



Indeks transparentnosti javnih preduzeća i preduzeća u državnom vlasništvu (SAMET Index - PETRA) Preliminarni izveštaj¹

Transparentnost Srbija

Novembar 2019

Ova publikacija je omogućena podrškom Ministarstva spoljnih poslova Češke (Transition Promotion Program). TS ga realizuje u saradnji sa Transparency International Češke Republike (TIČR). Za sadržaj ove publikacije odgovorna je Transparentnost Srbija i ne odražava nužno stavove TIČR ili Vlade Češke Republike.

¹ Konačni izveštaj biće izrađen posle okruglog stola, prezentacije nalaza iz Češke i analize zakonskih rešenja i prakse iz Češke koja će biti uključena u preporuke.

Sadržaj

Sažetak i ključni nalazi.....	3
O projektu i o metodologiji.....	6
O projektu	6
Metodologija	7
Pravni okvir za rad privrednih subjekata u Republici Srbiji	11
Stari zakon za neprivatizovana preduzeća	11
Registracija i razni oblici preduzeća.....	12
Zastupnici	12
Pravila o javnosti rada.....	13
Upravljanje	14
Krivična dela	15
Opšti pravni okvir za rad preduzeća u državnom vlasništvu	15
Pravila koja uređuju rukovođenje i kontrolu u javnim preduzećima – direktor i nadzorni odbor.....	17
Obaveza izveštavanja i objavljivanja informacija o javnim preduzećima	23
Obaveze objavljivanja po starom i novom zakonu	23
Smernice za programe rada	24
Pravilnik o izveštavanju.....	26
Donošenje podzakonskih akata	29
Sprečavanje zloupotrebe resursa javnih preduzeća za političke svrhe	31
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	34
Obaveze javnih preduzeća iz Zakona	34
Planirane izmene Zakona i “društva kapitala”	36
Profesionalizacija upravljanja u praksi	38
Transparentnost preduzeća - istraživanje, ocenjivanje i rangiranje	43
Nalazi po preduzećima.....	45
Preporuke	66
Aneksi	70
Aneks br.1 Prosečni rezultat po indikatoru.....	70
Aneks 2. Konačni rezultat JP.....	72

Sažetak i ključni nalazi

Indeks transparentnosti javnih preduzeća i preduzeća u državnom vlasništvu (PETRA² 2019 - Public Enterprises Transparency Index 2019) predstavlja ocenjivanje i rangiranje 40 preduzeća na republičkom i lokalnom nivou, na osnovu 37 indikatora. Istraživanje obuhvata i analizu zakonskog okvira (u prvom redu Zakona o javnim preduzećima), realizacije obaveze usvajanja podzakonskih akata i stvaranje uslova za profesionalizaciju upravljanja javnim preduzećima.

Projekat je realizovan u saradnji sa Transparency International Češke Republike, gde je urađena istovetna analiza, pa uključuje i razmenu iskustava u vezi sa zakonskim okvirima i njihovom primenom, mogućnostima za prihvatanje dobrih normativnih rešenja i/ili praksi. Ocenjivanje i rangiranje u obe zemlje je sprovedeno po istovetnim indikatorima, pa je moguće i uporediti transparentnost preduzeća u celini, kao i konkretnih preduzeća. Naime, u većini slučajeva uzorokom su obuhvaćena preduzeća iz istih oblasti delovanja i istih ili sličnih nadležnosti.

S obzirom na to da su u uzorku i javna preduzeća na lokalnom nivou, moguća su poređenja, ne samo između dve zemlje, već i unutar zemlje - JP i preduzeća u državnom vlasništvu međusobno ili preduzeća iz istih sektora, u raznim gradovima, međusobno.

3

Indikatori, njih 37, podeljeni su u četiri kateogrije - Položaj preduzeća, Poslovanje, Procedure i Dostupnost podataka. Podaci su prikupljeni sa sajtova preduzeća i zahtevima za slobodan pristup informacijama. Za sve indikatore moguće je dobiti 0 poena (informacije ili tražene procedure, prakse nema, nije javno dostupna; 1 poen - postoji ili je dostupna delimično, odnosno 2 poena - pronađena ili dobijena informacija, u potpunosti.

Nakon prikupljanja podataka, rezultati su verifikovani, sva preduzeća su dobila priliku da ukažu ukoliko je neki od traženih podataka dostupan, ali ga istraživači nisu pronašli, a potom je sačinjena konačna tabela.

Na dopise u vezi sa verifikacijom odgovorilo je 10 preduzeća - pet republičkih i pet lokalnih. Nakon što je sačinjena završna tabela stigli su odgovori od još četiri preduzeća, koji nažalost nisu mogli biti uneti u tabelu.

Urađena je analiza zakonskog okvira, posle čega sledi, na okruglom stolu, uz učešće gostiju iz Češke, poređenje rešenja u obe zemlje i upućivanje predloga za unapređenje propisa i prakse. U Srbiji je urađena i posebna analiza koja se tiče profesionalizacije upravljanja javnim preduzećima, kao jednim od ključnih pitanja koja je trebalo da reše oba Zakona o JP, iz 2012. i 2016. godine, i jednim od važnih, ako ne i glavnih obećanja u

² Oficijalna skraćena, jeste SAMET - SOE (State Owned Enterprises) and MOE (Municipalities Owned Enterprises) Transparency Index

izbornim kampanjama u prethodnih desetak godina. Utvrđeno je da za sedam godina od usvajanja prethodnog Zakona o JP, pa do danas, a u međuvremenu je usvojen novi Zakon, nisu usvojeni akti koji bi regulisali nagrađivanje profesionalnog menadžmenta za ostvarene rezultate i akt koji bi regulisao edukaciju članova nadzornog odbora u oblasti korporativnog upravljanja.

U okviru istraživanja proveravano je da li su rukovodioci i pored toga dobijali stimulacije i da li je bilo obuka.

Nalazi

Preduzeća³ su rangirana po procentima od maksimalnog broja poena (0-100%), ali su svrstana i u pet kategorija - potpuno transparentna (81-100%), uglavnom transparentna (61-80,9%), delimično transparentna (41-60,9%), uglavnom netransparentna (21-40,9%) i netransparentna (0-20,9%).

U prvoj kategoriji ne nalazi se niti jedno preduzeće, ni iz Srbije, ni iz Češke.

Preduzeća iz Srbije	Ukupno	Od toga republička	Od toga lokalna
Potpuno transparentna	0	0	0
Uglavnom transparentna	11	6	5
Delimično transparentna	15	3	12
Uglavnom netransparentna	5	3	2
Netransparentna	9	3	6

4

Preliminarni rezultati uzorka obrađenog u Češkoj pokazuju da je većin preduzeća u kategoriji "Uglavnom netransparentna".

Najbolje rangirana preduzeća u Srbiji su Srbijavode i Toplana Šabac⁴. U kategoriji "Uglavnom transparentna" nalaze se još Srbijakargo, Vodovod Subotica, Vodovod i kanalizacija Kragujevac, Emisiona tehnika i veze, Transnafta, Putevi Srbija, Beogradski vodovod i kanalizacija, Elektroprivreda Srbije i JKP Šumadija Kragujevac.

Najlošije su rangirani, u kategoriji "Netransparentnii" MB namenska koja ima ocenu 0% (preduzeće nema funkcionalnu stranicu sajta na srpskom, nije odgovorilo na zahteve za

³ U daljem tekstu pojam "preduzeća" odnosi se, ako nije posebno naglašeno i na JP, JKP i preduzeća u državnom vlasništvu koja su pravno organizovana na drugi način (AD i sl).

⁴ Na ovo preduzeće treba posebno ukazati jer je u odgovoru na dopis ne samo ukazalo da se pojedine tražene informacije ili dokumenti mogu naći na sajtu, ali da su promakli istraživačima, već je i postavilo pojedine dokumente koji do tada nisu bili dostupni i najavilo postavljanje još nekoliko, što, nažalost, nije okončano do zaključenja unošenja podataka, 12. novembra.

pristup informacijama), Komstan Trstenik, Gradska toplana Kruševac, Aerodromi Srbija, JKP Naš dom Požega, Novi dom Vranje, JP NP Kopaonik, Vodovod Vranje i Vodovod Zaječar.

U poređenju gradova, koji su imali najmanje dva preduzeća u uzorku, najbolji proseki imaju Kragujevac, Subotica i Šabac, a najlošiji Vranje. Od Vranja su lošije tri JLS, ali je uzorkom bilo obuhvaćeno samo po jedno JKP.

Rangiranje (sa svim indikatorima) se nalazi u eksel tabeli dostupnoj na sajtu TS, a izvod sa rangom i ocenom (procentom od maksimuma) u tabeli u sastavu ove analize.

Kada se posmatraju indikatori, najbolje ocene su u oblasti javnih nabavki. Ovo je redovna pojava u istraživanjima transparentnosti (kao što je LTI), i može se protumačiti time da propisi u ovoj oblasti postavljaju obaveze, predviđaju kazne i da se zbog kršenja propisa u ovoj oblasti redovno podnose prekršajne ili krivične prijave i izriču kazne.

Najlošije je stanje u oblastima objavljivanja ugovora za pravne usluge, konsultantske usluge, reklamiranje (0%).

U Češkoj su najbolji rezultati u objavljivanju oglasa za zapošljavanje na sajtovima preduzeća (u Srbiji se mogu naći ili postoji predviđeno mesto za njih na sajtovima samo petine preduzeća iz uzorka) i javnih nabavki.

S druge strane, nijedno preduzeće iz uzorka u Češkoj nije imalo objavljen finansijski plan, godišnji plan rada, troškove reprezentacije ili troškove za sponzorstva.

U Srbiji su ove obaveze propisane Zakonom o javnim preduzećima i, iako je relativno visok broj preduzeća koje ove obaveze ispunjavaju, brine što uopšte postoje ona koja direktno krše zakon, a njihov broj u ovim oblastima varira između 25 i 32,5%.

Ovo je posledica činjenice da u Češkoj ne postoji jedinstven zakon koji bi uredio obaveze preduzeća u državnom vlasništvu odnosno javnih preduzeća, već se na njih primenjuju isti propisi kao za privatna preduzeća i dodatne obaveze iz zakona o javnim nabavkama ili slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Češka preduzeća u državnom vlasništvu nemaju mnogo, ili dovoljno, obaveza propisanih zakonom, ali uglavnom poštuju malobrojne obaveze koje postoje, dok u Srbiji postoji čvrst zakonski okvir koji se ne poštuje.

O projektu i o metodologiji

O projektu

Projekat "Indeks transparentnosti javnih preduzeća i preduzeća u državnom vlasništvu"⁵ realizuju Transparency International Češke Republike i Transparentnost Srbija, uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Češke, iz programa Tranzicija (Transition Promotion Program).

Cilj projekta je povećanje transparentnosti javnih preduzeća i preduzeća u državnom vlasništvu kroz izmene zakonskog okvira i prakse. Promene bi se temeljile na predlogu formuliranom i zagovaranom nakon istraživanja i poređenja stanja u obe zemlje. Proizvod ovog projekta jeste i univerzalno primenljiva metodologija za buduće merenje, ocenjivanje i rangiranje transparentnosti JP i preduzeća u državnom vlasništvu.

Javna preduzeća u Srbiji su identifikovana kao jedno od najproblematičnijih područja u borbi protiv korupcije. Sistem partijske kontrole i podele upravljanja preduzećima između partija ili drugih neformalnih centara moći, koji funkcionišu decenijama, nisu prestali ni usvajanjem dva nova Zakona o javnim preduzećima u proteklih sedam godina. Zakon iz 2012. godine, koji je "proglasio" depolitizaciju i veću transparentnost i odgovornost, nije u praksi doneo primetan pomak i predstavljao je značajno razočaranje, što je pokazalo i Istraživanje Transparentnosti Srbija iz 2014. Zakon je ostavio prostora za netransparentno ponašanje i, posledično, za korupciju. Loše formulisane odredbe ili rupe u zakonu nisu bile toliko problem koliko nedostatak (političke) volje za njegovo sprovođenje. Dve godine nakon njegovog usvajanja, 2014. godine, Fiskalni savet je zaključio da „državna i javna preduzeća prete da troše srpske javne finansije“ i da je „partijsko upravljanje državnim kompanijama jedan od glavnih uzroka trenutnih problema“ u JP. Problemi su samo delimično (normativno) rešeni novim Zakonom o javnim preduzećima iz 2016. godine. Neke od sugestija koje je davala TS su uključene u odredbe novog zakona, ali mnogi su problemi ostali, a neki novi problemi pojavili su se zbog neprecizno ili zamagljeno formulisanih odredbi. U 2017. godini TS je sprovela novo istraživanje primene zakona, u kome je transparentnost bila jedan od četiri glavna aspekta u fokusu. U zaključcima tog istraživanja se navodi da je transparentnost bila oblast u kojoj je ostvaren postepeni napredak, bar na posmatranom uzorku, ali na to je u velikoj meri uticalo samo istraživanje. Naime, na početku istraživanja samo je jedno od 30 JP objavilo sve dokumente i informacije propisane Zakonom. Nakon što je TS uputila brojne dopise JP i njihovim osnivačima, ove obaveze je na kraju monitoringa u potpunosti ispunilo osam preduzeća, dok je još deset uspostavilo sistem redovnog objavljivanja, iako je objavljivanje određenih dokumenata kasnilo.

Loše stanje u ovoj oblasti potvrđeno je i studijom TS za merenje transparentnosti opština i gradova (Lokalni indeks transparentnosti - LTI) gde je transparentnost JP jedan od osam

⁵ Na nivou republike i lokalne samouprave.

oblasti. Indikatori koji se odnose na JP su imali najnižu prosečnu ocenu - samo 35% (u poređenju sa 46% za transparentnost budžeta ili 85% za javne nabavke)

Ali, čak i ako su ispunjene obaveze koje se odnose na transparentnost iz zakona, to ne znači da će transparentnost JP i preduzeća u državnom vlasništvu biti na zadovoljavajućem nivou. Razlog za to je sam zakon: nedostaju mu neka rešenja (poput potpune transparentnosti imenovanja rukovodilaca i članova nadzornih odbora, centralizovane publikacije zbirnih podataka za sva javna preduzeća, podataka o analizi izveštaja o radu, objavljivanje narativnog izveštaja o radu i ispunjenju radnih planova JP umesto samo finansijskih podataka, objavljivanje dokaza o ispunjavanju uslova za članstvo u nadzornom odboru itd.) i ima rupe koje su snizile određene standarde utvrđene prethodnim zakonom (imenovanje vršioca dužnosti direktora).

Zbog toga uporedna studija o zakonskom rešenju u ČR i Srbiji, istraživanje prakse i razmena iskustava uz učešće glavnih zainteresovanih strana, uključujući predstavnike JP, preduzeća u državnom vlasništvu i donosioce odluka, može da doprinese pokretanju promena koje bi rezultirale povećanjem transparentnosti i na taj način sprečavanjem korupcije.

Njen cilj je proizvod koji se može koristiti za poboljšanje transparentnosti JP i preduzeća u državnom vlasništvu - uporedna studija zasnovana na istraživanju i objektivnom rangiranju, sa konkretnim preporukama za promene pravnog okvira i prakse, zasnovana na iskustvima u dve zemlje.

Rezultati ovog projekta su:

- alat odnosno mehanizam za objektivno merenje transparentnosti JP koji će ubuduće moći da se koristi u nacionalnim i međunarodnim uporednim studijama.
- rangiranje transparentnost uzorka JP i preduzeća u državnom vlasništvu
- uporedna studija propisa i prakse će ukazuje na razlike i moguća područja za pozitivne promene u programu borbe protiv korupcije u ovoj oblasti
- konkretni predlozi za promene propisa i prakse upućeni svim relevantnim udeonicima.
- podizanje svesti i usmeravanje medijske pažnje na ovaj problem

Metodologija

Indeks transparentnosti PETRA je oruđe za merenje i ocenjivanje transparentnosti i rangiranje javnih preduzeća i preduzeća u državnom vlasništvu koje su zajednički osmislili organizacije Transparentnost Srbija i Transparency International Češke Republike. Prvi put je primenjeno na ovom istraživanju.

Zajednički je određeno 37 indikatora (indikatorskih pitanja), koji su podeljeni u četiri kategorije - Položaj preduzeća, Poslovanje, Procedure i Dostupnost podataka. Odgovori na indikatorska pitanja su traženi na sajtovima preduzeća ili zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Ukoliko informacije nisu dobijene ili na zahteve nije

odgovoreno, ocena je 0, u slučajevima kada je informacija bila parcijalna, ocena je bila 1, a za potpune odgovore i informacije dostupne u celosti, dodeljivana je ocena 2.

Ovo su indikatori, po kategorijama:

A-Položaj (preduzeća)

1. Da li je na sajtu dostupan dokument koji jasno opisuje nadležnost (delatnost) preduzeća?
2. Da li je na sajtu dostupna jasna strategija preduzeća koja opisuje njegov cilj poslovanja/osnivanja i načine ostvarivanja strategije?
3. Da li je sproveden javni konkurs za izbor direktora?
4. Da li je na sajtu dostupan broj zaposlenih u preduzeću?
5. Da li su na sajtu dostupne osnovne informacije (imena, funkcije, kontakti) o menadžmentu (struktura menadžmenta zavis od pravnog okvira)?
6. Da li su na sajtu dostupni profesionalni CV-jevi menadžmenta (struktura menadžmenta zavis od pravnog okvira)?
7. Da li su na sajtu dostupne informacije o proceduri postavljenja članova upravnih nadzornih i revizorskih tela preduzeća?
8. Da li su javno dostupni zapisnici sa sednica upravnih nadzornih i revizorskih tela preduzeća u proteklih 12 meseci?
9. Da li je na sajtu objavljen popis imovine (ili informacija o najvažnijim/najvrednijim delovima imovine - nekretnine, vozila i sl) preduzeća?

8

B - Poslovanje

10. Da li je na sajtu objavljen finansijski plan/budžet preduzeća?
11. Da li je na sajtu objavljen godišnji plan/program rada preduzeća?
12. Da li je na sajtu objavljen godišnji izveštaj o radu preduzeća?
13. Da li je na sajtu objavljen cenovnik usluga koje pruža preduzeće?
14. Da li je na sajtu objavljen izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja za prethodnih 3-5 godina?
15. Da li su na sajtu objavljene informacije o popustima i povlasticima koje preduzeće daje korisnicima usluga (i zaposlenima)?
16. Da li su na sajtu objavljeni podaci o dugovima i kreditima preduzeća?
17. Da li su na sajtu objavljeni podaci o novčanim potraživanjima preduzeća?
18. Da li je na sajtu objavljena informacija o politici naplate potraživanja preduzeća?
19. Da li je na sajtu objavljen plan javnih nabavki za tekuću godinu?
20. Da li su pozivi za javne nabavke objavljeni na sajtu?
21. Da li su obrazložene odluke o dodeli ugovora za javne nabavke objavljene na sajtu?

22. Da li je preduzeće dostavilo dokaze o zadovoljavajućem ispunjenju/izvršenju ugovora o javnoj nabavci (za jednu slučajno odabranu JN)?

C - Procedure

23. Postoji li kanal za anonimne žalbe/pritužbe i politika postupanja sa pritužbama? (tražimo na sajtu i zahtevom tražimo procedure za postupanje)

24. Postoji li individualna politika (pravilnik) preduzeća u vezi sa troškovima reprezentacije? (zahtev)

25. Postoji li individualna politika (pravilnik) preduzeća u vezi sa korišćenjem službenih automobila? (zahtev)

26. Da li je na sajtu objavljen pravilnik/vodič za uzbunjivanje/uzbunjivače?

27. Da li su na sajtu objavljeni podaci (kontakt) o osobi zaduženoj za postupanje sa prijavama uzbunjivača?

28. Da li su na sajtu objavljeni oglasi za zapošljavanje?

D - Dostupnost podataka

29. Da li je na sajtu objavljen akt kojim se utvrđuje interna struktura preduzeća, broj zaposlenih i opis njihovih radnih mesta?

30. Da li je na sajtu objavljena obrazložena odluka o izboru/postavljenju direktora preduzeća?

31. Da li su troškovi za reprezentaciju objavljeni na sajtu?

32. Da li postoji posebna stranica (podstranica) na sajtu preduzeća, posvećena javnim nabavkama?

33. Da li su podaci o troškovima sponzorstava objavljeni na sajtu?

34. Da li su podaci o troškovima reklamiranja, konsultantskim uslugama i marketinga objavljeni na sajtu?

35. Da li su ugovori za reklamiranje, konsultantske usluge i marketing objavljeni na sajtu?

36. Da li su ugovori za pravne usluge (namena, iznos i sl) objavljeni na sajtu?

37. Da li su procedure za izbor ugovora za poveravanje poslova (kada se ne primenjuju JN) objavljene na sajtu?

9

Ocene su sabrane i podeljene sa teoretski maksimalnim brojem i na taj način je dobijen indeks koji zapravo predstavlja procenat od maksimalne moguće ocene.

Tokom prikupljanja podataka izvršena je i verifikacija - sva preduzeća su dopisom obavestena o istraživanju, ukazano im je koje informacije nisu pronađene i pozvana su da dostave odgovor gde se informacije mogu pronaći u slučaju da su istraživači načinili previd (ili u slučaju da su u međuvremenu postavljene).

Uzorak obuhvaćenih javnih preduzeća načinjen je tako da se u njemu nađu državna preduzeća iz obe zemlje koje obavljaju istu ili sličnu delatnost, što omogućava poređenje na međudržavnom, više preduzeća iz najvećih gradova, što omogućava poređenja JP unutar jednog grada i veći broj lokalnih javnih preduzeća iz Srbije koja se bave istom delatnošću, što omogućava poređenja opština i gradova, odnosno njihovih JKP.

Ovo su preduzeća obuhvaćena uzorkom:

Republička:

JP Elektroprivreda Srbije, JP Srbijagas, JP Srbijašume, JVP Srbijavode, Srbija kargo ad, JP Pošta Srbije, MB namenska ad, Aerodromi Srbija, Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije ad, JP Transnafta, JP Službeni glasnik, JP Putevi Srbije, JP za podzemnu eksploataciju uglja Resavica, JP Nacionalni park Kopaonik, JP Emisiona tehnika i veze.

Lokalna:

JKP Gradska čistoća Beograd, JKP Gradsko saobraćajno preduzeće Beograd, JKP Beogradski vodovod i kanalizacija Beograd, JKP Beogradske elektrane Beograd, **JKP Mediana Niš**, JKP Naissus Niš, JKP Gradska toplana Niš, **JKP Čistoća Novi Sad**, JKP Vodovod i kanalizacija Novi Sad, JKP Novosadska toplana Novi Sad, **JKP Vodovod i kanalizacija Subotica**, JKP Subotička toplana, **JKP Vodovod i kanalizacija Kragujevac**, **JKP Šumadija Kragujevac**, **JP Vodovod Vranje**, JP Novi dom Vranje, **JKP Vodovod Šabac**, JKP Toplana Šabac, **JKP Vodovod Zaječar**, **JKP Gradska toplana Kruševac**, **JKP Usluga Priboj**, **JKP Senta**, **JKP Naš dom Požega**, **JP Komunalac Dimitrovgrad** i **JKSP Komstan Trstenik** .

10

S obzirom na to da istraživanje obuhvata i analizu zakonskog okvira (u prvom redu Zakona o javnim preduzećima), realizacije obaveze usvajanja podzakonskih akata i stvaranje uslova za profesionalizaciju upravljanja javnim preduzećima, traženi su odgovarajući podaci od nadležnih organa - Ministarstva privrede, Vlade Srbije. U vezi sa pitanjem profesionalizacije upravljanja JP, podaci su traženi od pojedinih JP obuhvaćenih istraživanjem transparentnosti po indikatorima, ali i od drugih preduzeća, koja su bila uključena samo u ovoj oblasti.

Pravni okvir za rad privrednih subjekata u Republici Srbiji

Za preduzeća koja su svojim odlukama osnovali organi vlasti u Republici Srbiji, ili su na neki drugi način došla u njihovo vlasništvo, propisana su mnoga posebna pravila. Usled toga se njihov status i rad u mnogo čemu razlikuje u odnosu na privredne subjekte koji su u celosti ili većim delom u privatnoj svojini. Međutim, kad god nešto drugo nije izričito propisano, ova preduzeća primenjuju ista ona pravila koja važe i za privatna. Zbog toga, pre nego što pređemo na razmatranja posebnih pravila kojima se obezbeđuje javnost rada javnih preduzeća, treba da sagledamo opšta pravila, koja moraju da poštuju svi privredni subjekti u zemlji.

Stari zakon za neprivatizovana preduzeća

Trenutno se u Srbiji primenjuju dva zakona o privrednim društvima. Od starijeg, iz 2004,⁶ ostao je na snazi samo jedan član, koji upućuje na primenu još starijeg propisa, to jest članova 392. do 399. i čl. 400a, 400b, 400v i 421a Zakon o preduzećima⁷, koji ostaju na snazi "do isteka rokova za privatizaciju utvrđenih zakonom kojim se uređuje privatizacija". Rokovi iz Zakona o privatizaciji⁸, da privatizaciju društvenog kapitala subjekata privatizacije istekli su 31. decembra 2015. godine, izuzev kada je reč o subjektima privatizacije „koji su aktom Vlade određeni za subjekte privatizacije od strateškog značaja“, kao preduzeća čije se sedište nalazi ili pretežna delatnost obavlja na teritoriji Kosova i Metohije ili se na tom području nalazi njihova imovina. Kao subjekti privatizacije od strateškog značaja, odlukom Vlade iz 2015⁹, određeni su (sa svojim zavisnim preduzećima): Fabrika automobila u Priboju, HIP Petrohemija Pančevo, PKB, JP Resavica, Yumco iz Vranja, Trayal iz Kruševca, Galenika, Politika, Ikarbus, RTB Bor i industrija kablova iz Jagodine. Neka od tih preduzeća ili njihova imovina su u međuvremenu prodati.

11

⁶ "Sl. glasnik RS", br. 125/2004 i 36/2011 - dr. zakon

⁷ "Službeni list SRJ", br. 29/96, 33/96, 29/97, 59/98, 74/99, 9/2001 i 36/2002

⁸ "Sl. glasnik RS", br. 83/2014, 46/2015, 112/2015 i 20/2016 - autentično tumačenje

⁹ ODLUKA O ODREĐIVANJU SUBJEKATA PRIVATIZACIJE OD STRATEŠKOG ZNAČAJA ("Sl. glasnik RS", br. 47/2015, 80/2015 i 113/2015)

Registracija i razni oblici preduzeća

Privredna društva stiču svojstvo pravnog lica registracijom u Registru privrednih subjekata, koja se vrši na osnovu posebnog zakona o registraciji (član 3. i član 5. Zakona o privrednim društvima). Za obavljanje pojedinih delatnosti može se predvideti obaveza davanja prethodnog odobrenja ili saglasnosti. Podaci o registraciji se objavljuju i to proizvodi dejstvo i prema svim trećim licima (član 6).

Preduzeća mogu biti osnovana kao ortačka društva, komanditna društva, društva sa ograničenom odgovornošću ili akcionarska društva (član 8). U zavisnosti od forme zakon propisuje i ko su članovi (npr. ortaci, akcionari itd). Prilikom registracije se moraju upisati imena, matični brojevi i brojevi ličnih dokumenata osnivača i zastupnika. Osnivačkim aktima se uređuje pitanje upravljanja, a akcionarska društva pored toga moraju imati i statute. Ti dokumenti se sačinjavaju i objavljuju u elektronskom obliku (član 11). Obavezno je objavljivanje prečišćenih tekstova tih akata nakon izmene (član 12). Pored toga su mogući i pisani ugovori kojima se uređuju međusobni odnosi članova društva, ali se ti akti ne objavljuju i proizvode dejstvo samo između ugovornih strana (član 15). Postoji takođe obaveza registracije sedišta pravnog lica (član 19).

Obavezno se objavljuju dokumenti o promeni pravne forme društva (čl. 482), kao i nacrt ugovora o statusnoj promeni ili plan podele društva (čla. 495 i 496, odnosno 504 za usvojenu odluku, 514i. za registraciju pripajanja društva, čl. 526 za registraciju pokretanja likvidacije, čl. 533 za oglašavanje likvidacije).

12

Ogranci domaćeg i stranog privrednog društva se takođe registruju (čl. 569). Takođe se objavljuju podaci o pripajanju društava radi formiranja evropskog privrednog društva (čl. 577ž i 577i), odnosno evropska ekonomska interesna grupacija (čl. 580d).

Zastupnici

Zakonski zastupnici preduzeća mogu biti fizička lica ili druga privredna društva registrovana u Republici Srbiji (član 31). Njihovi podaci se takođe registruju, kao i imena drugih zastupnika pored onih koji su obavezni zakonski (član 32). Imena punomoćnika za pojedine poslove se ne objavljuju (član 34). Obavezno je i registrovanje prokurista (član 36).

Zastupnik društva, punomoćnik i prokurista odgovaraju za štetu koju nanese društvu prekoračenjem granica ovlašćenja (član 41), a za obavljanje poslova u kojima postoji njihov lični interes postoje i zakonska ograničenja (član 42). Postoji obaveza upisa i objavljivanja vrednosti novčanih uloga članova društva (član 44). Takođe, propisane su i posebne dužnosti članova društva (npr. članovi d.o.o. i akcionari koji poseduju značajno učešće u kapitalu, direktori, članovi nadzornog odbora, zastupnici, prokuristi, likvidacioni upravnik), u pogledu čuvanja poslovne tajne, povrede konkurencije i drugo, kao i ograničenja za poslovanje sa povezanim licima (čl. 61. – 80).

Pravila o javnosti rada

Članovi društva imaju pravo da pristupe aktima i dokumentima koji nisu dostupni drugim licima. Oni to pravo ostvaruju zahtevom u kojem moraju navesti svrhu, kao i napomenu o tome kojim će trećim licima saopštiti podatak (član 81). Ovo pravo se štiti u sudskom vanparničnom postupku, u roku od osam dana od prijema zahteva. Obaveza čuvanja tajnosti ne postoji kada je reč o dokumentima u vezi sa kojima postoji zakonska obaveza da se učine dostupnim.

Pojedina pravila bitna za javnost rada precizirana su tako da se odnose samo na pojedine vrste privrednih društava (npr. čl. 108 za informisanje članova ortačkih društava, pravo komanditora da dobije finansijske izveštaje i ostvari uvid u poslovne knjige iz čl. 132, evidencije o članovima d.o.o. iz člana 144, registrovanje istupanja člana d.o.o. iz člana 189, obaveštenje o održavanju skupštine d.o.o. iz člana 204, registrovanje članova nadzornog odbora d.o.o. iz člana 229, podnošenje godišnjeg izveštaja o poslovanju d.o.o. iz čl. 233, obaveza čuvanja akata i dokumenata iz čl. 240, obaveza usklađivanja statuta sa promenama iz čl. 246, jedinstvena evidencija akcionara upisanih u Centralni registar (čl. 249), odluka izdavanju akcija radi povećanja osnovnog kapitala kod a.d. (čl. 294), registracija povećanja kapitala (čl. 300), obaveza objavljivanja odluka o smanjenju osnovnog kapitala a.d. u neprekidnom trajanju od tri meseca od strane Agencije za privredne registre, kao i obaveza posebnog obaveštavanja poverilaca sa potraživanjem preko 2 miliona dinara o tome (čl. 319), i upis smanjenja osnovnog kapitala u Centralni registar (čl. 322)).

13

Članom 241. je propisana obaveza direktora d.o.o. da dokumente u vezi sa poslovanjem društva stavi na raspolaganje „svakom članu društva, kao i ranijem članu društva za period u kojem je bio član društva, na njegov pisani zahtev, radi vršenja uvida i kopiranja o svom trošku, tokom radnog vremena“, a članom 242. dužnost direktora da bez odlaganja „obavesti svakog člana društva o relevantnim činjenicama vezanim za poslovanje društva ili za ostvarivanje prava članova društva“, kao i da na zahtev u roku od osam dana dostavi svaku odluku skupštine, osim „kada postoji opravdana bojazan da bi ovo pravo bilo iskorišćeno za svrhe suprotne interesima društva, odnosno za svrhu koja nije u vezi sa njegovim članstvom u društvu“, ili kada „bi time društvu ili njegovom povezanom društvu mogla biti pričinjena znatna šteta“.

Ne postoji prepreka, ali ni zakonska obaveza da se pravila o javnosti rada preduzeća razrade kroz osnivački akt (npr. u čl. 141 koji se odnosi na osnivački akt d.o.o.). Isto tako nije predviđena obaveza uređivanja javnosti rada skupštine d.o.o. (čl. 209), dok je samo glasanje na sednici javno (čl.213). takođe, nije propisana obaveza uređivanja javnosti rada u osnivačkim aktima akcionarskog društva. Slično tome, nije propisana obaveza uređivanja javnosti rada u osnivačkim aktima akcionarskog društva, niti su razrađena pravila o javnosti rada za skupštnu takvih društava (npr. u čl. 330 i članu 366.).

Upravljanje

Društva sa ograničenom odgovornošću imaju skupštinu i jednog ili više direktora, a mogu imati i nadzorni odbor.

Akcionarskim društvima upravljaju skupština, jedan ili više direktora (ili odbor direktora), a mogu imati i nadzorni odbor. Postoji mogućnost ograničenja učešća akcionara u upravljanju, u slučaju da imaju manje od 0,1% akcija (čl. 328). Akcionari imaju pravo da od direktora zahtevaju spisak akcionara. Akcionarima se upućuje obaveštenje o sednicama skupštine, a zakon propisuje minimalni obim podataka o tome (čl. 335).

Poziv za sednicu upućuje se, između ostalog i objavljivanjem na internet stranici društva, kao i na internet stranama Agencije za privredne registre i Centralnog registra. Javno akcionarsko društvo dužno je da poziv za sednicu objavi i na internet stranici regulisanog tržišta, odnosno multilateralne trgovačke platforme gde su uključene njegove akcije, a objavu uvek vrši i na svojoj internet stranici.

Obaveštenje o odluci nadležnog odbora o sazivanju sednice skupštine akcionara kod javnih akcionarskih društava, sa predloženim dnevnim redom, obavezno se objavljuje na internet stranici društva i na internet stranici regulisanog tržišta, odnosno multilateralne trgovačke platforme, odmah po donošenju, a najkasnije narednog radnog dana. Zanimljivo je da zakon propisuje i minimalno vreme trajanja ovih objava („najmanje do dana održavanja sednice“). Statutom društva se može predvideti da se poziv za sednicu upućuje i objavljivanjem u najmanje jednom visokotiražnom dnevnom listu koji se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije. Materijali za sednicu skupštine moraju se staviti na raspolaganje akcionarima istovremeno sa slanjem poziva bilo ličnim dostavljanjem, bilo omogućavanjem preuzimanja sa internet stranice. Javno akcionarsko društvo je dužno da na svojoj internet stranici, uz poziv za sednicu, objavi i ukupan broj akcija i prava glasa na dan objave poziva, uključujući i broj akcija svake klase koja ima pravo glasa po tačkama dnevnog reda sednice. Ipak, sednica skupštine društva koje nije javno akcionarsko društvo može se održati i bez primene odredaba ovog člana ako svi akcionari prisustvuju sednici i ako se ni jedan akcionar tome ne protivi. Najzad, dužnost objavljivanja na veb stranici centralnog registra i APR ne važi za jednočlano akcionarsko društvo koje nije javno (što je slučaj sa mnogim tako organizovanim preduzećima u vlasništvu države) (čl. 335). Na internet stranici društva se objavljuju i rezultati glasanja na sednici (čl. 356), kao i zapisnik sa sednice (čl. 363).

Javno akcionarsko društvo je u obavezi da na svojoj internet stranici objavi tačne i ažurne podatke o zanimanju i prethodnom zaposlenju članova odbora direktora, odnosno nadzornog odbora, kao i podatke o članstvu u drugim odborima i funkcijama koje obavljaju u drugim društvima. Član 369. sadrži obavezu objavljivanja godišnjih izveštaja o poslovanju društva (za javno akcionarsko društvo), kao i i konsolidovani godišnji izveštaj o poslovanju. Ovi izveštaji se objavljuju u skladu sa zakonom kojim se uređuje tržište kapitala, a zatim objavljuju na sajtu APR.

Direktor akcionarskog društva može biti svako poslovno sposobno lice, ali ne i onaj ko je direktor ili član nadzornog odbora u više od pet društava, niti lice koje je osuđeno za

krivična dela protiv privrede ili lice kojem je izrečena takva mera (član 382). Kada direktora ima tri ili više, oni čine odbor direktora. (čl. 383). Javno akcionarsko društvo mora imati i neizvršne direktore (čl. 387), a jedan od izvršnih direktora može biti generalni (član 389). Najmanje jedan neizvršni direktor u javnom akcionarskom društvu mora biti nezavisni. (član 392). Nadzorni odbor mora imati najmanje tri člana, i broj im uvek mora biti neparan. (čl. 433). Najmanje jedan član NO mora biti nezavisan od društva (čl. 437). Unutrašnji nadzor se uređuje aktima društva, a u javnim akcionarskim društvima mora biti na ovim poslovima angažovan najmanje jedan interni revizor (čl. 451). Godišnji izvšetaji javnih akcionarskih društava su obaveno predmet revizije (čl 453). Odbor direktora ili izvršni odbor su dužni da zahtev omoguće uvid i kopiranje izveštaja i drugih dokumenata svakom akcionaru ili da omoguće preuzimanje sa interneta. (čl 465). Međutim, lice koje ostvari pristup dokumentima ne može da ih objavi na način koji bi naneo štetu društvu ili njegovom ulgedu (čl 467).

Krivična dela

Ovaj zakon sadrži i krivična dela, privredne prestupe i prekršaje. Krivično se kažnjava "Davanje izjave neistinitog sadržaja" (čl. 581), kada zakonski zastupnik, član organa društva, likvidacioni upravnik, ovlašćeni sudski veštak, revizor ili drugo stručno lice da pisanu izjavu neistinitog sadržaja, koja je propisana ovim zakonom kao uslov za sprovođenje konkretnog postupka, sa namerom da taj postupak započne i/ili sprovede i/ili okonča ili kao uslov za stupanje na snagu ili sprovođenje odluke društva.

15

Krivičnim delom iz člana 582. kažnjava se lice koje ima posebnu dužnost prema društvu, a ne prijavi pravni posao ili radnju u kojoj ima lični interes ili ne pribavi odobrenje pravnog posla ili radnje u slučaju postojanja ličnog interesa, u nameri da to društvo zaključi ugovor ili preduzme radnju u kojoj će pretrpeti štetu. Slično tome, u članu 583, kažnjava se „Povreda dužnosti izbegavanja sukoba interesa“, koje je počinjeno u nameri pribavljanja za sebe ili drugoga imovinske koristi. Povreda dužnosti zastupnika da postupa u skladu sa ograničenjima ovlašćenja za zastupanje iz člana 584, ogleđa se u prekoračenju ovlašćenja koja su utvrđena aktima društva ili odlukama nadležnih organa društva.

Brojna druga krivična dela privrednog kriminala, propisana su Krivičnim zakonikom, a među njima se najčešće goni „zloupotreba položaja odgovornog lica“ iz člana 227. Za gonjenje krivičnih dela privrednog kriminala (izuzev poreske utaje) nadležna su posebna odeljenja viših javnih tužilaštava u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kraljevu.

Opšti pravni okvir za rad preduzeća u državnom vlasništvu

Aktuelni Zakon o javnim preduzećima (Sl.glasnik 15/2016), zamenio je prethodni iz 2012¹⁰. Ovim zakonom je uređen pravni položaj javnih preduzeća, ali i drugih oblika

¹⁰Zakon o javnim preduzećima ("Službeni glasnik RS", br. 119/12, 116/13 - autentično tumačenje i 44/14 - dr. zakon).

organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, a naročito osnivanje, poslovanje, upravljanje i imovina (čl. 1).

Zakonodavac je propisao oblasti u kojima se mogu odrediti delatnosti od javnog interesa posebnim zakonom (oblasti rudarstva i energetike, saobraćaja, elektronskih komunikacija, izdavanja službenog glasila Republike Srbije i izdavanja udžbenika, nuklearnih objekata, naoružanja i vojne opreme, korišćenja, upravljanja, zaštite, uređivanja i unapređivanja dobara od opšteg interesa i dobara u opštoj upotrebi - vode, putevi, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr, upravljanja otpadom). Međutim, ostavljena je mogućnost da se to učini i u vezi sa bilo kojim drugim pitanjem. Takođe, delatnosti od opšteg interesa su i komunalne. Posebno se ističe da se u oblasti energetike pružaju „usluge od opšteg ekonomskog interesa“ (čl. 2).

Javna preduzeća mogu da osnuju Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Pored njih, delatnost od opšteg interesa može da obavlja i društvo s ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo (društvo kapitala) čiji je jedini vlasnik javno preduzeće, društvo kapitala čiji je jedini vlasnik Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i zavisno društvo čiji je jedini vlasnik to društvo kapitala i svako drugo društvo kapitala ili preduzetnik, kome je nadležni organ poverio obavljanje te delatnosti (čl. 3).

Cilj osnivanja javnog preduzeća je da obezbedi trajnost obavljanja delatnosti od opšteg interesa i redovno zadovoljavanje potreba korisnika, razvoj i unapređenje obavljanja delatnosti i obezbeđenje tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja. Pored toga, ona mogu biti osnovana i radi sticanja dobiti ili „ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa“ (čl. 4).

16

Preduzeća osniva Vlada Srbije, skupština APV ili skupština lokalne samouprave (čl. 5). Ova preduzeća se upisuju u registru privrednih društava (član 8). Javno preduzeće može, uz prethodnu saglasnost osnivača, da i samo osnuje drugo društvo kapitala, bilo da će se to preduzeće baviti delatnošću od opšteg interesa ili isključivo komercijalnim delatnostima, (čl. 11). Pod istim uslovom, JP može da ulaže i kapital (čl. 12).

Dužnost obezbeđivanja delatnosti od opšteg interesa leži na osnivaču preduzeća (čl. 14). Za delatnost u kojoj već postoji neko javno preduzeće, opština ne može da osnuje novo preduzeće, izuzev u slučaju javno-privatnog partnerstva ili koncesije (čl. 14). Ovo je novina u odnosu na ranije propise.

Rukovođenje javnim preduzećima je drugačije organizovano nego u ostalim privrednim subjektima. Organi ovih preduzeća su nadzorni odbor i direktor. Broj članova nadzornih odbora je ograničen na pet, kada je reč o republičkim JP, i tri u svim ostalim. Njih imenuje Vlada, „organ određen statutom autonomne pokrajine“ i skupština grada ili opštine, na četiri godine. Jedan član se bira među zaposlenima, a kod republičkih

preduzeća postoji još jedan nezavisan član čl. 15-17). Direktore preduzeća isti ovi organi imenuju na četiri godine, ali nakon sprovedenog javnog konkursa (čl. 24).

Pravila koja uređuju rukovođenje i kontrolu u javnim preduzećima – direktor i nadzorni odbor

Direktori

Imenovanje direktora javnih preduzeća bilo je decenijama stvar političke odluke. Profesionalni kriterijumi su se nalazili u drugom planu, naročito u situacijama kada su javna preduzeća bila deljena kao deo partijskog plena u okviru koalicionih sporazuma među brojnim akterima na vlasti. Dugo očekivana profesionalnizacija je najavljena političkim proglasima i Zakonom iz 2012. godine. Međutim, ni postavljanje zakonske obaveze sprovođenja konkursa, ni politička obećanja, ni smanjenje potrebe da se kroz mesta u javnim preduzećima zadovoljavaju apetiti koalicionih partnera nisu doveli do toga da se ovaj problem reši. Naprotiv, umesto ranije postavljenih partijskih kadrova na četvorogodišnji mandat, Srbija već godinama ima javna preduzeća kojima rukovode vršioци dužnosti postavljeni na period od 12 ili 6 meseci, koji mogu biti zamenjeni u bilo kom trenutku i bez ikakvog obrazloženja.

Aktuelni Zakon je u članu 25. postavio sledeće uslove za lice koje konkuriše za direktora JP (izmene u odnosu na prethodni su naglašene):

- 1) da je punoletno i poslovno sposobno;
- 2) da ima stečeno visoko obrazovanje na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, odnosno na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama ili specijalističkim strukovnim studijama;
- 3) da ima najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima za koje se zahteva visoko obrazovanje iz tačke 2) ovog člana;
- 4) da ima najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima koji su povezani sa poslovima javnog preduzeća;
- 5) da poznaje oblast korporativnog upravljanja;
- 6) da ima radno iskustvo u organizovanju rada i vođenju poslova;
- 7) da nije član organa političke stranke, odnosno da mu je određeno mirovanje u vršenju funkcije u organu političke stranke;
- 8) da nije osuđivano na kaznu zatvora od najmanje šest meseci;
- 9) da mu nisu izrečene mere bezbednosti - obavezno psihijatrijsko lečenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi, obavezno psihijatrijsko lečenje na slobodi, obavezno lečenje narkomana i alkoholičara, zabrana vršenja poziva, delatnosti i dužnosti.

Statutom ili osnivačkim aktom mogu biti određeni i drugi uslovi koje lice mora da ispuni da bi bilo imenovano za direktora javnog preduzeća.

Iako je aktuelni Zakon doneo niz poboljšanja u odnosu na prethodni po pitanju izbora direktora, ali su u njemu ostali i ozbiljni nedostaci, naročito u prelaznim odredbama. TS

je u postupku usvajanja ukazivala¹¹ na sledeće nedostatke (i apelovala na poslanike¹² da ih amandmanima otklone):

Prelaznim odredbama predviđen je predugačak rok – godinu dana za sprovođenje konkursa na osnovu novog zakona, a uopšte nije propisan rok za okončanje konkursa koji su raspisani sredinom 2013. godine;

Pored toga, rok za sprovođenje konkursa je predviđen samo u prelaznim odredbama, a ne i za redovne, buduće situacije;

Rokovi za usklađivanje osnivačkih akata JP su bili predugi (šest meseci), kao i rokovi za usklađivanje opštih akata JP (tri meseca nakon toga);

U prelaznim odredbama govori se o tome da se mora raspisati javni konkurs u skladu sa odredbama novog zakona kada „direktor nije izabran po javnom konkursu u skladu sa odredbama ZJP“ (iz 2012). Ovde je u stvari reč o slučajevima kada konkursi nisu ni raspisani, ali to nije rečeno na taj način jer se slučajevi konkursa koji su raspisani, a nisu okončani tretiraju u drugom stavu tog člana Zakona. Transparentnost Srbija je ukazivala da u obrazloženju makar treba konstatovati ovo ozbiljno kršenje zakona iz 2012.

Iako su uslovi za izbor direktora solidno postavljeni, istraživanja TS pokazuju da se oni ne poštuju.¹³ Kršenja uslova za izbor su naročito česta prilikom postavljanja vršilaca dužnosti direktora, koji bi, po slovu zakona, morali da ispunjavaju iste uslove kao i direktori koji se biraju na konkursu.

Pored toga, još veću povredu načela zakonitosti čini to što do danas nisu na valjan način zvanično okončani konkursi za direktore republičkih javnih preduzeća koji su raspisani 2013. godine, da su u međuvremenu raspisani novi konkursi za ista mesta početkom 2017. godine, i da ni oni nisu dovedeni do kraja.

18

Jedna od štetnih posledica ovakvog postupanja dobila je i svoj sudski epilog. Naime, Prvi osnovni sud u Beogradu je 14. aprila 2019. doneo odluku u sporu radnika M. S. u sporu protiv JP "Pošte Srbije". U obrazloženju se navodi da suspendovani radnik treba u roku od 15 dana da se vrati na posao i da mu se na ime troškova isplati 96.750 dinara. U presudi stoji da rešenje koje je potpisala Zorana Cvetinović po ovlašćenju v.d. direktorke Mire Petrović nije važeće, jer je Miri Petrović po zakonu prestala funkcija 13. septembra 2017.¹⁴ Ovim je potvrđeno da veliki broj internih odluka koja su potpisali vršioци dužnosti kojima je po sili zakona prestao mandat nevažeći bez obzira na svoj sadržaj. Do još

¹¹<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8182-komentar-i-primedbe-ts-na-nacrt-zakona-o-javnim-preduzecima>

¹²<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8197-apel-poslanicama-da-amandmanima-poprave-zakon>

¹³http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Politicki_uticaj_na_javna_preduzeca_i_medij_e.pdf

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_Political_influence_on_public_enterprises_and_media_ENG.pdf

¹⁴<https://www.blic.rs/vesti/drustvo/sud-mira-petrovic-nije-direktor-ponistena-resenja-o-suspenzijama-radnika-poste/mvx3qtf>

štetnijih posledica bi moglo da dovede osporavanje validnosti ugovora koja su zaključivala ova javna preduzeća sa drugim privrednim subjektima.
Postupak i kriterijumi za izbor direktora u podzakonskom aktu

Kada je reč o kriterijumima za izbor direktora, Transparentnost Srbija se neposredno po isteku zakonskog roka za donošenje podzakonskog akta [obratila Ministarstvu privrede](#)¹⁵ i Generalnom sekretarijatu Vlade, ukazavši na zakonsku obavezu i podsetila na primedbe i sugestije koje je naša organizacija iznela prilikom usvajanja kriterijuma nakon usvajanja Zakona o JP iz 2012. godine. Vlada (u tehničkom mandatu) je Uredbu¹⁶ usvojila krajem jula 2016. Uredba, međutim, nije donela gotovo ništa novo u odnosu na prethodnu. Jedina nesumnjiva korist jeste to što se ova pravila od 2016. primenjuju takođe na pokrajinski i lokalni nivo, gde je, prema nalazima istraživanja TS iz 2014, vladala velika šarolikost a neretko i potpuni voluntarizam pri određivanju kriterijuma za izbor.

Ministarstvo privrede i Vlada propustili su priliku da otklone nelogičnosti na koje smo ukazali u dopisima iz 2014. i 2016. godine. Tako, ni nova uredba ne obezbeđuje da se kod kandidata za direktora proverava makar minimum poznavanja svake od oblasti rada javnog preduzeća. Takođe, nije jasno istaknuta ni razlika između osnovnih i sporednih delatnosti preduzeća, što može uzrokovati pogrešno koncipiranje provere znanja.

Ceo sistem ocenjivanja, iako jasan, ne daje uvek relevantne rezultate. Tako se, na primer, ocena „ne zadovoljava“ vrednuje sa 1, što ulazi u zbir bodova, umesto da bude razlog za eliminaciju. Slična stvar je i sa školskom spremom. Bez jasnog razloga, titula doktora nauka se boduje sa 50% više poena nego relevantno fakultetsko/master obrazovanje. TS je predložila da se umesto toga postavi minimum obrazovanja kandidata, a da se, nezavisno od dodatne stručne spreme, njihov kvalitet dalje ceni na osnovu pokazanih znanja. Postojeći način bodovanja može podstaći sumnje u javnosti da je način bodovanja na neki način u vezi sa navodima o proliferaciji titula doktora nauka¹⁷.

19

Isti je problem i kod vrednovanja radnog iskustva. Iz teksta Uredbe proizlazi da kandidat sa 10,5 godina radnog iskustva „vredi“ duplo više od onog ko je radio 9,5 godina, što je očigledno nelogično. Isto tako, upitna je relevantnost dužeg rada na rukovodećem položaju i drugih postavljenih kriterijuma. Čini se da bi rešenje moglo da bude u tome da se postavе minimalni formalni uslovi za iskustvo, obrazovanje itd, a da se svi drugi kvaliteti vrednuju kroz pisane i usmene provere znanja i veština kandidata.

Ispitivanje kandidata obuhvata i pitanja o programu preduzeća. TS je predložila da se provera jasnije veže za analizu postojećih programa, planova rada i izveštaja o radu. Istina, to podrazumeva i ispunjenje druge obaveze – da javna preduzeća učine svima dostupnim svoje programe, planove i izveštaje na sajtu, što nije uvek slučaj.

¹⁵http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/dopis_Ministarstvo_privrede_kabinet_uredba.docx

¹⁶http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/270180/uredba_direktori_javnih_preduzeca233_lat.zip

¹⁷<https://pescanik.net/lazni-doktorati-u-tihom-mulju/>

U članovima 6. i 7. Uredbe relativizovano je specifično radno iskustvo koje se traži od kandidata. Nekada je to moralo da bude u „u okviru delatnosti za čije obavljanje je osnovano javno preduzeće“, a sada, fluidnije, „koji su povezani sa poslovima javnog preduzeća“.

Nadzorni odbori

U istraživanju o primeni Zakona o javnim preduzeća iz 2012. godine, objavljenom 2014¹⁸. godine Transparentnost Srbija je utvrdila da je u više slučajeva u republičkim javnim preduzećima bilo upitno da li članovi nadzornih odbora ispunjavaju uslove propisane Zakonom (stručnost i/ili nezavisnost). Vlada Srbije tada nije odgovorila na zahtev da dostavi dokumente koji dokazuju da članovi nadzornih odbora ispunjavaju Zakonom propisane uslove.

Tada važeći Zakon propisivao je da svaki član nadzornog odbora ima visoko obrazovanje trećeg ili drugog stepena (na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine), da je stručnjak u jednoj ili više oblasti iz koje je delatnost od opšteg interesa za čije obavljanje je osnovano javno preduzeće, da ima najmanje tri godine iskustva na rukovodećem položaju i da poseduje stručnost iz oblasti finansija, prava ili korporativnog upravljanja.

Osim toga, za nezavisnog člana nadzornog odbora bili su propisani i dodatni uslovi - da nije bio zaposlen u javnom preduzeću ili zavisnom društvu kapitala ili drugom društvu kapitala povezanim sa javnim preduzećem u poslednje dve godine pre stupanja na dužnost člana nadzornog odbora, odnosno da nije bio angažovan po drugim osnovama u javnom preduzeću, da nije bio angažovan u vršenju revizije finansijskih izveštaja preduzeća i da nije član političke stranke.

20

Aktuelni Zakon o javnim preduzećima propisao je¹⁹ da član NO mora da ima visoko obrazovanje na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, odnosno na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama ili specijalističkim strukovnim studijama i da ima najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima za koje se zahteva ovo visoko obrazovanje. U odnosu na prethodni Zakon precizirani uslovi u vezi sa obrazovanjem i dodat uslov iskustva u poslovima za koje se zahteva to obrazovanje. Takođe, mora da ima najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima koji su povezani sa poslovima javnog preduzeća (umesto odredbe da je „stručnjak u jednoj ili više oblasti iz koje je delatnost JP“) i da poznaje oblast korporativnog upravljanja ili oblast finansija (izbačena oblast prava kao jedna od mogućnosti).

¹⁸ [Efektivnog Zakona o javnim preduzećima-politizacijai profesionalizacija](#)

¹⁹ Kao i u prethodno važećem Zakonu, postoji i „opšti“ uslovi - da je punoletno i poslovno sposobno lice, da nije osuđivano na kaznu zatvora od najmanje šest meseci i da mu nisu izrečene određene mere bezbednosti u skladu sa zakonom kojim se uređuju krivična dela.

Nezavisan član nadzornog odbora, pored opštih uslova, mora da ispunjava i sledeće: da nije bio angažovan u vršenju revizije finansijskih izveštaja preduzeća u poslednjih pet godina; da nije član političke stranke; da nije postavljeno, imenovano ili izabrano lice i da nije zaposlen ni angažovan po drugom osnovu u javnom preduzeću ili društvu kapitala čiji je osnivač to javno preduzeće.

U odnosu na prethodna zakonska rešenja sada ne postoji uslov od tri godine iskustva na rukovodećem položaju, ali su ostali uslovi uglavnom precizirani ili pooštreni. Ostale su, međutim, pojedine nejasnoće. Jedna od njih je šta znači odredba da član nadzornog odbora mora da „ima najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima koji su povezani sa poslovima javnog preduzeća“. Postavlja se, naime, pitanje šta su poslovi javnog preduzeća. Da li je to delatnost JP samo njena pretežna delatnost ili u obzir dolaze i druge, kojima se preduzeće takođe bavi u određenoj meri? Na primer, u slučaju Pošte, zakonom koji uređuje poštansku delatnost je propisano da „Javni poštanski operator, pored poštanskih usluga, može obavljati i druge delatnosti, i to: 1) zastupanje u osiguranju, u skladu sa propisima kojima se uređuju poslovi osiguranja; 2) menjačke poslove, u skladu sa propisima kojima se uređuje devizno poslovanje; 3) poslove u vezi sa međunarodnim uputnicama u dinarima i efektivnom stranom novcu, u skladu sa propisima kojima se uređuje devizno poslovanje; 4) druge delatnosti u skladu sa osnivačkim aktom i statutom“.

Osnivačkim aktom je dalje propisano da je pretežna delatnost Javnog preduzeća Pošta Srbije „Poštanske aktivnosti javnog servisa“ i da je „Delatnost Javnog preduzeća od opšteg interesa univerzalna poštanska usluga“, a da JP obavlja i razne druge delatnosti, među kojim su pored poštanske aktivnosti i prodaja maraka u filatelističke svrhe, monetarno posredovanje, posredovanje u osiguranju, telekomunikacije, popravke računara, usluge menjačnica, štampanje i izdavanje, drumski prevoz tereta, skladištenje, iznajmljivanje nekretnina, istraživanje i razvoj u prirodnim i tehničko-tehnološkim naukama, muzeji, galerije i zbirke, druge delatnosti koje su utvrđene statutom, u skladu sa zakonom“. Statutom je određeno još sijaset delatnosti, među kojima je, na primer, i trgovina. Šta je u takvom slučaju odgovarajuća stručnost člana NO kada je reč o ovom slučajno odabranom preduzeću? Na osnovu opisanog, pored stručnjaka za poštanski saobraćaj, jednako bi bili kvalifikovani i istoričari umetnosti, trgovci nekretnina, serviseri kompjutera i mikrobiolozi.

Transparentnost Srbija je pokušala da razreši ovu dilemu. U dopisu Ministarstvu privrede, upućenom u novembru 2016. godine, TS je ukazala da je 4. septembra te godine istekao rok do kada je trebalo razrešiti članove nadzornih odbora koji ne ispunjavaju Zakonom propisane uslove, ali je ukazala i na problem utvrđivanja šta je odgovarajuća stručnost, kao i još jedan problem – kako će biti utvrđivano da li članovi NO poznaju oblast korporativnog upravljanja ili oblast finansija.

S obzirom na to da nijednim drugim aktom nije propisano na koji način se utvrđuje „poznavanje oblasti“, zatražili smo tumačenje šta se imalo u vidu prilikom pripreme zakona i informaciju na koji način se to radilo u praksi sa republičkim javnim

preduzećima tokom šest meseci propisanih prelaznom odredbom kao rok za razrešenje članova koji taj uslov ne ispunjavaju.

Zatražili smo i tumačenje da li se pod „poslovima koji su povezani sa poslovima javnog preduzeća" podrazumeva osnovna odnosno pretežna delatnost javnog preduzeća ili tu spadaju i „druge delatnosti" propisane osnivačkim aktom i/ili statutom. U dopisu smo ukazali da bi bilo dobro da se ove odredbe preciziraju, ili da se propiše obaveza da se, kao i u slučaju izbora direktora, propiše podzakonski akt, odnosno merila za utvrđivanje stručnosti članova NO. Ministarstvo na ovaj dopis nije odgovorilo, a oblast je ostala neuređena.

Obaveza izveštavanja i objavljivanja informacija o javnim preduzećima

Obaveze objavljivanja po starom i novom zakonu

Zakon o javnim preduzećima iz 2012. godine propisivao je da se javnost u radu „obezbeđuje redovnim izveštavanjem javnosti o programu rada preduzeća i realizaciji programa, kao i o drugim činjenicama koje mogu biti od interesa za javnost, a naročito: o revidiranim finansijskim godišnjim izveštajima, kao i o mišljenju ovlašćenog revizora na taj izveštaj, izveštaj o posebnim ili vanrednim revizijama, o sastavu nadzornog odbora, o imenima direktora i izvršnih direktora; o organizacionoj strukturi preduzeća, odnosno društva kapitala, kao i načinu komunikacije sa javnošću“.

Javna preduzeća bila su dužna da **usvojeni godišnji program poslovanja i tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg programa poslovanja**, revidirane **finansijske godišnje izveštaje**, kao i **mišljenje ovlašćenog revizora** na te izveštaje, **sastav i kontakte nadzornog odbora i direktora**, kao i druga pitanja značajna za javnost objavljuju na svojoj internet stranici.

23

Novi zakon, iz 2016, propisao je neke dodatne elemente. Transparentnost Srbija tokom izrade ukazivala da bi obaveze u vezi sa transparentnošću mogle i dodatno da se prošire. To se, u prvom redu, odnosilo na dokumente u vezi sa postupkom izbora direktora (zapisnici sa sednica komisija za izbor direktora, programi koje su podneli kandidati i sl.). Ovi predlozi nisu uvaženi od strane resornog ministarstva, niti tokom skupštinske procedure.

Aktuelni Zakon, u članu 71, („Javnost u radu“) propisuje da je javno preduzeće dužno da na svojoj internet stranici objavi: **radne biografije** članova nadzornog odbora, direktora i izvršnih direktora; **organizacionu strukturu**; godišnji, odnosno trogodišnji **program poslovanja**, kao i sve njegove izmene i dopune, odnosno izvod iz tog programa ako javno preduzeće ima konkurenciju na tržištu; tromesečne **izveštaje o realizaciji** godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja; **godišnji finansijski izveštaj sa mišljenjem ovlašćenog revizora**; druge informacije od značaja za javnost.

Vlada može utvrditi i druge elemente poslovanja javnog preduzeća koji će se objavljivati, a koji su od naročitog značaja za javnost. Za neispunjavanje ove obaveze predviđena je novčana kazna od 50.000 do 150.000 dinara za odgovorno lice u javnom preduzeću.

Novina u odnosu na Zakon iz 2012. jeste to što se sada moraju objaviti biografije i organizaciona struktura preduzeća. S druge strane, ublažene su obaveze u vezi sa objavljivanjem godišnjeg programa poslovanja (GPP), na taj način što je **ostavljenja mogućnost** da JP koja imaju konkurenciju na tržištu objavljuju „izvod iz GPP“. Budući da

nije precizirano **šta mora da obuhvati izvod**, u mnogim situacijama nisu dostupni pojedini značajni podaci, poput onih koji se odnose na sponzorstva i donacije.

Iako je Zakon ostavio i mogućnost da se ide u drugom pravcu – da se transparentnost poveća, time što će Vlada utvrditi druge elemente poslovanja koji će se obavezno objavljivati, to se do sada nije desilo. Međutim, i pored toga što nije donet poseban akt o javnosti rada javnih preduzeća, na obezbeđivanje transparentnosti javnih preduzeća veliki uticaj ima drugi Vladin akt, kojim se utvrđuje sadržina godišnjeg programa poslovanja.²⁰ Elementi godišnjeg i trogodišnjeg programa poslovanja su razrađeni u Smernicama²¹.

Smernice za programe rada

Javna preduzeća moraju pri izradi ovih akata da pođu od ciljeva i smernica ekonomske i fiskalne politike Vlade, i da se pridržavaju strateških akata i propisa, da „izvrše sveobuhvatnu analizu poslovanja za 2019. godinu“, kako bi planirali na realnim osnovama. Program poslovanja se dostavlja osnivaču.

Iako po svom nazivu uredba i smernice upućuju javna preduzeća samo na to koje informacije bi trebalo da se nađu u njihovim programima rada, ovi podzakonski akti u stvari postavljaju i ograničenja za planiranje u pojedinim segmentima (zapošljavanje, pojedine vrste troškova). Ipak, samo od volje Vlade i drugih osnivača javnih preduzeća zavisi hoće li eventualna odstupanja od smernica imati za posledicu neodobranje programa rada.

U programu se prvo predstavljaju opšti podaci (forma i delatnost preduzeća, dugoročne strategije, organizaciona šema, imena rukovodilaca i datum imenovanja direktora i članova NO i skupštine).

U analizi poslovanja za tekuću godinu, javna preduzeća prikazuju procenjeni fizički obim aktivnosti, bilans stanja, bilans uspeha i izveštaj o tokovima gotovine, analizu ostvarenih indikatora poslovanja, razloge odstupanja u odnosu na planirane indikatore, sprovedene aktivnosti za unapređenje procesa poslovanja, sprovedene aktivnosti u oblasti korporativnog upravljanja.

Kada je reč o planovima, treba pokazati ciljeve (koji treba da budu merljivi, vremenski uokvireni, realni, određeni i dostižni), ključne aktivnosti potrebne za dostizanje ciljeva, analizu tržišta, rizike u poslovanju, plan/mapu upravljanja rizicima, planirane indikatore na osnovu kojih će se utvrditi napredak u poslovanju javnog preduzeća kao i aktivnosti koje javno preduzeće planira da sprovede u cilju unapređenja korporativnog upravljanja.

²⁰UREDBA O UTVRĐIVANJU ELEMENATA GODIŠNJEG PROGRAMA POSLOVANJA ZA 2020. GODINU, ODNOSNO TROGODIŠNJEG PROGRAMA POSLOVANJA ZA PERIOD 2020-2022. GODINE JAVNIH PREDUZEĆA I DRUGIH OBLIKA ORGANIZOVANJA KOJI OBAVLJAJU DELATNOST OD OPŠTEG INTERESA ("Sl. glasnik RS", br. 74/2019)

²¹http://www.eupropisi.com/dokumenti/smernice_74_2019.pdf

Posebno se ističe da javna preduzeća treba da navedu planirane izvore prihoda i pozicije rashoda po namenama. Tu je potrebno, između ostalog, detaljno obrazložiti strukturu planiranih prihoda i rashoda, navesti elemente za celovito sagledavanje cena proizvoda i usluga, kao i važeći cenovnik po kome su obračunati poslovni prihodi, prikazati iznos i dinamiku prihoda iz budžeta i detaljno prikazati namenu korišćenja sredstava iz budžeta.

Javna preduzeća moraju da prikažu sredstva koja su planirala da potroše za službena putovanja, naknade po ugovoru o delu, po autorskim honorarima, po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima i naknade fizičkim licima po osnovu ostalih ugovora, kao i sredstva predviđena za stručna usavršavanja i slične namene. Iznos za te pozicije ne sme da bude veći od onog iz iz tekuće godine, „uz prethodno sagledavanje mogućnosti za racionalizaciju“.

Preduzeća (kada je reč o planu za 2020) treba da prikažu i planirani način raspodele dobiti, odnosno planirani način pokrića gubitka, gde je potrebno da se pridržavaju zakona i odluka o budžetu i da prikažu na koji način je utrošena dobit za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu.

Preduzeća su takođe u obavezi da prikažu broj zaposlenih po sektorima/organizacionim jedinicama, njihovu kvalifikacionu, starosnu i polnu strukturu, strukturu radnog iskustva zaposlenih, kao i kvalifikacionu i polnu strukturu rukovodilaca, dinamiku zapošljavanja (koja mora da bude u skladu sa zakonskim ograničenjima), sredstva za zarade, iznos koji će se uplatiti u budžet, raspon isplaćenih i planiranih zarada, naknade za rukovodioce, naknade članovima komisije za reviziju, kreditnu zaduženost, i detaljno obrazložene planirane nabavke dobara, radova i usluga.

25

Posebno, u okviru nabavki, javna preduzeća moraju „racionalno planirati nabavku službenih vozila, uz navođenje vrste, osnovnih karakteristika vozila, procenjene vrednosti nabavke, kao i obrazložiti zbog čega je nabavka neophodna“. Iako nabavke automobila sigurno ne predstavljaju najveću rashodnu stavku javnih preduzeća, pa možda ni vrstu nabavki kod koje najčešće dolazi do zloupotreba, nema sumnje da su donosioci odluka u Vladi prepoznali upravo ovu tačku kao najranjiviju u očima javnosti, jer se tu zloupotrebe najlakše može uočiti. I obrnuto, promocija akta kojim Vlada ograničava ovaj vid potrošnje javnih preduzeća, nesumnjivo donosi neki poen kod birača.

Javna preduzeća moraju da prikažu plan i dinamiku investicionih ulaganja, kao i da detaljno obrazlože započete, odnosno planirane a nerealizovane investicije iz prethodnog perioda.

Bitan segment plana čini i „korišćenje sredstava za posebne namene“, gde je potrebno navesti i detaljno obrazložiti planirana sredstva za sponzorstva, donacije, humanitarne aktivnosti, sportske aktivnosti, reprezentaciju, reklamu i propagandu i ostala sredstva). I ovi troškovi se smeju planirati najviše do nivoa planiranih sredstava za 2019. godinu, „uz prethodno sagledavanje mogućnosti za dodatnu racionalizaciju“. Javna preduzeća koja koriste sredstva iz budžeta za finansiranje tekućeg poslovanja (zarade, materijalni troškovi i sl.), kao i javna preduzeća koja su poslovala sa gubitkom prema

poslednjem objavljenom finansijskom izveštaju, „ne mogu planirati sredstva za sponzorstvo i donacije“.

Vlada podseća da se pri izmeni godišnjih programa poslovanja javna preduzeća moraju pridržavati člana 60. st. 2. Zakona i da se sve izmene i dopune moraju objaviti na internet stranici javnog preduzeća.

Takođe se ukazuje da pored ovih smernica, koje su obavezne za sva javna preduzeća, autonomna pokrajina i lokalna samouprava mogu predložiti svojim javnim preduzećima i druge smernice koje su od značaja za njihovo poslovanje.

Pravilnik o izveštavanju

Izveštavanje o radu javnih preduzeća je bliže uređeno pravilnikom Ministarstva privrede iz 2016.²² Pravilnik obavezuje sva javna preduzeća u zemlji, društva kapitala i privredna društva. Ova pravila se takođe primenjuju i na „privredna društva od strateškog značaja za Republiku Srbiju“ u kojima je Republika Srbija direktno ili indirektno kontrolni član društva.

Izveštavanje se vrši na 12 obrazaca, koje preduzeća dostavljaju popunjene i odštampane, u roku od 30 dana od isteka tromesečja Ministarstvu privrede i nadležnim pokrajinskim i lokalnim organima. Pokrajinski i lokalni organi dostavljaju zbirnu informaciju Ministarstvu privrede o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti javnih preduzeća sa svog područja. Uz izveštaj se dostavlja i propratno pismo i akt nadležnog organa preduzeća o usvajanju izveštaja. Republička preduzeća su obavezna da izveštaji dostave i elektronskim putem.²³ Međutim, nije propisana obaveza da se izveštaji dostavljaju u obliku u kojem su nastali, tako da je ostavljena mogućnost da ih preduzeća dostavljaju u vidu skeniranih dokumenata.

26

Izveštajni obrasci uglavnom prate, ali ne u potpunosti, obavezni sadržaj godišnjeg programa poslovanja. Ovih izveštaja ima ukupno 14 (**označeni su** oni koji imaju „parnjake“ u godišnjem programu poslovanja).

- **Obrazac 1. Bilans uspeha;**
- **Obrazac 1A. Bilans stanja;**
- **Obrazac 1B. Izveštaj o tokovima gotovine;**
- **Obrazac 2. Troškovi zaposlenih;**
- **Obrazac 3. Dinamika zaposlenih;**
- Obrazac 4. Kretanje cena proizvoda i usluga;
- **Obrazac 5. Subvencije i ostali prihodi iz budžeta;**
- **Obrazac 6. Sredstva za posebne namene;**

²²PRAVILNIK O OBRASCIMA TROMESEČNIH IZVEŠTAJA O REALIZACIJI GODIŠNJEG, ODNOSNO TROGODIŠNJEG PROGRAMA POSLOVANJA JAVNIH PREDUZEĆA (*“Sl. glasnik RS”, br. 36/2016*)

²³<https://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/05/Uputstvo-O-Nacinu-Dostavljanja-Tromesecnih-Izvestaja.pdf>

- Obrazac 7. Neto dobit;
- **Obrazac 8. Kreditna zaduženost;**
- Obrazac 9. Gotovinski ekvivalenti i gotovina;
- **Obrazac 10. Izveštaj o investicijama;**
- Obrazac 11. Bruto potraživanja javnog preduzeća za date kredite i zajmove, prodane proizvode, robu i usluge i date avanse i druga potraživanja;
- **Obrazac 12. Izveštaj o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti iz programa poslovanja.**

Možda najveću razliku između propisanih planova i izveštaja čine podaci o nabavkama. Naime, programom se moraju posebno predstaviti i obrazložiti sredstva za pojedine vrste nabavki (npr. za službena vozila), što se ovde ne traži. Istina, javna preduzeća moraju da pripreme i šalju izveštaje o planiranim i sprovedenim javnim nabavkama drugom organu – Upravi za javne nabavke – ali je to takođe slučaj i sa planovima javnih nabavki, pa ipak postoji dužnost detaljnog planiranja i u programu rada. Pored navedenih neusklađenosti, ovaj pravilnik bi uskoro trebalo izmeniti i zbog jednog prozaičnog razloga – obrasci podrazumevaju da će se aktivnosti sprovoditi u godinama koje počinju sa „201_“.

Imajući u vidu obaveze javnih preduzeća i rasprostranjene sumnje u zloupotrebu sredstava koja se izdvajaju kroz „sredstva posebne namene“, valja primetiti da izveštajni obrasci traže da se upiše ko su bili primaoci sponzorstava, donacija i humanitarnih aktivnosti, koja je bila namena i koji iznosi su im dodeljeni. Ne postoji, međutim, rubrika koja bi ukazivala na pravni osnov da se sredstva dodele upravo tom subjektu.

27

Još veći nedostatak jeste to što se sredstva izdvojena za „sportske aktivnosti“, „reprezentaciju“, a naročito za „reklamu i propagandu“ prikazuju isključivo zbirno (planirano/realizovano). Tako, javnost, čak i kada dođe do izveštaja, nema predstavu o tome gde je i za koje svrhe vršeno oglašavanje javnih preduzeća .

Nisu usklađeni ni obrazac 12 za izveštavanje o „stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti iz programa poslovanja“, sa sadržajem samog plana.

U programu se prikazuju:

- ukupni kapital
- ukupna imovina
- poslovni prihodi
- poslovni rashodi
- poslovni rezultat
- neto rezultat
- broj zaposlenih na kraju godine
- prosečna neto zarada
- investicije
- EBITDA
- ROA

- ROE
- Operativni novčani tok
- Dug/kapital
- Likvidnost
- Udeo zarade u poslovnih prihodima
- kreditno zaduženje (bez i sa garancijom države)
- subvencije
- ostali prihodi iz budžeta

S druge strane, izveštaj čine obrazloženi:

1. BILANS USPEHA
 2. BILANS STANJA
 3. IZVEŠTAJ O TOKOVIMA GOTOVINE
 4. TROŠKOVI ZAPOSLENIH
 5. DINAMIKA ZAPOSLENIH
 6. KRETANJE CENA PROIZVODA I USLUGA
 7. SUBVENCije I OSTALI PRIHODI IZ BUDŽETA
 8. SREDSTVA ZA POSEBNE NAMENE
 9. IZVEŠTAJ O INVESTICIJAMA
- kao i „ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I NAPOMENE“

28

Veći problem od ove neusklađenosti strukture programa poslovanja i izveštaja o radu javnih preduzeća predstavlja to što ne postoji obaveza da se planira i izveštava o ostvarivanju onoga zbog čega su javna preduzeća i osnovana – zadovoljenje određenih potreba građana i privrede i stepena u kojem su upravo ti ciljevi ostvareni ili nisu.

Dalja sudbina izveštaja

Zakon predviđa da Ministarstvo privrede sačinjava informaciju za Vladu o radu javnih preduzeća na osnovu podataka iz tromesečnih izveštaja. Ranije iskustvo (kada su razna ministarstva bila nadležna za sačinjavanje takvih izveštaja je bilo takvo da su izveštaji bili sačinjeni na različite načine, da nisu uvek sadržali zaključke o tome šta treba uraditi i slično. Zbog toga bi trebalo aktom Vlade bliže **propisati i sadržaj ovih izveštaja** i obavezu objavljivanja tih „informacija“.

U praksi, Ministarstvo privrede neredovno objavljuje ove informacije (u momentu kada smo posetili sajt Ministarstva, novembra 2019, njihova analiza se odnosila na rad republičkih javnih preduzeća u prvoj polovini 2018). Međutim, daleko veći problem je mala informativna vrednost tih izveštaja. Analiza se ne vrši (ili makar ne objavljuje) za svako preduzeće pojedinačno, već samo za sva republička preduzeća zajedno. Iz analize se tako može saznati koliko je ukupno bilo planirano prihoda i rashoda u javnim preduzećima, u kojem procentu su oni ostvareni tokom prve polovine godine, koliki je

poslovni dobitak „iz redovnog poslovanja“ i koliki „neto dobitak“.²⁴ Ništa informativniji nije bio ni poslednji objavljeni izveštaj za celu godinu. U izveštaju za 2017. (na 3,5 stranice) prikazani su osnovni finansijski pokazatelji numerički i grafički, ali bez ikakve dalje analize, koja je bila preko potrebna. Naime, u izveštaju piše da su poslovni prihodi javnih preduzeća bili za nezanemarljivih 6% manji od planiranih. Rashodi subili manji za čak 9% od planiranih, pa je poslovni dobitak ipak bio na kraju veći od očekivanog. Nema ni zbirnih podataka o tome koji prihodi su podbacili i na kojim rashodima je ostvarena ušteda.

Donošenje podzakonskih akata

Prelaznim odredbama Zakona o javnim preduzećima propisani su rokovi od 60 dana do šest meseci za usvajanje šest podzakonskih akata i za propisivanje obrazaca. Između ostalog, Vlada Srbije je trebalo da donese Program za **dodatno stručno usavršavanje** predsednika i članova nadzornih odbora u oblasti korporativnog upravljanja. (član 18. stav 3. Zakona, rok šest meseci od stupanja Zakona na snagu - do 4. septembra 2016.), kao i podzakonski akta kojim se određuju **uslovi i kriterijumi za utvrđivanje i visinu stimulacije** za direktora i izvršnog direktora JP (član 29. stav 2. Zakona, rok šest meseci od stupanja Zakona na snagu - do 4. septembra 2016.)

U julu 2017. godine, 10 meseci po isteku roka za usvajanje ova dva podzakonska akta, od Ministarstva privrede dobili smo odgovor da je „uvođenje korporativnog upravljanja u javna preduzeća veoma složen proces“ te da je u toku „izrada Nacrta studije korporativnog upravljanja, koja će biti rezultat sprovođenja merenja nivoa korporativnog upravljanja u 25 javnih preduzeća i društva kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, a koje Ministarstvo privrede sprovodi u saradnji sa Međunarodnom finansijskom korporacijom u okviru projekta uvođenja korporativnog upravljanja u javna preduzeća“. Dalje se u odgovoru navodi da je ta studija osnov za izradu smernica za dalje unapređenje i jačanje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima, koje će pružiti najbolje pokazatelje za donošenje podzakonskih akata iz člana 18. stav 3. i člana 29. stav 2. Zakona“.

29

Treba napomenuti da je Ministarstvo privrede bilo zaduženo za izradu Zakona o javnim preduzećima, da je samo propisalo rokove za izradu podzakonskih akata, te je nejasno kako u trenutku izrade Zakona nije moglo da se zaključi da je uvođenje korporativnog upravljanja složen posao. Posebno kada se ima u vidu da podzakonski akt kojim bi se regulisale stimulacije za menadžment u situaciji kada javno preduzeće posluje pozitivno nije usvojen tokom primene prethodnog Zakona o JP (iz 2012.godine), iako je i tada bilo predviđeno donošenje takvog akta.

Podzakonski akt kojim se određuju **kriterijumi i merila za utvrđivanje naknade** za predsednika i članove nadzornog odbora za rad u nadzornom odboru (član 23. stav 2. Zakona, rok 90 dana od stupanja Zakona na snagu - do 4. juna 2016.) je usvojen je sa šest

²⁴<https://privreda.gov.rs/analiza-poslovanja-javnih-preduzeca-za-period-od-1-januara-do-30-juna-2018/>

meseci zakašnjenja, 15. decembra 2016. godine. Tom odlukom Vlade propisano je da neto naknada članova nadzornih odbora JP ne može biti veća od prosečne neto zarade u septembru godine koja prethodi godini za koju se utvrđuje visina naknade. Naknada predsednika može se uvećati za 20%. U okviru ovog ograničenja, naknada se određuje na osnovu ispunjenosti zadataka i poslova NO i finansijskog stanja javnog preduzeća.

Podzakonski akt kojim se propisuju **Merila za ocenjivanje stručne osposobljenosti**, znanja i veština, na osnovu kojih se utvrđuje rezultat kandidata za imenovanje direktora javnog preduzeća. (član 40. stav 4. Zakona, rok 90 dana od stupanja Zakona na snagu - do 4. juna 2016.) Vlada Srbije je donela 27. jula 2016. godine.

Prelaznim odredbama je bilo propisano da će ministar privrede doneti **obrasce na kojima JP dostavljaju tromesečne izveštaje** o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja (član 63. stav 4. Zakona) u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona. (do 4. maja 2016. godine). Ministar je propisao obrasce 1. aprila 2016. godine.

Sprečavanje zloupotrebe resursa javnih preduzeća za političke svrhe

Radna grupa Vlade Srbije je predložila manje izmene u Zakonu o javnim preduzećima, kako bi odgovorila na preporuke OEBS/ODIHR u vezi sa zloupotrebama javnih resursa u političke svrhe. Preporuka glasi: „Državna tela bi trebalo da preduzmu odlučne mere u cilju sprečavanja vršenja pritiska na birače, uključujući zaposlene u državnim institucijama i institucijama povezanim sa državom. Slučajevi iznude moraju se temeljito istražiti a pojedinci odgovorni za to sankcionisati.“

U obrazloženju Nacrta zakona stoji da se donosi „u cilju pojačavanja odgovornosti direktora javnog preduzeća u smislu odgovornosti za korišćenje i raspolaganje javnim resursima, ali i korišćenja sredstava preduzeća za izbornu kampanju. Odgovornost direktora postoji i u upravljačkom delu njegove funkcije, pa se tako predviđa razrešavanje direktora ukoliko koristi svoju funkciju radi uticaja na izbornu volju zaposlenih u javnom preduzeću.“ Pod zloupotrebom se smatra korišćenje ili omogućavanje korišćenja resursa javnog preduzeća za promociju političkih subjekata, „pod čime se posebno podrazumeva korišćenje službenih prostorija, vozila i inventara javnog preduzeća bez naknade, obavljanje aktivnosti vezane za promociju subjekata kao i za izbornu kampanju u radno vreme, vršenje pritiska na zaposlene i lica angažovana po drugom osnovu u javnom preduzeću u vezi sa podrškom političkim partijama ili kandidatima na izborima.“

31

Pristup koji su Radna grupa i Ministarstvo imali prilikom predlaganja ove dopune Zakona je preterano uzak²⁵, čime se propušta prilika da se preduzmu šire reforme u Zakonu o javnim preduzećima koje bi umanjile mogućnost političkih zloupotreba. Postoji prostor da se izmene ili dopune i druge odredbe Zakona koje bi vodile ostvarivanju tog cilja. Između ostalog, bilo bi korisno da je ovaj predlog zakona iskorišćen za to da se obezbedi javnost podataka o korišćenju pojedinih resursa javnih preduzeća tokom izborne kampanje (vozila, sredstva komunikacije), kako bi se moglo pratiti da li se oni koriste u povećanom obimu upravo u doba kampanje i kako bi se lakše uočile moguće zloupotrebe. Takođe, u predlogu dopuna Zakona nisu našle mesto ni preporuke organizacija civilnog društva koje su date u vezi sa ograničavanjem zapošljavanja u javnim preduzećima tokom i neposredno posle izborne kampanje, a koja postoje u pojedinim zemljama u okruženju.

Tako, dopuna zakona predviđa mere u vezi sa sprečavanjem pritiska na zaposlene i lica angažovana po drugom osnovu u javnom preduzeću, ali ne i na druga fizička i pravna lica

²⁵U ovom delu teksta su korišćeni delovi zajedničkih predloga Centra za primenjene evropske studije i Transparentnosti Srbije koji su upućeni tokom javne rasprave o ovim izmenama zakona. http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/nacrt_dopuna_zakona_o_javnim_preduzecima_komentari_na_obrascu_oktobar_2019.pdf

koja mogu biti izložena pritiscima; Nacrt predviđa mere za razrešenje direktora javnog preduzeća koji zloupotrebi funkciju na određeni način, ali ne i mere za razrešenje članova nadzornog odbora koji postupe na sličan način.

Iz obrazloženja Nacrta se ne vidi da li su pri izradi korišćena i eventualna iskustva državnih organa (javnih tužilaštava, Državne revizorske institucije - DRI, Ministarstva privrede, Agencije za borbu protiv korupcije) u vezi sa zloupotrebom resursa javnih preduzeća za političku promociju, koji su pojavni oblici tih zloupotreba bili zabeleženi u dosadašnjoj praksi i da li su postojeće norme predstavljale prepreku da direktor javnog preduzeća koji je zloupotrebio resurse za političku promociju bude razrešen sa te funkcije.

Pojam javnih resursa javnog preduzeća se tumači preterano usko, usled čega ostaju izostavljeni neki od resursa koji se u praksi zloupotrebljavaju – npr. sprovođenje aktivnosti javnog preduzeća koje mogu doneti popularnost nosiocima javnih funkcija i političkih subjekata sa kojima su povezani, upravo u doba izborne kampanje.

Jedna od mogućnosti da se ova norma poboljša jeste dodavanje novog člana 71a, gde bi bila propisana dužnost javnog preduzeća da objavljuje podatke o korišćenju vozila koja su u vlasništvu ili na korišćenju kod JP tokom izborne kampanje, o iznajmljivanju prostorija i pružanju usluga političkim subjektima, o zapošljavanju i zaključivanju drugih ugovora o angažovanju, o oprostima dugova i davanju posebnih pogodnosti korisnicima usluga, kao i o korišćenju drugih sredstava koja mogu biti predmet zloupotreba (npr. značajno uvećanje troškova korišćenja mobilnih telefona). Isto tako, u članu 70. Zakona o javnim preduzećima, trebalo bi precizirati pravila o oglašavanju i zaključivanju sponzorskih ugovora javnih preduzeća, u cilju sprečavanja kupovine uticaja u medijima.

32

Trebalo bi da bude kažnjivo ne samo iskorišćavanje položaja direktora javnog preduzeća za političku promociju, već i svaki propust da direktor javnog preduzeća spreči korišćenje tog organa vlasti za političku aktivnost. Među radnje koje se smatraju zloupotrebom trebalo bi uvrstiti omogućavanje (nekom drugom) da koristi resurse javnog preduzeća za promociju ili na štetu političkog subjekta.

Jedan od oblika zloupotrebe koji treba pomenuti je i korišćenje finansijskih sredstava (npr. oglašavanje i sponzorstvo javnog preduzeća, koje se ne vrši prema unapred utvrđenim kriterijumima, već se npr. sredstvima javnog preduzeća podstiče humanitarni rad organizacije koju vodi osoba sa izborne liste neke partije). Veoma je bitno da se istakne kako se korišćenje resursa JP može odvijati i tako što bi JP činilo politički motivisane (sticanje popularnosti u biračkom telu) radnje na svoju štetu (umanjenje prihoda) kroz pružanje besplatnih usluga korisnicima (npr. baš u gradu u kojem se održavaju izbori), oprost dugova korisnicima usluga upravo u doba pred izbore i slično.

Pored „pritiska“ koji se vrši na zaposlene trebalo bi zabraniti i druge vidove uticaja. To može biti stavljanje u izgled koristi ili štete u vezi sa učešćem u političkim aktivnostima, pa čak i bilo koja distribucija informacija u vezi sa političkim aktivnostima od strane

rukovodstva. Pored zaposlenih i radno angažovanih lica u JP normom bi trebalo obuhvatiti poslovne partnere, kao i širok krug korisnika usluga JP, jer i oni u jednakoj meri mogu biti meta takvog pritiska ili drugog vida uticaja. Najzad, imajući u vidu da se moć direktora može koristiti i prema onima koji tek žele da se zaposle u JP, ili da zasnuju saradnju sa JP (npr. kao dobavljači), trebalo bi zabraniti i moguće uticaje na takva fizička ili pravna lica. Uticaj ne mora imati za cilj samo glasanje za određeni politički subjekt ili protiv njega, već i druge vidove učešća u političkim aktivnostima (npr. na mitinzima, davanje potpisa podrške, davanje priloga za kampanju i slično), pa bi trebalo obuhvatiti normom i te pojave .

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Obaveze javnih preduzeća iz Zakona

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja²⁶ iz 2004, predvideo je brojne obaveze za organe vlasti, među kojima su i javna preduzeća, kao i druga preduzeća u vlasništvu države. Obaveze se mogu podeliti u tri grupe: 1) postupanje po zahtevima za pristup informacijama; 2) objavljivanje pojedinih informacija pre nego što ih iko zatraži; 3) određivanje lica koja će biti ovlašćena za postupanje, organizovanje obuka, izveštavanje o sprovođenju zakona.

Zakonodavac je, međutim, bio nedosledan. Usled toga, dok se obaveza postupanja po zahtevima odnosi na sva ova preduzeća, samo neka od njih takođe moraju da objavljuju informacije i proaktivno. Razlog za to je definicija „državnog organa“ i „organa vlasti“ u članu 3. ovog zakona. Na osnovu tog člana, neka javna preduzeća imaju status „državnog organa“ u smislu toga Zakona, i za njih važe sve obaveze, uključujući i proaktivno objavljivanje dokumenata (u informatorima o radu). To su ona javna preduzeća kojima je „povereno vršenje javnih ovlašćenja“. Budući da se javna ovlašćenja mogu poveravati isključivo zakonom, to su iz ovog kruga isključena sva pokrajinska i lokalna javna preduzeća. Takođe, ovim pojmom nisu obuhvaćena ni brojna preduzeća u vlasništvu države koja raspolažu značajnim javnim sredstvima, ali su prevashodno osnovana radi sticanja dobiti.

34

Uži krug obaveza na osnovu ovog Zakona imaju sva druga preduzeća, koje je osnovao organ Republike Srbije, pokrajine ili lokalne samouprave, ili neko javno preduzeće sa javnim ovlašćenjima. Treba napomenuti da se pojam „osnivanja“ može tumačiti dvojako, tako da obuhvati donošenje osnivačkog akta (zakon, odluka), ali i faktički status „osnivača“, što je u Zakonu o privrednim društvima sinonim za vlasništvo. Kada se uzmu u obzir oba ova značenja, obavezu postupanja po zahtevima za pristup informacijama bi imali i privredni subjekti u čijoj vlasničkoj strukturi učestvuje država ili opština, čak i kada ih nije neposredno osnovala. Ostaje sporno (zavisi od tumačenja) da li takvu obavezu imaju preduzeća u kojima država ima samo manjinski udeo. Takođe, preduzeća mogu biti organi vlasti i po osnovu natpolovičnog finansiranja od strane, države, pokrajine, lokalne samouprave ili imalaca javnog ovlašćenja.

Informacije od javnog značaja su sve one informacije kojima raspolažu javna preduzeća, ukoliko su nastala u njihovom radu ili u vezi sa njihovom radu i ukoliko su sadržane u određenom dokumentu. Nije od značaja da li je samo preduzeće tvorac neke informacije ili je to neko drugi (npr. državni organ), da li je reč o štampanom dokumentu ili drugoj

²⁶Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

vrsti zapisa (čl. 2). Pretpostavlja se da postoji opravdani interes javnosti da zna, a organ vlasti to može da osporava na osnovu odredaba ovog zakona (čl. 4, 8, 9, 12, 13, 14).

Obaveza postupanja po zahtevima za pristup informacijama obuhvata i dužnost da se omogući uvid u informaciju, kao i pravo na dobijanje kopije, po izboru tražioca (član 5). Pravo na pristup informacijama pripada svakome pod jednakim uslovima (čl. 6), a podnosilac zahteva ne mora da navodi razloge za to (čl. 15).

Organ vlasti može da ograniči pristup informacijama rešenjem, pri čemu se mora pozvati na neki od priznatih zakonskih osnova (ugrožavanja sigurnosti nekog lica, ugrožavanje vođenja postupka, ugrožavanje odbrane zemlje, bezbednosti i međunarodnih odnosa, umanjenje sposobnosti države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, bitno otežavanje ostvarivanja opravdanih ekonomskih interesa, objavljivanje informacije koja je proglašena za tajnu, zaštita privatnosti i drugo). Bitno je naglasiti da pri odmeravanju razloga za uskraćivanje informacije preduzeće mora da dokaže neophodnost takve mere i da pravo na pristup informacijama pruži u meri u kojoj je to moguće (npr. dostavljanje dokumenta bez zaštićenih delova). U svakom slučaju, nezadovoljni tražilac informacije ima pravo da se na rešenje o uskraćivanju žali nezavisnom organu – Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (čl. 16), a zatim i da pokrene upravni spora pred Upravnim sudom.

Preduzeća su dužna da postupe bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana. Kada se informacije odnose na zaštitu života, ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, rok je 48 sati od prijema zahteva. Kada iz opravdanih razloga preduzeće ne može da dostavi informacije u roku (npr. veliki broj dokumenata), moguće je odrediti dodatni rok, do 40 dana. Za zahtev se ne plaća naknada, već samo nužni troškovi kopiranja i dostavljanja (čl. 17), a novinari ne plaćaju ni to.

Direktor javnog preduzeća određuje jedno ili više ovlašćenih lica za postupanje po zahtevima ili sam obavlja te poslove (čl. 38).

Na osnovu članova 39. i 40. Zakona, kao i Uputstva Poverenika²⁷, ona javna preduzeća kojima su poverena javna ovlašćenja, imaju obavezu da kao poseban dokument objave na svojoj internet prezentaciji i da mesečno ažuriraju informator o radu. Taj dokument sadrži opis ovlašćenja, obaveza i organizacione strukture, podatke o budžetu i sredstvima rada, podatke o uslugama koje pružaju zainteresovanim licima; postupak donošenja odluka i ulaganja žalbi, pregled zahteva, žalbi i drugih neposrednih mera preduzetih od strane zainteresovanih lica, podatke o vrstama informacija koje poseduju i

²⁷<https://www.poverenik.rs/sr/publikacije/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5/1896-%D1%83%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%B7%D0%B0-%D0%B8%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83-%D0%B8-%D0%BE%D0%B1%D1%98%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B0-%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83-%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B0.html>

informacijama u koje se omogućava uvid, imena rukovodilaca i opis njihovih ovlašćenja i dužnosti i pravila o javnosti rada. Ova preduzeća su takođe u obavezi da podnose godišnje izveštaje o sprovođenju zakona Povereniku (čl. 43).

Sva javna preduzeća su takođe u obavezi da održavaju nosače informacija „tako da omoguće ostvarenje prava na pristup informacijama od javnog značaja“ (čl. 41).

Planirane izmene Zakona i „društva kapitala“

Dugo očekivane izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (planirane još za 2014. godinu) donele su neočekivani problem 2018, kada je konačno objavljen prvi nacrt tih izmena.

Među njima se našla odredba prema kojoj se pod organima vlasti ne bi podrazumevala društva kapitala „koja posluju na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima“, čak ni kada je država član ili akcionar takvog preduzeća. Tako bi se iz obaveze da omoguće pristup informacijama izuzela brojna preduzeća koja raspolažu značajnom javnom imovinom samo zbog toga što su u nekom trenutku promenila pravni oblik organizovanja. Najčešće je reč o prelasku iz statusa javnog preduzeća u društvo kapitala, radi otvaranjamoćnosti privatizacije i dokapitalizacije. Kao primer mogu da se navedu preduzeća poput „Telekom Srbija“, „Air Serbia“, DIPOS i „Železnice Srbije“.

Odluka o tome koja će preduzeća promeniti svojinski oblik uglavnom je diskreciona. Ona zavisi od slobodne procene Vlade Srbije i lokalne skupštine o tome da li je celishodno da se promeni oblik organizovanja preduzeća. Nakon promene oblika organizovanja, preduzeće može ostati u potpunom ili pretežnom vlasništvu države neograničeno dugo.

36

Samim tim, izuzimanje ove kategorije preduzeća u državnom vlasništvu dovelo bi do drastičnog umanjavanja transparentnosti rada javnog sektora, a na osnovu diskrecionih političkih odluka.

Sa stanovišta zadovoljenja javnog interesa, kad je reč o preduzećima u vlasništvu države, zakonska reforma bi trebalo da ide u obrnutom pravcu, tako da se omogući pristup podacima kojima raspolažu preduzeća u kojima država ima samo manjinsko vlasništvo, ali koja raspolažu značajnim javnim resursima ili stvaraju dugove za čije vraćanje garantuje država.

U Mišljenju iz novembra 2018. eksperti organizacije SIGMA istakli su „da ovaj član potpuno odudara od skoro svih zakonskih rešenja u uporednom pravu, smanjuje dosadašnji nivo prava na pristup informacijama u Republici Srbiji, otvara mogućnost zloupotreba i potencijalno prikrivanje nezakonitosti u radu ovih privrednih društava, te da je u suprotnosti je na načelom otvorenosti i transparentnosti evropskog upravnog prostora, čijem ispunjenju Republika Srbija teži na putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Zato ovo rešenje treba u celosti isključiti iz Nacrta“.

Najvažnija pozitivna promena u nacrtu zakona jeste to što se ukida distinkcija između kategorije državnih organa i drugih organa vlasti. Usled te promene, između ostalog, svi organi vlasti biće u obavezi da izrade, objave i ažuriraju informator o radu.

Opasnost je, nakon brojnih reakcija domaće javnosti, Poverenika za informacije, kao i SIGMA/OECD, koja je o ovim reformama izveštavala Evropsku komisiju uglavnom otklonjena, ali ne u potpunosti. Naime, početkom novembra 2019, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave objavilo je²⁸ novu verziju nacrtu izmena i dopuna Zakona. Prema ovoj verziji, kao organ vlasti bi se smatralo svako javno preduzeće, kao i svako drugo preduzeće koje je osnovano propisom ili odlukom organa Republike, pokrajine, lokalne samouprave ili gradske opštine. Međutim, nakon ove promene, iz kruga organa vlasti ostala bi izostavljena pojedina preduzeća u državnom vlasništvu, od kojih su neka obveznici i po odredbama aktuelnog zakona.

Tako, vezivanje pojma „osnivanja“ isključivo za odluku, ne daje više prostora da se taj pojam tumači u smislu Zakona o privrednim društvima, kao udeo u vlasništvu preduzeća. Samim tim, ona preduzeća koja se faktički nalaze u vlasništvu države (npr. usled konverzije potraživanja u kapital), ali ih je inicijalno osnovao neko drugi, ne bi bila obveznici zakona. I obrnuto, preduzeća koja je osnovao državni organ, ali su privatizovana, bila bi obveznici! Istina, ostaje mogućnost da bi neka privredna društva iz ovog kruga mogla biti obuhvaćena po drugom zakonskom osnovu, ako ih u pretežnom delu finansira državni organ.

37

Druga, još značajnija manjkavost, leži u tome što se kriterijum „osnivanja preduzeća“ sagledava samo u prvom koraku. Ukoliko neko preduzeće koje je država osnovala, osnuje svoje zavisno preduzeće, ono više ne bi bilo obveznik davanja informacija građanima. To je nelogično, jer je takođe reč o preduzećima koja raspolazu značajnim javnim resursima.

Treba istaći da bi novi zakon doneo i proširenje pojma organa vlasti u nekoliko pravaca. Tako bi po novom, postojali i „delimični“ organi vlasti. Privatna preduzeća i preduzetnici koji obavljaju delatnosti od opšteg interesa, takođe bi morali da daju informacije, ali samo one „koje su u vezi sa obavljanjem tih delatnosti“.

²⁸<http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/informacija-o-rad-u-na-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

Profesionalizacija upravljanja u praksi

Zakon je propisao obavezu usvajanja i nekoliko podzakonskih akata koji je trebalo da doprinesu profesionalizaciji upravljanja u preduzećima u državnom vlasništvu, odnosno u javnim preduzećima.

Jedan od tih akata je Program za dodatno stručno usavršavanje predsednika i članova nadzornih odbora u oblasti korporativnog upravljanja²⁹, a drugi Podzakonski akt kojim se uređuju uslovi i priterijumi za utvrđivanje i visinu stimulacije za direktora i izvršnog direktora JP³⁰.

TS je u okviru ovog istraživanja zatražilo od Ministarstva privrede i Vlade Srbije pomenuta akta ili informaciju u kojoj je fazi izrada ili usvajanje tih akata. Za usvajanje ovih podzakonskih akata TS se interesovala i dve godine ranije, u junu 2017. godine i tada smo dobili odgovor Ministarstva privrede (broj 3-00-103/2017-02 od 5. jula 2017.) u kome se navodi da će podzakonski akti biti usvojeni **nakon što se izrade Smernice za unapređenje i jačanje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima**, te da će Smernice biti izrađene po završetku izrade **Studije korporativnog upravljanja** na kojoj se, prema toj informaciji, u tom trenutku radilo u saradnji sa Međunarodnom finansijskom korporacijom.

38

Stoga je od Ministarstva [zatraženo](#) i da nam dostavi i pomenute dokumente ili podatak u kojoj fazi je njihova izrada:

- Smernice za unapređenje i jačanje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima
- Studiju korporativnog upravljanja, koja je izrađena na osnovu merenja nivoa korporativnog upravljanja u 25 javnih preduzeća, u okviru projekta uvođenja korporativnog upravljanja u JP, u saradnji sa IFC.

Nismo dobili odgovor.

Isti zahtev upućen je i Vladi, odgovor nije stigao, nakon čega je upućena i [urgencija](#). Ni nakon urgencije Vlada Srbije nije odgovorila na zahtev.

Kako bismo utvrdili i na koji način se sprovode odredbe o neophodnoj stručnosti menadžmenta u JP, od Ministarstva privrede i od Vlade Srbije zatražili smo i sledeće informacije

- Podatak o razrešenjima predsednika i članova nadzornih odbora javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija u toku 2017. i 2018. godine. Zakon je, naime propisao u prelaznim odredbama da će članovi nadzornih odbora i predstavnici osnivača u skupštini

²⁹ Usvajanje predviđeno članom 18. stav 3. Zakona o javnim preduzećima (Sl. glasnik 15/2016).

³⁰ Usvajanje predviđeno članom 29. stav 2. Zakona o javnim preduzećima (Sl. glasnik 15/2016)

društva kapitala koji ne ispunjavaju uslove iz člana 18. zakona³¹, razrešiti, a novi imenovati, najkasnije u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Tražili smo takođe i podatak o razrešenjima direktora javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija u toku 2017. i 2018. godine, a [u skladu sa članom 49 i 50 ZoJP](#).

Vlada Srbije nije odgovorila na zahtev, zbog čega je upućena i [urgencija](#), ali odgovor ni nakon toga nije stigao. Ministarstvo privrede je formalno odgovorilo na zahtev, ali suštinski nije dostavilo tražene podatke, već je navelo da se akti o razrešenju objavljuju u Službenom glasniku i na internet stranici vlade te su "javno dostupni tražiocu informacije". Činjenica je, međutim, da je Službeni glasnik dostupan samo pretplatnicima te nije reč o javno dostupnim informacijama, dok se kadrovske odluke sa sednica Vlade objavljuju na sajtu u paketima odluka sa sednica koji su "zipovani" i nepretraživi, te pronalaženje odluka o razrešenjima zahteva ručnu pretragu više hiljada (ili desetina hiljada) stranica.

Pretragom je TS utvrdila da su tokom te dve godine razrešeni jedan direktor JP i sedam vršioaca dužnosti. Direktor Srbijavoda je razrešen bez obrazloženja u decembru 2018. (iz datuma odluke može se zaključiti da mu je u međuvremenu istekao mandat, s obzirom na to da je imenovan na petogodišnji mandat u novembru 2012. godine) i potom je ponovo imenovan, po sprovedenom konkursu, po novom zakonu. Vršioци dužnosti su razrešavani bez obrazloženja, kako bi potom bili imenovani direktori izabrani na konkursu (većinom dotadašnji v.d. direktora) ili da bi ponovo bili imenovani vršioци dužnosti.

39

Kako bismo proverili da li je, bez obzira na propust u usvajanju odgovarajućeg podzakonskog akta, uspostavljena praksa isplate stimulacija menadžmentu za dobre poslovne rezultate, TS je zatražila podatke odnosno dokumente koji sadrže podatke o stimulacijama i drugim vanrednim naknadama isplaćenim direktoru i/ili izvršnom direktoru preduzeća od 10 JP odnosno preduzeća u državnom vlasništvu: JP Aerodrom Niš, JP Zavod za udžbenike, JP NP Fruška Gora, JP Skijališta Srbije, JVP Vojvodinavode, JP Vojvodinašume, Društvo "Železnice Srbije" ad, Društvo za upravljanje železničkom infrastrukturom „Infrastruktura železnice Srbije“, Društvo za železnički prevoz putnika „Srbija voz“ i Jugoimport SDPR. Odgovorila su četiri od 6 JP i sva četiri preduzeća u državnom vlasništvu.

Odgovore nisu dostavili JVP Vojvodinavode i JP Skijališta Srbije.

³¹ Član 18. stav 1, Zakona o JP, pored ostalog, propisuje sledeće uslove za člana i predsednika NO:

- da ima stečeno visoko obrazovanje na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, odnosno na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama ili specijalističkim strukovnim studijama (tačka 2);
- da ima najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima za koje se zahteva visoko obrazovanje iz tačke 2) ovog člana;
- da ima najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima koji su povezani sa poslovima javnog preduzeća;
- da poznaje oblast korporativnog upravljanja ili oblast finansija;

U samo jednom odgovoru, iz Infrastruktura železnica Srbije ad, navodi se da su "ostvarene stimulacije odbora direktora". Iz dostavljene excel tabele zaključuje se da su izvršni direktori ostvarivali stimulaciju od 20% od septembra 2015. do januara 2019, sa prekidima septembar-decembr 2017 i februar-mart 2018. TS nije dobila od ovog preduzeća dokument koji bi pokazao koji je bio osnov za određivanje stimulacije.

U ovom preduzeću stimulaciju su primali: Dušan Garibović od septembra 2015. do marta 2016; Milan Šegan od septembra 2015. do avgusta 2017; Mira Vukmirović od aprila 2016. do avgusta 2017; Dragana Lalošević od januara 2018. do januara 2019; Milan Maksimović od januara 2018. Do januara 2019. (ne računajući prekide navedene u prethodnom pasusu)

Većina ostalih preduzeća su odgovorila da nisu isplaćivala stimulacije niti druge vanredne naknade direktoru initi izvršnom direktoru preduzeća.

Izuzetak je Društvo "Železnice Srbije" ad, koje nije moglo da odstavi podatke o primanjima **aktuelnog** v.d. generalnog direktora I izvršnog direktora, **jer nemaju pristup traženim informacijama**. Razlog je, kako se navodi, to što je v.d. generalnog direktora Goran Adžić u radnom odnosu na određeno vreme, počev od 8. aprila 2019, a Nataša Aleksić Kapetanović je u radnom odnosu sa „Železnicama Srbije kao izvršni direktor od 23. aprila 2019. godine, kao i Svetlana Jelić-Burić, od 25. aprila 2019.

Železnice Srbije nisu se, međutim, potrudile da dostave podatke ili odgovore na pitanje da li su stimulacije isplaćivane prethodnim direktorima, u periodu na koji se odnosio zahtev.

Ono što je dodatno zanimljivo u ovom dopisu jeste da je odgovor u kome se navodi da nisu poznata primanja niti stimulacije isplaćene direktoru Adžiću potpisao upravo Adžić.

Iako suštinski isti - stimulacije nisu isplaćivane - nešto je drugačije formulisan odgovor iz preduzeća Jugoimport SDPR. U njemu se, naime, navodi da se zarada direktora obračunava i isplaćuje u skladu sa Zakonom o utvrđivanju maksimalne zarade u javnom sektoru ("Službeni glasnik RS", br. 93/12), odgovarajućim zaključkom Vlade Republike Srbije koji prati navedeni zakon, Zakonom o primerenom uređivanju osnovica za obračun I isplatu plata, odnosno zarada I drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava ("Službeni glasnik RS", br. 116/13 I 95/18) I Zakonom o izmenama I dopunama Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 75/14). "S tim u vezi, direktoru se ne isplaćuju stimulacija ili druge vanredne naknade, jer bi se njihovom isplatom premašio dozvoljeni iznos maksimalne zarade direktora".

Od 10 javnih preduzeća zatražen je i podatak o eventualnom dodatnom stručnom usavršavanju u oblasti korporativnog upravljanja koje je organizovano za članove nadzornog odbora u 2017. i 2018. godini, odnosno koje su pohađali članovi nadzornog odbora u 2017. i 2018. godini, u skladu sa članom 18. stav 2 Zakona o javnim preduzećima.

Reč je o sledećim preduzećima: JP Aerodrom Niš, JP Zavod za udžbenike, JP NP Fruška Gora, JP Skijališta Srbije, JVP Vojvodinavode, JP Vojvodinašume, JP Pošta, JP Službeni glasnik, JP Putevi Srbije i JP Emisiona tehnika i veze.

Odgovorilo je osam JP, a i u ovom slučaju odgovore nisu dostavili JVP Vojvodinavode i JP Skijališta Srbije. Jedan odgovor (JP Nacionalni park Fruška Gora), samo se formalno može tretirati kao odgovor, dok su preostalih sedam potvrdili da nije bilo organizovanih obuka. Iz dva JP su ukazali na ono što se navodi i u ovoj analizi - još nije usvojen podzakonski akt koji treba da reguliše to pitanje.

JP NP Fruška Gora je u odgovoru navelo da se "zahtev za dostavu informacije odnosi na rad Nadzornog odbora JP "Nacionalni park Fruška Gora", organa Javnog preduzeća koji svoje stavove, odluke i mišljenja donosi kolektivno na sednici. Vaš zahtev za dostavu informacije prosleđen je predsedniku Nadzornog odbora, koji će isti staviti na prvu sledeću sednicu Nadzornog odbora i dostaviti odgovor." Odgovor nije naknadno dostavljen.

JP Zavod za udžbenike je odgovorilo da, "koliko je njima poznato akt koji reguliše pitanja na tu temu nije donesen". Nešto opširnije je odgovor JP Putevi: "Program za stručno usavršavanje u oblasti korporativnog upravljanja organizovan za članove nadzornog odbora je u nadležnosti Ministarstva privrede, a kako je predmetni program još uvek u izradi- to je razlog zašto nije realizovan u JP Putevi Srbije".

41

Inače, u istraživanju o sprovođenju Zakona o JP koje je TS objavila 2017. godine ukazuje se da se u godišnjem programu poslovanja JKP Parking servis za 2017. navodi značaj korporativnog upravljanja, činjenica da je obuka propisana zakonom, da su predsednik i članovi Nadzornog odbora dužni da u toku obavljanja svoje funkcije dodatno stručno usavršavaju u oblasti korporativnog upravljanja.

"Imajući u vidu napred navedeno predsednik i članovi Nadzornog odbora Preduzeća u 2016. godini su započeli dodatnu stručnu obuku iz ove oblasti. Sa intezivnom obukom će nastaviti i u 2017. godini imajući u vidu značaj i sve veći uticaj koji će korporativno upravljanje imati u javnim preduzećima, jer primena korporativnog upravljanja je ključna ukoliko se želi da se uspešno vodi Preduzeće sa dobro definisanim strategijama. Sve što važi za korporativno upravljanje kod Nadzornog odbora važi i za direktora Preduzeća".

U programu poslovanja za 2018. je objavljeno: "Predsednik i članovi Nadzornog odbora Preduzeća su u 2016. godini započeli stručnu obuku iz ove oblasti i nastavili tokom 2017. godine. U 2018. godini Preduzeće će posebno dati značaj za sve veći uticaj korporativnog upravljanja u Preduzeću jer isto je ključno za uspešno vođenje Preduzeća sa dobro definisanim strategijama. Sve što važi za korporativno upravljanje kod Nadzornog odbora važi i za direktora Preduzeća".

U programu poslovanja za 2019. prvi put se pominje realizacija unapređenja korporativnog upravljanja, ali se ne vidi šta je konkretno učinjeno u vezi sa obukama za članove NO i direktora. Može se pročitati da je preduzeće u 2018, pored ostalog, utvrdilo

i primenjuje: "Aktivniji odnos predsednika i članova Nadzornog odbora i direktora u pogledu dodatnog stručnog usavršavanja u oblasti korporativnog upravljanja u Preduzeću",

Ponovo se konstatuje šta stoji u Zakonu o JP i i navodi: "Predsednik i članovi Nadzornog odbora Preduzeća su u 2016. godini započeli stručnu obuku iz ove oblasti i nastavili tokom 2017. godine i 2018. godini. Sve što važi za korporativno upravljanje kod Nadzornog odbora važi i za direktora Preduzeća".

Transparentnost preduzeća - istraživanje, ocenjivanje i rangiranje

U okviru dela istraživanja koje se tiče bodovanja i rangiranja transparentnosti, od JP, odnosno preduzeća u državnom vlasništvu pojedine informacije su zatražene zahtevom za dostavljanje informacija od javnog značaja.

U prvoj fazi istraživanja traženo je sedam informacija. Šest se odnose direktno na indikatore. Tražili smo:

- Informaciju, odnosno dokument koji sadrži informaciju, o popustima i beneficijama koje preduzeće daje korisnicima svojih usluga i (eventualno) svojim zaposlenima i, ukoliko postoji, informaciju gde se na internet sajtu preduzeća mogu pronaći ti podaci. (Ova informacija tražena je i na sajtovima preduzeća. Informacija pronađena na sajtu znači ocenu 2 na ovom indikatoru, a dobijena samo po zahtevu - ocenu 1.)
- Informaciju, odnosno dokument koji sadrži informaciju, o stanju zaduženja i kredita preduzeća na dan 31. decembar 2018. godine, uključujući podatke o potražiocima, odnosno davaocima kredita. (Ova informacija tražena je i na sajtovima preduzeća. Informacija pronađena na sajtu znači ocenu 2 na ovom indikatoru, a dobijena samo po zahtevu - ocenu 1.)
- Informaciju, odnosno dokument koji sadrži informaciju, o potraživanjima preduzeća od korisnika usluga, sa stanjem na dan 31. decembra 2018. godine, uključujući podatke o dužnicima (po kategorijama, sa nazivima pravnih lica i sl). (Ova informacija tražena je i na sajtovima preduzeća. Informacija pronađena na sajtu znači ocenu 2 na ovom indikatoru, a dobijena samo po zahtevu - ocenu 1.)
- Pravilnik ili drugi interni akt preduzeća kojim je regulisano korišćenje sredstava reprezentacije.
- Pravilnik ili drugi interni akt preduzeća kojim je regulisano korišćenje službenih vozila.
- Informaciju odnosno dokument koji sadrži informaciju o broju novozaposlenih u preduzeću tokom 2018. godine i podatke o javnim konkursima koji su raspisani za prijem novozaposlenih u 2018. godini.

43

Sedmi zahtev koji je upućen svim JP iz uzorka odnosi se na dostavljanje dokumenata koji dokazuju da je ugovor o (slučajno izabranoj javnoj nabavci) ispunjen, odnosno izvršen na zadovoljavajući način. Pre toga je sa portala javnih nabavki odabrana po jedna JN za svako od JP iz uzorka.

Odgovore na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja u kojem je traženo nekoliko dokumenata (o zapošljavanju, o popustima, dugovima, potraživanjima, pravilnici o korišćenju službenih automobila i u vezi sa troškovima reprezentacije) nisu dostavili: JP Srbijagas, JP Srbijašume, JP Pošta Srbije, MB namenska ad, Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije ad, JP za podzemnu eksploataciju uglja Resavica, JP Emisiona tehnika i veze, JKP Beogradski vodovod i kanalizacija Beograd, JKP Beogradske elektrane Beograd, JKP Čistoća Novi Sad, JKP Novosadska toplana Novi Sad,

JKP Gradska toplana Kruševac, JKP Usluga Priboj, JKP Senta, JKP Naš dom Požega i JKSP Komstan Trstenik .

Srbija kargo ad je odgovorila da su popusti koje daju svojim korisnicima označeni kao poslovna tajna, dok su na ostala pitanja dostavili odgovore i dokumente. JKP Gradsko saobraćajno preduzeće Beograd je odbilo zahtev sa obrazloženjem da je tražilac zloupotrebio pravo na pristup jer je "traženje nerazumno, često", jer se "ponavlja zahtev za istom ili već dobijenim informacijama" ili se "traži preveliki broj informacija". JKP Vodovod Šabac je odgovorio da su sve tražene informacije objavljene na sajtu preduzeća, što nije tačno. Nekoliko JP nije odgovorilo na pojedinačna pitanja iz zahteva, a dostavili su sve ostale odgovore.

Zahtevom su traženi i dokazi o realizaciji jedne javne nabavke (slučajno izabrane).

Odgovore nisu dostavili JP Srbijagas, JVP Srbijavode, MB namenska ad, JP Transnafta, JP Službeni glasnik, JP Putevi Srbija, JP za podzemnu eksploataciju uglja Resavica, JP Nacionalni park Kopaonik, JKP Gradska čistoća Beograd, JKP Beogradski vodovod i kanalizacija Beograd, JKP Naissus Niš, JKP Čistoća Novi Sad, JKP Vodovod i kanalizacija Novi Sad, JKP Subotička toplana, JP Vodovod Vranje, JKP Gradska toplana Kruševac, JKP Senta, JKP Naš dom Požega i JKSP Komstan Trstenik.

JP Elektroprivreda Srbije je odgovorila da ne poseduju tražene informacije, jer nabavka još uvek nije realizovana, nakon čega je poslat novi zahtev za drugu JN i dobijen je odgovor.

44

JP Novi dom Vranje je odgovorilo da postoje otpremnice I da su plaćene, ali ih nisu dostavili.

Od pojedinih JP je u drugoj fazi istraživanja zahtevom tražena dodatna informacija u vezi sa jednim indikatorom. Reč je o indikatoru koji je dvostepeno bodovan – prvo je utvrđeno da li postoji kanal za anonimne žalbe/pritužbe, a u slučajevima kada postoji tražen je i dodatni podatak – dokument koji sadrži utvrđene postupke/procedure postupanja po žalbama/pritužbama. Postojanje kanala bodovano je sa 1, a postojanje i kanala i utvrđenih procedura sa 2.

Za preostale indikatore podaci su traženi na sajtovima JP, odnosno preduzeća u državnom vlasništvu.

Detaljno (svi indikatori za sva preduzeća) su rezultati predstavljeni u excel tabeli koja je dostupna na sajtu TS, odnosno koja je u prilogu ovog istraživanja. Rezultati su tabelarno predstavljeni (zbirno) u aneksima, koji su sastavni deo ovog izveštaja.

Iz odgovora preduzeća zapaženo je i da u najvećem broju slučajeva nema raspisivanja javnih konkursa za zapošljavanje radnika.

Nalazi po preduzećima

1. JP Elektroprivreda Srbije

Statut se nalazi na sajtu, uređuje pitanja poslovanja, upravljanja i organizaciju rada i definiše delatnost. Za indikator koji se tiče cilja poslovanja i načina ostvarivanja ciljeva bilo bi potrebno pronaći osnivački akt, iako se deo podataka nalazi u trogodišnjem programu poslovanja.

Na sajtu su nađeni sledeći dokumenti (ali ne i osnivački akt); Zakon o energetici, Odluka o usklađivanju poslovanja sa Zakonom o JP za JP EPS, Objava Pravilnika o uređivanju postupka javne nabavke u JP EPS, Pravilnik o uređivanju postupka javne nabavke u JP EPS, Pravilnik o izmenama pravilnika o uređivanju postupka javne nabavke u JP EPS, Pravilnik o uređivanju postupka javne nabavke u JP EPS, Interni plan za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama, Sporazum o raskidu Sporazuma o centralizaciji javnih nabavki u Elektroprivredi Srbije, Odluka o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, Rešenje o određivanju lica za prijem informacije i vođenja postupka u vezi sa uzbunjivanjem, Pravila o radu distributivnog sistema i tehničke preporuke.

Nije sproveden konkurs za izbor direktora. Direktor je u v.d. stanju od 15. marta 2016. godine a konkurs je raspisan pre dve i po godine i nije okončan.

Podatak o broju zaposlenih dostupan je u programu poslovanja (procena) i u tromesečnim izveštajima o radu (tačan broj).

Na sajtu su imena i biografije članova Nadzornog odbora na stranici "Nadzorni odbor". Ime i biografija direktora nalaze se na stranici "Kontakt". Biografije međutim nisu profesionalne po formi - nabrajaju se pojedine funkcije, radovi, ali u formi PR teksta, a ne kao profesionalna biografija - CV.

EPS je iskoristio odredbu iz Zakona o JP koja mu omogućava da ne objavi izveštaj o radu već izvod iz izveštaja. Taj izuzetak se odnosi na preduzeća koja imaju konkurenciju na tržištu³².

³² Javna preduzeća su dužna da na svojoj internet stranici objave:

- 1) radne biografije članova nadzornog odbora, direktora i izvršnih direktora;
- 2) organizacionu strukturu;
- 3) godišnji, odnosno trogodišnji program poslovanja, kao i sve njegove izmene i dopune, odnosno izvod iz tog programa ako javno preduzeće ima konkurenciju na tržištu;
- 4) tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja;
- 5) godišnji finansijski izveštaj sa mišljenjem ovlašćenog revizora;
- 6) druge informacije od značaja za javnost.

Izveštaji i programi su slike pretvorene u pdf format i nepretraživi su.

Podaci o dugovima su zbirni u programu i izveštajima o poslovanju. Objavljena su i zbirna potraživanja i potraživanja od najvećih dužnika. Nema informacije o politici naplate (utuženja i sl).

Nije pronađen kanal za pritužbe i žalbe na sajtu. Na sajtu postoji Rešenje o određivanju lica za prijem informacije i vođenja postupka u vezi sa uzbuđivanjem (u svim ograncima), ali ne i pravilnik iil vodič koji se bavi ovim pitanjem.

Na sajtu su nađeni oglasi za zapošljavanje.

Nema sistematizacije. Jasno je da je za EPS; kao firmu sa više od 23.000 zaposlenih to zahtevan indikator, ali sama struktura i veličina na taj način negativno utiče na transparentnost kroz ovaj indikator.

Podaci o sponzorstvima objavljeni su u izveštajima samo zbirno. Isti je slučaj sa reklamom i propagandom, dok se konsultanske usluge ne pominju.

JP Elektroprivreda Srbije odgovorilo je na sve zahteve za pristup informacijama i na dodatni dopis za verifikaciju ocena. Na osnovu dopisa korigovano je nekoliko indikatora. Za pojedine indikatore je potvrđeno da dokumenti nisu dostupni na sajtu.

46

2. JP Srbijagas

Na sajtu postoji posebna stranica "Strateški ciljevi". Kratko je predstavljeno čime se JP bavi, koje su mu obaveze i na čemu se temelji poslovna politika. Ima misiju, viziju i strateške ciljeve predstavljene, kratko.

Podaci o broju zaposlenih na sajtu su iz 2016. godine, u programu je plan za kraj 2018, nema svežih izveštaja niti podataka.

Nema biografija članova NO, za predsednika neaktivan link za biografiju. Isti slučaj sa biografijama svih direktora, uključujući i generalnog direktora. Direktor je mandat istekao pre dve godine, ali je i dalje na čelu preduzeća. Konkurs je raspisan u martu 2017.

U informatoru postoji kontakt sa generalnim direktorom i izvršnim direktorima. Nema kontakata za NO.

Vlada može utvrditi i druge elemente poslovanja javnog preduzeća koji će se objavljivati, a koji su od naročitog značaja za javnost.

Kao i u slučaju EPS-a, objavljen je samo izvod iz programa poslovanja. Poslednji finansijski izveštaj je za 2017. Poslednji izveštaj revizora za 2015. godinu.

Postoji detaljan cenovnik u informatoru, a cene gasa na sajtu posebno. U informatoru su osnovni podaci o prihodima i rashodima. Postoje i direktni linkovi na planove JN, Postoje i podaci o zbirnom zaduženju.

O imovini - postoji samo zbirno vrednost, knjigovodstveno. Postoji stranica za zapošljavanje ali se navodi da trenutno nema konkursa. Nema sistematizacije. jasno je da je i za Srbijagas, kao firmu sa više od 1.000 zaposlenih to zahtevan indikator, ali sama struktura i veličina na taj način negativno utiče na transparentnost kroz ovaj indikator.

Troškovi reprezentacije vidljivi su kroz program rada (objavljeni i kriterijumi), ali nema izveštaja o realizaciji jer nema objavljenih poslednjih finansijskih izveštaja.

Postoje kriterijumi za sponzorstva, ali ne i podaci o planovima i realizaciji. Nema ni podataka o realizaciji sredstava za marketing (reklamiranje). Ovi nedostaci proizilaze iz toga što nisu objavljeni izveštaji o realizaciji programa poslovanja.

Srbijagas nije dostavio odgovore na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

47

3. JP Srbijašume

Vršilac dužnosti direktora je u v.d. stanju od decembra 2017. godine. U martu 2017. raspisan je konkurs. Preduzeće godinama nije imalo direktora već je zamenik bio zastupnik sa svim pravima i obavezama, izuzev obaveza po Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Javni podaci su dostupni preko banera na nasklovnoj strani, nema pristupa preko glavnog menija. Tu se nalaze svi relevantni dokumenti: Dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja 2017 – 2026, programi poslovanja, godišnji i kvartalni izveštaji o poslovanju, plan JN, finansijski izveštaji, informator o radu.

Preduzeće nije dostavilo odgovore na jedan zahtev za slobodan pristup informacijama, te su indikatori za koje su na ovaj način traženi odgovori ocenjeni nulom. Na drugi zahtev je dostavilo odgovor.

4. JVP Srbijavode

Navode se najvažnije delatnosti, od opšteg interesa utvrđene Zakonom o vodama i piše da su ostale navedene u Statutu. Statut je dostupan na sajtu.

Postoji Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja. Postoji stranica zaposlenje, ali nema konkursa, već e-mail adresa za slanje biografije i poštanske adresa.

Profesionalne biografije menadžmenta su u tableranom obrascu.

U tromesečnim izveštajima potraživanja zbirno, knjigovodstveno.

Svi dokumenti su nepretraživi, reč je o skeniranim slikama.

U informatoru postoji spisak građevinskih objekata u vlasništvu preduzeća. Postoji i tabelarni pregled zbirne vrednosti službenih vozila, plovni objekata, kancelarijskog nameštaja itd.

Direktor je imenovan na konkursu, raspisanom u martu 2017, u decembru 2017. godine. Dotadašnji v.d. izabran između šest kandidata.

Preduzeće nije dostavilo odgovore na jedan zahtev za slobodan pristup informacijama, a na drugi zahtev je dostavilo odgovor. U odgovoru se navodi: Pravilnik kojim je u preduzeću regulisano korišćenje sredstava reprezentacije je iz ranijih godina i trenutno se radi na njegovom usaglašavanju, kao i na pravilniku kojim se reguliše korišćenje službenih automobila. Preduzeće je dostavilo odgovor na dopis u vezi sa verifikacijom nalaza. Pojedini indikatori su ponovno ocenjeni. U odgovoru se navodi da na sajtu postoje podaci o osobi zaduženoj za postupanje sa prijavama uzbunjivača, ali nije navedena tačna adresa. Taj podatak istraživači TS nisu mogli da pronađu.

Na nekoliko upita odgovoreno je da se traženi podaci ne objavljuju "jer ne postoji zakonska obaveza".

5. Srbija kargo ad

Dušan Garibović v.d. generalnog direktora, od aprila 2016. do septembra 2017. bio je v.d. direktora Infrastruktura železnica, a onda je imenovan za v.d. direktora Srbija kargo ad. Doatdašnji v.d. direktor preduzeća Srbija kargo postavljen je za v.d. direktora preduzeća Infratsrukture železnica.

Konkursi za izbor direktora sva tri "železnička" preduzeća raspisani su u maju 2017. Nisu okončani. U medijima je objavljeno (list Blic³³), uz pozivanje na izvor iz Vlade

³³ List je objavio: "Za mesto prvih ljudi u ovim kompanijama ima dosta kandidata, ali postoje određene političke nesuglasice ko će biti postavljen na koju funkciju. Reč je pre svega o kadrovima SNS od kojih neki ni ne ispunjavaju zakonske uslove za direktorska mesta. Naime, Zakon o javnim preduzećima je propisao da za izbor nije dovoljna samo fakultetska diploma, već kandidati moraju da imaju bar pet godina radnog iskustva na mestu sa visokim obrazovanjem, ali i tri godine prakse na poslovima koji su povezani sa javnim preduzećem. Neke od tih uslova ne ispunjavaju ni Garibović ni Jevtić, koji važe za kadrove SNS. Jevtić je došao u "Železnice" 2015. godine i fali mu još nekoliko meseci da bi imao staž od tri godine, što je slučaj i sa Garibovićem, kome još dodatno nedostaje i vreme provedeno na mestu sa visokim obrazovanjem. To se

Srbije, da je razlog za ovakav postupak u vezi sa konkursom i "zmaneom" v.d.-ova to što još ne postoji saglasnost oko ljudi koji treba da vode ove kompanije u naredne četiri godine, ali i to što se čeka da neki od kandidata ispune zakonske uslove za ove položaje.

Na sajtu nije dostupna biografija direktora niti drugih članova odbora direktora. Biografije članova skupštine netipizirane, variraju u kvalitetu, odnosno informativnosti o stručnosti.

Na sajtu postoji Dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja "Srbija Kargo" a.d. 2017-2027, takođe i Odluka o osnivanju i Statut. U informatoru stoji broj zaposlenih po organizacionim delovima.

Objavljeni su program poslovanja i tromesečni izveštaji u nepretraživom formatu - slike u pdf-u.

Na sajtu su dostupni i Akcioni plan za sprovođenje antikorupcijskih mera za 2016.godinu, Odluka o određivanju lica ovlašćenog za prijem informacija i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, Pravilnik o poklonima zaposlenih u "Srbija Kargo" a.d, Pravilnik o sponzorstvu i donacijama, Pravilnik o uzbunjivanju – izmene, Pravilnik o uzbunjivanju, Priručnik za edukaciju zaposlenih u "Srbija Kargo" a.d. o ostvarivanju nulte tolerancije na korupciju u Republici Srbiji.

49

Preduzeće je dostavilo odgovore na oba zahteva za pristup informacijama, pri čemu se u odgovoru na jedno pitanje navodi da su popusti koje daju svojim korisnicima službena tajna. Dostavljen je i odgovor na dopis u vezi sa verifikacijom. Za pojedine indikatore je potvrđeno da dokumenti nisu javno dostupni, pojedine ocene su ispravljene na osnovu dostavljenih podataka.

6. JP Pošta Srbije

Postoji [mogućnost](#) podnošenja reklamacije ili prigovora putem sajta. Moguće je podneti [prigovor](#) na rad zaposlenih. Ovo je specifičnost ovog JP jer posluje u skladu sa finansijskim propisima, koje uređuje Narodna banka Srbije. Tako, na primer, na sajtu može da se nađe [Informacija](#) o podnošenju prigovora na finansijske usluge Pošte Nijedan od ovih mehanizama ne omogućava, međutim, anonimno podnošenje pritužbi.

Postoje veoma oskudne biografije v.d. direktorke i članova NO. Direktorica je u v.d. stanju od 14. septembra 2016. Konkurs je raspisan 10. marta 2017.

ovom akrobatikom prevazilazi, odnosno oni će u v. d. stanju otkloniti ove nedostatke - objašnjava naš sagovornik".

Postoji publikacija "Profil preduzeća", gde se navode i strateški pravci za ostvarivanje vizije i misije preduzeća. Potraživanja i kreditna zaduženja predstavljena su zbirno u bilansima. Na sajtu su dostupni Statut, programi poslovanja i izveštaji o realizaciji, kvartalni za 2018. i 2019, finansijski izveštaji i izveštaji revizora.

Dostupan je pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova u JP Pošta Srbije. U finansijskom izveštaju se navodi broj sporova koje JP vodi zbog naplate potraživanja i naknade štete i u kojoj vrednosti (oko 250 miliona dinara).

Nisu kompletni tromesečni - nema svih propisanih obrazaca. Postoje sredstva posebne namene samo u planu, ne i u izveštajima.

Preduzeće nije dostavilo odgovore na oba zahteva za slobodan pristup informacijama, te su indikatori za koje su na ovaj način traženi odgovori ocenjeni nulom. Dostavljeni su odgovori na dopis u vezi sa verifikacijom i pojedini indikatori su na osnovu tog ponovo ocenjeni. Za pojedine indikatore je potvrđeno da nisu dostupni. U odgovoru se navodi da je Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja objavljen samo na internom portalu, dostupnom zaposlenima jer je reč o unutrašnjem uzbunjivanju.

7. MB namenska ad

Stranica sajta na srpskom ne radi. Preduzeće nije dostavilo odgovore na oba zahteva za slobodan pristup informacijama, te su indikatori za koje su na ovaj način traženi odgovori takođe ocenjeni nulom.

50

8. Aerodromi Srbija

Sajt ima samo dve stranice - javni oglasi i javne nabavke. Javni oglasi sadrži i oglas za prijem radnika, ali ne i odluku o prijemu. Tu je i nekoliko oglasa za davanje u zakup prostora na aerodromu "Morava".

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

9. Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije ad

Ne može se naći biografija direktora, niti članova UO i izvršnog odbora. Nema programa poslovanja za 2019 (do oktobra se nije pojavio), postoje za nekoliko prethodnih godina i pretraživi su. Postoji finansijski plan za 2019, ali su slike, nepretraživi. Izveštaji o poslovanju za 2018 je word fajl koji ne može da se otvori. Prethodni su pdf i ispravni su.

U izveštaju o poslovanju navode se detalji o sednicama UO. Postoje finansijski izveštaji i izveštaji revizora,

Plan JN i pojedinačne javne nabavke za poslednje dve godine ne mogu se naći - poslednje su za 2017. godinu.

Preduzeće nije dostavilo odgovore na zahtev za slobodan pristup informacijama, te su indikatori za koje su na ovaj način traženi odgovori ocenjeni nulom. Na drugi zahtev, za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka je odgovoreno.

10. JP Transnafta

Postoji forma zahteva za reklamaciju, koja zahteva registraciju. Biografije su u odgovarajućem obliku, u okviru svake pojedinačne postoje podaci o kontaktu. Detaljniji kontakti su u informatoru. U informatoru su i podaci o broju zaposlenih, u okviru dela posvećenom organizaciji preduzeća.

Na stranici dokumenti je akt o sprečavanju korupcije u JN. Nema akta o uzbunjivanju, nema podataka o izboru direktora. Direktor imenovan marta 2018. posle konkursa koji je raspisan u februaru 2017. godine.

Podaci o imovini zbirno, knjigovodstveno. Program poslovanja izuzetno detaljan i pregledan, za primer, jedina primedba što se ne navode procenjeni vrednosti investicija odnosno javnih nabavki, što je takođe podatak koji nedostaje i u planu javnih nabavki. Nisu objavljeni iznosi planirani za pojedine investicije. Ni u planu JN nigde se ne navodi procenjena vrednost.

Što se tiče podataka o proceduri postavljenja - u programu rada se nalazi tablearni pregled sa brojevima odluka o postavljenju.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na zahtev za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka, a odgovorilo je na zahtev kojim su traženi dokumenti i druge informacije.

11. JP Službeni glasnik

Na sajtu se mogu naći Statut, dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja, biografije su veoma sažete, nabrojanje funkcija. Statut je u obliku nepretraživih slika postavljenih u pdf dokument.

Postoji pravilnik o sistematizaciji na sajtu. Postoje i pravilnik o kodeksu ponašanja zaposlenih kao i pravilnik o merilima za izbor poslovnih banaka.

Poslednji izveštaj nezavisnog revizora je za 2017. godinu. Nema ni izveštaja o poslovanju za 2018. godinu. Nije nađen pravilnik o unutrašnjem uzbunjivanju.

U decembru 2015. imenovana direktorka Jelena Trivan. U odluci Vlade o imenovanju nema obrazloženja. U januaru 2015. razrešen je „zbog odlaska u starosnu penziju“ dotadašnji vršilac dužnosti direktora, a Trivan je predsednik Vlade Vučić medijima predstavio kao novu v.d. direktora. U julu 2015. produžen je i njen v.d. mandat. Potom je konkurs za izbor direktora, koji je raspisan još 2012. godine, poništen, a 13. novembra 2015 raspisan je novi i posle samo 40 dana Jelena Trivan je izabrana za direktora (po Zakonu iz 2012. godine).

Preduzeće nije dostavilo odgovor na zahtev za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka, a odgovorilo je na zahtev kojim su traženi dokumenti i druge informacije.

12. JP Putevi Srbija

Umesto direktora preduzeće ima vršioca dužnosti već gotovo celu deceniju - nakon što je razrešen sa mesta direktora Zoran Drobnjak je na mestu v.d. direktora od 27. decembra 2011. godine. Konkurs za direktora raspisan u julu 2013. i nije okončan, po donošenju novog zakona samo je raspisan novi konkurs, u u februaru 2017. Nije okončan.

U informatoru, koji se inače redovno ažurira, bar po datumu na početku, navodi se broj zaposlenih i struktura iz decembra 2016. godine. Finansijski izveštaji iz 2014. i 2015. u Informatoru.

52

Veoma dobra stranica sa regulativom - zakoni, uredbe, opšti akti, pravilnici, standardi, tehnička uputstva, politika i evropska dokumenta. Među njima sistematizacija, kao i pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja (i još nekoliko akata povezanih sa sprečavanjem korupcije).

Nema tromesečnih za prva dva kvartala 2019. godine. Vrlo pregledan broj zaposlenih u programu poslovanja. Pregledno o zaduženosti preduzeća u programu poslovanja.

Veoma pregledne stranice NO. Postoje podaci o sednicama, ali ne i zapisnici. Biografije na sajtu nejednakog kvaliteta.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na jedan zahtev, o realizaciji javne nabavke.

13. JP za podzemnu eksploataciju uglja Resavica

U februaru 2015, nakon hapšenja prethodnog direktora, za vršioca dužnosti direktora postavljen je Stevan Dželatović, koji je u prethodne tri godine bio zamenik direktora. Status v.d. direktora produžen mu je u avgustu 2015. godine. Po stupanju na snagu novog Zakona o JP, 25. marta 2016, raspisan je konkurs za direktora, a istog dana Dželatović je ponovo imenovan za v.d. direktora. Konkurs, međutim, nije

okončan već je tačno godinu dana kasnije, 24. marta 2017. raspisan novi, bez obrazloženja šta se desilo sa prethodnim. Potom je i Dželatović uhapšen, a novi vršilac dužnosti 4. maja 2017. postao je Marko Vuković. Konkurs nije okončan. Na sajtu postoje biografije 5 članova NO i dva izvršna direktora, ali ne i v.d. direktora. Biografije su u profesionalnom formatu.

Informator o radu nije ažuriran tri godine. Poslednji program poslovanja je za 2018. godinu. Postoji pregled (sistematizacija) radnih mesta i uporedni pregled popunjenosti, sa stanjem iz 2017. godine, kao prilog Programu poslovanja za 2018. godinu.

U programu postoje datumi i brojevi odluka o imenovanju menadžementa. Nenaplaćena potraživanja, tabelarno, predstavljena su zbirno po kategorijama (fizička lica, privredni subjekti, privredni subjekti u državnom vlaništvu, državni organi, ustanove).

U 2018. nisu planirali sredstva za sponzorstva, donacije, reklamu, humanitarne niti sportske aktivnosti, samo za reprezentaciju šest miliona, koliko je bilo i u prethodnoj godini.

U okviru plana konsolidacije iz 2013. postoje ciljevi i načini ostvarenja.

Poslednji plan JN na sajtu je za 2016. godinu. Postoji izveštaj o relizaciji programa poslovanja za 12 meseci 2018. godine. Preduzeće nije dostavilo odgovor na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

53

14. JP Nacionalni park Kopaonik

Na sajtu postoje folderi, odnosno stranice: Zakoni, Ostala akta, Javne nabavke, Informatori, Programi, Finansijski izveštaji, Planovi, Propisi i svi su prazni, bez ijednog dokumenta.

Na drugoj stranici vrlo kratko o osnovnom cilju i imena i zaduženja direktora i drugih rukovodilaca, bez biografija ili kontakt podataka.

Na stranici organi upravljanja su navedeni datumi i brojevi odluka vlade o imenovanju NO i direktora. Biografije članova NO se mogu smatrati profesionalnim biografijama u skladu sa postavljenim indikatorom, ali se ne može naći biografija direktora. Konkursi za direktora su raspisani u julu 2013. godine (nije okončan) i potom u martu 2017. godine. Ni taj konkurs nije okončan. Prema podatku na sajtu, aktuelni direktor je imenovan 2008. godine, što bi značilo da mu je mandat istekao pre šest godina.

Od akata, nađen je samo Pravilnik o unutrašnjem redu u Nacionalnom parku Kopaonik iz 2000. godine.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na zahtev za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka, a odgovorilo je na zahtev kojim su traženi dokumenti i druge informacije.

15. JP Emisiona tehnika i veze

Konkurs za direktora raspisan u februaru 2017. Preduzeće ima vršioca dužnosti direktora od novembra 2014. godine. Jedan član NO je promenjen u avgustu, a do oktobra podatak nije ažuriran. Na sajtu postoje podaci o imenovanju - broj rešenja, a biografije se sastoje od po jedne rečenice.

Na sajtu odluka o osnivanju, statut, pravilnik o unutrašnjem uzbunjivanju, odluka o imenovanju osobe za prijem i vođenje postupaka u vezi sa uzbunjivanjem, kodeks poslovnog ponašanja itd.

Program poslovanja pretraživ.

Postoje samo knjigovodstveni zbirni podaci o potraživanjima. Postoje i podaci o utuženjima u finansijskom izveštaju, kao potencijalni prihod preduzeća. Postoji podatak o jednom zaduženju.

54

Redak primer - popis imovine: Finansijski izveštaji i akta. Popisani su: Oprema, Sitan inventar, Zemljište, Građevinski objekti, Nematerijalna imovina.

Jedan od malobrojnih dokumenata koji nije pronađen je pravilnik o sistematizaciji.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, a odgovorilo je na dopis u vezi sa verifikacijom. Za pojedine podatke u dopisu je potvrđeno da nisu dostupni. U dopisu je opisano mesto na sajtu gde se, kako se navodi, nalazi jedan traženi dokument (Pravilnik o sistematizaciji), ali dokument nije tu, niti je pronađen na drugom mestu na sajtu pri ponovnom pregledu. Za pojedine dokumente (ugovore iz indikatora 36) je navedeno da se ne objavljuju jer ne postoji zakonska obaveza, ali su dostupne po zahtevu za pristup informacijama. Podsećamo da preduzeće prethodno nije odgovorilo na dva zahteva koje je TS dostavila.

16. JKP Gradska čistoća Beograd

Kvartalni izveštaji sadrže propisane elemente, ali izveštaj za 1. kvartal 2019. nije u tabelama kakve su propisane podzakonskim aktom. Tako, na primer, sva sredstva posebne namene nisu prikazana tabelarno i nema poređenja sa prethodnim

periodom. Izveštaj za 4. kvartal 2018. i 2. kvartal je u propisanim tabelama, ali je ceo u formi nepretraživih slika (JPG) pretvorenih u pdf.

Na stranicu dokumenti ne može se ući.

Na sajtu ne postoje konkursi za zapošljavanje već poziv da se zainteresovani za posao jave i pošalju prijavu elektronskom poštom.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na zahtev za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka, a odgovorilo je na zahtev kojim su traženi dokumenti i druge informacije.

17. JKP Gradsko saobraćajno preduzeće Beograd

Postoji oglas za zapošljavanje vozača. Na sajtu postoje statut i pravilnik o unutrašnjem uzbunjivanju. Nema osnivačkog akta. Nema detalja o izboru direktora i članova NO. Poslednji izveštaj o poslovanju je 9-mesečni za 2018. Poslednji izveštaj nezavisnog revizora je za 2017. godinu.

Konkurs za direktora raspisan u maju 2019. Direktor Momčilović je izabran kao jedini kandidat.

Postoje podaci o kreditima u tromesečnim izveštajima, a o potraživanjima samo zbirno, knjigovodstveno. Imovina, takođe, samo uzbirno knjigovodstveno u programu rada.

Ciljevi i način ostvarivanja detaljno obrađeni u programu poslovanja.

Preduzeće je odbilo da odgovori na zahtev za pristup informacijama, uz obrazloženje da se traži previše dokumenata, a odgovorilo je na zahtev za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka.

18. JKP Beogradski vodovod i kanalizacija Beograd

Imaju sopstveni [portal javnih nabavki](#).

Direktor je postavljen 2016. godine. Dotadašnji direktor, koji je na toj funkciji bio od 2014. do 2016. godine (a prethodno godinu dana savetnik direktora, pa v.d. direktora), postavljen je za predsednika nadzornog odbora. Nedostaje jedan član NO.

Postoje razdvojeni i pregledni izveštaji - Redovni godišnji finansijski izveštaj za 2018. godinu, Izveštaj revizora i Izveštaj o poslovanju preduzeća za 2018. godinu. Takođe, program poslovanja i kvartalni izveštaji o realizaciji programa. Izveštaj o poslovanju nepretraživ - slike u pdf-u. U izveštaju o radu nalaze se poglavlja posvećena

dugovanjima, naplati i utuženjima. Pominje se odluka osnivača o uslovima i načinu izmirenja dugovanja (iz 2017. godine), ali odluka nije nađena na sajtu. Navodi se i "problem nemogućnosti utuženja po potpisanim, a neispoštovanim protokolima, repogramima i ugovorima o pristupanju dugu". Dat je i pregled najvećih dužnika.

Vrlo dobri i pregledni dokumenti - izveštaj o radu, program poslovanja. Postoji i posebna stranica "Dokumenta". gde je, pored ostalih, Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, ali bi se mogli postaviti i drugi dokumenti - pravilnici, odluke osnivača i sl. Nema ni statuta preduzeća.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Dostavilo je odgovor na dopis u vezi sa verifikacijom i navelo da pojedini dokumenti ne moraju da budu objavljeni jer to nije propisano zakonom, da su pojedini objavljeni na drugim sajtovima, te da je svrha sajta JKP BVK "da se zadovolje potrebe potrošača, kao i to da on bude jasno i jednostavno organizovan".

19. JKP Beogradske elektrane Beograd

I Beoelektrane imaju [sopstveni portal javnih nabavki](#).

Postoji rešenje o imenovanju predsednika NO, ali bez obrazloženja i broj rešenja i datum imenovanja ostalih članova NO. Nema, međutim, biografija članova NO. Postoje biografije izvršnih direktora (većine), ali i v.d. direktora.

56

Na sajtu se, na stranici "Zaposleni" ("Dokumenti" bi bio bolji izbor) nalaze odluka o osnivanju i statut. Etički kodeks je na stranici Sistem menadžmenta kvalitetom.

Postoji akt koji definiše dugoročnu strategiju razvoja, pominje se u programu poslovanja, ali se ne nalazi na sajtu preduzeća: "...to je jedan od strateških ciljeva Preduzeća koji je definisan **dugoročnim planom poslovne strategije i razvoja za period 2015-2025. godine sa projekcijom do 2035. godine, koji je usvojila Skupština grada Beograda Rešenjem broj 3-839/16-S 30.novembra 2016. godine**".

Preduzeće nije dostavilo odgovore na zahtev za slobodan pristup informacijama, te su indikatori za koje su na ovaj način traženi odgovori ocenjeni nulom. Na drugi zahtev, za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka je odgovoreno.

20. JKP Mediana Niš

Biografija direktora je u formi priče. Za jednog člana NO samo par pasusa, za preostalu dvojicu ni toliko. Postoje kontakti.

Kvartalni finansijski - poslednji je za treći kvartal 2016. godine. Izveštaj revizora poslednji za 2015. godinu. Postoji obrazac na sajtu za prijavu problema, sve prijave vidljive na sajtu. Dostupna je procena o broju zaposlenih u programu poslovanja, ali nema tačnog podatka jer nema izveštaja o realizaciji programa.

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

21. JKP Naissus Niš

U odgovoru na dopis za verifikaciju podataka, JKP je navelo da se trenutno radi na izradi novog dizajna internet stranice, da je reč o sukcesivnom procesu, te da će svi sadržaji biti dostupni do kraja 2019. godine. To objašnjava činjenicu da prilikom uvida radi ocenjivanja niz sadržaja nije bio dostupan.

Naime, na sajtu je stranica "Menadžment" u izradi, nema podataka. Isti je slučaj sa stranicom "Misija i vizija" - vrlo kratko na tu temu u izveštaju o poslovanju

Dugoročni i srednjoročni plan poslovne strategije i razvoja je deo programa. ZoJP propisuje obavezu donošenja ovog akta. Gotovo nijedno preduzeće nema ga objavljenog na sajtu.

Postoji stranica korisnički servis sa opcijama za prijave kvara. Sve ove prijave su, logično, sa navođenjem imena i adrese. Nema opcije za druge oblike žalbi i pritužbi. Za trošenje sredstava za posebne namene (donacije i reklama) nema tabelarnog prikaza niti pojedinačnih davanja za donacije i humanitarne potrebe, kako je propisano podzakonskim aktom.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na zahtev za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka, a odgovorilo je na zahtev kojim su traženi dokumenti i druge informacije.

22. JKP Gradska toplana Niš

Postoji obrazac za kontakt. Plan javnih nabavki je pdf sačinjen od nepretraživih slika. Na sajtu je dostupan ogroman broj odluka, propisa, vidi se pokušaj sortiranja koji je, čini se, neuspeo. Jedno od malobrojnih JP na čijem sajtu je pronađen plan poslovne strategije i razvoja (i dugoročni i srednjoročni). Nema, međutim, pravnika o postupcima unutrašnjeg uzbuñivanja.

Biografija predsednika NO je u formi priče sa mnoštvom irelevantnih podataka. Biografije druga dva člana i direktora profesionalne.

U Programu poslovanja tabela nenamirenih potraživanja, po kategorijama - fizička lica, privredni subjekti, privredna društva sa većinskim državnim kapitalom, državni organi i organi lokalne samouprave, ustanove i ostalo.

Pregledna tabela kreditne zaduženosti.

Jedno od malobrojnih JP u uzorku koje i dalje daje novac za sponzorstva (kao i za donacije), mada se mora istaći da je reč o nevelikim iznosima (100.000 odnosno 200.000 dinara). Nema izveštaja o poslovanju za 2018. sa mišljenjem revizora, ima za prethodne godine.

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

23. JKP Čistoća Novi Sad

Nema stranice o menadžmentu, samo organizaciona šema. Postoji stranica "Poslovanje" na kojoj su dva kvartalna izveštaja za 2018, program poslovanja za 2017 i dva izveštaja iz te godine, kao i stariji dokumenti. Program poslovanja za 2019. i kvartalni izveštaji do kraja 2018. (ali ne i za 2019. godinu) su na stranici "Dokumenta". Na toj stranici se mogu naći i Etički kodeks i Informator o radu, objavljen u novembru 2018, a bez datuma ažuriranja. Nema pravihnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, kao ni strateških dokumenata (izuzev politika integrisanog sistema menadžmenta, zaštite životne sredine i društvene odgovornosti). Postoje cenovnici.

58

U programu rada i informatoru stoje imena direktora i članova NO, a u programu se mogu naći i datumi imenovanja i brojevi rešenja.

Izuzetno veliki iznos predviđen je za "kupovinu vremena za emitovanje programa" - 1,3 miliona dinara. Naime, reč je o preduzeću čije aktivnosti su od značaja za građane i mediji ih stoga redovno prenose kao servisne informacije, te je teško razumljiva potreba za "kupovinu vremena za emitovanje programa".

U izveštaju o realizaciji programa za 2018. nije razdvojeno, koliko sredstava je utrošeno po kojoj kategoriji za posebne namene, niti su bilo koji drugi podaci prikazani u tabelama na način propisan podzakonskim aktom.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

24. JKP Vodovod i kanalizacija Novi Sad

Postoji obrazac za prijavu kvarova i problema sa snabdevanjem vodom i kanalizacijom (pet vrsta prijava), kao i posebna forma za podnošenja žalbi ili pritužbi putem sajta (nije anonimno).

Nema statuta niti odluke o osnivanju. Delatnosti navedene u godišnjem izveštaju o realizaciji programa poslovanja. U izveštaju se navode imena direktora i članova NO i broj rešenja i datum donošenja rešenja o imenovanju.

Uočeni izuzetno veliki troškovi servisnih informacija o aktivnostima preduzeća (3,9 miliona dinara) iako je reč upravo o servisnim informacijama koje mediji prenose bez naknade jer su od interesa za njihove gledaoce, slušaoce i čitaoce. Stoga bi bilo značajno objavljivati ugovore po kojima su isplaćivana ova sredstva (indikator broj 35)

Biografije veoma oskudne, za dvoje članova NO teško je utvrditi kakvo iskustvo imaju na poslovima koji su povezani sa poslovima JP.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na zahtev za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka, a odgovorilo je na zahtev kojim su traženi dokumenti i druge informacije.

25. JKP Novosadska toplana Novi Sad

Većina biografija profesionalne, za jednog člana NO se ne vidi bilo kakvo konkretno radno iskustvo, a posebno ne iskustvo na poslovima povezanim sa poslovima JP. Nema podataka o izboru direktora i članova NO niti podatak o sednicama NO. Na sajtu dostupni srednjoročni i drugoročno program poslovanja, odnosno strategija razvoja. Nema statuta, niti pravilnika o unutrašnjem uzbunjivanju.

59

Predviđena sredstva za sponzorstva (400.000), kao i visoki iznos za reklamu i propagandu (13.760.000). Ne navodi se o kakvim potrebama reklamiranja je reč. Bilo bi značajno objavljivati ugovore po kojima su isplaćivana ova sredstva (indikator broj 35)

Preduzeće nije dostavilo odgovore na zahtev za slobodan pristup informacijama, te su indikatori za koje su na ovaj način traženi odgovori ocenjeni nulom. Na drugi zahtev, za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka je odgovoreno.

Preduzeće je odgovorilo na dopis u vezi sa verifikacijom. U odgovoru je potvrđeno da pojedini dokumenti nisu postavljeni na sajt, ali je naznačeno da se mogu dobiti zahtevom za slobodan pristup informacijama od javnog značaja ili da se, kao na primer obrazložena odluka o izboru direktora, mogu naći na sajtu osnivača ili da su (kao Pravilnik o sistematizaciji) dostupni zaposlenima preko (internog) portala preduzeća, ali en i na javnom sajtu. Na pomenutom portalu (i na oglasnoj tabli) objavljeni su i pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja i podaci o osobi zaduženoj za postupanje po prijavama. Za pojedine indikatore je korigovan aocena, na osnovu podatka iz dopisa.

26. JKP Vodovod i kanalizacija Subotica

Postoji tabela za primedbe, reklamacije, žalbe, nije anonimna. Na sajtu svi relevantni propisi, jedino JP u uzorku kod koga je na sajtu nađen Pravilnik o načinu rešavanju prigovora i žalbi korisnika komunalnih usluga. Na sajtu su i Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, kao i još nekoliko dokumenata povezanih sa sprečavanjem korupcije: Kodeks ponašanja zaposlenih, Etički kodeks interne revizije, Pravilnik o poklonima zaposlenih u preduzeću i Pravilnik o sprečavanju sukoba interesa u preduzeću.

Takođe, među planovima rada su i Godišnji plan rada interne revizije za 2019 i Strateški plan rada interne revizije za period 2019 - 2021. Nema, međutim, akta o sistematizaciji radnih mesta.

Kao obrazloženje za troškove reklame navode se ugovori sa medijima za objavljivanje "informacija od opštedruštvenog značaja". Plan JN nađen samo u okviru programa poslovanja. U informatoru o radu postoje podaci, zbirno po kategorijama, o imovini preduzeća, odnosno o sredstvima rada.

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

27. JKP Subotička toplana

60

Pregledna stranica "Dokumenti", ali slabo popunjena. Na njoj bi se mogli naći i nedostajajući dokumenti: statut, odluka o osnivanju, dugoročna i srednjoročna strategija, odluka o imenovanju lica za prijem prijave uzbunjivača, odluke o imenovanju menadžmenta.

Poslednji kvartalni izveštaj je za treće tromesečje 2018. godine. Poslednji godišnji finansijski izveštaj, sa mišljenjem revizora, za 2017. godinu.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na zahtev za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka, a odgovorilo je na zahtev kojim su traženi dokumenti i druge informacije.

28. JKP Vodovod i kanalizacija Kragujevac

Postoje dve stranice posvećene javnim nabavkama. Iz glavnog, horizontalnog menija se ulazi na stranicu koja je uređena i gde su svi dokumenti grupisani, dok se direktnim linkom sa dna naslovne otvara stranica na kojoj su stavke postavljene hronološki, zasebno i teško su pregledne. Plan JN nije nađen ni na jednoj ni na drugoj stranici.

Jedno od malobrojnih JP koje ima objavljen izvod (nejasno zbog čega nije objavljena cela odluka) iz akta "Odluka o uslovima i kriterijumima za zaključivanje Sporazuma o isplati duga na rate".

Plan JN nađen samo u programu poslovanja.

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, kao i na dopis u vezi sa verifikacijom nalaza. Odgovori na ovaj dopis u najvećem broju su potvrdili da traženi dokumenti nisu dostupni, a objašnjavana je procedura, na sajtovima kojih drugih organa se dokumenti mogu naći ili na koji način su dokumenti interno distribuirani (poput Pravilnika o postupanju uzbunjivanja), iako nisu javno dostupni na sajtu. U skladu sa dostavljenim informacijama pojedine indikatore je u tabeli uneto da su neprimenljivi (NA), čime je poboljšana ocena preduzeća.

29. JKP Šumadija Kragujevac

Na sajtu izvodi iz strateških razvojnih dokumenata, ciljevi preduzeća. Izvod iz statuta takođe na sajtu - opisuje delatnost preduzeća. Nema biografije direktora, biografije članova NO izuzetno oskudno predstavljene. Nema plana JN na stranici JN. Nađeni podaci u okviru plana finansijskih sredstava za nabavku dobara, usluga i radova u programu poslovanja. Postoji Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja ali ne i podaci o zaduženoj osobi. Postoje podaci o načinu podnošenja reklamacije, u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača.

61

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

30. JP Vodovod Vranje

Na sajtu nisu pronađena dokumenta čije je objavljivanje obavezno po Zakonu o JP - program rada, finansijski izveštaji, kvartalni izveštaji. Javne nabavke su grupisane i uređene, ali na stranici posvećenoj JN nema plana JN.

Sastav Nadzornog odbora je sporan. Predstavnik zaposlenih u telu koje treba da nadzire rad direktora je zamenik direktora. Zanimljivo je da je predsednik NO bivši direktor, a sada uposlenik, drugog JP koje je takođe osnovao Grad Vranje. Biografije članova NO veoma oskudne, a biografija direktora JP uopšte se ne nalazi na sajtu.

Postoji forma za prijavu kvara i forma za reklamaciju na sajtu. U predstavljanju preduzeća na sajtu se navodi da se Statutom, opštim i drugim aktima Vodovoda, bliže uređuje unutrašnja organizacija, delokrug organa i druga pitanja od značaja za rad i poslovanje Vodovoda u skladu sa zakonom. Neke od delatnosti i ciljevi osnivanja se navode, ali se pomenuta akta ne mogu se naći na sajtu preduzeća.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na zahtev za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka, a odgovorilo je na zahtev kojim su traženi dokumenti i druge informacije.

31. JP Novi dom Vranje

Sa početne stranice postoji link ka stranici "Finansijski izveštaji" na kojoj se nalazi folder bez ijednog dokumenta.

Na sajtu su javne nabavke složene hronološki, nisu grupisane, a poslednji dokument (najsvežiji) je iz oktobra 2018. Na Portalu JN nađene su još četiri JN raspisane u 2019. godini. U meniju, pod kategorijom "Tehnički sektor" postoje stavke "Statut" i "Izveštaji", ali se te stranice na otvaraju.

Postoji stranica ceovnik sa kategorijama, ali bez cena niti linka ka dokumentu sa cenama.

Na sajtu nađen interni konkurs za zapošljavanje iz aprila 2018.

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Međutim, u odgovoru na zahtev da dostave dokumente koji potvrđuju da je izvršena ugovorena javna nabavka samo su odgovorili da postoji otpremnica, ali je nisu dostavili.

62

32. JKP Vodovod Šabac

Postoji kotant obrazac, sa obaveznim navođenjem podataka osobe koje podnosi žalbu ili pritužbu. Javne nabavke grupisane, na stranici JN ne nalazi se plan JN. Na stranici "Nadzorni odbor i menadžment" su samo imena članova NO, bez kontakata i biografija i bez podataka o menadžmentu. Postoji godišnji programi rada i kvartalni izveštaji o radu, na stranici "Poslovanje". Nema izveštaja revizora niti finansijskih izveštaja.

Na stranici "Zakonska i opšta akta" nalaze se nazivi četiri opšta akta, među kojima i pravilnik o sistematizaciji, ali nisu povezani sa dokumentima. Stranica "Cene usluga" koja se nudi u padajućem meniju nije aktivna. Cenovnik se može naći u programu poslovanja i kvartalnim izveštajima, što je dovoljno za ocenu delimično transparentno.

U programu poslovanja su predstavljeni ciljevi i operativni ciljevi sa načinima njihovog postizanja. Program poslovanja je nepretraživ pdf, sa slikama stranica.

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Međutim, u odgovoru na prvi zahtev navodi se da se sve tražene informacije nalaze na sajtu preduzeća, što nije tačno.

33. JKP Toplana Šabac

Postoji kontakt obrazac na sajtu, obavezno unošenje imena i e-mail adrese. Na sajtu su dostupni statut, osnivački akt. Nema podataka o nadzornom odboru u okviru stranice o organizaciji preduzeća. Nakon dopisa za verifikaciju postavljeni podaci. Profesionalna biografija direktora. U programu poslovanja navode se rešenja (brojevi i datumi) o imenovanju direktora i članova NO. Postoji stranica pravna regulativa, gde bi mogli da se nađu i pravilnici o sistematizaciji, o unutrašnjem uzbunjivanju, kao i drugi koji su od značaja ili koje smo tražili u okviru ovog istraživanja. Trenutno su tamo samo akti u vezi sa snabdevanjem i naplatom usluga. Nisu predviđena sredstva za reklamu, iako je preduzeće iz iste delatnosti kao nekoliko drugih obuhvaćenih uzorkom, koja su predvidela značajne iznose za ugovore sa medijima kako bi im objavljivali servisne informacije.

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i na dopis u vezi sa verifikacijom. U dopisu je potvrđeno da pojedini traženi dokumenti nisu objavljeni jer ne postoji obaveza ili je regulisano javno dostupnom regulativom, a za pojedine indikatore je navedeno da je dat nalog da se podaci objave i da će biti dostupni "u najkraćem mogućem roku".

Naknandom proverom su neki podaci (sednice nadzornih odbora, obrazložena odluka o izboru direktora) nađeni na sajtu, dok pojedini (pravilnik za uzbunjivanje, podaci o osobi zaduženoj za postupanje po prijavama uzbunjivanja, popis imovine) još nisu bili postavljeni. Ovo je primer aktivnog delovanja na povećanju transparentnosti, iniciranog ovim istraživanjem. Za neke indikatore je ukazano da već postoje i te ocene su korigovane.

63

34. JKP Vodovod Zaječar

Na sajtu uopšte nije pronađena stranica sa podacima čije objavljivanje je obavezno po zakonu o JP - program poslovanja, kvartalni izveštaji. Nema ni stranice na kojoj bi se nalazili dokumenti i akti u vezi sa radom preduzeća.

Postoji obrazac za prijavu kvarova, ne navodi se da li je moguće prijaviti druge probleme, odnosno podneti pritužbe ili žalbe. Na sajtu se navode imena članova NO i datum i broj rešenja o imenovanju. Nema biografija. Postoji stranica "Rukovodstvo", ali na njoj nema ničega. Postoji stranica "Napлата usluga" ali ona je "U izradi" i ne sadrži podatke o politici naplate dugovanja.

Javne nabavke su pregledne, sređen tabelarno, grupisane. Nije nađen plan JN.

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

35. JKP Gradska toplana Kruševac

Javne nabavke su pregledne, grupisane, ali nije nađen plan JN. To je, pored nekoliko informacija iz 2017. i finansijskog izveštaja za 2013. jedino što se nalazi na sajtu JP.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

36. JKP Usluga Priboj

Na sajtu su imena direktora i još nekoliko rukovodilaca, sa brojevima telefona i ime predsednika NO. Nema biografija. U programu poslovanja su i imena preostalih članova NO sa brojevima i datumima rešenja o imenovanju.

Postoji i cenovnik, stranica sa javnim nabavkama, sa linkovima za pojedinačne nabavke ka Portalu JN, a bez plana JN. Postoji stranica sa dokumentima, na njoj su statut, gradska odluka o komunalnim delatnostima, program rada za 2019 i gradska odluka o cenama komunalnim delatnostima koja se poziva na cene iz priloga, koji nije priložen.

Preduzeće nije dostavilo odgovore na zahtev za slobodan pristup informacijama, te su indikatori za koje su na ovaj način traženi odgovori ocenjeni nulom. Na drugi zahtev, za dostavu dokumenta koji potvrđuje da je realizovana nabavka je odgovoreno.

64

37. JKP Senta

Postoje informacije o menadžmentu, ali ne i biografije. Na stranici javne nabavke, za završene nabavke navodi se samo sa kim je zaključen ugovor i na koji iznos, ali se ne vide dokumenti. Poslednji plan JN je za 2016. godinu.

Na sajtu postoje srednjoročni i drugoročni plan razvoja, statut, pravilnik o uzbunjivanju..

Preduzeće nije dostavilo odgovor na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

38. JKP Naš dom Požega

Na stranici "Dokumenta" je program poslovanja za 2017, izveštaj revizora za 2015. i kvartalni izveštaj za treće tromesečje 2017.

JN nema mnogo tokom godine, ali je stranica haotična - nije grupisano, izmešani svi elementi (dokumenti) koji se postavljaju, zajedno sa planom i izmenama plana JN.

Na stranici "O nama" navode se imena direktora od 1953 do 2009. Ne pominje se vršilac dužnosti imenovan 2018. čije ime je pronađeno pretragom na internetu.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

39. JP Komunalac Dimitrovgrad

Imena svih rukovodilaca nalaze se na organizacionoj šemi, uključujući i članove NO. Biografije se ne mogu pronaći. Agencija za borbu protiv korupcije preporučila je, inače, još 2013. godine razrešenje aktuelnog direktora.

Polednji kvartalni izveštaj je za 3. kvartal 2018. godine, a poslednji finansijski za 2017. godinu. Javne nabavke uređene tabelarno, pregledne, ali nema plana JN. S obzirom na veličinu preduzeća i veličinu mesta predviđeni značajni iznosi za reprezentaciju (1.000.000) i za reklamu (500.000).

Preduzeće je odgovorilo na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

65

40. JKSP Komstan Trstenik

Sajt ima strukturu, ali veliki broj stranica je prazan, odnosno ispunjen je test tekстом na latinskom (Lorem ipsum...) Funkcionalna je samo stranica "Kontakt" i predstavljanje dve od pet radnih jedinica.

Preduzeće nije dostavilo odgovor na oba zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Preporuke

Direktori

- Vlada treba da **otkloni nelogičnosti iz uredbe na osnovu koje se biraju direktori**, tako da se proverava poznavanje svih oblasti rada javnog preduzeća, da negativna ocena iz poznavanja bitnih pitanja bude razlog za eliminaciju kandidata, da se precizira šta se smatra relevantnim iskustvom, da se provere znanja povežu sa programima rada javnih preduzeća, da se dodatno obrazovanje i godine iskustva vrednuju srazmerno značaju, da se pisane provere znanja postave kao pravilo;
- Pooštriti **uslove za izbor direktora** (u pogledu ranijeg poštovanja antikorupcijskih propisa, bez mogućnosti za „zamrzavanje“ članstva u stranci);
- Povećati **javnost rada komisija** koje vrše izbor direktora, utvrditi mere za **sprečavanje sukoba interesa** kod članova komisija i propisati **zabranu da članovi komisije budu stražari funkcioneri**
- Vlada bi trebalo da **usvoji podzakonski akt na osnovu kojeg bi se utvrdile stimulacije za stručno i uspešno obavljanje poslova** direktora javnih preduzeća. Kriterijumi za dodelu stimulacija bi trebalo da se uključe ne samo ostvarivanje planiranih finansijskih rezultata, već i ostvarivanje uloge zbog koje je javno preduzeće osnovano (zadovoljavanje određenih potreba građana);
- Izmenama Zakona o javnim preduzećima bi trebalo **ograničiti trajanje „v. d. stanja“**, određivanjem maksimalnog vremena koje sme da protekne između razrešenja direktora i okončanja konkursa za izbor novog;
- Izmenama Zakona o javnim preduzećima treba predvideti obavezu da se **svi podaci koji su od značaja** za ocenu zakonitosti procesa izbora direktora i utemeljenosti odluke o izboru **učine javnim**, kako na sajtu javnog preduzeća, tako i na sajtu osnivača. I pre promene Zakona, treba uspostaviti ovu praksu;
- Vlada Srbije bi trebalo da okonča na zakonit način **konkurse za direktore raspisane na osnovu prethodnog i aktuelnog zakona** i da objavi njihov ishod, a u slučaju obustave konkursa i jasne razloge za to;
- Svaki novi konkurs treba organizovati efikasno, pratiti ga **kampanjom koja će da ohrabri kvalitetne kandidate da se prijave**, a javnost i kandidate pravovremeno obavestiti o svim bitnim pitanjima;
- Vlada i drugi osnivači javnih preduzeća, političari, ali i mediji treba **da prekinu praksu promovisanja vršilaca direktora javnih preduzeća**. Naročito su sporne situacije kada se jedan vršilac dužnosti menja drugim bez obrazloženja, a to se predstavlja kao funkcionisanje sistema odgovornosti;

Nadzorni odbori

- Izmenama Zakona o javnim preduzećima, autentičnim tumačenjem Narodne skupštine ili mišljenjem Ministarstva privrede **precizirati šta će se smatrati „iskustvom u oblasti poslovanja javnog preduzeća“**, što je jedan od uslova za izbor članova nadzornih odbora. Uslov bi trebalo da se odnosi na prevashodne delatnosti JP;
- Razmotriti mogućnost **uvećanja nadoknada članovima NO u slučaju ostvarivanja dobrih rezultata, a naročito u slučaju dokazano uspešnog nadzora nad radom direktora** (npr. otkriveni ili sprečeni značajni propusti i štete), budući da aktuelni nivo (prosečna zarada) nije u skladu sa odgovornošću i stručnošću koja se zahteva;
- Afirmisati **ulogu uzbunjivača i drugih kontrolnih mehanizama** unutar javnih preduzeća i njihovu vezu sa nadzornim odborom;
- Izvršiti analizu rezultata rada nadzornih odbora i **preispitati njihovu ulogu** pri sledećoj izmeni Zakona o javnim preduzećima. Naročito je bitno naglasiti da njihova uloga **nije samo praćenje finansijskih rezultata, već ostvarivanje primarne uloge javnog preduzeća** u zadovoljavanju potreba građana;
- Preispitati **uslove za izbor članova nadzornih odbora, postaviti ih tako da obuhvate širi dijapazon stručnosti** (npr. da najmanje jedan član poznaje svaku oblast poslovanja JP, najmanje jedan korporativno upravljanje, da svi imaju iskustvo u upravljanju ili nadzoru, da svi moraju da pohađaju obuke) i zatim izvršiti izbor novih nadzornih odbora u svim preduzećima;
- Osnivači treba **da preispitaju ispunjenost uslova** za članove nadzornih odbora JP, da objave podatke koji dokazuju kvalifikovanost i da razreše članove koji ne ispunjavaju uslove;

67

Transparentnost

- Vlada, drugi osnivači javnih preduzeća, resorna ministarstva, kao i Vladina Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu treba da utiču na to da **sva javna preduzeća naprave internet prezentacije, da na njima objave sve obavezne podatke** iz Zakona o javnim preduzećima, ali i druge informacije potrebne korisnicima njihovih usluga, i to **u obliku koji omogućava pretragu i kopiranje prema potrebama korisnika** (mašinska čitljivost);
- Izmeniti **sadržinu programa rada i izveštaja o radu** javnih preduzeća, tako da građanima bude jasnije u kojoj meri su ostvarili funkciju zbog koje su osnovana;
- Propisati obavezu da se u **tabelarni pregled** periodičnih izveštaja JP **uvrste podaci o potraživanjima, najvećim dužnicima, aktuelnim modelima naplate, utuženjima** i slično;

- **Propisati obaveznu sadržinu** „informacija“ koje priprema Ministarstvo privrede, tako da predstavlja analizu svih bitnih aspekata rada javnih preduzeća na osnovu njihovih izveštaja, kako bi Vlada mogla da na vreme reaguje i otkloni probleme.
- Bilo bi korisno da Ministarstvo privrede/Vlade, odnosno tela na drugim nivoima vlasti, **objave na jednom mestu podatke za sva javna preduzeća** iz svoje nadležnosti (ili linkove koji vode ka njihovim sajtovima), podatke o razmatranju izveštaja o radu (pojedinačno), podatke o sprovođenju konkursa, podatke koji dokazuju ispunjenost uslova za članstvo u nadzornim odborima itd. (primeri ove prakse već postoje u nekim gradovima).
- Obezbediti da i nakon izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja obezbediti **sva javna preduzeća i sva druga preduzeća u neposrednom ili posrednom državnom vlasništvu** budu obveznici Zakona i **izrađuju informatore o radu**, a zatim obezbediti poštovanje ovih pravila nadzorom od strane upravne inspekcije ili Poverenika za informacije;
- **Primeniti kaznene norme** Zakona o javnim preduzećima, **naročito u vezi sa kršenjem pravila o javnosti rada**, podnošenjem zahteva za pokretanje prekršajnog postupka od strane resornog ministarstva. Primeniti i druge vrste sankcija (pokretanje postupaka za razrešenje zbog upornog kršenja pravila);
- Preporučuje se lokalnim nevladinim organizacijama i medijima, kao i drugim zainteresovanim licima (građanima, odborničkim grupama, sindikatima, potencijalnim kandidatima bez „stranačke zaleđine“) da **insistiraju na objavljivanju svih dokumenata** iz izborne procedure za direktora javnih preduzeća, na što većoj transparentnosti, te da ukažu na eventualne nepravilnosti u predstojećim konkursima za izbor novih direktora lokalnih javnih preduzeća;
- U okviru **realizacije lokalnih antikorupcijskih planova** i drugih sličnih inicijativa (npr. partnerstvo za otvorenu upravu) ojačati javnost rada i mehanizme nadzora nad radom javnih preduzeća od strane lokalne samouprave i zainteresovanih građana i medija;
- Propisati obavezu da se u informatorima o radu (na osnovu izmenjenog Uputstva Poverenika) **unesu podaci o osobi zaduženoj za unutrašnje uzbunjivanje**.

68

Oglašavanje, donacije, sponzorstva

- Preispitati efekte i **nanovo definisati politiku i pravila u oblasti donacija i sponzorstava**, i to za sva javna preduzeća, a ne samo ona koja se finansiraju iz budžeta, jer je u svakom slučaju reč o preduzećima koja koriste značajne javne resurse;
- Definirati i argumentovati **potrebe za marketingom javnih preduzeća**, kako na zakonskom nivou, tako i prilikom odobravanja finansijskih planova;

- Urediti **detaljnije i doslednije odnose javnih preduzeća sa medijima i oglašavanje u medijima**, u okviru izmena Zakona o javnim nabavkama, Zakona o javnim preduzećima, medijskih propisa, Zakona o oglašavanju ili u okviru posebnog zakona koji bi uredio oglašavanje javnog sektora;
- Pitanju oglašavanja javnih preduzeća i preduzeća u državnom vlasništvu **posvetiti pažnju i u konačnoj verziji Medijske strategije**, uzimajući u obzir nalaze relevantnih istraživanja i izveštaja;
- Propisati obavezu da se **u tabele za kvartalno izveštavanje unose podaci o zaključenim ugovorima i isplatama po osnovu reklame i propagande**.

Druga pitanja

- Izmenama Zakona o javnim preduzećima **propisati**, a nakon toga i primeniti, **kazne za kršenje odredaba Zakona** o javnim preduzećima tamo gde sada nisu predviđene;
- Dopunom Zakona o javnim preduzećima, **na nedvosmislen način urediti pitanje pravnih posledica neodobravanja planova rada** javnih preduzeća, kao i **odluka u čijem donošenju su učestovali direktori i članovi nadzornih odbora koji ne ispunjavaju uslove** za izbor na funkciju;
- Propisati **obavezu raspisivanja javnog konkursa za zapošljavanje** u javnim preduzećima

Aneksi

Aneks br.1 Prosečni rezultat po indikatoru

Broj indikatora	Indikatori	% maksimalnog rezultata
32	Da li postoji posebna stranica (podstranica) na sajtu preduzeća, posvećena javnim nabavkama?	91,3%
20	Da li su pozivi za javne nabavke objavljeni na sajtu?	88,8%
21	Da li su obrazložene odluke o dodeli ugovora za javne nabavke objavljene na sajtu?	86,3%
13	Da li je na sajtu objavljen cenovnik usluga koje pruža preduzeće?	80,0%
5	Da li su na sajtu dostupne osnovne informacije (imena, funkcije, kontakti) o menadžmentu (struktura menadžmenta zavisi od pravnog okvira)?	76,3%
10	Da li je na sajtu objavljen finansijski plan/budžet preduzeća?	75,0%
11	Da li je na sajtu objavljen godišnji plan/program rada preduzeća?	75,0%
4	Da li je na sajtu dostupan broj zaposlenih u preduzeću? *	72,5%
31	Da li su troškovi za reprezentaciju objavljeni na sajtu?	72,5%
1	Da li je na sajtu dostupan dokument koji jasno opisuje nadležnost (delatnost) preduzeća?	67,5%
33	Da li su podaci o troškovima sponzorstava objavljeni na sajtu? (if there is no sponsorship policy clearly stated, that should be full points score)	67,5%
34	Da li su podaci o troškovima reklamiranja, konsultantskim uslugama i marketinga objavljeni na sajtu?	67,5%
16	Da li su na sajtu objavljeni podaci o dugovima i kreditima preduzeća? *	66,3%
3	Da li je sproveden javni konkurs za izbor direktora?	62,5%
12	Da li je na sajtu objavljen godišnji izveštaj o radu preduzeća?	61,3%
2	Da li je na sajtu dostupna jasna strategija preduzeća koja opisuje njegov cilj poslovanja/osnivanja i načine ostvarivanja strategije?	57,5%
19	Da li je na sajtu objavljen plan javnih nabavki za tekuću godinu?	52,5%
14	Da li je na sajtu objavljen izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja za prethodnih 3-5 godina?	47,5%
25	Postoji li individualna politika (procedure, pravilnik) preduzeća u vezi sa korišćenjem službenih automobila? (zahtev)	46,3%
22	Da li je preduzeće dostavilo dokaze o zadovoljavajućem ispunjenju/izvršenju ugovora o javnoj nabavci (za jednu slučajno odabranu JN)?	45,0%
15	Da li su na sajtu objavljene informacije o popustima i povlasticima koje preduzeće daje korisnicima usluga (i zaposlenima)? *	41,3%
6	Da li su na sajtu dostupni profesionalni CV-jevi menadžmenta (struktura menadžmenta zavisi od pravnog okvira)?	37,5%
24	Postoji li individualna politika (procedure, pravilnik) preduzeća u vezi sa troškovima reprezentacije? (zahtev)	33,8%

26	Da li je na sajtu objavljen pravilnik/vodič za uzbunjivanje/uzbunjivače?	30,0%
17	Da li su na sajtu objavljeni podaci o novčanim potraživanjima preduzeća? *	25,0%
23	Postoji li kanal za anonimne žalbe/pritužbe i politika postupanja sa pritužbama? **	22,5%
28	Da li su na sajtu objavljeni oglasi za zapošljavanje?	19,7%
7	Da li su na sajtu dostupne informacije o proceduri postavljenja članova upravnih nadzornih i revizorskih tela preduzeća?	17,5%
37	Da li su procedure za izbor ugovora za poveravanje poslova (kada se ne primenjuju JN) objavljene na sajtu?	17,5%
29	Da li je na sajtu objavljen akt kojim se utvrđuje interna struktura preduzeća, broj zaposlenih i opis njihovih radnih mesta?	15,0%
9	Da li je na sajtu objavljen popis imovine (ili informacija o najvažnijim/najvrednijim delovima imovine - nekretnine, vozila i sl) preduzeća?	8,8%
27	Da li su na sajtu objavljeni podaci (kontakt) o osobi zaduženoj za postupanje sa prijavama uzbunjivača?	8,8%
30	Da li je na sajtu objavljena obrazložena odluka o izboru/postavljenju direktora preduzeća?	7,5%
8	Da li su javno dostupni zapisnici sa sednica upravnih nadzornih i revizorskih tela preduzeća u proteklih 12 meseci?	5,0%
18	Da li je na sajtu objavljena informacija o politici naplate potraživanja preduzeća?	5,0%
35	Da li su ugovori za reklamiranje, konsultantske usluge i marketing objavljeni na sajtu?	0,0%
36	Da li su ugovori za pravne usluge (namena, iznos i sl) objavljeni na sajtu?	0,0%

Aneks 2. Konačni rezultat JP

Poz.	Preduzeće	Procentualna ocena
1	Srbijavode	69,4%
2	Toplana Šabac	69,4%
3	Srbija kargo ad	66,2%
4	Vodovod i kanalizacija Subotica	66,2%
5	Vodovod i kanalizacija Kragujevac	65,7%
6	Emisiona tehnika i veze	64,9%
7	Transnafta	63,5%
8	Putevi Srbija	63,5%
9	Beogradski vodovod i kanalizacija Beograd	62,5%
10	Elektroprivreda Srbije	62,2%
11	JKP Šumadija Kragujevac	62,2%
12	Gradska toplana Niš	60,8%
13	Vodovod i kanalizacija Novi Sad	60,8%
14	Službeni glasnik	59,5%
15	Gradska čistoća Beograd	56,8%
16	Gradsko saobraćajno preduzeće Beograd	56,8%
17	Pošta Srbije	55,4%
18	Novosadska toplana Novi Sad	55,4%
19	Subotička toplana	54,1%
20	Mediana Niš	51,4%
21	Komunalac Dimitrovgrad	51,4%
22	Beogradske elektrane Beograd	50,0%
23	Srbijašume	47,3%
24	Naissus Niš	47,3%
25	Vodovod Šabac	44,6%
26	JKP Senta	44,6%
27	JP PEU Resavica	40,5%
28	JKP Usluga Priboj	39,2%
29	Čistoća Novi Sad	35,1%
30	Srbijagas	29,7%
31	Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije ad	25,7%
32	Vodovod Zaječar	20,3%
33	Vodovod Vranje	18,9%
34	JP NP Kopaonik	16,2%

35	Novi dom Vranje	16,2%
36	JKP Naš dom Požega	14,9%
37	Aerodromi Srbija	13,5%
38	Gradska toplana Kruševac	10,8%
39	Komstan Trstenik	2,7%
40	MB namenska ad	0,0%

(**Žutim** su osenčeni redni brojevi preduzeća koja su odgovorila na dopis u vezi sa verifikacijom rezultata)

Ocene su osenčene bojom u skladu sa kategorijama transparentnosti:

Potpuno transparentna (81-100%)
Uglavnom transparentna (61-80,9%)
Delimično transparentna (41-60,9%)
Uglavnom netransparentna (21-40,9%)
Netransparentna (0-20,9%)