

## **DOBRO UPRAVLJANJE U JAVNIM PREDUZEĆIMA U BOSNI I HERCEGOVINI**

### **Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća**

- IZVRŠNI SAŽETAK -

*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.*

Mart 2018

## Uvod

Studija „**Unapređenje dobrog upravljanja u javnim preduzećima u BiH**“ nastala je kao rezultat zajednički prepoznatog problema od strane Transparency International u BiH i Ambasade Velike Britanije u BiH, 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 za 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, identificira 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 stvaranja pretpostavki za intenzivniji rad na unapređenju antikorupcijskih mehanizama i korporativnog upravljanja u javnim preduzećima.

Istraživanje je rađeno na uzorku od 100 javnih preduzeća<sup>1</sup> kojima je putem emaila 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 Principa 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 sprečavanje korupcije u javnim preduzećima.

---

<sup>1</sup> Kriterijumi za odabir javnih preduzeća za potrebe 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.

## Ključni nalazi i preporuke

### Transparentnost

- Iako postoje znatne mogućnosti za unapređenje, posebno u propisima ili dijelovima propisa koji mogu biti podložni različitim tumačenjima, pa samim tim i praksama može se reći da je uspostavljen solidan zakonski osnov koji bi trebao da obezbijedi odgovarajući nivo transparentnosti;
- Zabrinjava 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 je onemogućeno ostvarivanje proaktivne transparentnosti kod tih preduzeća. Ona preduzeća koja imaju web stranice, iste ne koriste za informisanje javnosti o svom radu;
- Objavljivanje podataka o radu upravljačkih struktura (skupštine i nadzornog odbora) je izuzetna rijetkost, a i sam pravni okvir koji reguliše rad ovih organa nije objavljen na Internet stranicama. Dostupnost podataka o radu skupština javnih preduzeća, osim za preduzeća koja kotiraju na berzi, veoma je ograničena. Još je ograničeniji pristup radu nadzornih odbora. Iako su samim propisima, a prije svega statutima i poslovnica o radu skupština i nadzornih odbora, propisana precizna pravila o načinu njihovog sazivanja i odlučivanja na sjednicama, dostupnost materijala, zapisnika, obrazloženja i odluka je, ograničena.
- Preko 60% preduzeća obuhvaćenih ovim istraživanjem je odgovorilo da se sjednice nadzornog odbora održavaju više od 7 puta godišnje, što je i više od zakonom propisanog minimuma (4), ali informacija o tim sjednicama, usvojenim odlukama i dr., nema. Detaljnim pretraživanjem web stranica 20 javnih preduzeća iz uzorka koja kotiraju na berzi, niti kod jednog od njih nisu objavljeni propisi i dokumenti 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;
- 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; dostupnost podataka o obrazovnim kvalifikacijama, kompetencijama i iskustvu, prava je 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;
- **Generalno, transparentnost u pogledu organizacione strukture, informacija o ukupnom poslovanju javnih preduzeća, vlasničke i upravljačke strukture je na veoma niskom nivou.** 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;
- 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 dr., 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 sl.;

- Uredbe o transparentnosti, koje na dosta detaljan način propisuju obaveze izvještavanja 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.
- Na internet stranicama javnih preduzeća nema dovoljno informacija na osnovu kojih bi javnost mogla steći uvid u poslovne indikatore, ostvarene rezultate poslovanja, planove, te stepen ostvarenja poslovnih planova. Većina preduzeća uopšte ne objavljuje poslovne planove i finansijske izvještaje na svojim stranicama, a mnoga od njih čak i nemaju vlastitu stranicu.
- Registar javnih preduzeća u FBiH još nije formiran, tako da se može govoriti samo o procjenama broja ovih preduzeća, dok je, na primjer, Registar javnih preduzeća u Republici Srpskoj koji je uspostavila i vodi Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge (APIF) uspostavljen, ali se podaci dostupni kroz ovaj registar 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 dr., 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 sl.

### **Preporuke**

1. 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 uspostavljanje obaveze javnih preduzeća da, na proaktivnoj osnovi, redovno objavljuju i u propisanim rokovima ažuriraju sljedeće informacije na svojim Internet stranicama<sup>2</sup>:
  - 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 izborima i imenovanjima, uključujući rang liste kandidata i obrazloženja za predložene kandidate),
  - Odnosi sa resornim ministarstvima i drugim organima koja nadziru rad javnih preduzeća (informacije o sastancima, zahtjevima, instrukcijama, odobrenjima i sl.)
  - Osnovni akti u vezi sa radom 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 - tzv.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.
2. 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

<sup>2</sup> Takođe, podrazumijeva obavezu da javna preduzeća imaju Internet stranicu.

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 bi naročito trebalo da sadrže i:

- Podatke o investicijama i načinu finansiranja istih (npr. krediti, formiranje zajedničkih preduzeća/poduhvata, strateška partnerstva, javno-privatna partnerstva i sl.),
  - Stepenu 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, oprostima zatezanih kamata i sl.
3. 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.
  4. Umanjiti finansijske pragove iz Uredbi o transparentnosti, s ciljem proširenja kruga javnih preduzeća koja su obavezna objavljivati specifične informacije.
  5. Obavezati Finansijsko-informatičku agenciju (FIA) da, u svemu u skladu sa Uredbom o transparentnosti, formira registar javnih preduzeća u F BiH.
  6. Usvojiti odgovarajuću uredbu o transparentnosti za Brčko distrikt (BD),
  7. Pružiti dodatnu podršku FIA-i, 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 sadržati mnogo kompletnije, transparentnije i preglednije informacije o javnim preduzećima, uključujući podatke o povezanim preduzećima;
  8. Uvećati učestalost revizija poslovanja javnih preduzeća od strane službi za reviziju javnog sektora, vodeći računa o ograničenim kapacitetima ovih institucija, a posebno u FBiH;
  9. Zakonima o javnim preduzećima posebno urediti pitanja odgovornosti javnih preduzeća, a naročito odgovornih lica u javnim preduzećima za objavljivanje informacija/dokumenata za koje postoje obaveze transparentnosti (novčane sankcije, osnov za razrješenje i dr.).

## **Nezavisnost**

- 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. Takođe je bitno 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 koje uživaju javna preduzeća u poslovnim odnosima sa drugim javnim preduzećima (posebno izraženo kroz kašnjenja u plaćanju, odnosno reprogama plaćanja obaveza za električnu energiju i vodu, te poreza poreskoj upravi), javnim fondovima (Fonda zdravstvenog osiguranja i Fonda penzijsko-invalidskog osiguranja), ministarstvima i agencijama koje su zadužene za isplate subvencija.

## **Preporuke**

1. 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;
- 2. U podzakonskim aktima u RS i BD BiH ugraditi odredbe o obaveznoj obuci radi sertifikovanja članova odbora, kao i obavezu koontinuirane obuke, te odredbe o mogućem sankcionisanju putem gubitka sertifikata (ovo ugraditi i u podzakonskoj regulativi FBiH);
- 3. Sankcionisanje članova odbora vezati za revizorsko mišljenje sa rezervom, te koontinuirano poslovanje sa gubitkom i negativnim gotovinskim tokom (tokom dvije godine uzastopno);
- 4. Podzakonskim aktima insistirati na miksu vještina i znanja članova nadzornog odbora;
- 5. Ne limitirati naknade za članove nadzornih odbora sa ciljem motivacije kvalitetnih kandidata sa bogatim poslovnim iskustvom. Uvesti limite na maksimalno učešće jednog lica u 5 nadzornih odbora javnih preduzeća;
- 6. Uvesti obavezno objavljivanje zapisnika komisija za izbor i imenovanje sa pregledom glasanja članova;
- 7. 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.

## **Odgovornost**

- 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;
- Unatoč formalnoj reguliranosti i uređenosti predmetne materije, većinu preduzeća s većinskim državnim kapitalom karakterizira **veliki uticaj politike na imenovanja uprave i nadzornih odbora i sličan način upravljanja preduzećem**, što se negativno reflektuje na način poslovanja istih, jer na ovakav način postavljeni menadžment 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. To svakako utječe na isprepletenost odnosa koji se tiču upravljanja i nadzora nad samim javnim preduzećima, s aspekta donošenja javnih politika u datim sektorima;
- Sam proces imenovanja članova NO je veoma politizovan. Nominalno, skupština jedinice lokalne samouprave, kantona ili entiteta imenuje članove nadzornog odbora i direktore ovih preduzeća, ali u praksi, izbor 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 dovodi ova preduzeća u velike probleme. Na primjer, 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 nije upoznat s osnovama dobrog poslovanja, menadžmenta, poslovnih i javnih finansija, a kamoli s osnovama i samim pojmom korporativnog upravljanja;
- Iako je zakonom definirana obaveza da odbor za reviziju podnosi izvještaj na svakoj godišnjoj skupštini, uglavnom se tu radi o dosta površnim izvještajima bez značajnijih razmatranja studija rizika u kojima su prikazane pojedinosti u pogledu rizičnih područja, te ugovora koji su zaključeni između javnih preduzeća i povezanih lica;
- Važeći zakonski okvir (osim u Brčko distriktu BiH) je uspostavio interni sistem izvještavanja s ciljem redovitog praćenja i procjene uspješnosti javnog preduzeća, kako bi im pomoglo da postignu svoje ciljne 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.

## ***Preporuke***

1. Internu reviziju javnih preduzeća propisati u BD BiH na sličan način kako je regulisano u FBiH i RS, kroz izmjenu Zakona o javnim preduzećima u BD BiH, kako bi se propisala obavezna interna revizija u javnim preduzećima Brčko distrikta BiH.
2. Pooštriti odgovornost članova /nadzornog odbora i uprave na način da se izmijene zakoni o javnim preduzećima, s ciljem regulisanja mandatnog 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 mandatnog 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 usljed 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;

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

## **Integritet/antikorupcijski mehanizmi**

- Antikorupcijski mehanizmi u javnim preduzećima su 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;
- 52% analiziranih javnih preduzeća ne prati uopšte i ne izvještava skupštinu i nadzorni odbor o provedbi antikorupcijskog plana;
- Članovi nadzornih odbora nemaju adekvatno znanje za razumijevanje koruptivnih rizika, niti su prošli obuke za procjenu i upravljanje rizicima;
- U pogledu mehanizama koji bi spriječili nepotizam i klijentelističke prakse, 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 preduzeća 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).
- Pitanje zakonskog regulisanja zaštite zviždača u FBiH 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. Iako je samim Zakonom o javnim preduzećima u 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;
- Ni BD BiH do danas nije donio zakon koji bi regulisao zaštitu zviždača. Takođe, Zakon o javnim preduzećima u BD BiH ne propisuje obavezu uspostavljanja procedura o zaštiti zviždača, te u skladu sa tim ne postavlja nikakvu zakonsku obavezu javnim preduzećima u BD 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 jeregulisan Zakonom o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, na način da, između ostalog, definiše oblasti nespojivosti javne funkcije izabranog zvaničnika i nosioca izvršne funkcije sa obnašanjem funkcije člana upravnih i nadzornih odbora, članova skupštine, uprave ili menadžmenta, ili ovlaštene osobe u javnim i privatnim preduzećima
- RS je u 2017. godini donijela Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, kojim je propisana zaštita prjavitelja korupcije u javnom i privatnom sektoru, a što svakako uključuje zaštitu prijavitelja

korupcije u javnim preduzećima. Ovaj zakon pored interne zaštite, takođe, predviđa i eksternu sudsku zaštitu prijavitelja korupcije. Takođe, sam zakon propisuje obavezu odgovornog lica koje rukovodi sa 15 ili više radno angažovanih osoba da unutar javnog preduzeća donose uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju. Ovim uputstvom se posebno reguliše način postupanja sa prijavom korupcije, način ostvarivanja prava i zaštita anonimnosti prijavioca korupcije, te obaveze odgovornog lica. 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 RS ne propisuje nikakve odredbe o zaštiti prijavitelja korupcije, već 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. 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;
- 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 o javnim preduzećima;
- 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 smjernicama, 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. Iako praksa po ovom pitanju upućuje na zaključak da veliki dio javnih preduzeća u FBiH 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;
- Zakon o javnim preduzećima Brčko distrikta ne sadrži odredbe kojima se propisuje obaveza donošenja etičkih kodeksa u javnim preduzećima;
- Uvidom 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. Veoma mali broj preduzeća kroz etičke kodekse predviđa načine postupanja i procedure utvrđivanja odgovornosti. Preko 90% javnih preduzeća potvrdilo je da 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 primijetan je i manjak transparentnosti, na način da se izjave date od strane članova odbora i organa upravljanja u pravilu ne objavljuju na veb stranicama javnih preduzeća, nego se, uz manju ili veću dosljednost u njihovom redovnom ažuriranju, pohranjuju u registar izjava o sukobu interesa.
- Iako postoji zabrana finansiranja političkih partija od strane javnih preduzeća, zakonski okvir koji reguliše finansiranje političkih partija i izbornih kampanja ne osigurava adekvatne mehanizme za

sprečavanje zloupotreba resursa javnih preduzeća od strane političkih subjekata, te indirektno finansiranje aktivnosti političkih partija. Važeći propisi u BiH ne tretiraju zloupotrebu javnih resursa u svrhu izborne kampanje. Zakon o finansiranju političkih partija ne dopušta neposredno finansiranje političkih partija od strane javnih preduzeća, ali je praksa posredne podrške izbornim kampanjama od strane javnih preduzeća, zloupotrebom resursa i funkcija javnih preduzeća, posebno kritična. Preduzeća koja, na osnovu ugovora o javnim nabavkama, posluju sa javnim preduzećima, 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.

- Javna preduzeća različito postupaju po pitanju zabrane finansiranja političkih partija na način da veliki dio preduzeća načelno zabranjuju 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;
- Zakonima o javnim preduzećima u entitetima FBiH i RS, te BD BiH nije regulisana zabrana aktivnog i pasivnog podmićivanja, kao ni podmićivanja putem treće osobe.
- U skladu sa tim, javna preduzeća ne praktikuju da razvijaju efikasne politike sprečavanja aktivnog i pasivnog podmićivanja, što je potvrdilo 65% javnih preduzeća, već se u manjem broju slučajeva oslanjaju na zakonsku obavezu uspostavljanja uputstva o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju (Zakon o zaštiti prijavitelja korupcije – Republika Srpska) i na usvojene planove integriteta.
- Odsustvo propisivanja zabrane aktivnog i pasivnog podmićivanja, kao i podmićivanja putem treće osobe u zakonima o javnim preduzećima u FBiH, RS i BD BiH, i pored činjenice da je ova oblast regulisana u drugim zakonima u BiH (krivičnim zakonima FBiH, RS i BD BiH), ne doprinosi stvaranju osnova za dalji razvoj i kreiranje podzakonskih akata i internih procedura kojima bi se u konačnici postigla efikasna prevencija podmićivanja u javnim preduzećima i njihovom poslovanju;
- Obaveza uspostavljanja principa „*revolving door*“, odnosno obaveze 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 BiH uopšte nije razvijena;
- Iako bi zakonsko definisanje obaveze razvoja ovog principa trebalo osigurati da su imenovanja u javnim preduzećima učinjena iz validnih razloga, te da su potencijalni sukobi interesa u vezi sa tim identificirani i kontrolisani, to za sada nije moguće, najviše iz razloga jer postoji dobro utvrđena praksa upravljanja javnim preduzećima na način da je ono povjereno pojedincima koji dolaze iz nadležnih ministarstava ili vlada koja su zadužena za upravljanje određenom privrednom granom (npr. energetika, željeznice, aerodromi itd.). Zakon o sukobu interesa FBiH, RS i BD BiH 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 upravljenjem javnim i privatnim preduzećima. Tako na primjer zakonima o sukobu interesa FBiH, RS i Brčko distriktaje izabranim dužnosnicima, nosiocima izvršne vlasti i savjetnicima zabranjeno da u vrijeme dok vrše javnu funkciju i 3 ili 6 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. U slučaju zakona o sukobu interesa RS 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 3 mjeseca nakon prestanka obnašanja javne funkcije;

- Zakonodavstvom BiH 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, urušavanja principa odgovornosti, objektivnosti i transparentnosti u odnosima između izvršnih vlasti i javnih preduzeća, kao i između javnog i privatnog sektora u cjelini.

### **Preporuke**

1. Izrada i usvajanje planova integriteta (antikorupcijskih planova) u javnim preduzećima koja nemaju još uvijek usvojene planove;
2. Sveobuhvatna kvalitativna analiza 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;
3. Jačanje kapaciteta svih zaposlenih, uprave i članova nadzornog odbora u pogledu etike i integriteta, te specifičnih antikorupcijskih rizika i upravljanja korupcijskim rizicima;
4. Na osnovu detaljne procjene rizika u javnim preduzećima, jačati kapacitete onih funkcija u javnim preduzećima koje su najpodložnije koruptivnim rizicima u pogledu različitih oblika rizika od korupcije, te kako se efikasno oduprijeti koruptivnim rizicima;
5. Jačanje uloge nadzornih odbora u pogledu nadzora nad provedbom antikorupcijskih planova u javnim preduzećima;
6. Uspostaviti mehanizam praćenja provedbe antikorupcijskog plana unutar javnog preduzeća i podnošenje sveobuhvatnog polugodišnjeg izvještaja o njegovoj provedbi skupštini i nadzornom odboru;
7. Jačanje kapaciteta javnih preduzeća u pogledu izvještavanja javnosti o antikorupcijskim planovima i ključnim antikorupcijskim rizicima;
8. Osigurati da je plan integriteta (antikorupcijski plan) javno dostupan na webstranici 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;
9. Dopuniti relevantne zakone o javnim preduzećima odredbama o obaveznom provođenju javnih konkursa za sva radna mjesta;
10. 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 dr.);
11. Pomenutim podzakonskim aktima naročito urediti kriterijume izbora, s posebnim osvrtom na umanjenje uticaja intervjua u odnosu na druge oblike testiranja (pismeni test i dr.);
12. Pružiti podršku javnim preduzećima u oblasti upravljanja ljudskim resursima, s ciljem unapređenja ove funkcije iz administrativno-pravne u poslovnu/razvojnu funkciju preduzeća;

13. Definirati 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.;
14. Usvojiti Zakon o zaštiti zviždača u FBiH i Brčko distriktu BiH koji bi uredili oblast zaštite prijavitelja korupcije i u javnom i u privatnom sektoru. Takođe, ovi zakoni bi trebalo 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 FBiH i Brčko distriktu BiH.
15. Usvojiti amandmane na zakone o javnim preduzećima u FBiH, 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 FBiH, RS i Brčko distriktu BiH.
16. Donijeti izmjene i dopune zakona o sukobu interesa u FBiH, 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. 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 off*-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;
17. U izorno 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 sl.).
18. U izorno 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,
  - 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 posjedu<sup>3</sup>,
  - 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,
19. Proširiti zabranu finansiranja političkih partija i za ona preduzeća koja su ugovore o javnim nabavkama dobile od javnih preduzeća, bez obzira na to ko je osnivač tih javnih preduzeća.

---

<sup>3</sup> Vidjeti Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja Crne Gore.