istraživanju⁸², od ukupno 100 javnih preduzeća iz uzorka istraživanja, 30 preduzeća je objavilo ove izvještaje (većina od njih su opet preduzeća koja kotiraju na berzi).

Opšta je ocjena da je dostupnost informacija o poslovanju javnih preduzeća veoma ograničena. Čak i gdje postoje dostupni planovi poslovanja i finansijski i drugi izvještaji, ocjena je da sadržaj istih ne omogućava kvalitetan uvid u uspješnost poslovanja, stepen ostvarenja postavljenih poslovnih rezultata i, na kraju, ostvarivanje javnog interesa. 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. planove samo 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 vlasnika⁸³.

Transparentnosti vlasničkih i upravljačkih struktura

Kao i bilo koja druga informacija o javnom preduzeću, informacije o upravljačkim strukturama (prije svega nadzornim odborima i upravama), ograničene su zbog proste činjenice da mnoga javna preduzeća nemaju internet stranice. Iako je praksa navođenja imena članova nadzornih odbora i uprava za ona preduzeća koja ove stranice imaju⁸⁴ djelimično zaživjela, informacije koje se objavljuju svode se uglavnom na imena i prezimena članova, te eventualno obrazovne kvalifikacije. Na uzorku od 20 javnih preduzeća koja imaju internet stranicu a ne kotiraju na berzi, kod većine preduzeća se mogu naći podaci o upravi preduzeća, ali se oni odnose samo na ime i prezime, te eventualno i stručnu spremu. Podaci o članovima nadzornih odbora, a pogotovo skupština, još su više ograničeni. Podaci o kompetencijama, kratke biografije, članstvo u drugim nadzornim odborima ili upravama nisu objavljeni. Posebno, veoma je teško, ako ne i nemoguće, doći do informacija o kvalitativnim razlozima izbora članova nadzornih odbora i uprava. Imajući u vidu nedostupnost ovih informacija, te otvorenu praksu javnog trgovanja ovim mandatima od strane nosilaca najviših političkih funkcija, viši nivo transparentnosti u ovom segmentu je od izuzetnog značaja.

Posebno je zabrinjavajuće da preduzeća koja ne kotiraju na berzi gotovo ne objavljuju podatke o vlasničkoj strukturi.⁸⁵ Iako se za mnoga od njih posredno može izvesti zaključak o vlasništvu na osnovu drugih dostupnih podataka (najčešće se, kod posmatranog uzorka, radi o jednovlasničkoj strukturi, gdje je stoprocentni vlasnik entitet/kanton/JLD), ovakvu praksu svakako treba napustiti u pravcu jasnog navođenja vlasničke strukture ovih preduzeća. Sve što je rečeno o vlasničkoj strukturi nad ovim preduzećima, vrijedi i za eventualno vlasništvo ovih preduzeća nad drugim subjektima (povezanost lica).

Vlade na različitim nivoima nastoje urediti pitanje zarada članova

nadzornih odbora i uprava javnih preduzeća, pa kroz zakonske i podzakonske akte ograničavaju plate generalnih i izvršnih direktora, te članova nadzornih odbora javnih preduzeća. Ne ulazeći u svrshodnost i uticaj ovakve prakse na poslovne rezultate preduzeća, može se konstatovati da je transparentnost u pitanju zarada u određenoj mjeri prisutna, ako ništa, zbog činjenice da su ove zarade uređene propisima. Ostaje, međutim, problem (ne)poštovanja odredbi ovih propisa. Članstvo u većem broju odbora je poseban problem koji je uočen u praksi i koji je toliko zaživio da je, na primjer, Vlada RS donijela posebnu odluku kojom ovu praksu ograničava⁸⁶.

Transparentnost specifičnih finansijskih odnosa

Uredbama o transparentnosti finansijskih odnosa, u domaći pravni sistem uvedena je Direktiva EK 2006/111/EZ iz 2016. godine. Direktiva ima za cilj zaštitu tržišne utakmice i adekvatnu kontrolu državne pomoći javnim preduzećima. Posebna važnost transparentnosti ovih, specifičnih, odnosa u domaćem kontekstu je ta što su javna preduzeća česti primaoci raznih oblika državne pomoći, od neposrednih podsticaja/subvencija, preko reprograma i odgađanja dugova, oprosta zateznih kamata, dodjele kredita pod povoljnijim uslovima i sl. Uloga države kao javnog tijela, prema Direktivi, morala bi biti odvojena od njene uloge kao vlasnika kapitala. Ovi zahtjevi imaju dva posebno bitna opravdanja. Prvo, država ne bi smjela ni na koji način diskriminisati privatna preduzeća u odnosu na javna. Drugo, a što je posebno važno za BiH, transparentnost specifičnih odnosa javnih tijela i javnih preduzeća omogućila bi javnosti uvid u prakse i politike države koje su socijalnog, pa i usko političkog, a ne poslovnog ili razvojnog karaktera.

Zbog svega što je navedeno u vezi sa praksom transparentnog objavljivanja informacija o ukupnom poslovanju javnih preduzeća, može se zaključiti da ove uredbe nisu zaživjele u domaćoj praksi. Kako je obaveza objavljivanja traženih informacija takva da se iste objavljuju u notama uz završni račun, to u praksi znači da su iste vezane za objavljivanje samih završnih računa i izvještaja o poslovanju. Još veći ograničavajući faktor jesu propisani finansijski pragovi za primjenu ove uredbe, a koji su izuzetno visoki, pa ogroman procenat javnih preduzeća u BiH i nije pod obavezama iz ovih uredbi.⁸⁷

⁷⁵ JP Šumarstva Šume RS.

⁷⁶ Na upit nekolicini preduzeća na koji način čine dostupnim planove poslovanja, preduzeća su odgovarala vrlo raznoliko: od toga da ne misle da ih treba objavljivati ili da nemaju obavezu, do toga da se svi akti usvajaju u skladu sa zakonom i dostavljaju, u zavisnosti od toga da li su na nivou JLS/kantona/entiteta, nadležnom opštinskom/kantonalnom organu uprave ili ministarstvu (istraživanje za potrebe projekta Transparentna i odgovorna javna preduzeća u BiH – TAPE).

⁷⁷ Pri istraživanju za potrebe projekta Transparentna i odgovorna javna preduzeća u BiH – TAPE, utvrđeno je, na uzorku od po 50 javnih preduzeća u FBiH i RS, da 74% preduzeća u FBiH ima internet stranicu, dok je taj procenat u RS 60%.

⁷⁸ Istraživanje za potrebe projekta Transparentna i odgovorna javna preduzeća u BiH – TAPE.

⁷⁹ Ured za reviziju institucija FBiH nije dostavio odgovor na upit.

⁸⁰ www.sase.ba www.blberza.com

⁸¹ Istraživanje za potrebe projekta Ka integritetu ugovornih organa u javnim nabavkama (Eda – Agencija za razvoj preduzeća, Banja Luka).

⁸² Istraživanje za potrebe projekta Transparentna i odgovorna javna preduzeća u BiH – TAPE.

⁸³ Transparency International BiH. Studija sistema nacionalnog integriteta, 2015.

⁸⁴ Kod pojedinih javnih preduzeća koja nemaju vlastite stranice, podaci o nadzornom odboru i upravi se mogu pronaći na internet stranicama osnivača (npr. <http://www.sirokibrjieg.ba/index.php/gradska-uprava/javna-poduzeca-i-ustanove/133-javno-poduzee-cistoca>).

⁸⁵ U okviru navedenog uzorka od 20 preduzeća koja ne kotiraju na berzi, samo kod jednog od njih je naveden podatak o vlasništvu nad preduzećem.

⁸⁶ Transparency International BiH. Studija sistema nacionalnog integriteta, 2015.

Registri javnih preduzeća

Uredbe o transparentnosti propisuju i obaveze uspostavljanja jedinstvenih registara javnih preduzeća u FBiH i RS. Subjekti zaduženi za formiranje ovih registara su FIA u FBiH i APIF u RS.

Registar javnih preduzeća u FBiH još nije formiran, tako da se može govoriti samo o procjenama broja ovih preduzeća⁸⁸.

Prema podacima iz Registra javnih preduzeća koji je uspostavio i vodi APIF, u RS posluje 238 javnih preduzeća. Podaci dostupni kroz ovaj registar se odnose samo na osnovne podatke o preduzećima; naziv, adresu sjedišta, poreski i matični broj, odgovornu osobu, podatke o prihodima u posljednje dvije godine, podatke o upisu promjene u registru i dr. Primijetan je potpuni nedostatak informacija o dokapitalizaciji, bezuslovnim i uslovnim donacijama i drugim oblicima pomoći, odobrenim kreditima i drugo, a za šta postoje odgovarajuće (nepopunjene) rubrike u Registru. Takođe, kod većeg broja preduzeća nedostaju i drugi podaci, kao što su podaci o kontaktu, ukupni prihodi i dr. Važno je napomenuti da se pojedini podaci obezbjeđuju iz odgovarajućih registara privrednih sudova u RS, pa je ažurnost informacija u Registru uslovljena ažurnošću sudskih registara.

Dakle, registar javnih preduzeća u FBiH još uvijek nije formiran pri FIA, dok je isti u RS pri APIF-u formiran, ali još uvijek bez bitnih informacija iz uredbi o transparentnosti.

Zaključak

Kao što je navedeno pri opisu zakonodavnog okvira transparentnosti rada javnih preduzeća u BiH, može se konstatovati da postoji solidan zakonski osnov koji bi trebao da obezbijedi odgovarajući nivo transparentnosti. Svakako, postoje znatne mogućnosti za unapređenje ovog okvira, a posebno u propisima ili dijelovima propisa koji mogu biti podložni različitim tumačenjima, pa samim tim i praksama.

Zabrinjava, međutim, opšteprisutna praksa nepoštovanja i onih

odredbi koje su jasne u pogledu obaveza javnih preduzeća (npr. neusvajanje/nedostavljanje trogodišnjih planova poslovanja). Mnoga javna preduzeća u BiH (naročito na lokalnom nivou) nemaju sopstvene internet stranice, pa se postavlja pitanje ostvarivanja proaktivne transparentnosti kod tih preduzeća. Ona preduzeća koja imaju ove stranice, iste ne koriste za informisanje javnosti o svom radu. Podaci o radu upravljačkih struktura (skupštine i nadzornog odbora) su izuzetna rijetkost, a i sam pravni okvir rada ovih organa nije objavljen na internet stranicama. Informacije o upravljačkim strukturama su vrlo ograničene i odnose se uglavnom na imena članova uprave i nadzornog odbora, a kod mnogih preduzeća čak ni to. Podaci o obrazovnim kvalifikacijama, kompetencijama i iskustvu, prava su rijetkost. Vlasnička struktura, osim javnih preduzeća koja kotiraju na berzi, najčešće nije jasno navedena, a ovo se odnosi i na eventualno vlasništvo javnih preduzeća nad drugim pravnim licima. Podaci o poslovanju, tamo gdje su dostupni, odnose se uglavnom na opšte i kvantitativne informacije o poslovanju. Nisu u dovoljnoj, ako ikakvoj, mjeri dostupne informacije o specifičnim poslovnim, finansijskim i drugim odnosima javnih preduzeća i osnivača, odnosno vlasnika i javnih organa. Do informacija o investicijama, strateškim partnerstvima, transfernim cijenama, pokriću gubitaka, dokapitalizacijama i drugo, uglavnom se dolazi posredstvom medija ili na drugi način. Na kraju, javna preduzeća nemaju praksu objavljivanja informacija o radu skupština i nadzornih odbora, tako da je gotovo nemoguće doći do informacija šta se i kako raspravljalo na sesijama, kakve su odluke usvojene, da li je bilo protivljenja usvojenim odlukama i dr.

Uredbe o transparentnosti, koje na dosta detaljan način propisuju obaveze o izvještavanju o specifičnim finansijskim odnosima, sadrže, za domaći kontekst, astronomske finansijske pragove primjene, tako da većina javnih preduzeća u BiH nije pod obavezom primjene ovih propisa.

Imajući u vidu navedeno, a polazeći od toga da bi javna preduzeća trebala biti pod obavezom objavljivanja informacija barem u mjeri koja je obavezna za preduzeća koja kotiraju na berzi⁸⁹, moguće je definisati sljedeće preporuke za unapređenje transparentnosti rada javnih preduzeća u BiH:

Preporuke

► Unaprijediti zakonodavno-pravni okvir opšte transparentnosti rada javnih preduzeća (izmjene i dopune zakona o javnim preduzećima i izrada odgovarajućih podzakonskih akata). Ovo se posebno odnosi na obaveze javnih preduzeća da, na proaktivnoj osnovi, redovno objavljuju i u propisanim rokovima ažuriraju sljedeće informacije na svojim internet stranicama⁹⁰:

► Vlasnička i organizaciona struktura (podrazumijeva precizne informacije o vlasništvu nad javnim preduzećem, uključujući iznose, procenete i imena/nazive vlasnika nad preduzećem i glasačku strukturu, kao i jednako precizne informacije o vlasništvu javnih preduzeća nad drugim pravnim subjektima u zemlji i inostranstvu);

► Upravljačka struktura (uključuje informacije o organima upravljanja nad preduzećem, nadležnostima ovih organa upravljanja, te imena, kvalifikacije, kompetencije i mjesečne zarade članova organa upravljanja, kao i njihove kratke biografije. Takođe, definisati obavezu objavljivanja svih konkursa za otvorene pozicije u upravljačkim strukturama, kao i odluka o izboru i imenovanju, uključujući rang liste kandidata i obrazloženja za predložene kandidate);

► Odnosi sa resornim ministarstvima i drugim organima koji nadziru rad javnih preduzeća (informacije o sastancima, zahtjevima, instrukcijama, odobrenjima i slično);

► Osnovni akti u vezi rada javnih preduzeća (podrazumijeva objavljivanje relevantnih zakona i drugih propisa, statuta, poslovnika o radu skupštine i nadzornog odbora, pravilnika koji uređuju poslovanje preduzeća, specifičnih tehničkih pravila, a posebno onih od značaja za usluge građanima i privredi, kao i objavljivanje svih izmjena i dopuna ovih akata);

► Informacije o radu skupštine i nadzornog odbora (podrazumijeva izradu i objavljivanje godišnjih planova rada ovih organa (korporativni kalendar), kao i izvještaja o implementaciji tih planova/izvještaja o radu, te izradu i objavljivanje izvoda/izvještaja sa svake od održanih sesija sa pregledom usvojenih odluka/akata i drugim informacijama, uključujući i uputstvo o pristupu za dodatne informacije za zainteresovanu javnost);

► Izvještaji o reviziji poslovanja, uključujući izvještaje nezavisne revizije, kao i izvještaj javnih revizorskih institucija.

► Izmjenama i dopunama zakona o javnim preduzećima, propisati obavezu i rokove objavljivanja planova poslovanja i

izvještaja o poslovanju za sva javna preduzeća u BiH, uključujući informacije čije je objavljivanje obavezno u skladu sa Uredbama o transparentnosti za preduzeća koja su to obavezna prema ovim uredbama. Ovo objavljivanje podrazumijeva obaveznu objavu planova poslovanja i izvještaja o poslovanju na internet stranicama javnih preduzeća. Osim podataka koji su sastavni i uobičajeni dio izvještaja o poslovanju, planovi i izvještaji naročito trebaju sadržavati:

► Podatke o investicijama i načinu finansiranja istih (npr. krediti, formiranje zajedničkih preduzeća/poduhvata, strateška partnerstva, JPP i slično),

► Stepen ostvarenja postavljenih ciljeva i poslovnih rezultata,

► Informacije o odricanju od naplate potraživanja i razlozima/osnovima,

► Pokrivanje gubitaka povezanih preduzeća,

► Informacije o transfernim cijenama sa povezanim licima,

► Informacije o reprogramima ili oprostima dugova od strane poreske uprave i drugih organa, oprost u zateznoj kamata i sl.

► Pružiti podršku i trening menadžmentu i službama javnih preduzeća i izraditi odgovarajuće smjernice i priručnike za izradu planova poslovanja i izvještaja o poslovanju zasnovanih na poslovnim indikatorima i rezultatima, razumljivih široj, a ne samo stručnoj javnosti.

► Umanjiti finansijske pragove iz Uredbi o transparentnosti, s ciljem proširenja kruga javnih preduzeća koja su obavezna objavljivati specifične informacije.

► Obavezati FIA da, u svemu u skladu sa Uredbom o transparentnosti, formira registar javnih preduzeća u FBiH,

► Usvojiti odgovarajuću uredbu o transparentnosti za BD,

► Pružiti dodatnu podršku FIA, APIF-u i odgovarajućem subjektu u BD u pravcu formiranja/unapređenja registara javnih preduzeća. Naročito, ova podrška treba da bude usmjerena ka formiranju registara koji će sadržavati mnogo kompletnije, transparentnije i preglednije informacije o javnim preduzećima, uključujući podatke o povezanim preduzećima.

► Koliko je to moguće, uvećati učestalost revizija poslovanja javnih preduzeća od strane službi za reviziju javnog sektora, vodeći računa o ograničenim kapacitetima ovih institucija, a posebno u FBiH.

► Zakonima o javnim preduzećima posebno urediti pitanja odgovornosti javnih preduzeća, a naročito odgovornih lica u javnim

⁸⁷ Prema ovim finansijskim pragovima, obavezu objavljivanja specifičnih finansijskih odnosa za javna preduzeća iz proizvodnog sektora (član 5. u obje uredbe), ima samo jedno javno preduzeće u BiH. Što se tiče informacija iz člana 3. uredbi (odnose se na sva javna preduzeća) u BiH, pod obavezama iz uredbi se nalaze 33 preduzeća (Eda – Agencija za razvoj preduzeća, Banja Luka i Transparency International u BiH – Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća na području EU i Zapadnog Balkana, str. 155 i 156)

⁸⁸ Revizija javnih institucija u BiH – Neiskorišćeni potencijal. CCI, 2016.

⁸⁹ OECD smjernice za korporativno upravljanje u javnim preduzećima.

⁹⁰ Takođe, podrazumijeva obavezu da javna preduzeća imaju internet stranicu.

preduzećima za objavljivanje informacija/dokumenata za koje postoje obaveze transparentnosti (novčane sankcije, osnov za razrješenje i drugo).

6. NEZAVISNOST JAVNIH PREDUZEĆA U BIH: ZAKON I PRAKSA

Zakoni o javnim preduzećima (FBiH, RS) predviđaju da nadzorni odbor ima najmanje tri člana. Jedan član nadzornog odbora pripada dioničaru/akcionarima ili vlasniku udjela sa najmanje 5% dionica ili udjela sa pravom glasa. Ovog člana bira skupština na prijedlog ovih dioničara ili vlasnika udjela. Dalje, u skladu sa ovim zakonima, za člana uprave ne može biti imenovano lice koje vrši funkciju (u RS - izvršnu funkciju) u političkim strankama.

U skladu sa Zakonom o javnim preduzećima Brčko distrikta BiH, upravni odbor se sastoji od pet članova od čega mogu biti imenovana najviše tri člana iz reda državnih i javnih službenika zaposlenih u organima javne uprave i institucijama Brčko distrikta BiH. Za člana upravnog odbora ne mogu biti imenovana lica:

- a. direktori javnih preduzeća,
- b. lica koja su u upravnim odborima drugih javnih preduzeća,
- c. direktor drugog preduzeća koje je osnovano ili je u vlasništvu javnog preduzeća,
- d. lica koja su pravosnažnom sudskom presudom osuđivana za vršenje krivičnih djela i lica protiv kojih se vodi krivični postupak, osim krivičnih djela iz oblasti saobraćaja.

Zakon o privrednim društvima FBiH postavlja ograničenje za imenovanje članova nadzornog odbora u dijelu:

Predsjednik i član nadzornog odbora ne može biti lice:

- 1) osuđivano za krivično djelo i za privredni prijestup nespojive s dužnošću u nadzornom odboru, pet godina od dana pravosnažnosti presude, isključujući vrijeme zatvorske kazne;
- 2) kojem je presudom suda zabranjeno obavljanje aktivnosti u nadležnosti nadzornog odbora;

Takođe, Zakonom o privrednim društvima FBiH se propisuje nespojivost funkcija u sljedećim slučajevima:

(1) Dioničar sa 50% i više dionica, direktor i član uprave bilo kojeg dioničkog društva kao i vlasnik sa 50% i više vlasništva, direktor i član uprave bilo kojeg društva sa ograničenom odgovornošću ne može biti predsjednik i član nadzornog ili upravnog odbora imenovan ispred državnog kapitala u društvima sa učešćem državnog kapitala ili fondovima, agencijama, komisijama i drugim pravnim licima osnovanim od Vlade Federacije ili Parlamenta Federacije (u daljnjem tekstu: institucije).

(2) Predsjednik ili član nadzornog ili upravnog odbora društva sa

učešćem državnog kapitala ili institucije ne može istovremeno biti predsjednik ili član nadzornog ili upravnog odbora drugog društva ili institucije.

Zakon o privrednim društvima RS uopšte ne poznaje bilo kakva ograničenja za imenovanje članova odbora.

Zakon o privrednim društvima RS reguliše pojam nezavisnog člana odbora (koje je u skladu sa međunarodnom praksom) kao obavezu za otvorena akcionarska društva čije su akcije uvrštene na službeno berzansko tržište, tj. da moraju u upravnom odboru imati većinu neizvršnih članova upravnog odbora od kojih su najmanje dva nezavisna člana.

U skladu sa Zakonom o privrednim društvima RS, nezavisni član upravnog odbora je lice koje samo ili sa članovima porodice, u dvije prethodne godine:

- a) nije bilo zaposleno u društvu,
- b) nije isplatilo društvu niti primilo od društva isplate veće od 20.000 konvertibilnih maraka,
- v) nije vlasnik više od 10% akcija ili udjela, direktno ili indirektno, u licu koje je isplatilo ili primilo od društva iznos veći od iznosa iz tačke b) ovog stava,
- g) ne posjeduje direktno ili indirektno (uključujući i druga sa njima povezana lica u smislu ovog zakona) akcije društva koje predstavljaju više od 10% osnovnog kapitala društva,
- d) nije bilo direktor društva ili član upravnog odbora, osim ako nije bio kao nezavisni član,
- đ) nije bilo nezavisni revizor društva.

Zakon o privrednim društvima FBiH ne poznaje pojam nezavisnog člana odbora.

Izbor i imenovanje članova nadzornih odbora je regulisano zakonima o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima (u Republici Srpskoj i Federaciji BiH), dok je u Brčko distriktu imenovanje članova upravnog odbora regulisano Zakonom o javnim preduzećima u Brčko distriktu BiH.

Postupak izbora i imenovanja članova odbora se provodi na način da se formira komisija za izbor i imenovanje koja analizira valjanost zaprimljene dokumentacije o kandidatima, obavlja intervju sa

kandidatima, te rangira kandidate i predlaže nadležnim organima kandidata koji je po ocjeni komisije najbolji.

Analizirajući rad komisija za izbor i imenovanje putem intervjua sa licima koja su upućena u funkcionisanje javnih preduzeća, zaključak svih intervjuisanih je da je rad komisija najčešće *pro forme* i da komisija bira članove koji su unaprijed "izabrani" nekim političkim dogovorom.

Uslovi i kriterijumi za izbor članova odbora su dosta uopšteno određeni, 67% ispitanih JP je odgovorilo da imaju formalno usvojena pravila, ali se veliki broj odgovora odnosi na statut, odnosno Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, gdje se najčešće navode samo obavezujući elementi vezani za stepen stručne spreme.

Zabrinjavajuća je praksa da se kod određenog broja ispitanika (oko 15%) kriterijumi određuju pred svaki izbor.

Analizirajući oglase za izbor članova odbora, vidljivo je da su zahtjevane kompetencije uopštene u smislu radnog staža, ali se ne traži iskustvo kao člana odbora, odnosno iskustvo na rukovodećim funkcijama. U FBiH je eliminatorni element završena obuka za članove odbora koju u skladu sa Uredbom Vlade FBiH o usavršavanju predsjednika i članova nadzornih odbora i uprava privrednih društava sa učešćem državnog kapitala svi članovi nadzornih odbora kao predstavnici Vlade FBiH, kantona ili opštine moraju imati završenu.

Kriterijumi za rangiranje kandidata nisu objavljeni i svode se na subjektivne procjene komisije, što je dodatno omogućeno jer su uslovi za potencijalne kandidate veoma široko postavljeni. Dokumentacija o kandidatima i zapisnici komisija se čuvaju u arhivama javnih preduzeća, što je i potvrdilo 100% ispitanih kompanija. Međutim, sam sadržaj sačuvanih dokumenata nije bio dostavljen putem upitnika u sklopu ovog istraživanja.

Kod nekoliko ispitanih javnih preduzeća navedeno je da opština kao vlasnik putem svojih organa određuje ko će biti član odbora, odnosno član uprave.

Prijedlozi komisija za izbor i imenovanje su formalno obavezujući kod većine ispitanih preduzeća (61%), ali i kad ne postoji formalna

obaveznost ona se u praksi poštuje što potvrđuje 30% javnih preduzeća koje nemaju formalno propisanu obaveznost, ali se ona u praksi poštuje.

Praksa imenovanja "nezavisnih članova" - predstavnika privatnog sektora, akademske zajednice, korisnika usluga gotovo da i ne postoji. Kako su nam potvrdili gotovo svi intervjuisani, nije im poznata praksa imenovanja "nezavisnih" kandidata koji nisu na neki način bili povezani sa političkom partijom ili pojedincima na vlastima. Svi intervjuisani saglasili su se sa tvrdnjom da imenovanje u nadzorne odbore JP u praksi predstavlja određeni vid nagrade za lica koja aktivno sudjeluju u radu političkih partija koje su na vlasti. te kontrolišu ta javna preduzeća, pa prvenstveni razlog nečijeg imenovanja nije stručnost, nego politička angažovanost.

Zakon o javnim preduzećima direktno ne favorizuje javna preduzeća u odnosu na druga privredna društva u obavljanju poslovnih aktivnosti. Međutim, prisutna je praksa preferencijalnog statusa pred drugim javnim preduzećima, poreskoj upravi, javnim fondovima (Fondu zdravstvenog osiguranja i Fondu penzijsko invalidskog osiguranja) ministarstvima i agencijama koje su zadužene za isplate subvencija.

Plastičan primjer su "Željeznice RS" a.d. Doboj kojima je omogućen preferencijalni status kod Fonda zdravstvenog osiguranja RS.

Zakon o javnim preduzećima ne dozvoljava direktni uticaj vlasti na operativni rad javnih preduzeća, ali je on vidljiv u praksi, kroz primjere u kojima ministri predstavljaju i javno brane podatke o poslovanju pojedinih javnih preduzeća. Osim toga, lideri političkih stranaka često u javnosti iznose izjave da je "njima pripalo mjesto direktora" ili "nadzorni odbor". Jedan od primjera ovakve prakse i pritisaka je slučaj direktora Elektrodistribucije a.d. Pale, Ljubomira Mrde, koji je kao član SNSD-a imenovan na mjesto direktora ovog elektrodistributivnog preduzeća gdje Akcijski fond RS ima 65% vlasništva. Putem "koalicionog sporazuma" dogovoreno je da mjesto direktora Elektrodistribucije a.d. Pale pripada DNS-u (sa navođenjem imena lica koje bi trebalo biti direktor) i da bi gospodin Mrda trebao podnijeti ostavku. Pošto on to nije učinio, vršen je politički pritisak na Nadzorni odbor da smijeni gospodina Mrdu. S obzirom na to da se Nadzorni odbor oglušio o ovakve zahtjeve, ministar finansija u Vladi RS, Zoran Tegeltija, je kao predstavnik

državnog kapitala tražio sazivanje sjednice Skupštine na kojoj bi se razriješio Nadzorni odbor, što je i dovelo do nezakonite smjene Nadzornog odbora. Slučaj je razmatran i pred Okružnim privrednim sudom Istočno Sarajevo, koji je potvrdio nezakonitost smjene, te van snage stavio nezakonite odluke o smjeni Nadzornog odbora, pa samim tim i Mrde. Sud je naložio i da se "smijenjeni" NO ponovo vrati u svoju funkciju.⁹¹

Iako je propisana procedura izbora i imenovanja lica na izvršne funkcije u javnim preduzećima, ovakvim "koalicionim sporazumima" se direktno krši veći broj zakonskih i podzakonskih akata. Na isti način se krše propisi smjenama direktora javnih preduzeća usljed promjena u raspodjelama između koalicionih partnera ili unutarstranačkih dogovora, što je također dovelo do sudskih sporova koji su rezultirali nalogima za obeštećenje nezakonito smijenjenih direktora javnih preduzeća.⁹²

Kada je u pitanju rodna ravnopravnost, prema rezultatima upitnika, u 36% odbora nema žena, dok u 15% odbora čine većinu članova. S obzirom na to da su u EU žene članovi odbora u 23,3% najvećih kompanija, može se konstatovati da je u BiH kod javnih preduzeća situacija potpuno zadovoljavajuća što se tiče polne strukture.

Što se tiče broja održanih sjednica, kod 89% ispitanih javnih preduzeća održava se više od pet sjednica nadzornih odbora godišnje, a kod 61,5% se održava više od sedam sjednica. Zakonima o privrednim društvima (RS i FBiH) je regulisano da se održava minimalno četiri sjednice odbora godišnje. U EU u 2007. godini godišnji prosjek sjednica odbora je bio 8,7.

Što se tiče poslovnog iskustva članova odbora, kod 17,5% ispitanih javnih preduzeća većinu članova nadzornog odbora čine članovi sa do deset godina radnog iskustva, dok kod 32,5% većina članova ima preko 20 godina radnog iskustva.

U strukturi članova odbora, u skladu sa međunarodnom praksom, neophodan je miks znanja, različitih vještina, polna, stručna, generacijska različitost. U zakonskoj regulativi u BiH nema specificiranih odredbi da struktura odbora treba da obezbjeđuje miks različitih vještina, znanja, iskustava, polnu, starosnu, stručnu i drugu različitost.

Ono što se može zaključiti iz istraživanja je da članovi odbora dominantno imaju visoku stručnu spremu.

Što se tiče profesija članova odbora, najzastupljenije su diplomirani ekonomista ili diplomirani pravnik. Međutim, primjetno je da kod kompanija koje se bave specifičnim tehničkim poslovima (vodovodi, aerodromi, distribucija električne energije) većinu čine diplomirani ekonomista, a čak su prisutni profesori geografije, istorije, i sl. Takođe je bitno naglasiti da su kod kompanija koje se bave distribucijom električne energije članovi odbora diplomirani inženjeri elektrotehnike rijetkost.

U praksi je prisutno da izvještaj o radu komunalnih preduzeća u RS pred lokalnim parlamentom podnosi direktor, a ne predsjednik nadzornog odbora koji bi po korporativnoj strukturi bio pozvaniji da izvještava, jer faktički izvještava organ jedinog ili većinskog vlasnika. „Uredbom o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine“ koju je donijela Vlada FBiH 2016. godine je u članu 12. definisano da: „Predsjednik i članovi nadzornih odbora, imenovani ispred državnog kapitala, dužni su postupati u skladu sa interesima vlasnika kapitala, a predsjednik nadzornog odbora dužan je Vladi Federacije blagovremeno, a najmanje jednom tromjesečno dostaviti pisani izvještaj o radu nadzornog odbora“.

Zaključci

- ▶ Komisije za izbor i imenovanje članova nadzornih odbora svojim sastavom i ulogom ne obezbjeđuju nezavisnost u odlučivanju u postupku izbora potencijalnih članova nadzornih odbora. Analiza je pokazala da je rad komisija najčešće pro forme i da komisija bira članove koji su unaprijed "izabrani" političkim dogovorom;
- ▶ Uslovi i kriterijumi za izbor i imenovanje su uopšteni i ne razlikuju se kod javnih preduzeća iz različitih sektora, a kod 15% ispitanih javnih preduzeća se kriterijumi utvrđuju pred svaki izbor;
- ▶ Kriterijumi za rangiranje kandidata nisu javno objavljeni i svode se na subjektivne procjene članova komisije, što direktno omogućava izbor „politički podobnih“ članova odbora, pogotovo što je dominantna tehnika ocjenjivanja kandidata intervju;
- ▶ Dokumentacija o kandidatima se čuva u arhivama javnih preduzeća i nije javno objavljena. Takođe se ne objavljuju zapisnici

komisija;

- ▶ Prijedlozi kandidata za nadzorne odbore od strane komisija za izbor i imenovanje su obavezujući kod većine javnih preduzeća (61% ispitanih preduzeća);
- ▶ Praksa imenovanja članova koji nisu predstavnici državnog kapitala, odnosno koji nisu direktno ili indirektno povezani sa političkim partijama "koje kontrolišu" javno preduzeće gotovo i da ne postoji;
- ▶ Žene u odborima javnih preduzeća su više zastupljene u BiH nego što je to prosječno u EU, pošto u 64% ispitanih javnih preduzeća žene su članovi odbora, dok kod 15% čine većinu članova odbora;
- ▶ Miks različitih vještina, znanja, iskustva je manje prisutno. Što se tiče profesija, najzastupljenije su diplomirani ekonomista i diplomirani pravnik. Međutim, primjetno je da kod kompanija koje se bave specifičnim tehničkim poslovima (vodovodi, aerodromi, distribucija električne energije) većinu čine diplomirani ekonomista, a čak su prisutni profesori geografije, istorije.
- ▶ Bitno je naglasiti da kod kompanija koje se bave distribucijom električne energije diplomirani inženjeri elektrotehnike su rijetkost. Iako je propisana procedura izbora i imenovanja lica na izvršne funkcije u javnim preduzećima, "koalicionim sporazumima" lidera političkih partija se direktno krši veći broj zakonskih i podzakonskih akata.
- ▶ Zakon o javnim preduzećima direktno ne favorizuje javna preduzeća u odnosu na druga privredna društva u obavljanju poslovnih aktivnosti. Prisutna je praksa preferencijalnog statusa koji uživaju javna preduzeća u poslovnim odnosima sa drugim javnim preduzećima (posebno izraženo kroz kašnjenja u plaćanju, odnosno reprograme plaćanja obaveza za električnu energiju i vodu, te poreza poreskoj upravi), javnim fondovima (Fondu zdravstvenog osiguranja i Fondu penzijsko-invalidskog osiguranja), ministarstvima i agencijama koje su zadužene za isplate subvencija.

Preporuke

- ▶ Neophodno je pooštriti kriterijume za izbor članova nadzornih odbora. U zakonima o javnim preduzećima (FBiH, RS i BD) unijeti opšte uslove za članove odbora, i to minimalno:
 - ▶ visoku stručnu spremu;
 - ▶ pet godina radnog iskustva u oblastima koje su bliske osnovnoj djelatnosti koju obavlja javno preduzeće;
 - ▶ tri godine radnog iskustva na rukovodnim pozicijama;
 - ▶ prednost kod izbora trebaju imati kandidati sa iskustvom u radu odbora;
- ▶ U podzakonskim aktima u RS i BD BiH ugraditi odredbe o obaveznoj obuci radi sertifikovanja članova odbora, kao i obavezu kontinuirane obuke, te odredbe o mogućem sankcionisanju putem gubitka sertifikata (ovo ugraditi i u podzakonskoj regulativi FBiH);
- ▶ Sankcionisanje članova odbora vezati za revizorsko mišljenje sa rezervom te kontinuirano poslovanje sa gubitkom i negativnim gotovinskim tokom (tokom dvije godine uzastopno);
- ▶ Podzakonskim aktima insistirati na miksu vještina i znanja članova nadzornog odbora;
- ▶ Ne limitirati naknade za članove nadzornih odbora sa ciljem motivacije kvalitetnih kandidata sa bogatim poslovnim iskustvom. Uvesti limite na maksimalno učešće jednog lica u pet nadzornih odbora javnih preduzeća;
- ▶ Uvesti obavezno objavljivanje zapisnika komisija za izbor i imenovanje sa pregledom glasanja članova;
- ▶ Uvesti obavezno objavljivanje podataka o obavezama javnih preduzeća po osnovu poreza i doprinosa na mjesečnom nivou, te u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardom 24 uvesti obavezu objavljivanja transakcija između javnih preduzeća.

⁹¹ <https://zurnal.info/novost/19579/bitka-oko-direktorske-fotelje-lijubomira-mrdu-brane-radnici-i-gradonacelnici-romanijske-regije>

⁹² <http://www.atvbl.com/tema-dana-koliko-su-nas-kostale-presude-zbog-politickih-otkaza/>

7. ODGOVORNOST JAVNIH PREDUZEĆA U BIH: ZAKON I PRAKSA

Sistem korporativnog upravljanja javnim preduzećima u BiH, prije svega se može okarakterisati kao dvoslojni sistem upravljanja, s klasičnom podjelom organa uprave na organ koji vrši nadzor nad poslovanjem javnog preduzeća, tj. nadzornog odbora i organ koji vrši operativno upravljanje preduzećem, tj. menadžment. Važeći zakonski okvir u velikoj mjeri reguliše i propisuje način upravljanja javnim preduzećima definišući ključne organe upravljanja i njihove nadležnosti.⁹³

Generalno, način upravljanja javnim preduzećima je slično regulisan na entitetskom nivou s manjim razlikama na nivou Brčko distrikta. Zakon o javnim preduzećima RS⁹⁴ definiše javno preduzeće kao pravno lice koje je upisano u sudski registar kao privredno društvo u formi akcionarskog društva ili društva s ograničenom odgovornošću, radi obavljanja djelatnosti od opšteg interesa i u čijem osnovnom kapitalu Republika Srpska ili jedinica lokalne samouprave direktno ili indirektno ima većinsko vlasništvo, te da se na pitanja koja nisu uređena ovim zakonom primjenjuju odredbe Zakona o privrednim društvima RS.⁹⁵ Zakon propisuje sljedeće organe preduzeća: (i) skupština, (ii) nadzorni odbor i (iii) uprava (menadžment). S druge strane, Zakon o javnim preduzećima FBiH⁹⁶ definiše javno preduzeće kao pravno lice koje je upisano u sudski registar kao privredno društvo i koje obavlja djelatnost od javnog društvenog interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnog društvenog interesa koje utvrđuju opština, kanton ili FBiH ili pravno lice definisano kao javno preduzeće posebnim propisom, te da se Zakon o privrednim društvima FBiH⁹⁷ primjenjuje na pitanja koja nisu obuhvaćena ovim zakonom. Javna preduzeća se mogu osnovati kao dionička društva ili društva s ograničenom odgovornošću. Zakonom su predviđeni sljedeći organi preduzeća: (i) skupština, (ii) nadzorni odbor, (iii) uprava (menadžment) izričito propisujući da se radi o organima upravljanja i (iv) odbor za reviziju. Zakon o javnim preduzećima BD BiH⁹⁸ se razlikuje na način da definiše javno preduzeće kao preduzeće koje obavlja djelatnosti od opšteg interesa iz oblasti energetike, komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti, koje Skupština Brčko distrikta BiH odredi kao takve i može se osnovati samo u obliku društva s ograničenom odgovornošću i navodi kao organ upravljanja samo upravu, pri čemu nadležnosti skupštine obnaša Skupština Brčko distrikta BiH.

Navedeni zakoni jako detaljno propisuju nadležnosti svakog poje-

dinačnog organa. No, unatoč formalnoj regulisanosti i uređenosti predmetne materije, većinu preduzeća s većinskim državnim kapitalom karakteriše veliki uticaj politike u imenovanja upravnih odbora i nadzornih odbora i sličan način upravljanja preduzećem, što se negativno reflektuje na način poslovanja istih jer na ovakav način postavljeni upravni i nadzorni odbori u potpunosti skidaju svu odgovornost sa sebe za loše poslovanje i prebacuju je na resorna ministarstva i vlade. Treba spomenuti i praksu da javnim preduzećima upravljaju pojedinci iz ministarstava u zavisnosti od sektora nad kojim je to ministarstvo nadležno. Tako ministarstvo nadležno za pitanje saobraćaja upravlja željeznicama, aerodromima, te preduzećima koja se bave pitanjima putne infrastrukture. Istovremeno, ministarstva nadležna za pitanja energetike upravljaju preduzećima iz energetskog sektora. To svakako utiče na isprepletenost odnosa koji se tiču upravljanja i nadzora nad samim javnim preduzećima s aspektom donošenja javnih politika u datim sektorima.

Dakle, sam proces imenovanja je veoma politizovan. Nominalno, skupština jedinice lokalne samouprave, kantona ili entiteta imenuje članove nadzornog odbora i direktore ovih preduzeća, ali u praksi, u najvećoj mjeri, zavisi od međusobnih dogovora političkih partija. Politizacija je povezana s procesom donošenja odluka u kom su prioritet politički ciljevi (npr. maksimizacija broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa kao „socijalne“ kategorije). Takav vid odlučivanja u javnim preduzećima uvijek dugoročno gura ova preduzeća u velike probleme. Na primjer, prema raspoloživim informacijama⁹⁹, jako rijetko se može pronaći preduzeće u komunalnoj djelatnosti koje nema navedene probleme s viškom radnika i koje ima dobre ekonomsko-finansijske pokazatelje. Drugo, na ovaj način se stvara neprofesionalni i zavisni menadžment javnih preduzeća koji nisu upoznati s osnovama dobrog poslovanja, menadžmenta, poslovnih i javnih finansija, a kamoli s osnovama i samim pojmom korporativnog upravljanja, uprkos tome što je poznavanje i usavršavanje s istim principima izričito propisano Uredbom o usavršavanju predsjednika i članova nadzornih odbora i uprava privrednih društava s učešćem državnog kapitala kontinuirano usavršavanje u navedenim oblastima.¹⁰⁰ Ako izuzmemo elektroenergetski i telekomunikacijski sektor, te namjensku industriju, većina javnih preduzeća ostvaruje loše poslovne rezultate, nemaju dovoljne podsticaje za povećavanje efikasnosti i suočena su s pritiscima da cijene roba/usluga drže na socijalno prihvatljivom nivou; kao rezultat, nivo investicija je nizak i ugrožava

dugoročnu održivost poslovanja nekih od ovih preduzeća. Ovakav način upravljanja doveo je do toga da postoji manji broj kvalitetnih menadžera koji, gledajući isključivo tržišne uslove privređivanja, ne mogu da se uklope u zadate okvire. Posljedica jeste značajno i nekontrolisano rasipanje javnih sredstava, kontinuirano gomilanje gubitaka, praćeno umanjnjem ukupnog kapitala bez ikakve odgovornosti upravnih i nadzornih odbora. Može se reći da su javna preduzeća postala „savremene privredne socijalne ustanove“ za zbrinjavanje velikog broja nezaposlenih po raznim osnovama, bez ikakve ekonomske opravdanosti za zapošljavanjem, što u konačnici značajno opterećuje poslovanje i konačnu cijenu gotovog proizvoda.¹⁰¹

Svaki entitet ima nekoliko zahtjeva u pogledu izvještavanja od strane javnih preduzeća, u skladu s različitim zakonima i propisima. U praksi, javna preduzeća pripremaju osnovne finansijske izvještaje. Ostali oblici izvještavanja su uglavnom minimalni. Među izostavljene elemente godišnjih izvještaja spadaju ciljevi javnog preduzeća, predvidivi faktori rizika i upravljanje rizicima, pitanja koja se odnose na zainteresovane strane, izvještaje o planovima i ostvarenju rezultata, te strukture i politike upravljanja. Mali broj javnih preduzeća priprema godišnje izvještaje dosljedno međunarodnoj praksi, a još manje informišu tržište i opštu javnost o prirodi i obimu preuzetih obaveza, kao i o njihovom sveukupnom uticaju na resurse i ekonomske rezultate javnih preduzeća. Podacima se može pristupiti iz više različitih izvora, jer su iscjepkani i mogu biti nepotpuni.

Pravni okvir u BiH ne predviđa neovisnu centralizovanu koordinacijsku jedinicu koja bi imala ključnu ulogu u sistemu izvještavanja i praćenja uspjehnosti javnih preduzeća. Međutim, uopšteno govoreći, važeći zakonski okvir je uspostavio interni sistem izvještavanja s ciljem redovnog praćenja i procjene uspjehnosti javnog preduzeća kako bi im pomoglo da postignu svoje ciljeve rezultate, da resursi za te programe budu korišteni konzistentno s navedenim ciljevima i da programi budu zaštićeni od prevara, nenamjenskog trošenja i pogrešnog upravljanja i da su dobijene informacije pouzdane, pravovremeno pribavljene, održavane i korištene za izvještavanje i donošenje odluka o njima.

Interna revizija je propisana na entitskom nivou zakonima o javnim preduzećima kojima se uspostavljaju odbori za reviziju te odjeljenje (odjel) za internu reviziju u javnim preduzećima. Takođe, Zakonom

o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH¹⁰² i Zakonom o sistemu finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske, kojima se propisuje interna revizija u javnom sektoru, propisuje se obaveza provođenja interne revizije i u javnim preduzećima.¹⁰³ Na nivou Brčko distrikta BiH interna revizija nije propisana kao što je predviđeno zakonima entiteta.¹⁰⁴

Zakon o javnim preduzećima FBiH propisuje kao jedan od organa upravljanja i odbor za reviziju. Odjel za internu reviziju formira se u javnim preduzećima koja zapošljavaju više od 100 radnika, a u preduzećima koja zapošljavaju manje od 100 radnika formira se odbor za reviziju i angažuje nezavisni revizor koji podnosi godišnji izvještaj o izvršenoj reviziji javnog preduzeća na internet stranici javnog preduzeća, odnosno njegovog većinskog vlasnika.

Uprava je dužna i odgovorna za primjenu preporuka odbora za reviziju u rokovima koje u pogledu njihove realizacije utvrdi odbor za reviziju. Uprava može na jednog od svojih članova prenijeti ovu dužnost, ali je i dalje odgovorna za njihovu realizaciju.

Nadležnosti interne revizije u skladu sa članom 3. Zakona o internoj reviziji u javnom sektoru FBiH su sljedeće: (i) identifikacije rizika, ocjene rizika i upravljanja rizikom od uprave organizacije; (ii) ispunjavanje zadataka i postizanje definisanih ciljeva organizacije; (iii) ekonomične, efikasne i djelotvorne upotrebe resursa; (iv) usklađenosti sa uspostavljenim politikama, procedurama, zakonima i regulativama; (v) čuvanja sredstava organizacije od gubitaka kao rezultata svih vidova nepravilnosti; (vi) čuvanje integriteta i vjerodostojnosti informacija, računa i podataka, uključujući procese internog i eksternog izvještavanja.

Rukovodilac organizacije je odgovoran za uspostavljanje i funkcionisanje adekvatne i efikasne funkcije interne revizije koja se uspostavlja na jedan od sljedećih načina: (i) uspostavljanjem jedinice za internu reviziju i (ii) uspostavljanjem zajedničke jedinice za internu reviziju. Kriteriji za određivanje obaveznika uspostavljanja i načina uspostavljanja funkcije interne revizije određuju se na osnovu: a) nivoa organizacione klasifikacije za budžet i budžetske korisnike Federacije, b) iznosa usvojenog budžeta, c) broja zaposlenika, d) kompleksnosti transakcija i e) stepena rizika.

Kriteriji za uspostavljanje jedinice za internu reviziju u skladu sa

⁹³ Privredna društva i javna preduzeća su regulisana samo na entitetskom nivou i nivou Brčko distrikta, ne i na državnom nivou

⁹⁴ Zakon o javnim preduzećima RS (Službeni glasnik RS br. 75/04,78/11)

⁹⁵ Zakon o privrednim društvima RS (Službeni glasnik RS br.127/08,58/09,100/11,67/13,100/17)

⁹⁶ Zakon o javnim preduzećima FBiH (Službene novine FBiH br. 8/05,81/08,22/09,109/12)

⁹⁷ Zakon o privrednim društvima FBiH (Službene novine FBiH br. 81/15)

⁹⁸ Zakon o javnim preduzećima BD BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta br.15/06,5/07,19/07,1/08,24/08,17/06)

⁹⁹ Izjava Miće Mičića, predsjednika Saveza opština i gradova, mart 2013. godine, Edapedija

¹⁰⁰ Sl. novine FBiH, br. 71 od 11. novembra 2009, 33/10, 23/11, 83/11, 2/13, 80/13, 48/15, 60/16, 88/17

¹⁰¹ E. Trhulj, S. Buljan, „Stanje i perspektive u javnim (komunalnim) preduzećima u BiH, Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, XIII međunarodni ekonomski forum „Korporativno upravljanje u BiH - Kako i kuda dalje“, Dubrobnik 2013.

¹⁰² Službene novine FBiH 47/08, 101/16

¹⁰³ Službeni glasnik RS 91/16

¹⁰⁴ Zakon o budžetu Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH br. 34/08, 40/15, 39/17)

Pravilnikom o kriterijima za uspostavljanje jedinica za internu reviziju u javnom sektoru u FBiH¹⁰⁵ su:

- a) broj zaposlenih veći od 200,
- b) ukupan godišnji budžet veći od 10.000.000,00 KM,
- c) nivo izvršenih transakcija ili ostvarivanje prihoda od djelatnosti, koji ukupno premašuje iznos od 15.000.000,00 KM,
- d) rizik, koji predstavlja vjerovatnoću nastanka događaja, a koji može da utiče na ostvarivanje ciljeva organizacije.

Kriteriji se smatraju ispunjenim kad je ispunjen najmanje jedan od gore navedenih kriterija.

Na sličan način je regulisano i u RS gdje je Zakonom o javnim preduzećima propisana obaveza uspostavljanja odbora za reviziju, odnosno odjeljenja za reviziju. Nadležnosti interne revizije u skladu sa članom 16. Zakona o sistemu finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske su: (i) planiranje poslova revizije, identifikovanje i procjena prirode i nivoa rizika u vezi sa svakom aktivnošću kod subjekta; (ii) procjena adekvatnosti i efikasnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole u odnosu na: 1. identifikovanje, procjenu i upravljanje rizikom od rukovodioca subjekta, 2. usaglašenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, uputstvima za rad, internim aktima i ugovorima, 3. tačnost, pouzdanost i potpunost finansijskih i drugih poslovnih informacija, 4. efikasnost, efektivnost i ekonomičnost poslovanja, 5. zaštitu sredstava i informacija, 6. izvršavanje zadataka i postizanje ciljeva i 7. davanje preporuka subjektu za poboljšavanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Interna revizija se može uspostaviti na jedan od sljedećih načina: (i) organizovanjem posebne organizacione jedinice za internu reviziju u okviru subjekta, koja je neposredno odgovorna rukovodiocu subjekta i (ii) obavljanjem interne revizije od Centralne jedinice za internu reviziju uspostavljene u okviru Ministarstva finansija za subjekte koji ne ispunjavaju uslove za organizovanje posebne organizacione jedinice u skladu sa ovim zakonom.

Kriteriji za uspostavljanje jedinice za internu reviziju, u skladu sa članom 19. Zakona, su:

- (i) da ima operativni budžet koji je veći od 10.000.000 KM godišnje,
- (ii) da ima u radnom odnosu više od 200 zaposlenih i izvršava

transakcije čiji je iznos veći od 15.000.000 KM godišnje, ukupan promet u bruto bilansu uz izuzetak subjekata za koje se utvrdi da imaju visok stepen rizika, obavezni su da uspostave jedinicu interne revizije uz pribavljanje mišljenja CHJ-a na Pravilnik jedinice za internu reviziju u dijelu koji se odnosi na internu reviziju.

Dakle, relevantni zakoni o reviziji¹⁰⁶ nameću obavezu uspostavljanja sistema efikasne interne revizije u javnom sektoru, a time i u javnim preduzećima i organizacijama u kojima je država većinski vlasnik kao i obavezu sistematičnog pregleda i ocjenu upravljanja rizikom, internih kontrola i rukovođenja organizacijom, što uključuje politike i procedure i aktivnosti javnih preduzeća. Također, definisana je obaveza revizije adekvatnosti i efikasnosti sistema za finansijsko upravljanje i kontrole u samim preduzećima. Centralne jedinice za harmonizaciju (CJH) pri ministarstvima finansija na državnom i entitetskom nivou su zadužene za nadzor nad primjenom propisa iz oblasti interne revizije, koordinaciju rada jedinica interne revizije u organizacijama i preduzećima, te izvještavanja o aktivnostima interne revizije. Iako je svako preduzeće u većinski državnom vlasništvu u obavezi da uspostavi sistem interne revizije, jako je veliki broj subjekata bez uspostavljene ove funkcije.¹⁰⁷ Prema posljednjem dostupnom izvještaju o reviziji učinaka interne revizije u FBiH¹⁰⁸, u javnom sektoru FBiH 73 organizacije su obavezne da uspostave jedinicu za unutarnju reviziju. Funkciju interne revizije sistematizovalo je njih ukupno 48, međutim, jedinice po svom mjestu u organizaciji i opisu aktivnosti nisu usklađene s važećom regulativom. Također, postoje institucije koje nisu poduzele nikakve aktivnosti vezano za uspostavljanje funkcionalne jedinice unutarnje revizije u skladu sa zakonskim propisima i standardima. Navedeno je, također, da radna mjesta internog revizora i rukovodioca odjela interne revizije nisu prepoznata Zakonom o državnoj službi FBiH, dok je u Zakonu o plaćama i naknadama u organima vlasti u FBiH propisan koeficijent za unutarnjeg revizora, ali ne i za rukovodioca JIR-a, što dovodi do neujednačene prakse u organima uprave prilikom sistematizovanja radnih mjesta i utvrđivanja odluke o koeficijentima.

Prema posljednjem godišnjem revizorskom izvještaju o učincima interne revizije¹⁰⁹ za FBiH, navedeno je da je veći dio budžetskih korisnika pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji uspostavio internu reviziju (s jednim ili više izvršilaca), ali su samo djelimično ili

nikako popunjeni i da se ne može potvrditi da je osigurano nadgledanje, praćenje i relevantno izvještavanje o funkcionisanju sistema internih kontrola kod budžetskih korisnika, u cilju identifikovanja slabosti i predlaganja mjera za njihovo otklanjanje, što može imati uticaja na tačan i istinit prikaz stanja imovine i obaveza, kao i rezultata poslovanja u finansijskim izvještajima. Nadalje, jedan od zajedničkih problema u oba entiteta jeste što se dokumenti interne revizije ne pozivaju na međunarodne računovodstvene standarde niti su s istima usklađeni. Nadalje, prema Izvještaju revizije učinaka¹¹⁰ organizacije i funkcionisanju interne revizije u javnom sektoru u RS utvrđeno je da se, unatoč zahtjevima pravne i profesionalne regulative, interna revizija pozicionira kao posebna organizaciona jedinica u nadležnosti rukovodioca institucije i na taj način osigurava organizaciona i funkcionalna nezavisnost od drugih organizacionih jedinica i drugih rukovodioca institucija, veći broj jedinica interne revizije je organizaciono pozicioniran u neposrednoj nadležnosti rukovodioca institucije pri čemu se gubi funkcionalna nezavisnost i objektivnost kao ključne karakteristike interne revizije. Također, utvrđeno je da uslijed neprovođenja aktivnosti planiranih Akcionim planom i nedonesena akta predviđena Zakonom imali su uticaja na dinamiku uspostavljanja funkcije interne revizije, organizaciono pozicioniranje, unutrašnju organizaciju, razvoj, funkcionalnost, profesionalni razvoj, razumijevanje mjesta i uloge interne revizije u javnom sektoru kao bitne pretpostavke ostvarivanja utvrđene misije interne revizije.¹¹¹

Opšta karakteristika je da je nadzor nad aktivnostima interne revizije nepotpun, formalan i administrativan. Postojeći način nadzora ne osigurava dodatni kvalitet izvještaja interne revizije i kvalitet preporuka. U javnom sektoru RS nije uspostavljen sistem praćenja rada i rezultata rada interne revizije, niti je unutar pojedinačnih institucija javnog sektora, koje imaju uspostavljenu funkciju interne revizije, uspostavljen i implementiran sistem praćenja rada interne revizije. U praksi se rad i rezultati rada interne revizije prate putem niza kvantitativnih pokazatelja koji se razlikuju od institucije do institucije. U praksi je izostala primjena kvalitativnih pokazatelja rada i rezultata rada interne revizije, kao što su pokazatelji o odnosima između vrsta revizijskog angažmana i njihove potencijalne dodatne vrijednosti, kvaliteta preporuka,¹¹² komentara i povratnih informacija revidiranih organizacionih jedinica, status preporuka, rezultati i efekti provedenih preporuka, primjena i uticaj primjene identifikovanih dobrih praksi. Nije moguće pratiti rad interne re-

vizije bez kvantitativnih pokazatelja, ali praksa interne revizije treba da uvaži kombinaciju kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja.¹¹³ Poseban problem neadekvatno uspostavljene funkcije interne revizije utiče i na rad eksterne revizije jer se nalazi interne revizije trebaju koristiti kao podloga za provođenje redovnih revizija od strane vrhovnih službi za reviziju javnog sektora.

S druge strane, postoji razlika u dostignutom nivou razvoja eksterne revizije u odnosu na internu reviziju, naročito u javnom sektoru koji obuhvata i javna preduzeća.¹¹⁴ Eksternu provjeru kvaliteta aktivnosti interne revizije vrše entitetske službe za reviziju institucija, te redovnu godišnju provjeru kvaliteta aktivnosti interne revizije vrše entitetske CHJ na osnovu godišnjih izvještaja interne revizije, koje također vrše povremenu provjeru kvaliteta aktivnosti po potrebi pregledom cjelokupnog vršenja interne revizije. Jedinica interne revizije može biti predmet eksternog pregleda kontrole kvaliteta koji se izvršava najmanje jednom svakih pet godina da bi se utvrdila usklađenost poslovanja interne revizije sa standardima profesionalne prakse interne revizije. Međutim, aktivnosti CJH-a u proteklom periodu nisu bile u funkciji razvoja interne revizije. Kapaciteti CJH-a su nedovoljni da bi ona mogla da ostvaruje utvrđenu ulogu. CJH je prepoznata kao ključna u razvoju interne revizije. U posmatranom periodu nije realizovala aktivnosti predviđene Akcionim planom za realizaciju Strategije i nije dala potreban i očekivan doprinos razvoju interne revizije. Analiza uloge CJH-a, u skladu sa Zakonom o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru, ukazuje da ona nema dovoljne kapacitete za izvršavanje utvrđene uloge.¹¹⁵

Što se tiče stanja eksterne revizije, u godišnjem revizorskom izvještaju Glavne službe za reviziju javnog sektora RS¹¹⁶ za 2016. godinu, navodi se da je jedan od osnovnih problema u praćenju realizacije preporuka revizije učinka nedostatak kapaciteta u Glavnoj službi za reviziju, kako bi se u kontinuitetu moglo pratiti postupanje revidiranih institucija po izvještajima revizije učinka, postupanje po akcionim planovima i realizacija mjera i aktivnosti iz akcionih planova, te njihovi efekti. Konkretno, u okviru izdatih revizijskih izvještaja u periodu od 01.09.2015. do 31.08.2016. godine (ukupno 69) Glavna služba za reviziju dala je ukupno 487 preporuka, od kojih se na otklanjanje nepravilnosti i grešaka uočenih u finansijskim izvještajima odnosi 281, a na otklanjanje uzroka neusklađenosti poslovanja 206. Za javna preduzeća, javne ustanove

¹⁰⁶ Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH (Službene novine FBiH 47/08, 101/16) i Zakon o sistemu finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske (Službeni glasnik RS 91/16)

¹⁰⁷ Izvještaj revizije učinka RU 005-16, Organizacija i funkcionisanje interne revizije u javnom sektoru Republike Srpske

¹⁰⁸ Uspostava i funkcionisanje interne revizije u javnom sektoru u FBiH, juni 2016. godine dostupno na <http://www.vrifiib.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7607>, (izvještaj obuhvata period 2013-2014. godine)

¹⁰⁹ Godišnji revizorski izvještaj o najvažnijim nalazima i preporukama za 2016/2017. godinu, Ured za reviziju institucija u FBiH, Sarajevo, novembar 2017. godine, dostupno na http://www.vrifiib.ba/javni-izvj/pdf/Godisnji_revizorski_izvjestaj_2016_2017_bos_BS_stampa_web.pdf

¹¹⁰ Godišnji revizorski izvještaj o najvažnijim nalazima i preporukama za 2016/2017. godinu, Ured za reviziju institucija u FBiH, Sarajevo, novembar 2017. godine, dostupno na http://www.vrifiib.ba/javni-izvj/pdf/Godisnji_revizorski_izvjestaj_2016_2017_bos_BS_stampa_web.pdf

¹¹¹ Izvještaj revizije učinka RU 005-16, Organizacija i funkcionisanje interne revizije u javnom sektoru Republike Srpske – str.24

¹¹² Ibid str. 34

¹¹³ Ibid str. 40

¹¹⁴ D. Kulina, „Problemi u funkcionisanju interne revizije u javnim preduzećima Republike Srpske“, naučni časopis za ekonomiju, stručni rad 03/16

¹¹⁶ Godišnji revizorski izvještaj za 2016. godinu Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Banja Luka, avgust 2016, str. 31, dostupno na http://www.gsr-rs.org/static/uploads/izvjestaji_o_radu/RG001-16_lat.pdf

i jedinice lokalne samouprave čije su revizije izvršene u periodu od 01.09. do 31.12.2015. godine dato je 197 preporuka, za ministarstva i druge korisnike budžeta, fondove socijalne sigurnosti, jedinice lokalne samouprave i javna preduzeća (period revizije od 01.01. do 31.8.2015.) dato je 290 preporuka. Prema podacima iz Javnog registra revizorskih preporuka (dostupan na web sajtu Glavne službe za reviziju), status provjerenih preporuka sa 31.08.2016. godine je sljedeći:

- (i) 57,83% odnosi se na potpuno provedene preporuke,
- (ii) 20,87% na djelimično provedene i
- (iii) 21,30% na neprovedene preporuke.

Glavna služba za reviziju, nažalost, nema dovoljno raspoloživih kapaciteta da u relativno realnom vremenu provjeri status svih datih preporuka, što predstavlja poseban problem u vezi sa preporukama datim subjektima kod kojih se revizija ne provodi redovno (javna preduzeća, jedinice lokalne samouprave i drugo).¹¹⁷

Što se tiče stanja u FBiH, u 73 obavljene finansijske revizije za 2016. godinu, revidiranim subjektima dato je ukupno 1.449 preporuka. Istovremeno, u postupku obavljanja revizija, samo kod 30 subjekata revizije izvršena je ocjena postupanja po preporukama po izvještajima prethodnih godina. Kod 13 subjekata nije vršena ocjena postupanja po preporukama, s obzirom na to da je od prethodne revizije proteklo 10 i više godina, a preostalih 30 subjekata revidirano je prvi put.¹¹⁸ Kao i prethodnih godina, konstatovano je da značajan broj preporuka koje su date u izvještajima o obavljenoj reviziji nije realizovan, što znači da nisu otklonjeni ranije utvrđeni propusti i nepravilnosti. Od ukupno 560 preporuka za 30 revidiranih subjekata kod kojih je vršena ocjena preporuka, realizovano je 160 (29%), djelimično je realizovano 113 (20%), nije realizovano 240 (43%) i neprovedivo je 47 (8%) preporuka.

Neophodno je naglasiti da zbog značajnog protoka vremena od vršenja zadnje revizije (10 i više godina) nije izvršena ocjena za 203 preporuke, što je posebno prisutno kod revizije općina i jednog broja budžetskih korisnika. S obzirom na navedeno, može se konstatovati da realizacija preporuka nije na zadovoljavajućem nivou i da bi u narednom periodu trebalo poduzeti sistemske mjere i aktivnosti na jačanju odgovornosti po osnovu korištenja javnog novca.¹¹⁹

Ključnu ulogu imaju interni odbori za reviziju kao komunikacijski

kanali između nadzornog odbora i menadžmenta, te eksterne i interne revizije i koji bi trebali vršiti nezavisnu, objektivnu i konsultantsku aktivnost kreiranu s ciljem da se doda vrijednost i unaprijedi poslovanje preduzeća, te pomaže preduzeću da ostvari svoje ciljeve osiguravajući sistematičan, discipliniran pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima upravljanja. U ostvarivanju uloge komunikacijskog kanala odbor za reviziju ima sljedeće dužnosti: imenovanje eksternog revizora, imenovanje direktora odjela interne revizije, razmatranje godišnje strategije rizika i plana revizije, osiguranje da interna revizija vrši posao prema predviđenom planu, da bude adekvatna i funkcionise u skladu sa standardima. Dakle, relevantni zakoni o reviziji nameću obavezu uspostavljanja sistema efikasne interne revizije u javnom sektoru, a time i u javnim preduzećima i organizacijama u kojima je država većinski vlasnik kao i obavezu sistematičnog pregleda i ocjenu upravljanja rizikom, internih kontrola i rukovođenja organizacijom, što uključuje politike i procedure i aktivnosti javnih preduzeća.

Pored navedenih izazova, 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 teško da mogu od obima redovnog posla da kvalitetno učestvuju u radu navedenih odbora. Tako je identifikovano da je jedan od izvršnih direktora javnog preduzeća Pošte Republike Srpske bio angažovan u sedam javnih preduzeća kao član odbora za reviziju.¹²⁰ Vlada RS 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.¹²¹

Iako je zakonom definisana obaveza da odbor za reviziju podnosi izvještaj na svakoj godišnjoj skupštini, uglavnom je riječ o veoma površnim izvještajima bez značajnijih razmatranja studija rizika u kojima su prikazane pojedinosti u pogledu rizičnih područja, te ugovora koji su zaključeni između javnih preduzeća i povezanih lica.¹²²

Organi upravljanja javnih preduzeća su regulisani kako entitetskim zakonima o privrednim društvima (ZPD), tako i entitetskim zakonima o javnim preduzećima (ZJP). ZJP RS predviđa sljedeće organe preduzeća; (i) skupština, (ii) nadzorni odbor i (iii) uprava (menadžment). S druge strane, ZJP FBiH predviđa sljedeće organe: (i)

skupština, (ii) nadzorni odbor, (iii) uprava (menadžment), izričito propisujući da se radi o organima upravljanja i (iv) odbor za reviziju. Oba zakona prave jasnu distinkciju između nadležnosti odbora i uprave. U FBiH, postupak imenovanja i razrješenja nadzornog odbora i ostala pitanja koja se odnose na upravljanje u društvima s učešćem državnog kapitala¹²³ uređuje se Uredbom o vršenju ovlaštenja organa Federacije Bosne i Hercegovine u privrednim društvima s učešćem državnog kapitala. , odnosno, ovlaštenja na osnovu učešća državnog kapitala vrši Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada Federacije), neposredno ili putem federalnih

organa uprave (federalnih ministarstava i federalnih uprava) i federalnih upravnih organizacija.

Tabelarni prikaz nadležnosti nadzornog odbora i uprave FBiH, RS i BD

FBiH Zakon o privrednim društvima i Zakon o javnim preduzećima	
Nadzorni odbor	Uprava
<p>Član 257. ZPD</p> <p>Nadzorni odbor dioničkog društva nadležan je da:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. nadzire poslovanje dioničkog društva, usvaja poslovne strategije društva i planove poslovanja; b. nadzire rad uprave, te odobrava odluke strateškog karaktera; c. usvaja izvještaj uprave o poslovanju po polugodišnjem i godišnjem obračunu s bilansom stanja i bilansom uspjeha i izvještajem revizije; d. podnosi skupštini godišnji izvještaj o poslovanju dioničkog društva koji obavezno uključuje finansijski izvještaj i izvještaje revizora, nadzornog odbora i odbora za reviziju; e. bira predsjednika nadzornog odbora; f. bira upravu i sekretara društva; g. predlaže raspodjelu i način upotrebe dobiti i način pokrića gubitka; <p>Član 257. ZPD</p> <p>Nadzorni odbor dioničkog društva nadležan je da:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. nadzire poslovanje dioničkog društva, usvaja poslovne strategije društva i planove poslovanja; b. nadzire rad uprave, te odobrava odluke strateškog karaktera; c. usvaja izvještaj uprave o poslovanju po polugo- 	<p>Član 23. ZPD</p> <p>Uprava organizira rad i rukovodi poslovanjem, zastupa i predstavlja društvo i odgovara za zakonitost poslovanja društva.</p> <p>Član 11. ZJP FBiH</p> <p>a) Pored nadležnosti utvrđenih u Zakonu o privrednim društvima uprava je nadležna i za:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. izvještavanje nadzornog odbora na zahtjev nadzornog odbora; b. provedbu etičkog kodeksa; c. izradu i nadgledanje realizacije planova poslovanja; d. izradu provedbenih propisa za postupak nabavki i provedbu Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 49/04, 19/05, 52/05, 94/05, 8/06, 24/06 i 70/06); e. pripremu prijedloga o raspodjeli dobiti; f) zapošljavanje i otpuštanje zaposlenika u skladu s postupcima utvrđenim u poslovniku ili poslovnicima te važećim zakonima.

¹¹⁷ Ibid. str. 26-27

¹¹⁸ Godišnji revizorski izvještaj o najvažnijim nalazima i preporukama za 2016/2017. godinu, Ured za reviziju institucija u FBiH, Sarajevo, novembar 2017. godine, str.16 dostupno na http://www.vrffbih.ba/javni-izvj/pdf/Godisnji_revizorski_izvjestaj_2016_2017_bos_B5_stampa_web.pdf

¹¹⁹ Ibid. str. 16

¹²⁰ Izvještaj Poreske uprave RS za potrebe Vlade RS, 2014.

¹²¹ www.vladars.net

¹²² Studija sistema nacionalnog integriteta - Bosna i Hercegovina 2015, Transparency International Bosna i Hercegovina, Banja Luka, 2015.

¹²³ Godišnji revizorski izvještaj o najvažnijim nalazima i preporukama za 2016/2017. godinu, Ured za reviziju institucija u FBiH, Sarajevo, novembar 2017. godine, str. 16 dostupno na http://www.vrffbih.ba/javni-izvj/pdf/Godisnji_revizorski_izvjestaj_2016_2017_bos_B5_stampa_web.pdf

dišnjem i godišnjem obračunu s bilansom stanja i bilansom uspjeha i izvještajem revizije;

- d.** podnosi skupštini godišnji izvještaj o poslovanju dioničkog društva koji obavezno uključuje finansijski izvještaj i izvještaje revizora, nadzornog odbora i odbora za reviziju;
- e.** bira predsjednika nadzornog odbora;
- f.** bira upravu i sekretara društva;
- g.** predlaže raspodjelu i način upotrebe dobiti i način pokrića gubitka;
- h.** odobrava kupovinu, prodaju, zamjenu, uzimanje ili davanje u lizing, uzimanje ili davanje kredita i druge transakcije imovinom, direktno ili posredstvom supsidijarnih društava u toku poslovne godine u obimu od 15% do 33% knjigovodstvene vrijednosti ukupne imovine dioničkog društva po bilansu stanja na kraju prethodne godine;
- i.** predlaže skupštini kupovinu, prodaju, zamjenu, uzimanje ili davanje u lizing, uzimanje ili davanje kredita i druge transakcije imovinom, direktno ili posredstvom supsidijarnih društava u toku poslovne godine u obimu većem od 33% knjigovodstvene vrijednosti ukupne imovine dioničkog društva po bilansu stanja na kraju prethodne godine;
- j.** imenuje predsjednike i članove pododbora zavisno o procijenjenim potrebama;
- k.** obrazuje povremene komisije i utvrđuje njihov sastav i zadatke;
- l.** saziva skupštinu društva;
- b)** odobrava emisiju novih dionica postojeće klase u iznosu do trećine zbira nominalne vrijednosti postojećih dionica i određuje iznos, vrijeme prodaje i cijenu ovih dionica koja ne može biti manja od prosječne tržišne vrijednosti postojećih dionica iste klase u 30 uzastopnih dana prije dana donošenja odluke.

Član 8. ZJP FBiH

Pored nadležnosti utvrđenih u Zakonu o privrednim društvima nadzorni odbor ima i sljedeće nadležnosti:

- a.** priprema poslovnike i predlaže ih skupštini;
- b.** priprema etički kodeks i predlaže ga skupštini;
- c.** vrši izbor kandidata odbora za reviziju i podnosi prijedlog za njegovo imenovanje skupštini;

- d.** razmatra provedbeni propis za postupak nabavke i nadzire njegovo provođenje;
- e.** daje mišljenje skupštini o prijedlogu uprave za raspodjelu dobiti;
- f.** daje ovlaštenja za aktivnosti koje su ograničene na osnovu odredaba ovog zakona;
- g.** daje upute direktoru za provođenje preporuka u vezi s uočenim nepravilnostima.

Upravljanje preduzećima u RS se razlikuje od FBiH u pogledu organa upravljanja društava s ograničenom odgovornošću. U praksi je najčešće dvodomno upravljanje društvom s ograničenom odgovornošću, dakle skupština, nadzorni odbor i jedan ili više direktora, dok u slučaju jednodomnog upravljanja, organi društva su skupština i jedan ili više direktora, što je slučaj u RS. Dakle, prema Zakonu o privrednim društvima u RS, za organ koji vrši nadzor nad poslovanjem društva koristi se naziv upravni odbor. Zakonom o privrednim društvima u RS predviđeno je postojanje upravnog odbora (u zatvorenim akcionarskim društvima tu funkciju može obavljati i direktor) i izvršnog odbora. Specifičnost ovakve organizacije je u

postojanju dvije vrste članova upravnog odbora: izvršni i neizvršni direktori, gdje najmanje dva neizvršna direktora moraju biti nezavisni. Neizvršni direktori imaju funkciju nadzora nad poslovanjem privrednog društva, odnosno, obavljaju funkciju koju je prije obavljao nadzorni odbor. S druge strane, izvršni odbori imaju funkciju upravljanja poslovanjem društva, te ga čine isključivo izvršni direktori. Dakle, zakonodavac je u slučaju upravnog odbora odstupio od klasične podjele nadzorne i pravne funkcije, približavajući pri tome neizvršne (nadzorne) i izvršne (upravljачke) direktore u upravnom odboru, što je karakteristika kombinovanih sistema uprave.¹²⁴

RS Zakon o privrednim društvima i Zakon o javnim preduzećima	
Nadzorni odbor	Uprava
<p>Član 7. ZJP RS</p> <p>Nadzorni odbor je nadležan da:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) nadzire rad uprave, b) donosi poslovnik o svom radu, c) predlaže statut, etički kodeks i druge akte skupštini, d) predlaže imenovanje i razrješenje članova odbora za reviziju, e) imenuje i razrješava članove uprave u skladu s postupcima utvrđenim statutom i zakonom, f) donosi smjernice o nabavci i vrši nadzor nad njihovim sprovođenjem, g) odobrava preporuke odbora za reviziju o raspodjeli dobiti, te drugim pitanjima, h) daje ovlaštenje za ograničene aktivnosti u skladu s 	<p>Član 10. ZJP RS</p> <p>(1) Upravu preduzeća (u daljem tekstu: uprava) čine direktor i izvršni direktori.</p> <p>(2) Nadležnost uprave je:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. izvještavanje nadzornog odbora na zahtjev nadzornog odbora, b. sprovođenje etičkog kodeksa, c. izrada i nadgledanje realizacije planova poslovanja, d. predlaganje i sprovođenje smjernica o nabavci te sprovođenje važećih propisa, e. utvrđivanje prijedloga o raspodjeli dobiti i pokriću gubitka, f. zapošljavanje i otpuštanje zaposlenih u skladu s postupcima utvrđenim aktima preduzeća i važećim zakonima,

ovim zakonom,
i) izdaje uputstva direktoru za sprovođenje istrage u vezi s učinjenim nepravilnostima,
j) daje prijedlog skupštini o poslovnoj saradnji i povezivanju s drugim preduzećima,
k) donosi odluke o investiranju u skladu sa zakonom i statutom,
l) daje prijedlog skupštini o osnivanju novih preduzeća,
m) saziva sjednice skupštine javnog preduzeća, osim javnih preduzeća u kojima Vlada vrši funkciju skupštine i utvrđuje prijedlog dnevnog reda,
n) utvrđuje prijedlog odluka skupštine javnog preduzeća i vrši kontrolu sprovođenja usvojenih odluka i
o) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i aktima preduzeća.

g. davanje prijedloga nadzornom odboru o poslovnoj saradnji i povezivanju s drugim preduzećima,
h. davanje prijedloga nadzornom odboru o investicionim odlukama u skladu s važećim zakonima o investicijama,
i. davanje prijedloga nadzornom odboru o osnivanju novih preduzeća,
j. obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i aktima preduzeća.

Član 152. ZPD RS

(1) Ako osnivačkim aktom društva s ograničenom odgovornošću nije drugačije određeno, direktor ili upravni odbor nadležan je za:

- a)** zastupanje društva i vođenje poslova društva u skladu s zakonom, osnivačkim aktom i ugovorom članova društva,
- b)** utvrđivanje prijedloga poslovnog plana,
- v)** sazivanje sjednica skupštine članova društva i utvrđivanje prijedloga dnevnog reda,
- g)** sprovođenje odluka skupštine članova,
- d)** određivanje dana s kojim se utvrđuje lista članova društva s pravom na obavještanje, dan utvrđivanja dividende i dan plaćanja dividende, glasanje i druga pitanja,
- đ)** zaključenje ugovora o kreditu,
- e)** utvrđivanje dana sticanja prava na učešće u dobiti i dana isplate učešća u dobiti, kao i dana sticanja prava glasa i drugih prava članova društva,
- ž)** davanje i opozivanje prokure i
- z)** druga pitanja određena osnivačkim aktom ili ugovorom članova društva.

(2) Ako je osnivačkim aktom društva s ograničenom odgovornošću tako određeno, direktor ili upravni odbor nadležan je i za:

- a)** izvršenje odluke o sticanju sopstvenih udjela i povlačenja i poništenja udjela,
- b)** utvrđivanje iznosa učešća u dobiti i
- v)** izdavanje obveznica ili drugih hartija od vrijednosti.

(3) Direktor ili članovi upravnog odbora mogu vršenje poslova o pitanjima iz st. 1. i 2. prenijeti na druga lica, ako osnivačkim aktom nije drugačije određeno.

U slučaju BD, bitno je napomenuti da ZJP BD predviđa samo upravni odbor i direktora kao organe koji organizuju rad i vode poslovanje javnog preduzeća.

U skladu sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, rad svakog javnog preduzeća nadgleda upravni odbor.

Brčko distrikt Zakon o javnim preduzećima	
Direktor	Uprava
<p>Član 23. ZJP</p> <p>(1) Direktor predstavlja i zastupa javno preduzeće. (2) Direktor, u odnosu na upravni odbor, priprema akte iz nadležnosti upravnog odbora, sprovodi odluke upravnog odbora i odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom javnog preduzeća, te drugim važećim propisima.</p>	<p>Član 14. ZJP</p> <p>(1) Pored nadležnosti koje proizilaze iz ostalih odredbi ovog zakona, upravni odbor javnog preduzeća:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) usvaja statut javnog preduzeća uz saglasnost osnivača; b) usvaja godišnji poslovni plan javnog preduzeća uz saglasnost osnivača; c) usvaja dugoročni plan razvoja javnog preduzeća uz saglasnost osnivača; d) odlučuje o statusnim promjenama javnog preduzeća uz saglasnost osnivača (podjela, spajanje i pripajanje), uz saglasnost osnivača; e) odlučuje o povećanju i smanjenju kapitala javnog preduzeća, uz saglasnost osnivača; f) odlučuje o unutrašnjoj organizaciji javnog preduzeća, uz saglasnost osnivača; g) vrši izbor i odobrava ugovor zaključen s eksternim revizorom; h) usvaja završni račun koji priprema direktor i dostavlja Skupštini Distrikta na odobrenje. <p>(2) Upravni odbor javnog preduzeća odlučuje i o drugim pitanjima iz svoje nadležnosti u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom javnog preduzeća, te drugim važećim propisima.</p>

Iz svega navedenog, proizilazi da je važeća regulativa nedovoljno detaljna u pogledu strateškog definisanja ciljeva i poslovanja od strane nadzornog odbora, te samo ZPD FBiH izričito propisuje u nadležnost nadzornog odbora obavezu usvajanja poslovne strategije društva, dok ZPD RS u članu 315. propisuje kao jednu od obaveza

upravnog odbora da izvještava skupštinu o namjeravanoj poslovnoj politici i o drugim načelnim pitanjima koja se odnose na vođenje poslova, uključujući i odstupanje od ranije utvrđenih razloga za to, najmanje jednom godišnje, što se može smatrati djelimičnim ispunjenjem navedenog principa.

S druge strane, Kodeks korporativnog upravljanja za preduzeća uvrštena na tržištu Sarajevske berze-burze vrijednosnih papira predviđa da bi nadzorni odbor trebalo da prati ostvarenje vizije, ciljeva i strategije društva¹²⁵, te da su nadzorni odbor i uprava javnog preduzeća dužni u potpunosti saradivati u najboljem interesu javnog preduzeća, te zajednički razmatrati i procjenjivati odluke o strateškim pitanjima.¹²⁶ S druge strane, Komisija za hartije od vrijednosti RS u Standardima korporativnog upravljanja u članu 15. propisuje da uprava izrađuje strategiju poslovanja javnog preduzeća, te osigurava njeno sprovođenje, te da treba da uspostavi odgovarajući sistem interne kontrole i upravljanja rizicima u preduzeću, te u članu 16. površno razrađuje pitanje donošenja strategije i odlučivanja upravnog/nadzornog odbora.

Dakle, pitanje strateškog odlučivanja je malo bolje razrađeno u standardima i kodeksima korporativnog upravljanja koji su doneseni za entitete, ali i dalje nedovoljno s aspekta OECD smjernica za korporativno upravljanje u javnim preduzećima. U pogledu obaveze definisanja ciljeva, akti o osnivanju društva su na raspolaganju kod nadležnog sudskog registra i mogu sadržavati ciljeve društva, iako u praksi akti mnogih dioničkih društava su uglavnom jednostavni. Propisi komisija za vrijednosne papire/hartije od vrijednosti u oba entiteta obavezuju na objavljivanje tekućih investicija i budućih planova u godišnjem izvještaju, međutim, poštivanje tih obaveza je minimalno.

Međutim, postojeća praksa ukazuje da članovi nadzornih odbora nisu dovoljno zainteresovani za rezultate rada, te predstavljaju uglavnom osobe koje se imenuju s ciljem dobivanja nadoknade za učešće u odborima, a ne s ciljem upravljanja i unapređenja poslovanja javnih preduzeća. Slično nam je potvrđeno u intervjuu sa jednim od članova nadzornog odbora¹²⁷, da u praksi članovi nadzornih odbora ne djeluju neovisno i u najboljem interesu javnog preduzeća, tj. njihovo djelovanje je apsolutno partijski orijentisano. Uprkos definisanoj ulozi i postojanju akata koji obrazlažu ulogu i mandate nadzornog odbora, najčešće članovi nadzornog odbora nisu upoznati sa svojim zadacima, a pogotovo nije razvijena svijest o zaštiti vlasništva građana i unapređenju poslovanja.

Izražene manipulacije u procesu imenovanja članova odbora reflektuju se i na način rada nadzornog odbora. Zaključak nadzornog odbora bi trebao da bude obavezujući, ali se ključni problem javlja

u činjenici da se nadzorni odbor ne bavi analizom poslovanja, niti radi u smjeru zaštite imovine, stoga ni zaključci ne vode u tom smjeru. Dakle, često su to osobe koje su u potpunosti nestručne. Njihov izbor je stvar dogovora stranaka na vlasti, uz jako malo odgovornosti za rezultate poslovanja datih preduzeća. Naime, zanemarljiv je broj osoba koje su do sada „odgovarale“ za loše rezultate rada, dok javnost uglavnom uopšte ne raspolaže podacima o njihovim rezultatima.

Javna preduzeća u BiH znatno su poslovno neefikasnija od privatnih korporacija i mnoga od njih posluju sa velikim gubicima. Jedan od ključnih razloga takvog stanja je nedovoljna korporativizovanost javnih preduzeća, odnosno nefunkcionisanje javnih preduzeća kao istinskih korporacija.

U skladu s važećom zakonskom regulativom, nadzorni odbor je obavezan da podnosi skupštini, između ostalih izvještaja, i godišnji izvještaj o poslovanju nadzornog odbora. Član 257. ZPD FBiH, tačka d) podnosi skupštini **godišnji izvještaj o poslovanju** dioničkog društva koji obavezno uključuje finansijski izvještaj i izvještaje revizora, **nadzornog odbora** i odbora za reviziju. ZPD RS ne propisuje izričito ovu obavezu, ali se iz sveukupne analize zakona i prakse može zaključiti da upravni odbor podnosi godišnji izvještaj o svom poslovanju i rezultatima poslovanja. U Brčko distriktu BiH u skladu sa Zakonom o javnim preduzećima BD, članom 18. stav (2) članovi upravnog odbora javnog preduzeća iz reda službenika zaposlenih u organima javne uprave i institucijama Brčko distrikta BiH dužni su podnositi kvartalne izvještaje o radu Vladi Brčko distrikta BiH i osnivaču.

Okvir korporativnog upravljanja bi trebao osigurati pravičan tretman svim dioničarima, uključujući manjinske i strane dioničare. Svi dioničari bi trebali imati priliku da ostvare efikasnu zaštitu svojih prava. Dakle, princip pravičnog tretmana dioničara je djelimično ispoštovan kroz primjenu sljedećih instituta u važećem entitetskom zakonodavstvu:

a) Jednakost, pravičnost i objavljivanje prava unutar i između klasa dionica

Dostupnost informacija o klasi dionica.

U oba entiteta, investitor može zatražiti od dioničkog društva da mu osigura izvadak iz Centralnog registra vrijednosnih papira/

hartija od vrijednosti u kojem se navode pojedinosti vezane za prava određenog vrijednosnog papira. Oni ne mogu zatražiti ove informacije direktno. Ukupan broj svih vrsta dionica emitovan od strane preduzeća se obično može naći na web stranici berze u godišnjim i polugodišnjim izvještajima, te u lokalnom sudskom registru, te da dioničari unutar iste klase imaju ista prava, te se smatraju jednakim.

b) Zaštita manjine od zloupotrebe većinskih dioničara, sredstva zaštite

Dioničari imaju niz zakonskih ovlasti koje su se ograničeno upotrebljavale u praksi.

Mogućnost sazivanja skupštine.

Dioničari u oba entiteta s najmanje 10% vlasništva mogu sazvati generalnu skupštinu dioničara i to tako što će poslati pismeni zahtjev sa svrhom okupljanja. U FBiH zahtjev se dostavlja nadzornom odboru, ukoliko nadzorni odbor ne reaguje dioničari mogu sazvati skupštinu direktno dostavljajući o tome pismenu obavijest Komisiji za vrijednosne papire. Dioničari, također, mogu sazvati skupštinu direktno ukoliko nadzorni odbor to ne učini u roku od pet mjeseci nakon isteka poslovne godine. U RS zahtjev se naslovljava na upravni odbor i ukoliko taj odbor ne sazove skupštinu, ista se može sazvati direktno, odnosno od strane nadzornog odbora. Ukoliko se, zbog nekog razloga, skupština ipak ne održi, dioničari mogu tražiti da im preduzeće otkupi njihove dionice.

c) Pravni lijekovi i zaštita manjinskih dioničara

Mogućnost osporavanja odluka na generalnoj skupštini.

U FBiH, dioničar koji nije bio prisutan na generalnoj skupštini društva jer nije bio adekvatno obaviješten ili čija se odluka ili neslaganje nisu adekvatno evidentirali, može putem suda da ospori i poništi odluku skupštine. U RS, dioničari s najmanje 10% vlasništva mogu putem suda da ponište odluku koju smatraju nezakonitom.

Mogućnost pokretanja sudskog postupka protiv članova odbora ili direktora.

U FBiH, dioničari ne mogu pokretati sudske postupke protiv članova odbora ili uprave za povredu dužnosti ili po osnovu drugih zakonskih odredbi. Jedino privredno društvo može pokrenuti građansku parnicu u takvim slučajevima. Derivatne tužbe nisu dozvoljene. U RS, dioničari s najmanje 10% vlasništva mogu tužiti članove upravnog, odnosno nadzornog odbora za nesavjesno postupanje pri donošenju odluka. Oni imaju pravo na naknadu štete i sud može poništiti

odluku koja je donesena nesavjesnim postupanjem odbora. Postupak se mora pokrenuti u roku od 90 dana od donošenja odluke. U određenim okolnostima, dioničar može podnijeti individualnu tužbu protiv „ovlasti preduzeća“. Nije jasno da li su takvi postupci već pokretani.¹²⁸ Prakse korporativnog upravljanja i mogućnosti zaštite prava manjinskih dioničara pred nadležnim sudskim organima nisu na zadovoljavajućem nivou. Relativno velika disperzija vlasništva, uzrokovana masovnom vaučerskom privatizacijom, čak i u malim preduzećima (promatrano iz aspekta veličine kapitala), nameće obavezu adekvatnijeg tretiranja zaštite prava manjinskih dioničara. Međutim, u javnim preduzećima koja su djelimično privatizovana se uopšte ne pridaje značaj ovoj problematici.

Prava na inspekciju.

U oba entiteta, dioničari mogu zahtijevati da izvrše uvid u dokumenta u prostorijama preduzeća. U FBiH, dioničari s 10% ili više dionica također mogu zahtijevati da odbor za reviziju izvrši reviziju, dok oni s 20% ili više dionica mogu zahtijevati posebnu provjeru od strane vanjskog revizora. U RS, odluka o usvajanju finansijskih izvještaja se može pobijati ako je sadržaj istih suprotan propisima kojima se isključivo ili pretežno štite interesi povjerilaca akcionarskog društva, nije izvršena nezavisna revizija finansijskih izvještaja koja se obavlja u skladu s zakonom ili to nisu obavila ovlaštena lica.

d) Pravičan tretman svih dioničara

Pravičan tretman za sve dioničare na generalnim skupštinama.

Zakon obavezuje na jednak tretman dioničara iste klase na generalnoj skupštini društva, omogućava glasanje putem opunomoćenika i putem pošte - koji se koriste u praksi - te obavezuje preduzeće da izda posebno obavještenje ukoliko se skupština ne održava u sjedištu preduzeća.

U praksi, striktna pravila vezana za dnevni red mogu ograničiti učešće malim dioničarima. Međutim, manjinski dioničari i opunomoćenici, te fondovi koji ih zastupaju, su aktivni na skupštinama mnogih dioničkih društava.

e) Visok stepen transparentnosti prema svim dioničarima

U FBiH, zakon i drugi propisi obavezuju društvo da objavi podatke o ukupnom vlasništvu radnika, vlasništvu članova nadzornog odbora i uprave, te vlasništvu i trgovanju dionicama osoba s 5% ili više društva. RS, također, obavezuje društva da objavljuju podatke o vlasništvu članova nadzornog i upravnog odbora, kao i vlasništvu

¹²⁵ Član 4.3 Rad nadzornog odbora, str. 15 Kodeksa korporativnog upravljanja SASE

¹²⁶ Član 4.4 Odnos prema upravi, str. 15

¹²⁷ Intervju sa članom nadzornog odbora javnog preduzeća

¹²⁸ Izvještaj o usklađenosti standarda i kodeksa (ROSC), Procjena korporativnog upravljanja Bosna i Hercegovina, juni 2006.

deset najvećih dioničara. Oba entiteta obavezuju vlasnike s 5% ili više da objave podatke o vlasništvu i izmjenama u vlasništvu u intervalima od 5%. Profesionalni posrednici su također u obavezi da prijavljuju velike transakcije od 5% ili više konkretnog vrijednosnog papira.

Dok pravni propisi u oba entiteta pominju indirektno vlasništvo, zakonska definicija ne postoji i pojam kao takav malo znači u praktičnom smislu. Prijavljuje se jedino direktno vlasništvo.

Također, u oba entiteta, dioničari mogu zahtijevati da im se na uvid daju dokumenti u prostorijama društva. U FBiH, zakon precizira da ovo uključuje akte o osnivanju, bilans stanja i druge akte koji se obično moraju obezbijediti na generalne skupštine dioničara, zatim izvještaje o plaćenim porezima u zadnje tri godine, zapisnike s generalne skupštine dioničara i revizorskog odbora, te listu članova uprave i odbora s funkcijama koje obavljaju za druga pravna lica.

Dioničari u oba entiteta također mogu dobiti informacije o preduzeću koristeći niz drugih izvora (komisija za vrijednosne papire, berze, registri i tako dalje.).

Predvidivi faktori rizika

Propisi Komisije za vrijednosne papire/hartije od vrijednosti u oba entiteta obavezuju na objavljivanje budućih planova. Novi dobrovoljni kodeks u RS potiče na objelodanjivanje mehanizama za upravljanje rizikom. Ne postoje izričite obaveze vezano za riziko faktore ili relevantne interne kontrole. Zakon o javnim preduzećima u oba entiteta obavezuje odjel za unutarnju reviziju da izvrši procjenu rizika za javna preduzeća, koji se dostavlja odboru za reviziju u vrhovnoj instituciji za reviziju. Nije jasno da li se o ovom obavješta-vaju i dioničari (osim javnih) ili javnost.

Kao pozitivan primjer inkorporiranja OECD-ovih smjernica se može navesti Pravilnik o upravljanju dioničkim društvima koji u članu 4. stav 2, propisuje sljedeće:

„(2) Upravljanje društvom treba se zasnivati na sljedećim načelima:

- a)** ravnopravan tretman svih dioničara;
- b)** uvažavanje prava nosilaca materijalnih interesa i poticanje saradnje između društva i nosilaca materijalnih interesa;
- c)** osiguranje potpunog, pravovremenog i tačnog objavljivanja svih

bitnih činjenica koje se tiču društva, uključujući finansijsko stanje, rezultate, vlasništvo i upravljanje društvom;

- d)** osiguravanje tačnih, relevantnih i potpunih informacija za organe i o organima društva;
- e)** ispunjavanje uslova odgovornosti, profesionalnosti i nezavisnosti od strane članova organa društva i vanjskog revizora;
- f)** ravnopravan i blagovremen pristup informacijama;
- g)** zaštitu od zloupotreba na osnovu povlašćenih informacija;
- h)** sprečavanje i objavljivanje sukoba interesa.

Zaključci

Sistem korporativnog upravljanja javnim preduzećima u BiH, prije svega, može se okarakterisati kao dvoslojni sistem upravljanja, s klasičnom podjelom organa uprave na organ koji vrši nadzor nad poslovanjem javnog preduzeća, tj. nadzornog odbora i organ koji vrši operativno upravljanje preduzećem, tj. menadžment. Važeći zakonski okvir u velikoj mjeri reguliše i propisuje način upravljanja javnim preduzećima definišući ključne organe upravljanja i njihove nadležnosti. Generalno, način upravljanja javnim preduzećima je slično regulisan na entitetskom nivou s manjim razlikama na nivou Brčko distrikta.

Važeći zakonski okvir (osim u Brčko distriktu BiH) je uspostavio interni sistem izvještavanja s ciljem redovnog praćenja i procjene uspješnosti javnog preduzeća kako bi pomoglo u postizanju ciljanih rezultata, da resursi za te programe budu korišteni konzistentno s navedenim ciljevima i da programi budu zaštićeni od prevara, nenamjenskog trošenja i pogrešnog upravljanja i da su dobijene informacije pouzdane, pravovremeno pribavljene, održavane i korištene za izvještavanje i donošenje odluka o njima.

No, unatoč formalnoj regulisanosti i uređenosti predmetne materije, većinu preduzeća s većinskim državnim kapitalom karakteriše veliki uticaj politike u imenovanja upravnih odbora i nadzornih odbora i sličan način upravljanja preduzećem, što se negativno reflektuje na način poslovanja istih jer na ovakav način postavljeni upravni i nadzorni odbori u potpunosti skidaju svu odgovornost sa sebe za loše poslovanje i prebacuju na resorna ministarstva i vlade. Treba spomenuti i praksu da javnim preduzećima upravljaju pojedinci iz ministarstava u zavisnosti od sektora nad kojim je to ministarstvo

nadležno. Tako ministarstvo nadležno za pitanje saobraćaja upravlja željeznicama, aerodromima, te preduzećima koja se bave pitanjima putne infrastrukture. Istovremeno, ministarstva nadležna za pitanja energetike upravljaju preduzećima iz energetskog sektora. To svakako utiče na isprepletenost odnosa koji se tiču upravljanja i nadzora nad samim javnim preduzećima s aspektom donošenja javnih politika u datim sektorima.

Dakle, sam proces imenovanja je veoma politizovan. Nominalno, skupština jedinice lokalne samouprave, kantona ili entiteta imenuje članove nadzornog odbora i direktore ovih preduzeća, ali u praksi, u najvećoj mjeri, zavisi od međusobnih dogovora političkih partija. Politizacija je povezana s procesom donošenja odluka u kom su prioritet politički ciljevi (npr. maksimizacija broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa kao „socijalne“ kategorije). Takav vid odlučivanja u javnim preduzećima uvijek dugoročno gura ova preduzeća u velike probleme. Drugo, na ovaj način se stvara neprofesionalni i zavisni menadžment javnih preduzeća koji nisu upoznati s osnovama dobrog poslovanja, menadžmenta, poslovnih i javnih finansija, a kamoli s osnovama i samim pojmom korporativnog upravljanja. Ako izuzmemo elektroenergetski i telekomunikacijski sektor, te namjensku industriju, većina javnih preduzeća ostvaruju loše poslovne rezultate, nemaju dovoljne podsticaje za povećavanje efikasnosti i suočena su s pritiscima da cijene roba/usluga drže na socijalno prihvatljivom nivou; kao rezultat, nivo investicija je nizak i ugrožava dugoročnu održivost poslovanja nekih od ovih preduzeća. Ovakav način upravljanja doveo je do toga da postoji manji broj kvalitetnih menadžera koji, gledajući isključivo tržišne uslove privređivanja, ne mogu da se uklupe u zadate okvire. Posljedica jeste značajno i nekontrolisano rasipanje javnih sredstava, kontinuirano gomilanje gubitaka, praćeno umanjnjem ukupnog kapitala bez ikakve odgovornosti upravnih i nadzornih odbora. Na taj način, javna preduzeća postaju „savremene privredne socijalne ustanove“ za zbrinjavanje velikog broja nezaposlenih po raznim osnovama, bez ikakve ekonomske opravdanosti za zapošljavanjem, što u konačnici značajno opterećuje poslovanje i konačnu cijenu gotovog proizvoda.

Preporuke

Internu reviziju javnih preduzeća propisati u BD BiH na sličan način kako je regulisano u FBiH i RS, kroz izmjenu Zakona o javnim preduzećima BD BiH, kako bi se propisala obavezna interna revizija u javnim preduzećima Brčko distrikta BiH.

Pooštriti odgovornost članova/nadzornog odbora i uprave na način da se izmijene zakoni o javnim preduzećima, s ciljem regulisanja mandatornog i/ili diskrecionog razrješenja članova nadzornog odbora i uprave. Sadašnje zakonske formulacije o razrješenju članova uprave/nadzornog odbora u svim zakonima o javnim preduzećima su veoma generalno postavljene. Potrebno je unaprijediti odgovornost članova odbora putem konkretnog sankcionisanja, odnosno propisivanja mandatornog razrješenja u slučajevima kada npr. izvještaj ovlaštenog revizora na godišnji finansijski izvještaj bude negativan (i/ili dva uzastopna mišljenja sa rezervom), kad nastupi odstupanje od plana poslovanja uslijed nesavjesnog ili nestručnog obavljanja dužnosti i propusta u donošenju odluka i organizovanja poslova u javnom preduzeću, zatim u slučajevima nelikvidnog poslovanja javnog preduzeća, te ako javno preduzeće ne izradi i dostavi plan poslovanja;

Detaljnije propisati situacije u kojima se može razriješiti član uprave, kao što su situacije kada, na primjer, javno preduzeće ne postupi po preporukama izvještaja ovlaštenog revizora, javno preduzeće ne ispuni planirane aktivnosti iz planova poslovanja i sl.

**8. INTEGRITET/ANTIKORUPCIJSKI MEHANIZMI
U JAVNIM PREDUZEĆIMA U BIH**

8.1. PROCJENA KORUPTIVNIH RIZIKA U JAVNOM PREDUZEĆU

U skladu sa obavezama koje proističu iz antikorupcijskih strateških dokumenata, sve institucije u javnom sektoru u BiH na svim nivoima vlasti, uključujući javna preduzeća, u obavezi su da izrade, usvoje i osiguraju provedbu planova integriteta. Plan integriteta je interni preventivni antikorupcijski dokument u kome je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog ponašanja i drugih oblika narušavanja integriteta u okviru jedne institucije kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta, a koji nastaje kao rezultat samoprocjene i samokontrole izloženosti institucije koruptivnim rizicima. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, kao krovno tijelo zaduženo za koordinaciju i prevenciju antikoruptivnih napora u zemlji, izradila je Smjernice za izradu i provođenje planova integriteta, koje su definisale strukturu plana integriteta, faze izrade i način izvršavanja pojedinih zadataka i usvajanja plana integriteta, rokove za izradu i provođenje plana integriteta, način praćenja i provođenja plana integriteta, kao i način procjene integriteta.¹²⁹

Istraživanje je pokazalo da su antikorupcijski mehanizmi u javnim preduzećima generalno veoma slabi. Iako je polovina javnih preduzeća iz analiziranog uzorka potvrdila da imaju uspostavljene mehanizme za procjenu rizika i usvojene planove integriteta (antikorupcijske planove), te da imaju uspostavljena tijela za praćenje plana procjene rizika i antikorupcijskog plana, čak 77% javnih preduzeća ne objavljuje te izvještaje o provedbi, a na većini analiziranih javnih preduzeća planovi integriteta nisu javno dostupni. Nadalje, 52% javnih preduzeća ne prati uopšte i ne izvještava skupštinu i nadzorni odbor o provedbi antikorupcijskog plana.

Ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da je većina sagovornika za potrebe ove analize potvrdila da članovi nadzornih odbora nemaju adekvatno znanje za razumijevanje koruptivnih rizika niti su prošli obuke za procjenu i upravljanje rizicima.

Preporuke

- ▶ Izraditi i usvojiti planove integriteta (antikorupcijske planove) u javnim preduzećima koja to još uvijek nisu uradila;
- ▶ Provesti sveobuhvatnu kvalitativnu analizu usvojenih planova integriteta u javnim preduzećima, s ciljem njihovog usklađivanja sa OECD standardima za korporativno upravljanje u javnim preduzećima i TI antikorupcijskim međunarodnim standardima za sprečavanje korupcije u javnim preduzećima;
- ▶ Jačanje kapaciteta svih zaposlenih, uprave i članova nadzornog odbora u pogledu etike i integriteta, te specifičnih antikorupcijskih rizika i upravljanja korupcijskim rizicima;
- ▶ Na osnovu detaljne procjene rizika u javnim preduzećima, jačati kapacitete onih funkcija u javnim preduzećima koje su najpodložnije koruptivnim rizicima u pogledu različitih oblika i rizika od korupcije, te kako se efikasno oduprijeti koruptivnim rizicima;
- ▶ Jačanje uloge nadzornih odbora u pogledu nadzora nad provedbom antikorupcijskih planova u javnim preduzećima;
- ▶ Uspostaviti mehanizam praćenja provedbe antikorupcijskog plana unutar javnog preduzeća i podnošenje sveobuhvatnog polugodišnjeg izvještaja o njegovoj provedbi skupštini i nadzornom odboru;
- ▶ Jačanje kapaciteta javnih preduzeća u pogledu izvještavanja javnosti o antikorupcijskim planovima i ključnim antikorupcijskim rizicima;
- ▶ Osigurati da je plan integriteta (antikorupcijski plan) javno dostupan na web stranici javnih preduzeća, kao i izvještaji o upravljanju rizicima i provedbi planova integriteta, s ciljem unapređenja dobrog upravljanja, transparentnosti, odgovornosti, te jačanja kredibiliteta i povjerenja javnosti;

8.2. ZAŠTITA ZVIŽDAČA

Pitanje zakonskog regulisanja zaštite zviždača u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine je u potpunosti izostalo, te na ovom nivou državne vlasti ne postoji ni jedan zakon koji reguliše zaštitu zviždača u javnim preduzećima. U skladu sa tim, ne postoji ni zakonska obaveza za javna preduzeća niti javna preduzeća praktikuju da razvijaju i usklađuju interne procedure za zaštitu zviždača. Naime, iako je samim Zakonom o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine (Zakon o javnim preduzećima FBiH) predviđeno da sva povezana lica što, između ostalih, uključuje i zaposlenike određenog javnog preduzeća, imaju obavezu da, ukoliko dođu do informacije za koju smatraju da predstavlja dokaz o kršenju zakona ili nekog podzakonskog akta, ukažu na tu informaciju organu javnog preduzeća ili drugom nadležnom organu, ovaj zakon ne reguliše dalju zaštitu osobe koja je prijavila određenu nezakonitost.¹³⁰ Sama praksa u pogledu regulisanja zaštite zviždača ukazuje da javna preduzeća nisu razvila nikakvu vrstu internih mehanizama koji bi dodatno regulisali oblast zaštite zviždača na način da bi istima bila ponuđena određena vrsta zaštite prilikom njihovog prijavljivanja eventualnih kršenja zakona ili nekog podzakonskog akta, a na šta ih obavezuje i navedeni zakon. Nadalje, Zakonom o javnim preduzećima FBiH je propisana obaveza nadzornog odbora da u saradnji sa odborom za reviziju sačini prijedlog etičkog kodeksa koji, pored definisanja zabrane odavanja poslovnih tajni, zabrane u pogledu konkurencije, zabrane u pogledu kredita i sadržaja izjave u pogledu obaveze stručnog i savjesnog postupanja, zaštite imovine javnog preduzeća, obaveze postupanja u skladu sa zakonima, propisima i smjericama, te gore pomenute obaveze prijavljivanja protivpravnog ponašanja, definiše i sukob interesa precizirajući da je povezano lice dužno izbjegavati stvarne ili očigledne sukobe interesa sa javnim preduzećima u ličnim i profesionalnim odnosima.¹³¹ Iako praksa po ovom pitanju upućuje na zaključak da veliki dio javnih preduzeća u Federaciji Bosne i Hercegovine ima usvojene etičke kodekse, takođe je evidentno da, pored činjenice da obaveza provedbe etičkog kodeksa u skladu sa odredbama zakona spada u nadležnost uprave javnih preduzeća, sama javna preduzeća nisu dodatno razvila praksu uspostavljanja posebnih internih procedura potrebnih za provedbu i nadzor nad primjenom etičkog kodeksa.

Takođe, navedenim zakonom nije definisano postupanje u slučaju davanja i primanja poklona, dok je pitanje finansiranja političkih partija i izbornih kampanja definisano Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i Zakonom o finansiranju političkih partija, kao i

drugim aktima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine.¹³² Javna preduzeća različito postupaju po pitanju zabrane finansiranja političkih partija na način da veliki dio preduzeća načelno zabranjuje finansiranje političkih partija uz korištenje infrastrukture javnog preduzeća, uz striktno poštovanje odredbi zakona koji uređuju ovu oblast i bez dodatno razrađenih internih procedura ili podzakonskih akata, dok veoma mali broj preduzeća ovu zabranu predviđa u svojim etičkim kodeksima ili eventualno daje godišnju izjavu da društvo ne finansira političke partije. Sam institut sukoba interesa u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine je propisan posebnim zakonom, koji, između ostalog, definiše uslove o nespojivosti obavljanja funkcija ovlaštenih lica u javnom preduzeću sa obnašanjem pozicije nosioca izborne ili izvršne funkcije.¹³³ Takođe, ovim zakonom su regulisane i određene druge oblasti sukoba interesa, kao što su nespojivost obavljanja izvršne i izborne funkcije sa vršenjem funkcije u upravnim i nadzornim odborima i skupštini javnog preduzeća i privatnog preduzeća ili obnašanjem funkcije ovlaštenog lica u javnom preduzeću. Međutim, Zakon o sukobu interesa Federacije BiH se od 2013. ne provodi, s obzirom na nepostojanje tijela za njegovu provedbu.

Isto kao u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine, i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine do danas nije donio zakon koji bi regulisao zaštitu zviždača. Takođe, Zakon o javnim preduzećima u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine ne propisuje obavezu uspostavljanja procedura o zaštiti zviždača, te u skladu sa tim ne postavlja nikakvu zakonsku obavezu javnim preduzećima u Brčko distriktu BiH da regulišu ovu oblast. Jedina oblast definisana zakonom čija regulacija ima ograničen domet jeste sukob interesa, na način da direktor i članovi upravnog odbora ne mogu biti vlasnici, zakonski zastupnici ili zaposleni u bilo kom drugom preduzeću iste ili srodne djelatnosti koje bi moglo biti konkurentno javnom preduzeću i da su takođe dužni dati izjavu o svom materijalnom stanju.

Institut sukoba interesa je regulisan Zakonom o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, na način da ovaj zakon, između ostalog, definiše oblasti nespojivosti javne funkcije izabranog zvaničnika i nosioca izvršnih funkcija sa obnašanjem funkcije člana upravnih i nadzornih odbora, članova skupštine, uprave ili menadžmenta ili ovlaštene osobe u javnim i privatnim preduzećima.¹³⁴ Međutim, provedba i ovog zakona je onemogućena zbog činjenica da kao tijelo za provedbu predviđa Izbornu komisiju

¹²⁷ Dostupno na web stranici Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langtag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1

¹³⁰ Član 18. Zakona o javnim preduzećima u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH”, br. 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12).

¹³¹ Član 20. Zakona o javnim preduzećima u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH”, br. 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12).

¹³² Izborni zakon BiH („Službeni glasnik BiH”, br. 23/01, 7/02 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10), Zakon o finansiranju političkih stranaka („Službeni glasnik BiH”, br. 95/12).

¹³³ Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH”, br. 70/08).

¹³⁴ Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik Brčko distrikta”, br. 43 od 31 oktobra 2008; 47/08, 3/15).

BD, koja to ne može činiti, jer joj ove nadležnosti nisu propisane Izbornim zakonom.

Za razliku od entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta BiH, entitet Republika Srpska je u 2017. godini donijela Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, kojim je propisana zaštita prijavitelja korupcije u javnom i privatnom sektoru, a što svakako uključuje zaštitu prijavitelja korupcije u javnim preduzećima.¹³⁵ Ovaj zakon pored interne zaštite, takođe, predviđa i eksternu sudsku zaštitu prijavitelja korupcije. Takođe, propisuje obavezu odgovornog lica koje rukovodi sa 15 ili više radno angažovanih da unutar javnog preduzeća donosi uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju, a kojim se posebno reguliše način postupanja sa prijavom korupcije, te način ostvarivanja prava prijavioca korupcije i obaveza odgovornog lica, obezbjeđenje i zaštita anonimnosti.¹³⁶ Takođe, Ministarstvo pravde Republike Srpske je donijelo i Model uputstva o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju. Međutim, sam Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske ne propisuje nikakve odredbe o zaštiti prijavitelja korupcije već, kao i Zakon o javnim preduzećima FBiH, na istovjetan način propisuje obavezu donošenja etičkog kodeksa koji mora obavezno sadržavati zabrane u pogledu sukoba interesa, zabrane odavanja poslovnih tajni, zabrane u pogledu konkurencije, zabrane u pogledu kredita, sadržaj izjave kojom se ispunjavaju dužnosti članova organa i zaposlenih.¹³⁷ Institut sukoba interesa je, slično kao i u prethodna dva zakona kojima se reguliše ova materija na različitim nivoima vlasti, definisan Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske.¹³⁸

Imajući u vidu gore navedenu obavezu predviđenu Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju o donošenju uputstva o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju, određeni broj javnih preduzeća u Republici Srpskoj je već donijelo ovaj podzakonski akt. Pitanja koja se tiču davanja ili primanja poklona takođe nisu definisana Zakonom o javnim preduzećima, a pitanje finansiranja političkih partija i izbornih kampanja je definisano Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i Zakonom o finansiranju političkih partija, kao i drugim aktima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine. Javna preduzeća u Republici Srpskoj, slično kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine, načelno poštuju zabrane koje proizilaze iz Zakona o finansiranju političkih partija,

te ne finansiraju političke partije korištenjem sredstava i infrastrukture samih javnih preduzeća. Međutim, ipak je primjetna praksa manjka razvoja podzakonskih akata i internih procedura kojima bi se ova oblast preciznije uredila unutar samih javnih preduzeća u Republici Srpskoj. Zakonom o krivičnom postupku u entitetu Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko distriktu BiH takođe se na određeni način reguliše zaštita zviždača na način da se svjedoku koji je dobio imunitet garantuje da neće biti krivično gonjen, osim ako se ne radi o slučaju davanja lažnog iskaza.¹³⁹ Takođe, zaštita svjedoka u krivičnim postupcima je osigurana i posebnim zakonima u entitetu Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko distriktu BiH, kojima se štite svjedoci pod prijetnjom i ugroženi svjedoci.¹⁴⁰

8.3. PODMIĆIVANJE

Zakonima o javnim preduzećima u entitetima Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska, kao i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine nije regulisana zabrana aktivnog i pasivnog podmićivanja, kao ni podmićivanja putem treće osobe. U skladu sa tim, javna preduzeća ne praktikuju da razvijaju politike sprečavanja aktivnog i pasivnog podmićivanja, već se u manjem broju slučajeva oslanjaju na zakonsku obavezu uspostavljanja uputstva o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju (Zakon o zaštiti prijavitelja korupcije – Republika Srpska) i na usvojene planove integriteta. Institut podmićivanja, a što uključuje nuđenje i primanje mita, kao i posredovanje prilikom davanja i primanja mita, u zavisnosti od konkretnog zakonskog okvira je definisan krivičnim zakonima entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.¹⁴¹ Takođe, ovim zakonima je propisana i krivična odgovornost pravnih lica kao opšte usvojeni pravni standard koji predviđa da je za krivično djelo koje fizičko lice učini u ime, za račun i u korist pravnog lica, odgovorno i pravno lice pod određenim uslovima propisanim istim zakonom. Pored ovoga, Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine propisuje da je ugovorni organ, a što uključuje i određena javna preduzeća koja su predmet primjene ovog zakona, dužan odbiti zahtjev ponuđača za učesće u postupku, ukoliko je ponuđač sadašnjem ili bivšem zaposleniku ugovornog organa dao ili je spreman dati mito s ciljem ostvarivanja uticaja na radnju, odluku ili tok postupka javne nabavke.¹⁴² Ovim zakonom je dodatno propisano da je svaki ponuđač dužan uz ponudu dostaviti i posebnu pismenu izjavu da nije nudio mito niti učestvovao u bilo kakvim radnjama koje za cilj imaju korupciju u predmetnoj javnoj nabavci.

¹³⁵ Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 62/17).

¹³⁶ Član 21. stav (2) i stav (3) Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju ("Sl. glasnik RS", broj 62/17).

¹³⁷ Zakon o javnim preduzećima ("Sl. glasnik RS", br. 75/04 i 78/11).

¹³⁸ Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske ("Sl. glasnik RS", broj 73 od 8. avgusta 2008, 52/14)

¹⁴¹ Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", broj 36 od 29. jula 2003; 37/03, 21/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16, 75/17); Krivični zakonik Republike Srpske ("Sl. glasnik RS", broj 64 od 10. jula 2017.); Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik Brčko distrikta", broj 33 od 10. oktobra 2013.)

¹⁴² Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik BiH", broj 39 od 19. maja 2014).

8.4. REVOLVING DOOR

Obaveza uspostavljanja principa Revolving Door, odnosno obaveza zakonskog regulisanja stvaranja i implementiranja politika i procedura za transparentno upravljanje kretanjima i razmjenama ljudi u oba pravca, između javnih preduzeća, vlade, javnog i privatnog sektora, u Bosni i Hercegovini uopšte nije razvijen. Iako bi zakonsko definisanje obaveze razvoja principa *Revolving Door* trebalo osigurati da su imenovanja u javnim preduzećima učinjena iz validnih razloga, te da su potencijalni sukobi interesa u vezi sa tim identifikovani i kontrolisani, to za sada nije moguće, najviše iz razloga jer postoji dobro utvrđena praksa upravljanja javnim preduzećima koja upućuje na činjenicu da je upravljanje javnim preduzećima povjerenost pojedincima koji dolaze iz nadležnih ministarstava ili vlada koja su zadužena za upravljanje određenom privrednom granom (npr. energetika, željeznice, aerodromi i tako dalje). Zakoni o sukobu interesa Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine površno tretiraju ovu oblast na način da izabranim dužnosnicima, nosiocima izvršne vlasti i savjetnicima zabranjuju određene radnje koje se mogu dovesti u direktnu vezu sa upravljanjem javnim i privatnim preduzećima. Zakonima o sukobu interesa Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, na primjer, je izabranim dužnosnicima, nosiocima izvršne vlasti i savjetnicima zabranjeno da u vrijeme dok vrše javnu funkciju i tri ili šest mjeseci nakon prestanka vršenja te funkcije budu članovi upravljačkih struktura javnog preduzeća. Takođe, ovim zakonima je zabranjeno da nosioci javnih funkcija budu dio upravljačkih struktura u privatnim preduzećima u koja su organi vlasti ulagali kapital u periodu od četiri godine prije preuzimanja javne funkcije i za vrijeme vršenja te funkcije, a u slučaju zakona o sukobu interesa Republike Srpske ova zabrana se odnosi i na lična ulaganja nosilaca javnih funkcija u privatna preduzeća, te se u ovom slučaju period zabrane učestvovanja nosilaca javnih funkcija u upravljačkim strukturama privatnih preduzeća produžava na period od tri mjeseca nakon prestanka obnašanja javne funkcije.

Sama javna preduzeća u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj uopšte nemaju usvojene politike identifikacije, praćenja i upravljanja sukobom interesa, već se uglavnom oslanjaju na provođenje procedure davanja izjave o postojanju sukoba interesa koje se uglavnom odnose na članove odbora i organe upravljanja. Takođe, u samoj proceduri davanja izjave o sukobu interesa primjetan je i manjak transparentnosti, na način da se izjave date od strane članova odbora i organa upravljanja u pravilu ne objavlju-

ju na web stranicama javnih preduzeća nego se uz manju ili veću dosljednost u njihovom redovnom ažuriranju pohranjuju u registar izjava o sukobu interesa. Pored svega navedenog, u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine ne postoje druge odredbe koje regulišu odnose u obavljanju funkcija u organima vlasti i upravljačkim strukturama javnih i privatnih preduzeća. Takođe, zakonodavstvom Bosne i Hercegovine nisu regulisana jasna pravila koja bi definisala tzv. cooling off vremensko razdoblje između obavljanja uzastopnih funkcija u javnom i privatnom sektoru, a čija bi međusobna povezanost mogla dovesti do sukoba interesa. Ovakva zakonska praznina može dovesti do daljeg prevladavanja privatnog interesa nad javnim, te posljedično uzrokovanog urušavanja principa odgovornosti, objektivnosti i transparentnosti u odnosima između izvršnih vlasti i javnih preduzeća, kao i između javnog i privatnog sektora u cjelini.

Zaključci i preporuke u oblasti zaštite zviždača, podmićivanja i revolving door mehanizama u javnim preduzećima

Nedostatak zakona koji uređuju zaštitu zviždača u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine u potpunosti onemogućava dalji razvoj i izgradnju sistema zaštite zviždača u javnim preduzećima. Takođe, ovo dalje uslovljava nepostojanje osnove za donošenje bilo kakvih podzakonskih akata ili daljeg razvoja internih procedura kojima bi se preciznije uredila oblast zaštite zviždača od strane samih javnih preduzeća. Iako je u Republici Srpskoj donesen Zakon zaštiti prijavitelja korupcije, te je u skladu sa obavezom koja proizilazi iz tog zakona do danas manji broj preduzeća usvojio Uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju, još uvijek ostaje nepoznato kako će izgledati primjena ovog zakona u praksi.

Odsustvo propisivanja zabrane aktivnog i pasivnog podmićivanja, kao i podmićivanja putem treće osobe u zakonima o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, i pored činjenice da je ova oblast regulisana u drugim zakonima u Bosni i Hercegovini, ne doprinosi stva-

ranju osnova za dalji razvoj i kreiranje podzakonskih akata i internih procedura kojima bi se u konačnici postigla prevencija podmićivanja u javnim preduzećima i njihovom poslovanju.

Nepostojanje obaveze stvaranja i implementiranja politika i procedura za transparentno upravljanje kretanjima i razmjenama ljudi u oba pravca, između javnih preduzeća, vlade, javnog i privatnog sektora propisane zakonima o javnim preduzećima, osim nekih zakonskih odredbi vrlo suženog i ograničenog dometa, u Bosni i Hercegovini predstavlja veliku prepreku u uspostavljanju koherentnog sistema u kojem bi se potencijalni sukobi interesa vezani za uzastopno zapošljavanje - prelazak iz javnog u privatni sektor i prelazak iz okvira vršenja javnih funkcija u izvršnoj vlasti u upravljačke strukture javnih i privatnih preduzeća bili identifikovani, kontrolisani i spriječeni.

Potrebno je usvojiti zakone o zaštiti zviždača u Federaciji BiH i Brčko distriktu BiH koji bi uredili oblast zaštite prijavitelja korupcije i u javnom i u privatnom sektoru. Takođe, ovi zakoni bi trebali sadržavati obavezu donošenja raznih podzakonskih akata od strane javnih preduzeća, kojima bi se dodatno uredile i razradile interne procedure za zaštitu zviždača unutar javnih preduzeća u Federaciji BiH i Brčko distriktu BiH. Sve ovo bi dalje vodilo ka usvajanju politika i procedura od strane javnih preduzeća kroz koje bi se osiguralo uspostavljanje povjerljivih i zaštićenih kanala za prijavu korupcije lako dostupnih prijaviteljima korupcije - zaposlenicima, te kroz koje bi oni mogli nesmetano prijavljivati koruptivne i druge oblike nezakonitih radnji, bez straha da će biti otkriveni i kažnjeni zbog takvog svog postupanja. Uspostavljanje ovih kanala bi trebalo biti kombinovano sa otvaranjem nezavisnih kanala za prijavu nezakonitih radnji od strane dobavljača ili bilo kojih trećih osoba, kao i osnivanjem savjetodavnih kanala kroz koje bi se prijaviteljima korupcije pružala neophodna pomoć. Upravljanje kanalima za prijavu korupcije i pružanje pomoći prijaviteljima korupcije moglo bi biti povjerenost samom javnom preduzeću ili nekoj trećoj stručnoj firmi, ombudsmanu ili organizaciji civilnog društva. Postupak prijavljivanja korupcije trebao bi dalje voditi ka pravovremenom provođenju istraga po podnesenim prijavama o korupciji, kao i postupanju po prijavama u kojima se ukazuje na moguću odmazdu preduzetu protiv prijavitelja korupcije, te sljedstveno, otklanjanju svih uočenih nepravilnosti u ovom smislu. Takođe, uspostavljanjem odbora u preduzeću zaduženog za nadzor nad implementacijom

utvrđene politike o zaštiti prijavitelja korupcije bi se osiguralo da se pravovremeno djeluje po svim pitanjima koja se javu u procesu prijavljivanja korupcije. Sve navedene procedure bi trebale biti ugrađene i u zakonske i podzakonske akte koji regulišu zaštitu prijavitelja korupcije u javnim preduzećima u Republici Srpskoj, i to u svim segmentima gdje do sada nisu bile razvijene na gore opisan način.

Potrebno je donijeti amandmane na zakone o javnim preduzećima u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH koji bi jasno regulisali oblasti zabrane primanja i davanja mita i davanja mita putem trećih osoba. Takođe, ovim amandmanima bi trebalo propisati obavezu donošenja podzakonskih akata od strane javnih preduzeća, kojima bi se dodatno uredile i razradile interne procedure za sprečavanje podmićivanja unutar i od strane osoba iz javnih preduzeća u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Naime, ovim amandmanima bi javna preduzeća u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH bila obavezana da javnim učine sve informacije o postupcima zaključivanja ugovora, kao i svim postupcima javnih nabavki koje određeno javno preduzeće provodi. Takođe, javna preduzeća trebala bi biti u obavezi da zabrane nuđenje, davanje, primanje poklona ili drugih oblika dara gdje god postoji mogućnost da bi takvo postupanje moglo uticati ili biti shvaćeno kao mogući uticaj na bilo koji oblik transakcija ili aktivnosti javnih preduzeća. Pored ovoga, javna preduzeća moraju imati razrađene interne procedure koje bi predviđale obavezu usvajanja i javnog objavljivanja politika, strategija, kriterijuma i postupaka davanja odobrenja, a kojima bi se osiguralo da se dobrotvorni prilozi i eventualna sponzorstva ne koriste kao alternativa za bilo koji oblik podmićivanja ili neki drugi oblik korupcije. Prilikom usvajanja podzakonskih akata, na osnovu amandmana koji bi bili usvojeni na zakone o javnim preduzećima u sve tri gore pobrojane administrativne jedinice, javna preduzeća posebno trebaju osigurati zabranu za svoje direktore i zaposlenike da koriste usluge posrednika kao kanal za bilo koji oblik podmićivanja ili implementaciju aktivnosti koje bi vodile ka realizaciji nekog drugog oblika korupcije.

Donijeti izmjene i dopune zakona o sukobu interesa u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH kojima bi se jasno i precizno definisale odredbe *Revolving door-a* u skladu sa međunarodno usvojenim praksama i principima

u ovoj oblasti, te odblokirala primjena zakona u FBiH i BD.

Takođe, istim izmjenama i dopunama bi trebalo definisati šta predstavlja sukob interesa u smislu uzastopnog zapošljavanja - prelaska iz javnog u privatni sektor i prelaska iz okvira vršenja javnih funkcija u izvršnoj vlasti u upravljačke strukture javnih i privatnih preduzeća sa jasno preciziranim **vremenskim periodima cooling of-a**, odnosno zabrane vršenja bilo koje vrste uzastopnih poslova između izvršne vlasti, javnih i privatnih preduzeća čija bi međusobna povezanost mogla dovesti do sukoba interesa. Navedene izmjene i dopune zakona o sukobu interesa u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH bi trebale uspostaviti jasna pravila za regrutovanje i implementaciju cooling-of perioda za političare i javne dužnosnike prije nego što oni preuzmu određenu funkciju u javnom preduzeću. Posebna pažnja prilikom izrade pravila i procedura trebala bi biti posvećena tome da političari i javni dužnosnici ispunjavaju stroge kriterijume pozicije koju preuzimaju u javnom preduzeću i da su procedure provjere za potencijalni sukob interesa ili bilo koje druge koruptivne indikacije provedene. Usvajanje ovakvih zakonskih i podzakonskih odredbi i njihova dalja implementacija kroz interne procedure zapošljavanja osoba koje su obnašale neku javnu dužnost prije svega trebaju imati za cilj da spriječe mogućnost dovođenja do konfuzije i sukoba interesa između funkcije vođenja industrijske politike i vlasničke funkcije države, posebno ako je vršenje ove dvije funkcije povjereno ministarstvima iste grane ili sektora ili čak jednom istom ministarstvu. Odgovorne osobe unutar javnih preduzeća ne bi se smjele rukovoditi bilo kojim političkim ciljevima pri obavljanju njihovih dužnosti, a koji bi u konačnici imali za cilj provođenje nepravilnog političkog uticaja. Kroz razvoj ovakvih procedura, takođe, vladi – izvršnoj vlasti bi trebalo biti onemogućeno da interveniše u poslove ili rukovođenje javnog preduzeća.

8.5. TRGOVINA UTICAJEM

Trgovina uticajem, ne ograničavajući se na elemente definisane odgovarajućim krivičnim zakonodavstvima u BiH, postoji u svakom slučaju kada izabrani zvaničnik koristi svoj položaj, uticaj ili „ugled“ koji uživa u određenim krugovima, kako bi uticao na donošenje odluka u korist protežiranih subjekata (pri zapošljavanju, dodjeli ugovora o javnim nabavkama i drugo). Kada govorimo o javnim preduzećima u BiH, sa sigurnošću možemo pretpostaviti da su ona izuzetno ranjiva na prakse trgovine uticajem. Osnovni uzrok ovakve ranjivosti je potpuna politizovanost izbora i imenovanja organa upravljanja u javnim preduzećima. Upravo iz tog razloga, javna preduzeća se ne mogu otrgnuti van sfere uticaja politike, odnosno političkih partija. U takvom kontekstu, nezakonito uticati na odluke javnih preduzeća ne samo da nije onemogućeno, već se podrazumijeva. Kako je trgovina uticajem praksa koja može imati bezbroj pojava oblika, fokus ove analize je na izboru i imenovanju organa upravljanja, u javnim nabavkama i zapošljavanju u javnim preduzećima.

8.6. NEPOTIZAM, FAVORIZOVANJA, KLIJENTELIZAM, PATRONAŽA

Jednak pristup zapošljavanju u javnim preduzećima za sve građane od izuzetnog je značaja. Prema Konvenciji broj 111 Međunarodne organizacije rada koja se odnosi na diskriminaciju u oblasti zapošljavanja, diskriminacija obuhvaća svako pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva na temelju rase, boje kože, pola, vjere, političkog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, koje za posljedice ima ukidanje ili narušavanje jednakih mogućnosti ili tretmana u zaposlenju ili zanimanju; svako drugo pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva koje za posljedice ima ukidanje ili narušavanje jednakih mogućnosti ili tretmana u zaposlenju ili zanimanju koje utvrdi zainteresovana članica nakon savjetovanja sa reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika, ako one postoje, te drugih odgovarajućih tijela.

Pored navedene konvencije, domaći zakoni o radu¹⁴³ zabranjuju svaku vrstu diskriminacije prilikom ostvarivanja prava po osnovu rada i prava na zaposlenje. Isto tako, Zakon o zabrani diskriminacije BiH¹⁴⁴, u članovima 2, 3. i 6. zabranjuje svaki vid diskriminacije građana BiH u svim oblastima, uključujući i pravo na zapošljavanje, rad i uslove na radu. Na obaveznu primjenu ovih odredbi domaćeg zakonodavstva prilikom zapošljavanja u javna preduzeća, ukazuju i domaće revizorske institucije.¹⁴⁵

Kao jedna od osnovnih pretpostavki unapređenja rada javnog sektora uopšte, a svakako i u oblasti zapošljavanja, jeste njegova depolitizacija. Iako je Strategija reforme javne uprave u BiH usvojena prije 12 godina, rezultatima svakako ne možemo biti zadovoljni. Potrebno je naglasiti da ova strategija ima u fokusu uglavnom javnu upravu u užem smislu, tako da je pitanje upravljanja ljudskim resursima u široj sferi javnog sektora, uključujući i javna preduzeća, ostalo van domašaja do sada provedenih aktivnosti.

Javna preduzeća u BiH su izuzetno izdašan poslodavac. U RS, prema podacima APIF-a, odnosno Registra javnih preduzeća koji vodi ova institucija, posluje 238 ovih preduzeća. Ovakav registar u FBiH još uvijek nije formiran uprkos obavezi koja proističe iz Uredbe transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima,¹⁴⁶ ali ukoliko se uzme u obzir da sama Vlada FBiH upravlja sa pedesetak javnih preduzeća¹⁴⁷, procjene broja javnih preduzeća u FBiH su svakako znatno veće nego u RS. Ovakvo stanje s jedne strane, te činjenica da je sam proces zapošljavanja u ovim subjektima gotovo u potpunosti neregulisan,

sa druge, dovodi do situacije da su pozicije u javnim preduzećima izuzetno privlačan plijen za nosioce političkih funkcija, koji oni izdašno i veoma lako koriste za nagrađivanje biračkog tijela ili sticanje kakve druge koristi. Nedavni primjeri¹⁴⁸ trgovine uticajem u sferi zapošljavanja u javnim preduzećima, alarmantan su pokazatelj stvarnog stanja.

Zakonodavno-pravni okvir rada javnih preduzeća u BiH ima jednu zajedničku sadržinu. **Zapošljavanje u javnim preduzećima nije uređeno na način da izričito obavezuje uprave ovih preduzeća da provode transparentne/javne konkurse.** Zakoni o javnim preduzećima i zakoni o radu ovakve odredbe nemaju, što znači da su preduzeća slobodna da, ukoliko to žele, odredbe unesu u svoje pravilnike, a prije svega pravilnike o radu i pravilnike o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Prema podacima iz upitnika, provedenog za potrebe ove analize, na uzorku od 100 javnih preduzeća¹⁴⁹ u BiH, preko polovine preduzeća koja su dostavila odgovore, navelo je da preduzeće **nema usvojene interne politike/procedure čija primjena obezbjeđuje transparentnost, objektivnost i nepristrasnost prilikom zapošljavanja u društvu.** Kod preduzeća koja su odgovorila da takve procedure/politike postoje, većina je dalje navela da se radi o sistematizacijama radnih mjesta i pravilnicima o radu koji se objavljuju na oglasnim tablama preduzeća ili na internet stranicama. Daljom provjerom ovih odgovora utvrđeno je da ove tvrdnje zapravo nije moguće provjeriti, jer navedeni akti nisu objavljeni na internet stranicama preduzeća (ovakvo stanje je zabilježeno čak i kod javnih preduzeća koja su tvrdila da akti jesu objavljeni na internet stranicama).

Paralelno sa nalazima upitnika, analizom sekundarnih izvora informacija i drugih sličnih istraživanja u BiH, može se sa sigurnošću tvrditi da je institut javnog oglašavanja za upražnjena radna mjesta u javnim preduzećima izuzetna rijetkost. Već je ranije pomenuto da izričita zakonska obaveza za ovakav način zapošljavanja ne postoji¹⁵⁰, pa je teško očekivati da ista zaživi dobrovoljno u praksi. Ovakvo stanje svakako ne obezbjeđuje regrutovanje najkompetentnijih kadrova u javna preduzeća, zasnovano na načelima transparentnosti i odgovornosti. Da je ovo veoma izražen problem, potvrđuju i izvještaji i preporuke nadležnih institucija u BiH, a naročito izvještaji Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH¹⁵¹ koji, u dijelu o ekonomsko-socijalnim pravima – pravo na rad, posebno apostrofiraju činjenicu nepostojanja prakse javnih konkursa za prijem u radni odnos

u javnim preduzećima. Ombudsmeni su, posljedično, u izvještaju za 2016. godinu dali preporuke parlamentima FBiH i RS za izmjenu zakona¹⁵², s ciljem propisivanja obaveze javnog oglašavanja upražnjenih radnih mjesta u tijelima i preduzećima čiji su osnivači država, entitet, kanton, opština ili grad.

Izuzeci koji potvrđuju opisano pravilo su Zakon o radu u institucijama BiH¹⁵³ i Zakon o javnim preduzećima u BD.¹⁵⁴ Prvim zakonom, kojim je regulisan radno-pravni status zaposlenih u institucijama BiH i njenim organima koji nemaju status državnih službenika, uključujući i preduzeća koja osniva BiH, članom 8, izričito je propisana obaveza poslodavaca da za upražnjena radna mjesta raspisuje javni oglas koji se objavljuje najmanje u jednom visokotiražnom dnevnom listu koji se distribuira na cijeloj teritoriji BiH, kao i to da poslodavac imenuje Komisiju za izbor zaposlenika koja razmatra pristigle prijave kandidata u smislu ispunjavanja opštih i posebnih uslova, provodi postupak ispitivanja kandidata obavljanjem testiranja, te poslodavcu dostavlja listu uspješnih kandidata radi daljnjeg postupanja. Pored toga, zakon dalje propisuje sadržaj javnog oglasa u pogledu naziva poslodavca, sjedišta, naziva radnog mjesta, opštih i posebnih uslova, opisa poslova i dr. Jedan od obveznika primjene ovog zakona je i Elektroprenos/Elektroprijenos BiH a.d. Banja Luka. Na internet stranici ovog preduzeća postoji posebna rubrika „Konkursi za posao“, u okviru koje se objavljuju konkursi za upražnjena radna mjesta. Iako pozitivan primjer regulisanja zapošljavanja u odnosu na sveprisutnu praksu potpune netransparentnosti, i ovaj primjer sadrži neke suštinske nedostatke koji se, prije svega, odnose na to da samim konkursima nisu precizirani kriterijumi za izbor kandidata, te način ocjene kandidata (osim odredbe Zakona o testiranju kandidata). Analizom nekoliko oglasa¹⁵⁵ može se utvrditi da isti sadrže opšte podatke kao što su naziv radnog mjesta, broj izvršilaca i drugo, zatim opšte i posebne uslove, te zahtijevanu dokumentaciju. Kako je opisano u nastavku, ovakav pristup ne obezbjeđuje poštovanje principa meritornosti i kompetencija pri zapošljavanju, jer se odluke zasnivaju na neprovjerivim kriterijumima, obrazloženjima i sl. Zakonom o javnim preduzećima BD, članom 27a. (član predviđen izmjenama i dopunama iz 2007. godine), predviđen je institut javnog konkursa za sva radna mjesta. Konkursnu proceduru provodi konkursna komisija čija je odluka o izboru obavezujuća za direktora javnog preduzeća. Propisana konkursna procedura podrazumijeva, pored intervjua, i pisano testiranje kandidata.

U nedostatku opisanih obaveza u vezi transparentnosti zapošlja-

vanja u javnim preduzećima, teško je i pretpostaviti kako se vrši odabir kandidata za upražnjena radna mjesta. Svakako, prvi zaključak koji se nameće, upravo zbog toga što javnog oglasa nema, jeste da zapravo i nema više kandidata za radno mjesto. Zapošljavanje u ovakvom kontekstu ostaje u isključivoj nadležnosti uprave ili odgovornog lica. Vjerovatni scenario je takav da kandidat dostavlja dokaze o ispunjenosti uslova u pogledu stručne spremljenosti, radnog staža, nekažnjavanja, radno-zdravstvene sposobnosti i slično, te da se, forme radi, sa njim obavlja intervju. Iako u određenoj mjeri neophodan, intervju svakako nije pouzdan, a posebno u situaciji gdje je, kao što je naglašeno, jedini vid provjere kompetencija. S jedne strane, intervju omogućavaju veliku diskreciju rukovodiocima pri ocjenjivanju kandidata (jer se odgovori ne bilježe, niti snimaju), dok sa druge strane, čine veoma teškom, ako ne i nemogućom, nezavisnu provjeru rezultata takvog ocjenjivanja¹⁵⁶. Ovakva situacija, a posebno imajući u vidu stepen politizovanosti javnih preduzeća, opisan je u poglavlju Nezavisnost i dovodi do opštepoznate prakse stranačkog, odnosno političkog zapošljavanja u javnim preduzećima. Posljedice ovakvog stanja su, osim očigledne diskriminacije nezaposlenih koji u ovakvim šemama nemaju šansu čak ni da konkuriraju za upražnjena radna mjesta, takve da je princip kvaliteta pri regrutovanju u javna preduzeća gotovo u potpunosti zanemaren, te da su javna preduzeća postala instrument za nagrađivanja lojalne biračke baze i zadovoljenje političkih dogovora i koalicija. Nije stoga ni čudo što su rezultati poslovanja javnog sektora takvi da, ako izuzmemo elektroenergetski i telekomunikacijski sektor, te namjensku industriju, većina javnih preduzeća ostvaruje loše poslovne rezultate, nemaju dovoljne podsticaje za povećavanje efikasnosti i suočena su sa pritiscima da cijene roba/usluga drže na socijalno prihvatljivom nivou; kao rezultat, nivo investicija je nizak i ugrožava dugoročnu održivost poslovanja nekih od ovih preduzeća¹⁵⁷.

Zaključci i preporuke

Osim izuzetaka opisanih u ovom dijelu istraživanja, rukovodstva javnih preduzeća su slobodna zapošljavati radnu snagu po sopstvenom nahođenju, bez uređenih i obavezujućih procedura koje bi omogućile svim zainteresovanim kandidatima da, u otvorenoj i fer proceduri, konkuriraju za upražnjene pozicije. Pored navedenog, različiti nivoi vlasti u BiH nisu razvili jasne instrumente za dimenzioniranje broja zaposlenih u javnim preduzećima, slične onima koji

¹⁴³ Član 6. Zakona o radu FBiH (Službeni glasnik FBiH, br. 26/16) i član 19. Zakona o radu (Službeni glasnik RS, br. 16/01).

¹⁴⁴ Službeni glasnik BiH, br. 59/09 i 66/16.

¹⁴⁵ Npr. http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/2015/12/30/RI063-15_Cyr.pdf (str. 9).

¹⁴⁶ Službene novine FBiH, br. 41/13.

¹⁴⁷ Centri civilnih inicijativa. Revizija javnih institucija u BiH – Neiskorišteni potencijal, str. 76

¹⁴⁸ <https://kt-sarajevo.pravosudje.ba/>

¹⁴⁹ Odgovore na upitnike je dostavilo 40 preduzeća.

¹⁵⁰ Kada govorimo o prvom indikatoru „objava svih konkursa na web stranici“, iz javnih preduzeća smo dobili identična pojašnjenja kao u prvom monitoring izvještaju, u smislu da važeće zakonodavstvo ne traži od javnih preduzeća transparentnost u procesu zapošljavanja. Ni pravilnici o radu javnih preduzeća ne tretiraju obavezu da konkurs bude objavljen na web stranici preduzeća... Iz Drugog izvještaja o monitoringu imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru u BiH. CCI, 2016.

¹⁵¹ http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2017032310003163ser.pdf

¹⁵² Zakoni o radu i zakoni o javnim preduzećima.

¹⁵³ Službeni glasnik BiH, br. 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10.

¹⁵⁴ Službeni glasnik BD, br. 15/06, 5/07, 19/07, 1/08, 24/08 i 17/06.

¹⁵⁵ <http://www.elprenos.ba/SR/JavniKonkursiSR.aspx>

¹⁵⁶ U izbornim procedurama u kojima je intervju osnovni kriterijum za bodovanje kandidata, ombudsmeni vrlo teško mogu utvrditi povredu načela „kvaliteta“ koji nalaze da izabrani kandidat po svojim sposobnostima, iskustvu i kvalitetima mora odgovarati potrebama pozicije na koju se vrši imenovanje. Ombudsmeni nisu u mogućnosti valorizovati iskazane sposobnosti i opšti utisak kandidata na intervjuu, te mogu jedino konstatovati da izabrani kandidat ne posjeduje bolje kvalifikacije za konkretnu funkciju (iz izvještaja Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH, 2014. godina).

¹⁵⁷ Transparency International BiH. Studija sistema nacionalnog integriteta, 2015.

postoje unutar uprave u užem smislu, odnosno državne službe.

Čak i gdje postoji obaveza raspisivanja javnih konkursa, sama procedura ne odaje utisak da je u službi izbora najkompetentnijih kandidata. Preveliko oslanjanje na intervju, kao subjektivan i gotovo neprovjerljiv model ispitivanja kompetencija, svakako doprinosi ovakvoj situaciji.

S ciljem unapređenja situacije, neophodne su izmjene odgovarajućih propisa u oblasti zapošljavanja u javnim preduzećima u pravcu propisivanja transparentnog javnog konkursa kao opšteobaveznog načina zapošljavanja.

▶ Dopuniti relevantne zakone o javnim preduzećima odredbama o obaveznom provođenju javnih konkursa za sva radna mjesta,

▶ Izraditi odgovarajuće podzakonske akte kojima će se detaljnije operacionalizovati provođenje javnih konkursa na principima transparentnosti, objektivnosti i meritornosti (oglas, uslovi, kriterijumi, način ocjene kandidata, pravo provjere datih ocjena, obrazloženja, pravo na žalbu i drugo),

▶ Pomenutim podzakonskim aktima naročito urediti kriterijume izbora, s posebnim osvrtom na umanjeње uticaja intervjua u odnosu na druge oblike testiranja (pismeni test i drugo),

▶ Pružiti podršku javnim preduzećima u oblasti upravljanja ljudskim resursima, s ciljem unapređenja ove funkcije iz administrativno-pravne u poslovnu/razvojnu funkciju preduzeća,

▶ Definisati posebne politike sprečavanja sukoba interesa, favorizovanja, klijentelizma i patronaže prilikom zapošljavanja u javnim preduzećima, koje se odnose kako na rukovodstva javnih preduzeća, tako i na članove konkursnih komisija, zaposlenih u kadrovskim službama i dr.

8.7. FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA

Zakon o finansiranju političkih partija u BiH¹⁵⁸, u članu 8. (zabranjeni prilozima) izričito zabranjuje finansiranje političkih partija od strane javnih preduzeća. Takođe, Izborni zakon BiH¹⁵⁹, u poglavlju 7. (Pravila ponašanja u izbornoj kampanji) propisuje, između ostalog, da nadležni organi neće dozvoliti političkim strankama, koalicijama, listama nezavisnih kandidata i nezavisnim kandidatima da postavljaju oglase, plakate, postere, odnosno da pišu svoja imena ili slogane koji su u vezi sa izbornom kampanjom, unutar ili na zgradama u kojima su smješteni organi vlasti na svim nivoima, **javna preduzeća**, javne ustanove i mjesne zajednice, na vjerskim objektima, na javnim putevima i javnim površinama, osim na mjestima predviđenim za plakatiranje i oglašavanje. Isti zakon u članu 19.9. propisuje kaznu od 1.000 do 10.000 KM za političke subjekte za povredu, ako postavlja oglase, plakate, postere, odnosno piše svoje ime ili slogane koji su u vezi sa izbornom kampanjom u ili na zgradama u kojima su smješteni organi vlasti na svim nivoima, javna preduzeća, javne ustanove i mjesne zajednice, te na vjerskim objektima, na javnim putevima i javnim površinama, osim na mjestima predviđenim za plakatiranje i oglašavanje (član 7.2 stav (3)).

Pored ovih domaćih propisa, međunarodni dokumenti, standardi, preporuke i dobra praksa¹⁶⁰ nalažu uspostavljanje zakonitog i transparentnog sistema finansiranja političkih partija i nezavisnog i stalnog monitoringa finansiranja, zatim vršenje nadzora nad računima političkih partija i javno objavljivanje rezultata, obavezu podnošenja odgovarajućih izvještaja od strane političkih partija nezavisnim tijelima za monitoring, ograničavanje troškova izbornih kampanja i dr. Takođe, posebna pažnja se posvećuje zabrani zloupotreba javnih resursa u svrhe političke kampanje. Važno je na ovom mjestu napomenuti da relevantno domaće zakonodavstvo u ovoj oblasti nije ugradilo većinu od ovih standarda, preporuka i dobrih praksi.¹⁶¹

U osnovi, svrha nabrojanih propisa, preporuka i praksi jeste da se uspostavi sistem koji omogućava ravnopravan tretman svih političkih subjekata u vezi sa prihodima i rashodima i provođenjem izbornih kampanja, te sprečava zloupotrebe javnih resursa, uključujući resurse javnih preduzeća, u političke svrhe.

Za regulatorni okvir finansiranja političkih partija i kampanja posebno je bitno da, na jasan i nedvosmislen način, uredi pitanja opšteg finansiranja političkih partija, finansiranja aktivnosti političkih/predizbornih kampanja i zabrane zloupotreba javnih resursa za

političke svrhe.

Opšta pravila o finansiranju političkih stranaka u BiH regulisana su Zakonom o finansiranju političkih stranaka kojim se uređuju način i uslovi pod kojima političke stranke i članovi političkih stranaka koji djeluju u njihovo ime osiguravaju sredstva za rad.¹⁶²

Centralno mjesto u političkom djelovanju svakako zauzimaju izbori kojima prethode intenzivne kampanje privlačenja glasača. Ove kampanje, odnosno način i pravila provođenja istih, predmet su regulisanja Izbornog zakona BiH, koji, u Poglavlju 7. definiše pravila ponašanja tokom izborne kampanje, dok Poglavlje 15. uređuje pitanja finansiranja samih kampanja (koja se uglavnom odnose na finansijsko izvještavanje prije i nakon izbora). Takođe, Poglavlje 16. (Mediji u izbornoj kampanji) obavezuje sve medije u BiH da pravедno, profesionalno i stručno prate izborne aktivnosti uz dosljedno poštovanje novinarskog kodeksa, te opšteprihvaćenih demokratskih principa i pravila, posebno osnovnog principa slobode izražavanja¹⁶³. Mediji su dužni da se pridržavaju načela uravnoteženosti, poštenja i nepristrasnosti. Posebno, ove odredbe dobijaju na značajju iz razloga što su neki od najgledanijih i najuticajnijih medija u BiH javna preduzeća.

Važno je istaći da važeći propisi u BiH ne tretiraju zloupotrebu javnih resursa u svrhu izborne kampanje¹⁶⁴. Imajući u vidu činjenicu da Zakon o finansiranju političkih partija ne dopušta neposredno finansiranje političkih partija od strane javnih preduzeća, praksa posredne podrške izbornim kampanjama od strane javnih preduzeća, zloupotrebom resursa i funkcija javnih preduzeća, posebno je kritična.

Kako je već navedeno, Zakon o finansiranju političkih partija u BiH izričito zabranjuje finansiranje političkih partija od strane javnih preduzeća. Prema dostupnim informacijama, a prije svega izvještajima o pregledanom stanju finansijskog poslovanja političkih stranaka, koje Centralna izborna komisija BiH (CIK)¹⁶⁵ izrađuje svake godine na osnovu izvršenog pregleda i kontrole finansijskih izvještaja partija, vrlo su rijetki slučajevi direktnog finansiranja političkih partija od strane javnih preduzeća (zabranjeni prilozima). Prema podacima iz upitnika provedenog za potrebe ove analize na uzorku od 100 javnih preduzeća¹⁶⁶, na pitanje o mjerama koje preduzeće primjenjuje s ciljem zabrane finansiranja političkih partija, 10%

¹⁵⁸ Službeni glasnik BiH, br. 95/12 i 41.16.

¹⁵⁹ Službeni glasnik BiH, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16.

¹⁶⁰ Npr. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC); Preporuka Evropskog savjeta o opštim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja (Rec(2003)4); Preporuka Savjeta Evrope – Finansiranje političkih partija (1516 (2001)); GRECO - Izvještaj treće runde evaluacije o finansiranju političkih partija (GRECO, 2011); Savjet Evrope – Izvještaj o zloupotrebama administrativnih resursa u toku izbornih procesa (Strazbur, 2013).

¹⁶¹ Npr. vidjeti OSCE – Izborna posmatračka misija OSCE/OIDHR, Završni izvještaj, 2014. godina.

¹⁶² Član 1.

¹⁶³ Član 16.1. Zakona o finansiranju političkih stranaka u BiH.

¹⁶⁴ Analiza finansiranja izborne kampanje u državama članicama OSCE-a – Koalicija za slobodne i poštene izbore "Pod lupom" (Sarajevo, 2016).

¹⁶⁵ Ove poslove unutar CIK-a obavlja Služba za reviziju finansiranja političkih stranaka.

preduzeća je dostavilo odgovore koji ukazuju da preduzeće ima posebne mjere zabrane finansiranja političkih partija, dok je kod 90% ostalih odgovor upućivao na nepostojanje takvih specifičnih mjera, uz ukazivanje na zakon, statut, etički kodeks.

Problem indirektno podrške pojedinim političkim partijama, bolje reći, vladajućim partijama i koalicijama, ostaje međutim značajan. Posebno se izdvajaju slučajevi koji se mogu označiti kao indirektno finansiranje, te zloupotrebe resursa i funkcija javnih preduzeća s ciljem podrške određenoj političkoj partiji.

Iako Zakon o finansiranju političkih partija, kao zabranjene priloge, propisuje i priloge privatnih preduzeća koja su s organima izvršne vlasti na svim nivoima u BiH sklopila ugovor o javnoj nabavci usluga, ugovor o javnoj nabavci roba ili ugovor o javnoj nabavci radova u skladu s propisima o javnim nabavkama u BiH ne mogu finansijski pomagati političke stranke ako vrijednost ugovora u jednoj kalendarskoj godini prelazi iznos od 10.000,00 KM¹⁶⁷, teško se otrgnuti utisku da ova odredba u praksi malo znači. U situaciji dosta niskog nivoa finansijske transparentnosti političkih partija u BiH¹⁶⁸ i nepostojanja obaveze kreiranja liste dobavljača koja učestvuju u poslovima sa javnim sektorom kroz sistem javnih nabavki, veoma je teško doći do pouzdanih podataka da li političke partije finansiraju dobivatelji tendera ili vlasnici/suvlasnici tih dobavljača. Ovakva zloupotreba jeste identifikovana u CIK-ovom Izvještaju o pregledanom stanju finansijskog poslovanja političkih stranaka u 2015. godini, ali u malom broju slučajeva i u odnosu na zanemarive iznose.¹⁶⁹ Veoma je bitno napomenuti da se opisano ograničenje ne odnosi na zabranu finansiranja političkih partija za preduzeća koja su ugovore dobila od javnih preduzeća, a što svakako predstavlja upečatljivu prazninu u domaćoj regulativi.

Zloupotreba javnih resursa u svrhu političke kampanje uključuje zloupotrebu opreme i resursa (npr. telefon, vozila, sale za sastanke, itd.) kao i pristup ljudskim resursima (službenici, rukovodioci) u ministarstvima, jedinicama lokalne samouprave, javnim ustanovama i preduzećima s ciljem promocije političkih opcija od strane službenika¹⁷⁰. Intervjui koji su, za potrebe ovog istraživanja, provedeni sa predstavnicima relevantnih institucija i organizacija, ukazuju na raširenost prakse zloupotrebe funkcija javnih preduzeća.

Na pitanje: *U kojoj mjeri su javna preduzeća imuna na korišćenje vlastite funkcije i resursa u političke svrhe?* većina intervjuisanih pred-

stavnika je, na različite načine, dala odgovore da javna preduzeća nisu imuna na ovakve zloupotrebe. Jedan od duhovitijih odgovora pribavljen tokom intervjua je da javna preduzeća ove zloupotrebe ne vrše svake godine, već svake dvije godine (očigledno aludirajući na izborne cikluse opštih i lokalnih izbora u BiH). Jedna od karakterističnih zloupotreba jeste korišćenje poslovnih prostora bez plaćanja naknade gdje gotovo sve stranke uključene u istraživanje koriste prostorije opština (uglavnom onih u kojima imaju većinsku vlast) i javnih preduzeća, a da pri tom ne plaćaju njihovo korištenje. Ovakva praksa zabilježena je u slučaju 9 od ukupno 10 stranaka uključenih u istraživanje¹⁷¹. Ovakve, indirektno vidove finansiranja kampanja, političke partije ne prijavljuju u svojim finansijskim izvještajima. Takođe, prema dostupnim drugim izvještajima, zabilježeni su i slučajevi upotrebe vozila javnih preduzeća u kojima političke stranke imaju dominantan uticaj.¹⁷²

Funkcije javnih preduzeća takođe mogu biti zloupotrebjene kao vid podrške političkim partijama. Karakterističan slučaj su svečane najave, pokretanja, okončanja projekata i aktivnosti (posebno infrastrukturnih) od strane javnih preduzeća, u periodima neposredno prije ili za vrijeme izbornih kampanja. Ovim događajima obavezno prisustvuju predstavnici vlasti, uz nedvosmisleno predstavljanje političkih partija iz kojih dolaze.¹⁷³ Već je ranije rečeno da domaći propisi nisu dovoljno sveobuhvatni, pa i ne regulišu posebno pitanja korišćenja javnih resursa u svrhu političke promocije.

Medijski predstavljanje i promocija predstavljaju posebno kritičan problem. Ostavljajući po strani privatne medije, koji i sami moraju poštovati striktna pravila izvještavanja i jednakog tretmana svih kandidata i partija, posebno je potrebno apostrofirati ulogu tri javna preduzeća, odnosno javna servisa: BHT, FTV i RTRS. Posebno se, u negativnom kontekstu, ističe RTRS koja je u svom informativnom programu kontinuirano tendenciozno promovisala interese jedne strane, tj. vladajuće političke strukture, kroz selektivan pristup izvještavanju, konstantno prikazivanje favorizovanih pojedinaca ili subjekata na afirmativan način te u pozitivnom kontekstu, dok je o aktivnostima opozicionog bloka stranaka u velikom broju slučajeva izvještavala isključivo kritički¹⁷⁴. Da ovakav odnos nije slučajnost, pokazuje nastavak trenda i u 2018. godini kada je, samo u februaru te godine, RTRS-u izrečena novčana kazna u iznosu od 28.000,00 KM, radi kršenja člana 5, stav (2), (3) i (6) Pravičnosti i nepristrasnosti Kodeksa o audiovizuelnim medijskim uslugama i medijskim uslu-

gama radija. Na osnovu analize tridesetodnevni (30) izdanja informativnih emisija Dnevnik 2 u periodu od 07.06. do 06.07.2017. godine Agencija je utvrdila kontinuirano i tendenciozno promovisanje interesa vladajuće stranke, favorizovanje pojedinaca ili subjekata u pozitivnom kontekstu, uz stalno prisutan kritički ton prema opozicionim strankama¹⁷⁵.

I ovdje je moguće konstatovati da je raširenost zloupotrebe resursa i funkcija javnih preduzeća u direktnoj vezi sa stepenom nezavisnosti preduzeća od vlada i odgovornih javnih službenika koji otvoreno koriste neadekvatne propise, kako bi procedure izbora nadzornih odbora i uprava javnih preduzeća zloupotrebjavali u korist pretežiranih stranačkih kandidata.

Zaključci

Iako je teško potvrditi znatniju prisutnost prakse direktnog finansiranja političkih partija od strane javnih preduzeća u BiH, veća transparentnost finansijskih izvještaja i strukture javnih preduzeća i političkih partija, kao dio opštih napora unapređenja transparentnosti finansiranja političkih partija/kampanja, svakako bi umanjila sumnje u zloupotrebe ovakve vrste.

Ono što je zabrinjavajuće jeste praksa indirektno podrške privilegovanim političkim opcijama kroz primjetne zloupotrebe resursa i funkcija javnih preduzeća. Javna preduzeća u BiH, bez obzira na to ko im je osnivač, nisu razvila imunitet na zloupotrebe ove vrste. Ovakve zloupotrebe i nisu posebno regulisane odgovarajućim propisima u BiH.

Preduzeća koja, na osnovu ugovora o javnim nabavkama, posluju sa javnim sektorom nisu pod posebnom pažnjom kao eventualni finansijeri političkih partija, kao i njihovi vlasnici. Zapravo, ne postoji zabrana da ova preduzeća, a ni vlasnici ovakvih preduzeća, kao privatna lica, finansiraju političke partije.

Posebno izražen problem predstavljaju javni emiteri u BiH, koji u prilično očiglednoj mjeri promovišu interese vladajućih političkih struktura, a posebno u periodima izbornih kampanja. Sumirano, regulatorni sistem finansiranja kampanje nije adekvatan da bi osigurao transparentnost, integritet i odgovornost procesa, a

većina preporuka organizacija poput OSCE/ODIHR-a i GRECO, ostaju neriješene. Uz to, nedostatak privremenih finansijskih izvještaja i dugačak proces njihove revizije sprečava efikasnost postojećih propisa i ostavlja prekršaje neriješenima¹⁷⁶.

Preporuke

➤ U izbornu zakonodavstvo uvesti posebne odredbe o zabrani zloupotrebe resursa javnih tijela, uključujući i javna preduzeća, a naročito:

➤ Zabranu korišćenja prostorija i slične infrastrukture za pripremu i realizaciju aktivnosti kampanje,

➤ Zabranu distribucije propagandnog materijala političkih subjekata u ovim tijelima, uključujući i javna preduzeća,

➤ Zabranu korištenja službenih automobila i drugih prevoznih sredstava i servisa za aktivnosti izborne kampanje (posjećivanje predizbornih skupova i slično).

➤ U izbornu zakonodavstvo uvesti posebne odredbe o zabrani zloupotrebe funkcija javnih tijela, uključujući i javna preduzeća, a naročito:

➤ Uvesti ograničenja na zapošljavanje u periodu tri mjeseca do održavanja izbora i propisati jasno izuzetke zapošljavanja za nesmetano funkcionisanje u slučajevima propisanim sistematizacijom,

➤ Razgraničiti javne od stranačkih funkcija, odnosno pojavljivanje funkcionera u svojstvu javnih funkcija ili kandidata na izborima, te ili uvesti ograničenja na pojavljivanja u javnoj funkciji u svrhu predizborne promocije ili uvesti pauze u vršenju visokih javnih funkcija tokom zvanične predizborne kampanje, jer je ono svakako podređeno predizbornim aktivnostima,

➤ Uvesti ograničenja na potrošnju, na način da ona u periodu od raspisivanja izbora do održavanja izbora ne smije biti znatno veća od prosjeka prethodnog šestomjesečnog perioda, a u isto vrijeme osigurati veću transparentnost utroška javnih sredstava u datom periodu, na način da se propiše obaveza da se, u datom periodu, sedmodnevno, na internet stranici, objavljuju analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu¹⁷⁷.

➤ Uvesti zabranu plaćenog oglašavanja za javna tijela, uključujući i javna preduzeća, koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku izborne kampanje,

➤ Proširiti zabranu finansiranja političkih partija i za ona

¹⁶⁶ Odgovore na upitnike je dostavilo 40 preduzeća.

¹⁶⁷ Član 8. Zakona o finansiranju političkih partija BiH.

¹⁶⁸ Praksa transparentnosti političkih partija po pitanju činjenja dostupnim sopstvenih finansijskih informacija ocijenjena je dosta niskom ocjenom 25 (prema Transparency International u BiH. Studija nacionalnog integriteta, 2015.).

¹⁶⁹ https://www.izbori.ba/Documents/2017/11/16/zvjestaj_o_pregledanom_stanju_fin_posl_pol_stranaka_u_2015_za_PS_BiH_BOS.pdf

¹⁷⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, Strasbourg, 2013.

¹⁷¹ Transparency International u BiH – Finansiranje političkih partija u BiH

¹⁷² Analiza finansiranja izborne kampanje u državama članicama OSCE-a – Koalicija za slobodne i poštene izbore "Pod lupom" (Sarajevo, 2016).

¹⁷³ Primjeri u Monitoringu izborne kampanje – Opšti izbori 2014. godine, Transparency International BiH (Pregled priloga objavljenih u posmatranom periodu u centralnim informativnim emisijama, str. 31 – 34.).

¹⁷⁴ Iz izvještaja Regulatorne agencije za komunikacije o procesuiranim slučajevima kršenja pravila vezanih za oblast emitovanja u 2017. godini.

¹⁷⁵ <https://www.rak.ba/bos/aktuelnost.php?uid=1519996815&root=1270195155>.

¹⁷⁶ OSCE – Izborna posmatračka misija OSCE/ODIHR, Završni izvještaj, 2014. godina.

¹⁷⁷ Vidjeti Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja Crne Gore.

8.8. TRANSPARENTNOST U JAVNIM NABAVKAMA

preduzeća koja su ugovore o javnim nabavkama dobile od javnih preduzeća, bez obzira na to ko je osnivač tih javnih preduzeća.

Sistem javnih nabavki bi trebao da obezbijedi transparentno postupanje ugovornih organa pri javnim nabavkama, jednak i nediskriminišući tretman svih zainteresovanih ponuđača i njihovu aktivnu i pravičnu konkurenciju, a sve s ciljem obezbjeđenja najveće moguće protivvrijednosti potrebnih roba, radova i usluga za uloženi javni novac. Javne nabavke predstavljaju najznačajniju ekonomsku aktivnost države, ali se istovremeno, s pravom, smatraju i ekonomskom aktivnošću najranjivijom na korupciju. U rijetko kojoj oblasti djelovanja vlada postoji toliki broj interakcija između različitih subjekata javnog i privatnog sektora i toliki broj mogućnosti zloupotrebe značajnih javnih resursa.

Upravo iz tih razloga države ulažu značajne napore da urede sistem javnih nabavki, s cijem obezbjeđenja većeg stepena transparentnosti i odgovornosti, prevencije zloupotreba i povećanja kvaliteta upravljanja javnim nabavkama.

Posebno važan preduslov jeste obezbjeđenje dovoljnog nivoa transparentnosti i odgovornosti u javnim nabavkama, koje su prepoznate kao ključne za promovisanje integriteta i sprečavanja korupcije. Međutim, ovi zahtjevi moraju biti pažljivo balansirani sa drugim zahtjevima koji proizilaze iz koncepta dobrog upravljanja, a posebno sa zahtjevom u vezi efikasnosti u upravljanju nabavkama (administrativna efikasnost). Dakle, pri nastojanju da se obezbijedi protivvrijednost za uloženi javni novac, potrebno je utvrditi adekvatan odnos između zahtjeva za transparentnošću, s jedne strane, i drugih zahtjeva koji se postavljaju pred javni sektor, sa druge (npr. bezbjednosni zahtjevi ili mala vrijednost ugovora koja ne zahtijeva potpunu transparentnost).

Ključni zahtjev se odnosi u privlačenju što većeg broja zainteresovanih ponuđača roba, radova i usluga u otvorenim i fer postupcima. U tom smislu, važno je uspostaviti i primjenjivati otvoren sistem javnih nabavki, tako da su ponuđačima unaprijed poznati svi zahtjevi i kriterijumi za vrednovanje ponuda, kao i procedure koje se primjenjuju pri dodjeli i provođenju ugovora. Ovo znači da transparentnost treba obezbijediti kroz sve faze ciklusa javne nabavke, odnosno od procjene potreba, preko faze dodjele ugovora, do upravljanja ugovorom i konačnog plaćanja¹⁷⁸.

Kada je u pitanju transparentnost javnih nabavki, a imajući u vidu odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH¹⁷⁹ (u daljem tekstu: ZJN),

transparentnost javnih nabavki je neophodno obezbijediti kroz:

1. Fazu pripreme, odnosno planiranja javnih nabavki (ova faza uključuje i izradu tenderske dokumentacije i definisanje uslova i kriterijuma),
2. Fazu tenderisanja i dodjele ugovora (počinje objavom ili pozivom, a završava dodjelom ugovora i dostavljanjem obavještenja/izvještaja),
3. Fazu provođenja dodijeljenih ugovora.

Sve ove faze ciklusa nabavke zahtijevaju određene nivoe i oblike transparentnosti.

Tako se u **fazi pripreme, odnosno planiranja javnih nabavki**, od ugovornih organa zahtijeva izrada i objavljivanje na internet stranici planova javnih nabavki i eventualnih izmjena istih.¹⁸⁰ Ova obaveza se odnosi na nabavke čija je procijenjena vrijednost iznad 50.000,00 KM za robe i usluge, odnosno iznad 80.000,00 KM za radove. Ovo praktično znači da ugovorni organi nisu dužni objavljivati integralne planove nabavki (iako ih u praksi izrađuju) koje sadrže i podatke o nabavkama manjih vrijednosti. Ovo predstavlja problematičnu odredbu, s obzirom na sklonost domaćih institucija da primjenjuju postupke javnih nabavki koji se mogu primjenjivati za ove, manje, vrijednosti.¹⁸¹

Dalje, ugovorni organi su dužni izraditi i objaviti obavještenja o nabavci¹⁸² i tenderske dokumentacije koje sadrže informacije dovoljne za sastavljanje ponuda na istinski konkurentskoj osnovi.¹⁸³ Istinski konkurentska osnova podrazumijeva da su nivo i jasnoća informacija (posebno o uslovima za učešće i kriterijumima izbora) takvi da svim zainteresovanim ponuđačima daju jednake mogućnosti za podnošenje ponuda, bez potrebe za dodatnim informisanjem pred ugovornim organom. Sadržaj planova nabavki i tenderskih dokumentacija dodatno je razrađen odgovarajućim podzakonskim aktima i modelima¹⁸⁴.

U **fazi tenderisanja i dodjele ugovora**, ugovorni organi su dužni objavljivati obavještenja o nabavkama,¹⁸⁵ tendersku dokumentaciju, kao i obavještenja o dodjeli ugovora. Takođe, ugovorni organi su dužni, na zahtjev ponuđača, davati pojašnjenja tenderske dokumentacije, te ista dostavljati svim ponuđačima koji su izrazili inicijativu za učešće u postupku (koji su preuzeli tendersku dokumentaciju). Pored toga, obavještenja o ishodu postupka nabavke,

¹⁷⁸ Preporuka Savjeta OECD-a za poboljšanje integriteta u javnim nabavkama C(2008)105.

¹⁷⁹ Službeni glasnik BiH, br. 39/14.

¹⁸⁰ Član 17. ZJN.

¹⁸¹ Prema Godišnjem izvještaju o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2016. godini AJN-a, 12% vrijednosti svih dodijeljenih ugovora o javnim nabavkama se odnosilo na ove postupke (konkurentski zahtjev za dostavljanje ponuda i direktni sporazum).

¹⁸² Čl 35. ZJN.

¹⁸³ Član 53 – 55. ZJN.

¹⁸⁴ <https://www.javnenabavke.gov.ba/index.php?id=10lup&lup=18&jezik=bs> <https://www.javnenabavke.gov.ba/index.php?id=10pza&pza=55&jezik=bs>

zajedno sa dokumentacijom (odluka, zapisnik), dostavljaju se i neposredno, ponuđačima koji su blagovremeno dostavili ponude. Sa stanovišta normiranosti, može se reći da je ovo najuređenija faza ciklusa javnih nabavki. Potrebno je naglasiti da je u prethodnom periodu došlo do značajnog napretka u ovoj fazi, jer ugovorni organi sva propisana obavještenja i tendersku dokumentaciju objavljuju elektronskim putem, na Portalu javnih nabavki BiH.¹⁸⁷ Ova obaveza se, od 01.01.2018. godine¹⁸⁸ odnosi na sve javne nabavke za koje se objavljuju obavještenja o nabavci. Posebna novina ZJN-a je i to da se obavezno objavljuju pozivi u konkurentskom zahtjevu za dostavljanje ponuda, a što ranije nije bio slučaj, te je ovaj, veoma često korišćen postupak, ostajao izvan vidokruga poslovne zajednice i šire javnosti.¹⁸⁹ Objavljivanjem na Portalu javnih nabavki BiH omogućeno je da zainteresovani ponuđači na jednom mjestu, veoma lako, dolaze do informacija o raspisanim postupcima javnih nabavki. Značaj za poboljšani monitoring od strane Agencije za javne nabavke BiH, poslovnog sektora, organizacija civilnog društva i šire javnosti, svakako nije zanemarujući.

Faza **implementacije dodijeljenih ugovora** o javnim nabavkama, sa stanovišta ZJN-a, predstavlja najmanje normiran/uređen dio postupka javne nabavke. Implementacija dodijeljenih ugovora je uređena opštim propisima o obligacionim odnosima, te posebnim propisima koji regulišu oblast trgovine, građenja, finansijskog poslovanja i dr. Kako bi se obezbijedilo poštovanje načela efikasnosti i ekonomičnosti u fazi izvršenja ugovora, veoma je važno da ugovorni organ sistematski i organizovano prati realizaciju istog, te da preduzima mjere kako bi se obezbijedila realizacija ugovora na način i pod uslovima koji su ponuđeni u ponudi koja je izabrana kao najpovoljnija. Ovakva funkcija ugovornih organa, dio je opšteg sistema internih kontrola i kontrolnih postupaka.

Novinu uvedenu ZJN-om svakako predstavlja obaveza objavljivanja osnovnih elemenata dodijeljenih ugovora i svih izmjena tih ugovora¹⁹⁰ na internet stranici ugovornih organa.

Kada govorimo o gore opisanim fazama ciklusa javne nabavke, mogu se konstatovati, pored ostalih rizika integriteta javnih nabavki, i specifični rizici koji su vezani za zahtijev transparentnosti.

U **fazi pripreme, odnosno planiranja javnih nabavki**, prisutna je praksa neobjavljivanja planova nabavki; provođenja postupaka

koji nisu predviđeni planom nabavki ili posebnom odlukom ugovornog organa, a šta je u suprotnosti sa ZJN-om; kasnog usvajanja planova nabavki; nedostatka minimuma potrebnih informacija u planovima nabavki (vrsta postupka, procijenjena vrijednost, rokovi pokretanja postupaka i drugo). Česta je i praksa objavljivanja tenderske dokumentacije koja ne sadrži dovoljno informacija za ponuđače, neophodnih za pripremu ponuda na zaista konkurentskoj osnovi, što ponuđače koji imaju druge „izvore“ informacija stavlja u povoljniji položaj. Drastičan primjer može biti praksa da se različitim ponuđačima dostavljaju različite tenderske dokumentacije, na osnovu kojih ti ponuđači definišu svoje ponude¹⁹¹.

Kao i kod ostalih zahtjeva u vezi transparentnosti, kod objavljivanja planova nabavki takođe se može konstatovati da javna preduzeća koja nemaju sopstvenu internet stranicu ovu obavezu prosto ne mogu realizovati. Potrebno je napomenuti da su preduzeća koja nemaju stranice uglavnom komunalna preduzeća osnovana od strane jedinica lokalne samouprave. Detaljnija analiza dostupnosti i sadržaja planova nabavki je izvršena za deset javnih preduzeća koja imaju internet stranicu¹⁹². Analiza je pokazala da sva ova preduzeća planove nabavki objavljuju na stranicama, uključujući i izmjene/dopune planova, koje su zabilježene kod četiri preduzeća (kod jednog javnog preduzeća plan nabavki je mijenjan osam puta). Sam sadržaj planova nabavki, odnosno usklađenost sadržaja sa podzakonskim aktima AJN ukazuje na to da su potrebna dalja unapređenja kvaliteta planova nabavki. Šest javnih preduzeća ima planove nabavki usklađene sa regulativom, dok su kod dva planovi djelimično usklađeni (npr. nema informacija o okvirnom vremenu pokretanja postupka, vrsti predviđenog postupka, izvoru finansiranja i drugo). Tri javna preduzeća nisu uskladila svoje planove nabavki sa regulativom. Interesantno je da je, iako ne postoji zakonska obaveza za to, devet javnih preduzeća objavljivalo integralne planove nabavki, dakle i nabavke male vrijednosti.

U fazi tenderisanja i dodjele ugovora takođe se mogu identifikovati ponašanja ugovornih organa koje karakteriše narušavanje transparentnosti. Dostupni izvori informacija i analize¹⁹³ ukazuju da je prisutno narušavanje zahtjeva transparentnosti i u ovoj fazi ciklusa javne nabavke. Tako su zabilježeni slučajevi potpune netransparentnosti, kada ugovorni organi uopšte ne provode postupke javnih nabavki; zatim praksa cijepanja predmeta nabavke kako bi se izbjegao otvoreniji postupak; korišćenje konkurentskih zahtjeva za nabavke

čije vrijednosti obavezuju na otvorene postupke; te masovno korišćenje direktnog sporazuma za nabavke male vrijednosti. Može se konstatovati da su nedavne izmjene zakonodavstva unaprijedile transparentnost postupaka javnih nabavki, a tome su posebno doprinijele odredbe o objavljivanju obavještenja i dokumentacije na Portalu javnih nabavki BiH. Uprkos ograničenom napretku, i dalje je prisutna posebno kritična praksa nezakonitog korišćenja pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, kao najmanje transparentnog postupka. Ovaj postupak, iako predviđen ZJN-om, trebao bi da predstavlja rijedak izuzetak koji se koristi izuzetno, u slučajevima hitnosti, prethodnog neuspješnog tenderisanja u otvorenim postupcima, razloga ekskluziviteta i dr. Ovakva, nezakonita praksa zabilježena je kod gotovo 30% analiziranih ugovornih organa¹⁹⁴, a kod mnogih od njih u većem broju slučajeva. Treba napomenuti da se kod ovih postupaka uglavnom radi o nabavkama velikih vrijednosti. O raširenoj upotrebi ovakvog postupka javne nabavke, svjedoči i podatak da je u 2016. godini, kroz ovu vrstu postupka, dodijeljeno ugovora u vrijednosti od 258.524.825,74 KM, odnosno 10,85% svih dodijeljenih ugovora¹⁹⁵.

U fazi implementacije dodijeljenih ugovora ovaj rizik integriteta javnih nabavki nije posebno naglašen u domaćoj praksi. Kao što je već navedeno, provođenje ugovora o javnim nabavkama nije regulisano odredbama ZJN-a, već odredbama drugih propisa. Ugovorni organi su dužni na svojim internet stranicama objavljivati osnovne elemente dodijeljenih ugovora, kao i eventualne izmjene tih ugovora. Ovu obavezu u prethodnom periodu nije izvršavalo 11% ugovornih organa¹⁹⁶. Više puta pominjana problematika posjedovanja internet stranica javnih preduzeća i ovdje dolazi do izražaja.

Preporuke

- ▶ S ciljem obezbjeđenja pune transparentnosti potrebno je za sve ugovorne organe propisati obavezu objavljivanja integralnih planova javnih nabavki na Portalu javnih nabavki BiH (ovi planovi uključuju sve planirane nabavke, bez obzira na vrijednost);
- ▶ Unaprijediti obavezan sadržaj planova javnih nabavki kroz unapređenje propisanog obrasca plana nabavke od strane AJN-a. Ovaj obrazac treba da obuhvati širi krug informacija o planiranim javnim nabavkama, vodeći pri tom računa o vrijednosti nabavki, tako da se za nabavke veće vrijednosti u planu javnih nabavki daje puni obim zahtijevanih informacija, dok bi se za nabavke manjih vrijednosti, zahtijevalo proporcionalno manje informacija;
- ▶ Korišćenjem IKT-a i online obrazaca (obavezne rubrike, nemogućnost upload-a i slično), onemogućiti ugovorne organe da uskraćuju informacije u planovima nabavki za koje je propisano da se obavezno objavljuju (slična tehnika se već koristi kod objavljivanja obavještenja o nabavkama);
- ▶ Izmijeniti odredbe ZJN-a o primjeni pregovaračkog postupka bez objave obavještenja u pravcu uspostavljanja prethodnog mehanizma kontrole ispunjenosti zakonskih uslova za primjenu ove vrste postupka od strane AJN-a;
- ▶ Izraditi/unaprijediti i objaviti preporuke i uputstva AJN-a (*Soft Law*) koje se odnose na oblasti definisanja uslova na strani ponuđača i tehničkih i drugih karakteristika predmeta nabavke, kao i na primjenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude (razrada podkriterijuma). Nedosljednost i netransparentnost u ovim segmentima tenderskih dokumentacija u praksi dovodi do različitih pristupa, proizvoljnosti i diskriminacije ponuđača;
- ▶ Definisati obavezu ugovornih organa da, kroz Portal javnih nabavki BiH, objavljuju i obavještenja o dodjeli ugovora manjih vrijednosti (konkurentski zahtjevi i direktni sporazumi);
- ▶ Kao i za planove javnih nabavki, propisati obavezu ugovornih organa da osnovne elemente dodijeljenih ugovora, kao i podatke o realizaciji istih, objavljuju na Portalu javnih nabavki BiH. Korišćenjem IKT mogućnosti, i u ovom djelu postupka javnih nabavki bi se omogućila uniformisana i dosljedna primjena propisa i politika;
- ▶ Definisati obavezu da se na Portalu javnih nabavki BiH objavljuju integralne verzije dodijeljenih ugovora o javnim nabavkama. S ciljem ostvarenja politike zaštite povjerljivih informacija

¹⁸⁷ <https://www.ejn.gov.ba/>

¹⁸⁸ Uputstvo o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu "E-nabavke".

¹⁸⁹ Činjenica da se pozivi ponuđačima u ovom postupku ne objavljuju ranije je često korišćena za cijepanje predmeta nabavke na više postupaka, kako bi se izbjegao otvoreni postupak.

¹⁹⁰ Član 75. ZJN-a.

¹⁹¹ Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama – Dometi Ex Post monitoringa. Eda – Agencija za razvoj preduzeća, Banja Luka, 2018. godina.

¹⁹² JP Autoceste FBiH, JP Ceste FBiH, JP Željeznice FBiH, JP Željeznice RS, JP Šumarstva Šume RS, JP Auto putevi RS, JP Putevi RS, JP Toplane Sarajevo, JP Šume HN i KJKP gradski saobraćaj Sarajevo.

¹⁹³ Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama – Dometi Ex Post monitoringa. Eda – Agencija za razvoj preduzeća, Banja Luka, 2018. godina.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ AJN. Godišnji izvještaj o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2016. godini.

¹⁹⁶ Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama – Dometi Ex Post monitoringa. Eda – Agencija za razvoj preduzeća, Banja Luka, 2018. godina.

(komercijalnih, bezbjednosnih i drugih) AJN bi trebao, u saradnji sa nadležnim tijelima u BiH, razviti i odgovarajući priručnik za zaštitu povjerljivih informacija.

8.9. SUKOB INTERESA

Zakoni o javnim preduzećima RS i FBiH sadrže opšte odredbe o sukobu interesa navodeći da je povezano lice dužno izbjegavati stvarne ili očigledne sukobe interesa sa javnim državnim preduzećem u ličnim ili profesionalnim odnosima. Sukob interesa je u ovim zakonima definisan kao situacija koja se "javlja kada lični, odnosno profesionalni interes povezanog lica onemogućava, može onemogućavati ili se čini da materijalno onemogućava interes ili poslovanje preduzeća ili sposobnost povezanog lica da ispunjava svoje obaveze i odgovornosti."

Povezano lice dužno je omogućiti upravi ili nadzornom odboru ili drugom nadzornom organu uvid u sve transakcije ili odnose za koje povezano lice opravdano očekuje da bi mogle dovesti do stvarnog ili očiglednog sukoba interesa sa preduzećem. Takođe se navodi da preduzeću prilikom poslovanja nije dozvoljeno da povezanim licima ili licima u vezi sa njima nudi povoljnije uslove od onih koje nudi drugim licima koja nisu povezana sa preduzećem. Zakoni propisuju i da "ako bilo koje povezano lice zna ili je moralo znati da je neko drugo povezano lice djelovalo u suprotnosti sa odredbama ovog člana, to povezano lice je o tome dužno odmah obavijestiti upravu i nadzorni odbor ili drugi nadzorni organ i ostale nadležne organe." Zakon o javnim preduzećima u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine drugačije definiše sukob interesa, te se navodi da "direktor i članovi upravnog odbora ne mogu biti vlasnici, zakonski zastupnici ili zaposleni u bilo kom drugom preduzeću iste ili srodne djelatnosti koje bi moglo biti konkurentno s javnim preduzećem". Takođe se propisuje obaveza da su direktor i članovi upravnog odbora dužni dati izjavu o svom materijalnom stanju u skladu sa Statutom Brčko distrikta.

Osim Zakona o javnim preduzećima, JP podliježu i primjeni Zakona o javnim nabavkama, koji sadrži odredbe o sukobu interesa u vezi sa postupkom javnih nabavki, te se odnose na ograničenja za rukovodioce ugovornih organa, ukoliko su u upravljačkim tijelima ponuđača ili vlasnici više od 20% u kapitalu privrednog subjekta koje posluje sa ugovornim organom.

Zakoni entiteta navode obavezu donošenja etičkog kodeksa u javnim preduzećima, odnosno da nadzorni odbor ima dužnost i odgovornost da u dogovoru sa odborom za reviziju sačini prijedlog etičkog kodeksa, koji obavezno sadrži zabrane u pogledu sukoba interesa, zabrane odavanja poslovnih tajni, zabrane u pogledu konkurencije, zabrane u pogledu kredita, te sadržaj izjave kojom se ispunjavaju dužnosti članova organa i zaposlenih. Međutim, uviđom u primjere etičkih kodeksa javnih preduzeća u BiH, vidljivo je

da su u njima sadržana ponovo samo načela sukoba interesa, preslikana iz samih zakona, te da ne propisuju ni malo detaljnije same procedure identifikovanja potencijalnih situacija sukoba interesa, niti njihovog utvrđivanja ili sankcionisanja.¹⁹⁷ Veoma mali broj preduzeća kroz etičke kodekse predviđa načine postupanja i procedure utvrđivanja odgovornosti.¹⁹⁸

Prema entitetskim zakonima o javnim preduzećima, povezana lica na koje se odnose odredbe o sukobu interesa, definisana su kao svaki zaposleni preduzeća, uključujući i pojedince i zastupnike koje preduzeće imenuje za obavljanje određenih djelatnosti, svaki član nadzornog odbora i odbora za reviziju; svako pravno ili fizičko lice u čijem posrednom ili neposrednom vlasništvu je najmanje 5% prema Zakonu RS, a 10% prema Zakonu FBiH od ukupnog zbira glasačkih prava preduzeća."

Kao nadležnu za provođenje odredbi etičkog kodeksa, zakoni ovlašćuju upravu preduzeća, koja je dužna da osigura da sva odgovorna lica postupaju u skladu sa etičkim kodeksom tako što će se protiv lica koja krše navedeni kodeks provesti disciplinski postupak. Zakon o javnim preduzećima Brčko distrikta ne sadrži odredbe kojima se propisuje obaveza donošenja etičkih kodeksa u javnim preduzećima.

Prema entitetskim zakonima o javnim preduzećima, povezana lica na koje se odnose odredbe o sukobu interesa, definisana su kao svaki zaposleni preduzeća, uključujući i pojedince i zastupnike koje preduzeće imenuje za obavljanje određenih djelatnosti, svaki član nadzornog odbora i odbora za reviziju; svako pravno ili fizičko lice u čijem posrednom ili neposrednom vlasništvu je najmanje 5% prema Zakonu RS, a 10% prema Zakonu FBiH od ukupnog zbira glasačkih prava preduzeća."

Pod licima koja su u vezi sa prethodno pomenutim povezanim licima, a za koje postoje ograničenja u smislu davanja povoljnijeg tretmana, podrazumijevaju se:

1. članovi uže porodice povezanih lica do trećeg stepena krvnog srodstva ili tazbine, odnosno osobe koje žive u istom domaćinstvu sa povezanim licima;
2. pravna lica koja raspolažu glasačkim pravima u preduzeću;
3. pravna lica u kojim preduzeće ima udio od najmanje 5% u

¹⁹⁷ <http://www.jpautoceste.ba/wp-content/uploads/2017/06/eticikodeks.pdf>; http://siktz.ba/?page_id=651; https://mukakanj.ba/v2/upload/filemanager/pdf_dokumenti/eticki_kodeks.pdf

¹⁹⁸ <http://www.sarajevo-sume.ba/images/eti%C4%8Dki%20kodeks.pdf>

RS, odnosno 10% u FBiH, od ukupnog zbira glasačkih prava;

4. pravna lica u kojima sa najmanje 5% u RS, odnosno 10% u FBiH zbira glasačkih prava raspolaže povezano lice;

5. pravna lica u kojima je povezano lice ili članovi uže porodice član nadzornog odbora ili uprave

Zakon o javnim preduzećima Brčko distrikta BiH ne propisuje šta se smatra pod povezanim licem niti ograničenja sa tim u vezi.

Iako postoje zakonom definisana ograničenja, obaveze podnošenja izjava o sukobu interesa za članove NO i uprave, te prijave svih potencijalnih situacija sukoba interesa od strane svih povezanih lica, ni zakonima ni etičkim kodeksima nisu detaljno razrađene procedure provjere ovih izjava i utvrđivanja samog sukoba interesa.

Sukob interesa se navodi kao jedan od mogućih razloga za razrješenje odgovornog lica u javnom preduzeću, te su predviđene novčane kazne do 1.700 KM za odgovorna lica koja stupe u sukob interesa.

Međutim, imajući u vidu da je uprava ta koja je zadužena za provedbu ovih principa i etičkih kodeksa, te da je ona sa svojim nadležnostima i diskrecijom u odlučivanju najviše u mogućnosti da se nađe u sukobu interesa, nedostatak detaljno definisanih procedura dovodi do toga da se podnesene izjave o sukobu interesa ne provjeravaju, te da se situacije potencijalnog sukoba interesa ne identifikuju, osim u situacijama kada na njih eksterno ukazuju mediji i civilno društvo. Kao primjer koji potkrepljuje ovu tvrdnju može se navesti ugovor koje su Aerodromi RS zaključili sa firmom u vlasništvu predsjednika NO ovog javnog preduzeća, a na koji je ukazao TI BiH i utvrdio ne samo kršenje Zakona o javnim preduzećima i Zakona o javnim nabavkama, već i činjenicu da je predsjednik NO u izjavi o sukobu interesa naveo da ne posjeduje preduzeće u svom vlasništvu, što se pokazalo netačnim, navodeći na zaključak da izjave nisu provjeravane niti je preispitivana bilo kakva mogućnost sukoba interesa.¹⁹⁹ Na isti način su postupili i JP Putevi RS sklopivši ugovor sa istom firmom, u vlasništvu istog lica, zaposlenog u Putevima RS.²⁰⁰ Oba ugovora su raskinuta tek nakon što je TI BiH objavio ove informacije, te nakon medijskog pritiska, dok nisu poznati ishodi bilo kakvog disciplinskog postupka, a predsjednik NO Aerodroma RS je nastavio obnašati funkciju.

Osim toga, uprava preduzeća nije obuhvaćena niti jednim od zakona o sukobu interesa (zakoni o sukobu interesa postavljaju samo

nespojivosti nosiocima javnih funkcija u smislu obavljanja funkcija u javnim preduzećima), te tako ni njihov sukob interesa nema ko da utvrđuje ili sankcioniše, osim ukoliko se ne radi istovremeno o nosiocima javnih funkcija.

Kada je riječ o mehanizmima za sprečavanje političkog uticaja u aktivnostima JP, oni su gotovo nepostojeći. Iako Zakon o finansiranju političkih partija zabranjuje davanje donacija strankama od strane javnih preduzeća, odredbe se zaobilaze kroz indirektno uticaje na javna preduzeća, imajući u vidu da se uprava preduzeća imenuje po stranačkoj osnovi. Skupštine i vlade jedinica lokalne samouprave, kantona ili entiteta imenuju članove nadzornih odbora i direktore ovih preduzeća, što znači da ovo u praksi, u najvećoj mjeri, zavisi od međusobnih dogovora političkih partija. Politizacija je povezana sa procesom donošenja odluka u kom su prioritet politički ciljevi (npr. maksimizacija broja zaposlenih, odnosno zapošljavanje stranačkog kadra) i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa kao „socijalne“ kategorije.²⁰¹ Pri promjeni koalicijskih odnosa, smjene vlasti ili čak unutarstranačkih odnosa, dolazi i do smjena uprava javnih preduzeća, što je u posljednje vrijeme dovelo i do velikog broja sudskih sporova zbog nezakonitih smjena, te isplate značajnih odšteta,²⁰² što je dodatni pokazatelj nepoštivanja zakonskih procedura zarad ostvarenja političkih ciljeva u javnim preduzećima, kao i nepostojanja mehanizama za otklanjanje političkih uticaja.

Izjave u sukobu interesa nisu dostupne na web stranicama javnih preduzeća. Moguće ih je dobiti na zahtjev, na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama, ali je praksa TI BiH pokazala da veliki procenat javnih preduzeća odbija ustupiti ove dokumente, pozivajući se na Zakon o zaštiti ličnih podataka, ili se čak potpuno bez osnova izuzimajući od primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama.²⁰³

Preporuke

Unaprijediti odredbe o sukobu interesa sadržane u zakonima o javnim preduzećima, na način da se detaljnije definišu i razrade mehanizmi odgovornosti i procedure za postupanje po utvrđenim situacijama sukoba interesa. Takođe, međusobno uskladiti odredbe entitetskih i Zakona BD, s obzirom na razlike u ograničenjima i propisanim limitima za učešće povezanih lica u kapitalu pravnih lica koja posluju sa javnim preduzećima (odredbe koje se odnose na zabranu davanja povoljnijeg tretmana za ova lica);

Zakon o javnim preduzećima BD unaprijediti na način da se definišu ograničenja u vezi sa povezanim licima, te uvedu jasne definicije povezanih lica, te propiše obaveza kreiranja i provođenja etičkih kodeksa za javna preduzeća;

Izmijeniti entitetske zakone o sukobu interesa, na način da se odredbe odnose i na rukovodstvo javnih preduzeća, odnosno uskladiti odredbe Zakona Republike Srpske sa Zakonom Federacije BiH koji obuhvata ova lica, ali se od 2013. godine ne primjenjuje usljed nepostojanja tijela za provedbu ovog zakona;

Kroz etičke kodekse javnih preduzeća detaljnije razraditi situacije koje se definišu kao sukob interesa, te lica unutar javnih preduzeća na koja se odnose, i, što je posebno važno, propisati mehanizme primjene kodeksa, odnosno tijela za nadzor nad njihovom primjenom i mehanizme utvrđivanja odgovornosti;

Uspostaviti obavezu objavljivanja izjava o sukobu interesa i registar interesa za članove NO i menadžment javnih preduzeća, kao i procedure za provjeru njihove tačnosti;

Unaprijediti odredbe o sukobu interesa sadržane u Zakonu o javnim nabavkama, na način da obuhvataju širi krug lica u ugovornim organima, a samim tim i javnim preduzećima, te značajno smanjiti ili u potpunosti ukinuti dozvoljeni procenat učešća rukovodioca u kapitalu privrednih subjekata koja posluju sa ugovornim organom.

¹⁹⁹ <https://ti-bih.org/aerodromi-rs-sklopili-ugovor-sa-firmom-predsjednika-nadzornog-odbora-ovog-preduzeća/>
²⁰⁰ <https://ti-bih.org/firma-zorana-injca-dobila-ugovor-od-puteva-rs-u-kojima-je-injac-zaposlen/>

²⁰¹ https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/12/Studija_sistema_nacionalnog_integriteta_Bosna_i_Hercegovina_2015-1.pdf

²⁰² <http://www.atvbl.com/tema-dana-koliko-su-nas-kostale-presude-zbog-politickih-otkaza/>

²⁰³ <https://www.klix.ba/vijesti/bih/transparency-international-u-bih-nema-napretka-u-primjeni-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama/170928038>



© Transparency International Bosna i Hercegovina

BANJA LUKA
Gajeva 2
78000 Banja Luka

SARAJEVO
Mula Mustafe Bašeskije 9/1
71000 Sarajevo

www.ti-bih.org