

Radni dokument za projekt „FER“

**Analiza legislativnog i institucionalnog okvira javnih preduzeća
u Bosni i Hercegovini**

maj 2020. godine

Sadržaj

Sadržaj	2
Pregled slika	2
Uvod.....	5
1. Pregled legislativnog okvira za javna preduzeća u Bosni i Hercegovini	6
1.1. Entitetski nivo – Federacija Bosne i Hercegovine	9
1.1.1. Zakoni	10
1.1.2. Podzakonski akti	28
1.2. Entitetski nivo – Republika Srpska	31
1.2.1. Zakoni	32
1.2.2. Podzakonski akti	47
1.3. Kantonalni nivo – Kanton Sarajevo	49
1.4. Kantonalni nivo – Tuzlanski kanton	53
1.5. Gradski/općinski nivo	58
2. Regulacija javnih preduzeća i upravljačke strukture.....	63
3. Planiranje poslovanja i izvještaji o radu javnih preduzeća.....	65
4. Registri javnih preduzeća.....	67
5. Obaveza transparentnog rada i informisanja javnosti	68
6. Preporuke za povećanje stepena odgovornosti i transparentnosti u radu javnih preduzeća.....	72
7. Umjesto zaključka.....	75
8. Reference.....	77

Pregled slika

Slika 1 - Legislativni okvir za javna preduzeća u BiH	8
Slika 2 - Legislativni okvir za javna preduzeća u FBiH	10
Slika 3 - Organi u javnim preduzećima u FBiH	11
Slika 4 - Imenovanje skupštine društva u javnim preduzećima u FBiH	15
Slika 5 - Način izbora članova nadzornih odbora u javnim preduzećima u FBiH	18
Slika 6 - Način izbora uprave/menadžmenta u javnim preduzećima u FBiH	20
Slika 7 - Način izbora kandidata odbora za reviziju u javnim preduzećima u FBiH	23
Slika 8 - Formiranje tijela za reviziju u javnim preduzećima u FBiH	23
Slika 9 - Revizija poslovanja javnih preduzeća u FBiH	26

Slika 10 - Legislativni okvir za javna preduzeća u RS.....	32
Slika 11 - Način imenovanja članova Nadzornih odora u javnim preduzećima u RS	37
Slika 12 - Način imenovanja članova Uprave u javnim preduzećima u RS.....	39
Slika 13 - Revizija poslovanja u javnim preduzećima u RS.....	43
Slika 14 - Organizaciona struktura javnih preduzeća u kantonu Sarajevo	51
Slika 15 – Imenovanje članova nadzornog odbora u javnim preduzećima u Tuzlanskom kantonu.....	55
Slika 16 – Imenovanje članova uprave u javnim preduzećima u Tuzlanskom kantonu	56
Slika 17 – Razrješenje članova nadzornog odbora i uprave u javnim preduzećima	57
Slika 18 - Način izbora Skupštine javnih preduzeća na gradskom nivou	60
Slika 19 - Organi upravljanja u javnim preduzećima na gradskom nivou	61
Slika 20 - Revizija poslovanja u javnim preduzećima na gradskom nivou	62
Slika 21 - Plan poslovanja u javnim preduzećima	66
Slika 22 - Izvještaj o radu u javnim preduzećima.....	67

Pregled skraćenica

A.D. – Akcionarsko društvo

APIF – Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge

BD BiH – Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

BiH – Bosna i Hercegovina

BLSE - Banjalučka berza hartija od vrijednosti a.d. Banja Luka

CEO – Chief executive officer (engl.) – Glavni izvršni direktor

D.D. – Dioničko društvo

DERK – Državna regulatorna komisija za električnu energiju Bosne i Hercegovine

D.O.O. – Društvo sa ograničenom odgovornošću

EU – Europska Unija

FBiH – Federacija Bosna i Hercegovina

FIA – Finansijsko-informatička agencija

IRBRS – Investiciono-razvojna banka Republike Srpske

JLS – Jedinica lokalne samouprave

JP – Javno preduzeće

KJKP – Kantonalno javno komunalno preduzeće

KJP – Kantonalno javno preduzeće

KS – Kanton Sarajevo

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (engl.) – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

RS – Republika Srpska

SASE - Sarajevska berza vrijednosnih papira d.d. Sarajevo

TK – Tuzlanski kanton

ZJP FBiH – Zakon o javnim preduzećima Federacije Bosne i Hercegovine

ZJP RS – Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske

ZPD FBiH – Zakon o privrednim društvima Federacije Bosne i Hercegovine

ZPD RS – Zakon o privrednim društvima Republike Srpske

Uvod

Imajući u vidu značaj koji javna preduzeća (dalje: JP), kao privredna društva u kojima entiteti¹, Brčko distrikt Bosne i Hercegovine (dalje: BD BiH), kantoni, gradovi ili općine imaju 50% ili više vlasništva, koja pri tome obavljaju djelatnosti od općeg/javnog društvenog interesa,² imaju u Bosni i Hercegovini (dalje: BiH), te izazove u kojima javna preduzeća danas postoje i posluju, a osobito sa aspekta njihove podložnosti korupciji,³ neprimjerenom uticaju politike i nedostatku odgovornosti upravljačkih struktura u svakodnevnim aktivnostima, u ovoj se analizi daje pregled postojećeg legislativnog i institucionalnog okvira javnih preduzeća u BiH-u, njihove organizacione i upravljačke strukture, poslovanja, integriteta, te transparentnosti i upravljanja, a sve sa ciljem davanja doprinosa u uspostavljanju sistema upravljanja i poslovanja u javnim preduzećima koji će djelovati u skladu sa najboljim praksama, najboljim interesima bosanskohercegovačke privrede, i, u konačnici, najboljim interesima samih građana-potrošača.

Kako su javna preduzeća prisutna u gotovo svim oblastima privrede, postojanje i implementacija adekvatnog legislativnog i institucionalnog okvira nameće se kao nulti prioritet. S tim u vezi, BiH, kao država složenog uređenja, sa više nivoa, fragmentiranim javnim sektorom, tržištem, pa samim time i legislativom, još više utiče i na usložnjavanje obavljanja djelatnosti od javnog društvenog interesa, a nedostatak vladavine prava i nepostojanje neovisnosti brojnih regulatornih i nadzornih institucija, odnosno, nedostatak odgovornosti i slabost pravosudnih institucija, i dalje ostaju ključni prioriteti u kojima BiH mora ostvariti napredak kako bi unaprijedila poslovanje javnih preduzeća, obezbijedila uslove za isporuku specifičnih proizvoda i usluga od strane javnih preduzeća, te osigurala rad javnih preduzeća u javnom interesu.⁴ Javna preduzeća u BiH najčešće su neefikasna, njihovi privredni neuspjesi nepovoljno utiču na ekonomiju i privredu u cijelosti, zapošljavaju veliki broj radnika, aktivna su u skoro svim sektorima privrede i bez tržišne su konkurencije, najčešće su neučinkovita sa poslovanjem u gubicima, a finansiraju se od države koja često nema niti jasan način djelovanja, a niti intervencije onda kada je to, u takvim privrednim subjektima, potrebno.

U odnosu na navedenu kompleksnost, organizacija javnih preduzeća u BiH je regulisana velikim brojem propisa, zakona i podzakonskih akata, koji svi skupa čine normativni okvir i pravni osnov organizovanja javnih preduzeća. Najvažniji od njih će biti sistematično prikazani u predmetnoj analizi sa akcentom na upravljanje i upravljačke strukture u javnim preduzećima, planiranje poslovanja i izvještavanje o radu odnosno rezultatima rada, transparentnost rada javnih

¹ Federacija Bosne i Hercegovine (dalje: FBiH) i Republika Srpska (dalje: RS)

² Poput energetike, komunikacija, komunalnih djelatnosti, upravljanja javnim dobrima i drugim djelatnostima od javnog društvenog interesa

³ Europska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu, Strazbur, 2018., str. 12 i dalje, dostupno na <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/default.aspx?id=19825&langTag=hr-HR>

⁴ *Idem.*

preduzeća, neovisnost, odgovarajuće revizije, odgovornost za poslovanje javnih preduzeća, te, u konačnici na politički uticaj i njegove posljedice u poslovanju javnih preduzeća.

1. Pregled legislativnog okvira za javna preduzeća u Bosni i Hercegovini

Polazeći od Ustavom definisanih nadležnosti u Bosni i Hercegovini, usvojen je niz zakonskih i podzakonskih akata relevantnih za rad javnih preduzeća, odnosno vezanih za pitanja osnivanja, upravljanja, nadzora, odgovornosti, izvještavanja, transparentnosti i sl. u javnim preduzećima.

Osnivanje javnih preduzeća u BiH-u predviđeno je još Općim okvirnim Sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, u Aneksu 9, Sporazumu o osnivanju javnih korporacija BiH, sa ciljem obnove infrastrukture i funkcionisanja transporta, kao i drugih službi značajnih za ponovno privredno oživljavanje BiH-a, te za dobro funkcionisanje njenih institucija i organizacija uključenih u provedbu mirovnog sporazuma. Tako su se FBiH i RS usaglasile da će osnovati Komisiju za javna preduzeća sa zadatkom da ispituje osnivanje javnih preduzeća u BiH-u koja su od značaja za pružanje zajedničkih javnih usluga, poput komunalnih službi, energetike, poštanskih i komunikacijskih usluga, i sl. za dobrobit oba entiteta, te koja će da ispituje i unutarnju strukturu takvih preduzeća, uslove bitne za osiguranje njihovog uspješnog rada, te najbolje načine za pribavljanje dugoročnog investicijskog kapitala.

Premda nikada nije došlo do potpune implementacije Sporazuma o osnivanju javnih preduzeća, te ista kao takva nisu ni osnovana, na nivou države osnovano je, primjerice, transportno preduzeće u sektoru električne energije Elektroprijenos Bosne i Hercegovine⁵, ili, u sektoru željezničkog saobraćaja, Bosansko-Hercegovačka željeznička javna korporacija⁶.

Cilj organizovanja jedinstvene Kompanije za prijenos električne energije jeste stvaranje uslova za funkcionisanje i razvoj tržišta električne energije, te stabilan i racionalan prijenos električne energije u BiH-u.

Bosansko-Hercegovačka željeznička javna korporacija je osnovana sa ciljem uspostavljanja institucionalizirane saradnje među entitetima, te omogućavanja donošenja odluka kako bi se neometano, sigurno i redovno mogao odvijati međuentitetski i međunarodni promet.

⁵ Usvajanjem Zakona o prenosu, regulatoru i operateru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, br. 07/02, 13/03, 15/09, 76/09, 01/11 i 20/14), stvorene su pretpostavke za osnivanje jedinstvene Kompanije za prenos električne energije, što je i učinjeno Zakonom o osnivanju kompanije za prenos električne energije u Bosni i Hercegovini 2004. godine, te je kompanija Elektroprenos/Elektroprijenos Bosne i Hercegovine a. d. Banja Luka sa sjedištem u Banja Luci, registrovana kod Ministarstava Pravde BiH u februaru 2006. g., rješenjem broj 08-50.3.-01-4/06., započela sa radom. Više na <http://www.elprenos.ba/BOS/ONamaBS.aspx>

⁶ Bosansko-Hercegovačka željeznička javna korporacija osnovana je za zajedničku dobrobit Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, radi uspostave saradnje među entitetima u vezi sa međunarodnim i međuentitetskim prometom. Više na <http://www.bhzjk.ba/BOS/about.html>.

Osim toga, na nivou države, u oblastima koje tradicionalno obavljaju javna preduzeća, usvojeni su zakoni poput Zakona o komunikacijama⁷, Zakona o vazduhoplovstvu⁸, itd., a na temelju kojih su osnovane regulatorne institucije na nivou BiH-a, poput Regulatorne agencije za komunikacije⁹, Direkcije civilnog vazduhoplovstva¹⁰, i sl. Uz to, usvojen je i Zakon o sistemu državne pomoći¹¹, a koji se primjenjuje na odgovarajuća javna preduzeća iz svih sektora proizvodnje, trgovine i usluga, kao korisnika državne pomoći, te na svu državnu pomoć, sa određenim izuzecima¹².

Na sva ostala pitanja vezana za osnivanje i rad javnih preduzeća i na državnom nivou, primjenjuju se zakoni i podzakonski akti usvojeni na entitetskim nivoima.

⁷ Zakon o komunikacijama BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12)

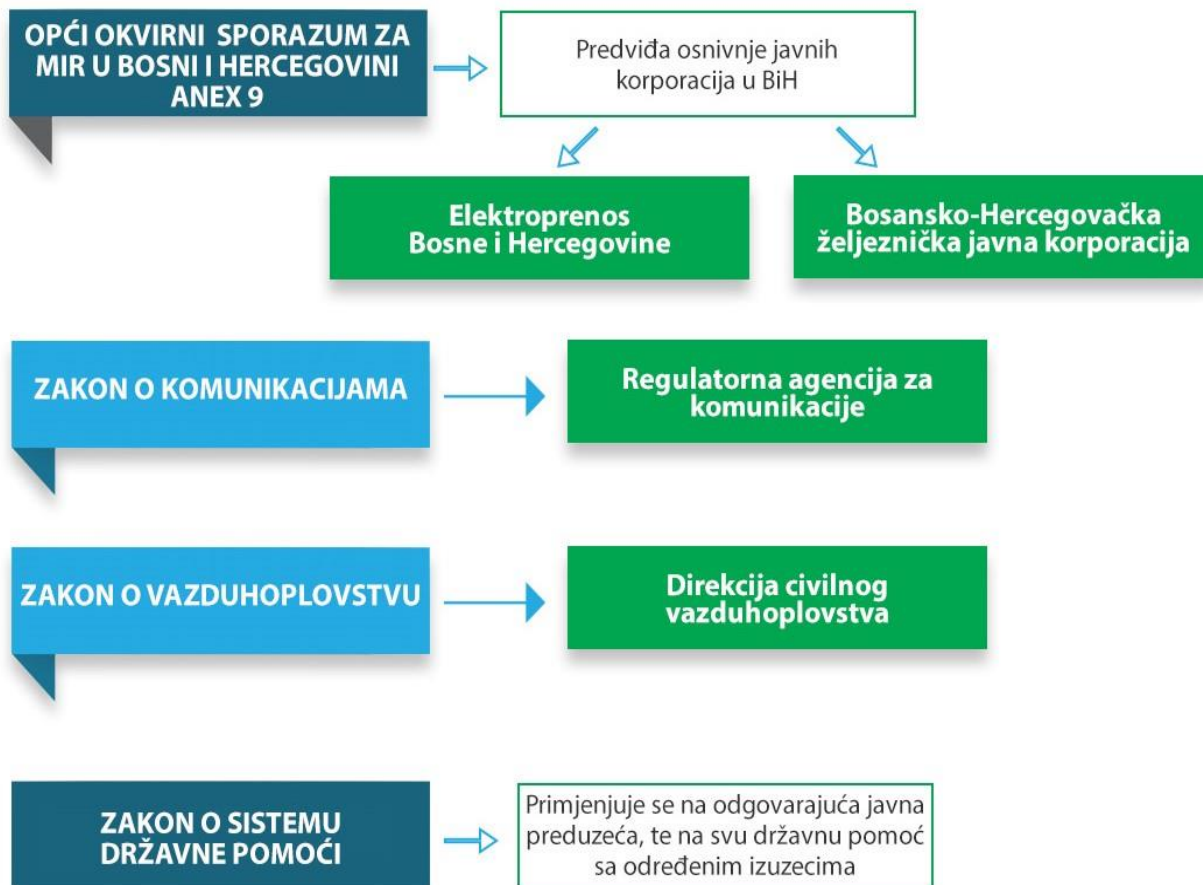
⁸ Zakon o vazduhoplovstvu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 39/09 i 25/18)

⁹ U skladu sa Zakonom o komunikacijama BiH nadležnosti Agencije su: kreiranje i promovisanje pravila u sektorima emitovanja i telekomunikacija, licenciranje operatora u sektorima emitovanja i telekomunikacija, planiranje, upravljanje i dodjeljivanje frekventnog spektra, primjenjivanje tehničkih i drugih standarda koji se tiču kvaliteta, te uspostavljanje i održavanje sistema naknada za dozvole. Druge institucije mogu imati posebne odgovornosti kada je regulacija u pitanju, a posebno Vijeće ministara BiH, koje je nadležno za kreiranje i usvajanje politike djelovanja u skladu sa postojećim pravnim okvirom. Više na: <https://www.rak.ba/bs-Latn-BA/>

¹⁰ Upravni organ nadležan i odgovoran za obavljanje funkcije regulatora i nadzora, te izdavanje dozvola, potvrda i certifikata u oblasti civilnog vazduhoplovstva i kontrole letenja, osnovan 1997. godine sa ciljem da odgovori obavezama BiH-a, kao države članice Međunarodne organizacije civilnog vazduhoplovstva i potpisnice Čikaške konvencije.

¹¹ Zakon o sistemu državne pomoći u BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 10/12)

¹² Sa izuzetkom državne pomoći za poljoprivredu i ribarstvo, zatim nacionalnu sigurnost ili vojnu industriju, uključujući i pomoć dodijeljenu za tehnologiju dvostruke namjene, pod uvjetom da je svrha te pomoći subvencioniranje robe i tehnologija koje su namijenjene isključivo u svrhe nacionalne sigurnosti ili odbrane, te na javnu potrošnju na infrastrukturu.



Slika 1 - Legislativni okvir za javna preduzeća u BiH

Svako javno preduzeće se upisuje u sudski registar kao i svaki drugi subjekt poslovnog prava, sa statusom pravnog lica i može se osnovati u obliku dioničkog društva (dalje: d.d.) ili društva sa ograničenom odgovornošću (dalje: d.o.o.). U ovisnosti od oblika nekog od navedenih privrednih društava (d.d. ili d.o.o), u odnosu na visinu osnivačkog kapitala, i za takva javna preduzeća vrijede zakonske odredbe o nekom od navedena dva oblika društva.

1.1. Entitetski nivo – Federacija Bosne i Hercegovine

U FBiH, javna preduzeća su regulisana, prije svega, Zakonom o javnim preduzećima FBiH (dalje: ZJP FBiH)¹³, ali se odredbe koje se odnose i primjenjuju na javna preduzeća mogu naći i u drugim zakonima poput Zakona o privrednim društvima FBiH (dalje: ZPD FBiH)¹⁴, propisu kojim se uređuje oblast privrednih društava, Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH¹⁵, čijim odredbama se utvrđuje otvoreni postupak izbora kojim se vrši konačno imenovanje na položaje u organe vlasti, ustanove i institucije koje vrše javna ovlaštenja, zatim u raznim uredbama, poput Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH¹⁶, Uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima¹⁷, kao i odlukama poput Odluke o utvrđivanju Liste privrednih društava u kojima ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala vrše organi FBiH¹⁸, Odluke o utvrđivanju djelatnosti od javnog društvenog interesa FBiH koje obavljaju javna preduzeća kojima Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije vrši ovlaštenja po osnovu državnog kapitala¹⁹, i sl.

¹³ Zakon o javnim preduzećima („Službene novine FBiH“, br. 08/05, 81/08, 22/09 i 109/12)

¹⁴ Zakon o privrednim društvima („Službene novine FBiH“, broj 81/15)

¹⁵ Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima („Službene novine FBiH“, br. 12/03, 34/03 i 65/13)

¹⁶ Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 20/16, 3/17, 9/17, 69/17 i 96/17)

¹⁷ Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima („Službene novine FBiH“, broj 41/13)

¹⁸ Odluka o utvrđivanju Liste privrednih društava u kojima ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala vrše organi FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/11, 83/11, 17/12 i 80/12)

¹⁹ Odluka o utvrđivanju djelatnosti od javnog društvenog interesa FBiH koju obavljaju javna preduzeća kojima Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije vrši ovlaštenja po osnovu državnog kapitala („Službene novine FBiH“, broj 08/10)



Slika 2 - Legislativni okvir za javna preduzeća u FBiH

1.1.1. Zakoni

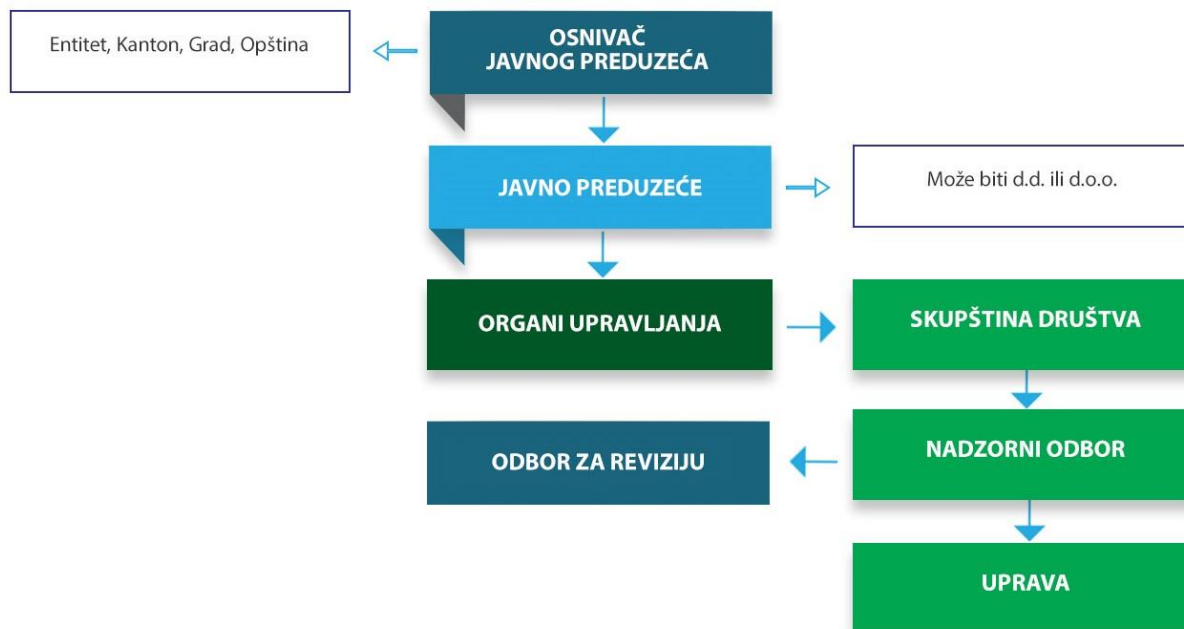
- **Zakon o javnim preduzećima**

Zakon o javnim preduzećima u FBiH-u, kao lex specialis zakon, detaljno je uredio pitanja upravljanja i poslovanja javnih preduzeća, uključujući organe javnog preduzeća, plan poslovanja, osnovne principe i sl. Na pitanja koja nisu uređena primjenjuju se odredbe Zakona o privrednim društvima FBiH-a, poput odredbi koja se odnose na osnivanje, upis u registar, statusne promjene i sl., a u ovisnosti od činjenice da li je javno preduzeće osnovano u formi dioničkog društva ili društva sa ograničenom odgovornošću.

Zakon jasno definiše javna preduzeća²⁰ i daje ovlaštenja općinama, kantonima i FBiH-u da mogu, svako u okviru svojih nadležnosti, utvrđivati djelatnosti od javnog društvenog interesa

²⁰ Javno preduzeće, u smislu ovog zakona, je pravno lice koje je upisano u sudski registar kao privredno društvo i koje obavlja djelatnost od javnog društvenog interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje

za čija obavljanja se i mogu osnivati javna preduzeća. Zakon propisuje organe upravljanja u javnim preduzećima, i to: **skupštinu, nadzorni odbor i upravu** ili menadžment preduzeća, a uspostavlja i funkciju **odbora za reviziju**, te uređuje nadležnosti svakog od pomenutih organa.



Slika 3 - Organi u javnim preduzećima u FBiH

***Komentar:** Iako zakon relativno dobro uređuje rad, odgovornost i transparentnost javnih preduzeća, ipak postojeća praksa ukazuje na propuste u samoj primjeni i njegovoj implementaciji, kao i na veliki uticaj politike na organe upravljanja, izbor i imenovanje uprava javnih preduzeća i nadzornih odbora, što se dalje, u konačnici, reflektuje i na nedostatak odgovornosti za loše poslovanje preduzeća.*

Skupština javnog preduzeća

Prema članu 6. (uz nadležnosti utvrđene Zakonom o privrednim društvima) i odluke koje se odnose na poslovničke i kodeks, Skupština donosi i vrlo značajne odluke o:

javnim dobrima i druge djelatnosti od javnog društvenog interesa) ili pravno lice definisano kao javno preduzeće posebnim propisom. Djelatnosti od javnog društvenog interesa utvrđuju općina, kanton i Federacija Bosne i Hercegovine, svako u okviru svojih nadležnosti.

1. planu poslovanja javnih preduzeća, te
2. podnosi izvještaje o radu i poslovanju javnih preduzeća općinskom vijeću, skupštini kantona, Parlamentu FBiH-a, i to najmanje jednom godišnje.

Plan poslovanja naročito mora sadržavati:

- a) predviđanje prihoda i rashoda;
- b) kapitalne izdatke predložene za period koji plan poslovanja obuhvata;
- c) izvor finansija predloženih za navedene kapitalne izdatke, te druge poslovne ciljeve;
- d) sve zajmove čije uzimanje je planirano u periodu koji plan poslovanja obuhvata;
- e) garancije čije je davanje predloženo za osiguranje tih kredita;
- f) prijedloge za obrazovanje ili kupovinu novih preduzeća ili poslova (bilo u cjelini ili djelomično) ili prodaju bilo kojeg od zavisnih preduzeća (tj. supsidijara) javnog preduzeća, te kadrovsku popunu, kao i prateće rashode za ove aktivnosti;
- g) prijedloge za korištenje i raspodjelu dobiti za period koji obuhvata plan poslovanja;
- h) plan prihoda i rashoda mora odražavati planirane aktivnosti javnog preduzeća.

Kako plan poslovanja predstavlja osnov poslovnih aktivnosti javnog preduzeća u pogledu onih pitanja koja sadrži, isti se, nakon usvajanja, dostavlja od strane direktora javnog preduzeća ministarstvu nadležnom za to javno preduzeće, odnosno nadležnom organu uprave, a rukovodilac odjela za internu reviziju plan poslovanja dostavlja glavnom revizoru.

Imajući u vidu plan poslovanja javnih preduzeća, ciljeve i planirane aktivnosti, sva lica koja imaju legitiman interes u poslovanju javnih preduzeća bi trebala da imaju uvid u sve navedeno, a putem izvještaja o radu javnih preduzeća. Stoga, u FBiH-u, u vezi sa članom 2a stav 3 ZJP-a u kojem se navodi, između ostaloga, da se „obavljanje djelatnosti od javnog društvenog interesa zasniva se na sljedećim principima: b) slobodnog pristupa informacijama,” donešena je Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima („Sl. novine FBiH“, broj 41/13), koja u članu 6. propisuje da se „Informacije o transparentnosti finansijskih odnosa čija se javnost zahtijeva ovom uredbom objavljuju se u zabilješkama uz finansijski izvještaj. Informacije se objavljuju na internet stranici javnih preduzeća ili na drugi odgovarajući način“. Dalje, u čl. 3, 4, 5 i dalje Uredbe se detaljnije navodi koje su to obaveze javnih preduzeća i koje su to informacije koje se trebaju učiniti dostupnim javnosti.

Izvještaj o radu i poslovanju koji skupština javnog preduzeća podnosi nadležnim organima se odnosi na realizaciju trogodišnjeg plana poslovanja javnog preduzeća (čl. 22 do 24.), a koji predstavlja osnov poslovnih aktivnosti javnog preduzeća. Zakonom je dozvoljeno razmatranje, revidiranje i usaglašavanje plana poslovanja u slučajevima potrebe, a u skladu sa prethodno postavljenim ciljevima, kao što je zakonom predviđeno da skupština javnog preduzeća izvještaj

o radu i poslovanju javnog preduzeća podnosi općinskom/gradskom vijeću, skupštini kantona, odnosno Parlamentu FBiH najmanje jednom godišnje.

Imenovanje Skupštine

Članovi skupštine javnog preduzeća mogu biti izabrani putem javnog poziva ili direktno od strane organa koje je i osnovalo javno preduzeće.

1. Javni poziv

Ukoliko se članovi skupštine biraju javnim pozivom, biraju se u skladu sa odredbama Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, putem javnog oglašavanja upražnjene pozicije (član 8.) od strane komisije za izbor. Sami članovi komisije za izbor bivaju imenovani od strane ministra ili drugog lica ili organa u čijoj je nadležnosti to javno preduzeće (član 9.).

Imenovanje i rad Komisije

Prilikom imenovanja komisije za izbor vodi se računa o zakonu ili statutu na osnovu kojeg je osnovano javno preduzeće. Naime, ako je u zakonu ili statutu o osnivanju javnog preduzeća propisan posebni postupak izbora ili sastava komisije za izbor na pozicije u tom javnom preduzeću, tada se postupa po odredbama tog zakona ili statuta. Uz to, ako je javno preduzeće u kojem se vrši imenovanje komisije u cjelokupnom vlasništvu nadležnog organa, te nadležni organ ima potpuno ovlaštenje za imenovanje u javnom preduzeću, tada ministar ili drugo lice ili organ u čijoj je nadležnosti takvo javno preduzeće samostalno imenuje komisiju za izbor. No, ukoliko je u zakonu ili statutu propisano da i drugi organ ima ovlaštenje za imenovanje svojih predstavnika u javno preduzeće, tada ministar ili drugo lice ili organ u čijoj je nadležnosti javno preduzeće imenuje komisiju za izbor za one predstavnike za koje je nadležan i provodi postupak u skladu sa ovim zakonom.

Kad je u pitanju sam rad komisije za izbor, komisija, u skladu sa članom 10-12. Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, a nakon provedenog intervjua i na osnovu u potpunosti dokumentovanih odluka svakog člana komisije, putem pismene preporuke predlaže ministru ili drugom licu ili organu u čijoj je nadležnosti javno preduzeće rang-listu sa najboljim kandidatima na razmatranje. Pri tome se smatra da je kandidat koji je prvi na rang-listi i kojeg je preporučila većina članova komisije za izbor najuspješnije prošao otvorenu konkurenciju.

Komentar: Utjecaj politike u proces izbora i imenovanja kandidata u skupštini javnog preduzeća vidljiv je u činjenici da komisijom za izbor kandidata upravljaju pojedinci iz resornih ministarstava ili organa u čijoj je nadležnosti javno preduzeće, koji biraju i imenuju članove komisije, koja dalje bira članove skupštine javnog preduzeća kao jednog od organa upravljanja u javnom preduzeću.

Tako može doći do toga da sam proces imenovanja bude vrlo politizovan, te da u najvećoj mjeri zavisi od dogovora političkih partija koje participiraju u vlasti. Ukoliko dođe do takve politizacije u prvom koraku, pri izboru i imenovanju članova skupštine javnog preduzeća, ista se nastavlja, neminovno, i u drugom koraku, prilikom izbora i imenovanja članova nadzornih odbora i menadžmenta (uprava) javnih preduzeća.

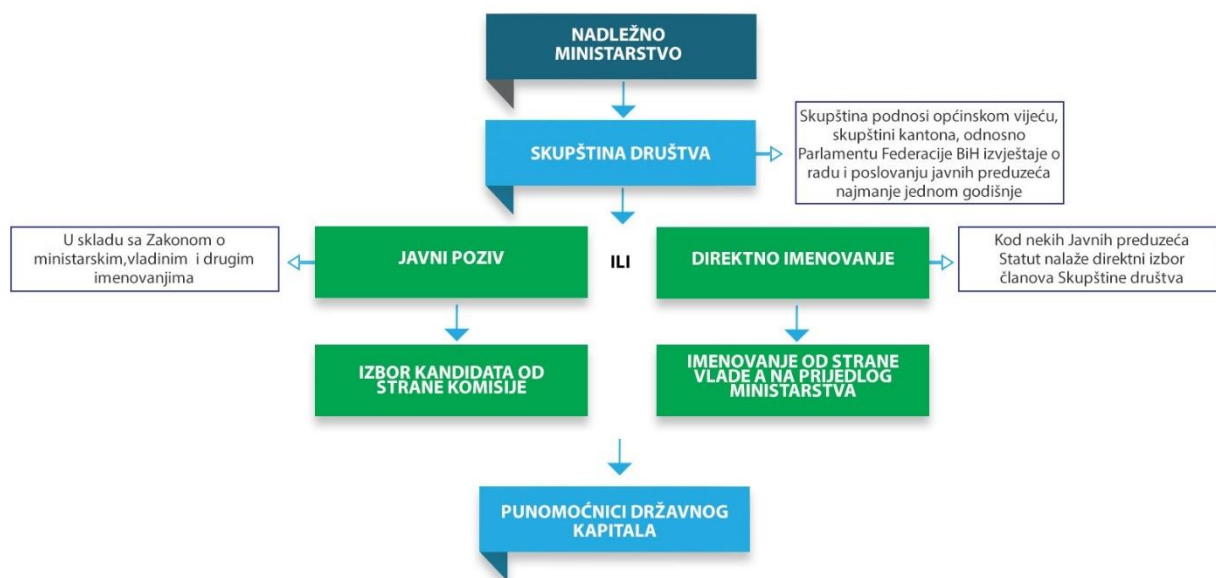
Uz to, kad je u pitanju preporučena rang-lista uspješnih kandidata za članove skupštine javnog preduzeća, ostavlja se i mogućnost da ministar ili drugo lice ili organ u čijoj je nadležnosti javno preduzeće može, a prilikom izbora kandidata, ukoliko ima opravdane razloge da vjeruje da principi i procedure utvrđene Zakonom o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima nisu ispoštovani, ili da bi imenovanje nekog od kandidata dovelo do sukoba interesa, uzeti u razmatranje za imenovanje i kandidate koji su rangirani kao slijedeći na listi sa užim izborom (neovisno o tome kako su prethodno rangirani od strane komisije za izbor).

2. Direktno od strane Osnivača javnog preduzeća:

Uz navedeno imenovanje članova Skupštine putem javnog poziva za upražnjene pozicije, u javnom preduzećima čiji je Osnivač nadležni organ, primjerice skupština kantona, Osnivač odlučuje o statusnim promjenama tog javnog preduzeća, i to putem svojih punomoćnika koji čine Skupštinu javnog preduzeća.²¹ Naime, u takvim situacijama funkciju skupštine javnog preduzeća vrše punomoćnici, za koje punomoć za učešće u radu i odlučivanju same skupštine, a na prijedlog nadležnog ministarstva, daje upravo Osnivač, odnosno Vlada Kantona, i to posebno za svaku sjednicu skupštine. Nadležno ministarstvo predlaže punomoćnike državnog kapitala koji prilikom odlučivanja raspolažu sa brojem glasova koji pripada državnom kapitalu. Prije odlučivanja imenovani punomoćnik je dužan pribaviti mišljenje organa koji je i izdao punomoć, ukoliko odlučuje o pitanjima iz člana 234. Zakona o privrednim društvima FBiH-a.²²

²¹ Primjerice: Vidjeti Statut Kantonalnog javnog komunalnog preduzeća (dalje: KJKP) „Sarajevogas“ d.o.o. Sarajevo, dostupno na <http://www.sarajevogas.tech.ba/wordpress/wp-content/uploads/2020/01/Statut2019.pdf>

²² Član 234., Pitanja o kojima odlučuje skupština: Skupština dioničkog društva odlučuje o: a) povećanju i smanjenju osnovnog kapitala; b) emisiji novih dionica postojeće ili nove klase i emisiji obveznica i drugih dužničkih vrijednosnih papira; c) ograničenju ili isključenju prava preče kupovine novih dionica u okviru odluke o emisiji novih dionica postojeće ili nove klase; d) usvajanju godišnjeg izvještaja o poslovanju društva koji uključuje finansijski izvještaj i izvještaje revizora, nadzornog odbora i odbora za reviziju; e) rasporedu dobiti i isplati dividende; f) načinu pokrića gubitka; g) spajanju sa drugim društvima i pripajanju drugih društava dioničkom društvu ili dioničkog društva drugom društvu; h) promjeni oblika i podjeli dioničkog društva; i) prestanku dioničkog društva sa



Slika 4 - Imenovanje skupštine društva u javnim preduzećima u FBiH

Komentar: Utjecaj politike u proces izbora i imenovanja članova skupštine javnog preduzeća još je i vidljiviji u primjerima gdje direktno vlada, putem nadležnog ministarstva, imenuje punomoćnike, koji dalje, imajući potpunu saglasnost navedenih organa odlučuju o najznačajnijim pitanjima vezanim za upravljanje i poslovanje javnim preduzećima, i to o usvajanju godišnjeg izvještaja o poslovanju javnog preduzeća koji uključuje finansijski izvještaj i izvještaje revizora, nadzornog odbora i odbora za reviziju; zatim o izboru i razrješenju članova nadzornog odbora pojedinačno; izboru vanjskog revizora; izboru i razrješenju članova odbora za reviziju pojedinačno; te o drugim pitanjima bitnim za poslovanje javnog preduzeća, u skladu sa zakonom i statutom.

provođenjem likvidacije i o odobravanju početnog likvidacionog bilansa i završnog računa po okončanju postupka likvidacije; j) kupovini, prodaji, zamjeni, uzimanju ili davanju u lizing, uzimanju ili davanju kredita i drugim transakcijama imovinom, direktno ili posredstvom supsidijarnih društava u toku poslovne godine u obimu većem od 33% knjigovodstvene vrijednosti imovine dioničkog društva po bilansu stanja na kraju prethodne godine, na prijedlog uprave i nadzornog odbora; k) izboru i razrješenju članova nadzornog odbora pojedinačno; l) izboru vanjskog revizora; m) izboru i razrješenju članova odbora za reviziju pojedinačno; n) osnivanju, reorganizaciji i likvidaciji supsidijarnih društava i odobravanju njihovih statuta; o) naknadama članova nadzornog odbora i odbora za reviziju; p) izmjenama i dopunama odredaba statuta koje se ne odnose na pitanja iz tač. a), b), g) i h) ovog člana ili druga pitanja o kojima, u skladu sa zakonom ili statutom društva, skupština donosi posebne odluke čiji pravni učinak uključuje izmjenu odgovarajućih odredaba statuta društva; r) izuzimanju stalnih sredstava u privrednim društvima; s) drugim pitanjima bitnim za poslovanje dioničkog društva, u skladu sa zakonom i statutom dioničkog društva.

Nadzorni odbor javnog preduzeća

Prema članu 8. (uz nadležnosti utvrđene Zakonom o privrednim društvima) i nadležnosti koje se odnose na poslovničke, kodeks, nabavke i sl., nadzorni odbor donosi i odluke o:

1. izboru kandidata odbora za reviziju i podnosi prijedlog za njegovo imenovanje Skupštini,
2. daje mišljenje skupštini o prijedlogu uprave za raspodjelu dobiti, i
3. daje upute direktoru za provođenje preporuka u vezi sa uočenim nepravilnostima.²³

Funkciju kontrole/nadzora nad radom javnog preduzeća vrši upravo nadzorni odbor, koji, između ostalog, osigurava i izradu i provedbu odgovarajućih akata javnog preduzeća i nadzire upravu/menadžment u primjeni preporuka odbora za reviziju. Nadzorni odbor sastoji se od najmanje tri člana, a, u dioničkim društvima, jedno mjesto u nadzornom odboru pripada kandidatu sa najvećim brojem glasova iz skupštine koji je bio kandidovan od dioničara sa najmanje 5% dionica sa pravom glasa. Potrebno je naglasiti da Zakon o privrednim društvima FBiH, u članovima 248. i 252., postavlja određena ograničenja prilikom imenovanja članova nadzornog odbora, kao i da propisuje nespojivost funkcija.²⁴

U izmjenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima iz 2008. godine, član 7., u kojem je pisalo da se prilikom imenovanja članova nadzornog odbora primjenjuju odredbe Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine²⁵ i odredbe Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine²⁶, je brisan, te se, a u skladu sa članom 247. Zakona o privrednim društvima FBiH, postupak imenovanja i razrješenja članova

²³ U skladu sa Zakonom o javnim preduzećima (čl. 8), pored nadležnosti utvrđenih Zakonom o privrednim društvima, Nadzorni odbor ima i slijedeće nadležnosti: a) (brisan); b) priprema poslovničke i predlaže ih skupštini; c) priprema etički kodeks i predlaže ga skupštini; d) vrši izbor kandidata odbora za reviziju i podnosi prijedlog za njegovo imenovanje skupštini; e) razmatra provedbeni propis za postupak nabavke i nadzire njegovo provođenje; f) daje mišljenje skupštini o prijedlogu uprave za raspodjelu dobiti; g) (brisan); h) daje ovlaštenja za aktivnosti koje su ograničene na osnovu odredaba ovog Zakona; i) daje upute direktoru za provođenje preporuka u vezi sa uočenim nepravilnostima.

²⁴ Prema članu 248. „Predsjednik i član Nadzornog odbora ne može biti lice: a) osuđivano za krivično djelo i za prekršaj nespojiv sa dužnošću u nadzornom odboru, pet godina od dana pravomoćnosti presude, isključujući vrijeme zatvorske kazne; b) kojem je presudom suda zabranjeno obavljanje aktivnosti u nadležnosti nadzornog odbora“, dok, prema član 252., a koji se odnosi na nespojivost funkcija i stručno usavršavanje „Dioničar sa 50% i više dionica, direktor i član uprave bilo kojeg dioničkog društva kao i vlasnik sa 50% i više vlasništva, direktor i član uprave bilo kojeg društva sa ograničenom odgovornošću ne može biti predsjednik i član nadzornog ili upravnog odbora imenovan ispred državnog kapitala u društvima sa učešćem državnog kapitala ili fondovima, agencijama, komisijama i drugim pravnim licima osnovanim od Vlade Federacije ili Parlamenta Federacije (u daljnjem tekstu: institucije). (2) Predsjednik ili član nadzornog ili upravnog odbora društva sa učešćem državnog kapitala ili institucije ne može istovremeno biti predsjednik ili član nadzornog ili upravnog odbora drugog društva ili institucije. (3) Predsjednik i članovi nadzornog odbora i članovi uprave privrednog društva sa učešćem državnog kapitala i predsjednici i članovi nadzornih odbora privrednih društava u kojima učešće državnog kapitala nije većinsko, a koji su u nadzorni odbor kandidovani ispred državnog kapitala, dužni su proći odgovarajuće stručno usavršavanje u skladu sa Uredbom o usavršavanju predsjednika i članova nadzornih odbora i uprava privrednih društava sa učešćem državnog kapitala.“

²⁵ Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 12/03, 34/03 i 65/13)

²⁶ Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 13/02)

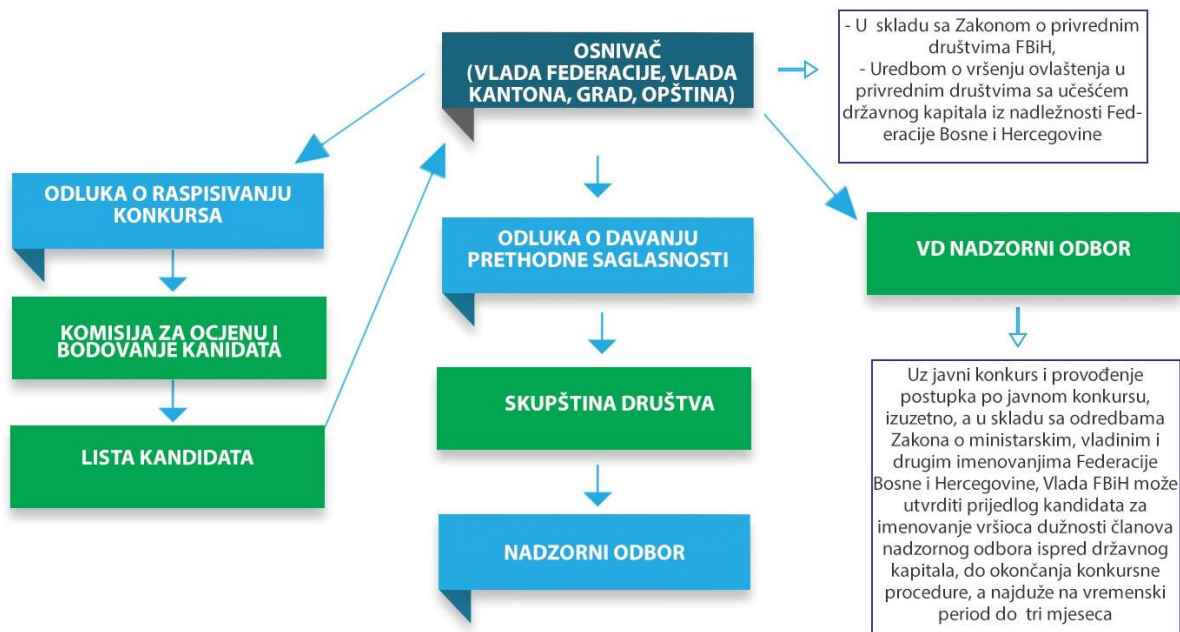
nadzornog odbora, kao i ostala pitanja koja se odnose na upravljanje u društvima sa učešćem državnog kapitala uređuje Uredbom o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine (dalje: Uredba).

Analizirajući navedenu Uredbu postupak izbora i nominovanja za imenovanje članova nadzornih odbora ispred državnog kapitala, u skladu sa odredbama Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH-a, pokreće Vlada FBiH-a, odlukom o raspisivanju javnog konkursa. S tim u vezi Vlada FBiH formira komisiju od neparnog broja članova koja ima zadatak da analizira valjanost dostavljene dokumentacije od strane kandidata, obavi intervju, te nakon okončanog postupka sačini listu kandidata koji ispunjavaju tražene uslove, kao i zapisnik koji sadrži sve aktivnosti i radnje obavljene od strane komisije. Takvu listu, sa rangiranim kandidatima, skupa sa zapisnikom i kopijom svih prijava kandidata i dostavljenih dokaza, komisija dostavlja Vladi FBiH-a na izbor i imenovanje. Na temelju liste kandidata, Vlada FBiH donosi odluku o davanju prethodne saglasnosti nadležnom organu javnog preduzeća (skupštini) za razrješenje dužnosti članova nadzornog odbora kojima je istekao mandat i odluku o davanju prethodne saglasnosti nadležnom organu javnog preduzeća (skupštini) za imenovanje novih članova nadzornog odbora.²⁷ U skladu sa odlukom o davanju prethodne saglasnosti nadležnom organu javnog preduzeća (skupštini) za imenovanje novih članova nadzornog odbora, skupština javnog preduzeća sa učešćem državnog kapitala će donijeti odluku o imenovanju članova nadzornog odbora. Za člana nadzornog odbora privrednog društva ispred državnog kapitala ne može biti nominirana osoba koja ne ispunjava opće i posebne uslove utvrđene raspisanim javnim konkursom.

Uz javni konkurs i provođenje postupka po javnom konkursu, izuzetno, a u skladu sa odredbama Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH, Vlada FBiH-a može utvrditi prijedlog kandidata za imenovanje vršioca dužnosti članova nadzornog odbora ispred državnog kapitala, do okončanja konkursne procedure, a najduže na vremenski period do tri mjeseca, počev od dana stupanja na snagu odluke skupštine o imenovanju članova nadzornog odbora.

Iz zakonske regulative u FBiH-u može se zaključiti da nema specifičnih odredbi da struktura nadzornog odbora treba da obezbjeđuje da u nadzornom odboru članovi budu osobe sa specifično određenim vještinama, znanjima, iskustvima, zvanjima i sl., a posebno imajući u vidu značaj djelatnosti kojima se javna preduzeća bave, odnosno radi čijeg obavljanja su i osnovana.

²⁷ O načinu i razlozima razrješenja članova Nadzornog odbora vidjeti stranice 17. i 18.



Slika 5 - Način izbora članova nadzornih odbora u javnim preduzećima u FBiH

Komentar: Iako, u pozitivnoj legislativi, postoje neki zahtjevi za profesionalnim kompetencijama članova nadzornog odbora (primjerice stručna sprema, radno iskustvo i sl.), ipak ti zahtjevi za kompetentnost smatraju se slabo definisanim, uslovi i kriteriji za izbor i imenovanje su često uopšteni i čak se ni ne razlikuju u odnosu na različite sektore u kojima se nalaze i posluju javna preduzeća. Stoga, u većini javnih preduzeća, postojeća praksa ukazuje na to da bez obzira na formalnu regulisanost, u kojoj država kao vlasnik ili većinski vlasnik „bira“ nadzorne odbore na temelju javnih konkursa, a koji potom dalje „biraju“ direktora i članove uprave javnog preduzeća, očigledno je da, u tom procesu, u praksi, postoji veliki uticaj politike na imenovanje članova nadzornih odbora, odnosno, da država ili, bolje reći, vladajuća politička partija, kao „vlasnik“ upravljaju javnim preduzećima i to preko svojih „povjerenika“, članova nadzornih odbora. Ukoliko se na takav način imenuju članovi nadzornih odbora, jasno je da postoji mogućnost da isti neće djelovati neovisno i u najboljem interesu javnog preduzeća, da će njihovo djelovanje biti partijski orijentisano, odnosno da će najčešće djelovati samo sa ciljem dobijanja naknade i ispunjavanja partijskih težnji, obzirom da nemaju niti adekvatno znanje, niti svijest o unaprjeđenju poslovanja javnog preduzeća, kao ni o zaštiti javnog interesa i javnog dobra.

Uz navedeno, praksa ukazuje i na to da, iako je propisana procedura izbora i imenovanja članova nadzornih odbora, da se iste često krše, te da, uslijed promjena vladajućih struktura, političkih partija i njihovih dogovora, dolazi često i do nezakonitih smjena članova uprave, što rezultira i sudskim sporovima, te presudama i obeštećenjima.

Kad je u pitanju sam rad nadzornog odbora, ono što je od iznimne važnosti, a što se u praksi najčešće ne provodi, jeste blagovremeno dostavljanje Vladi FBiH pisanog izvještaja o radu nadzornog odbora od strane predsjednika nadzornog odbora, a za što ima obavezu najmanje jednom tromjesečno. I predsjednik i članovi nadzornih odbora imenovani ispred državnog kapitala dužni su postupati u skladu sa interesima vlasnika kapitala.

Uprava/menadžment – direktor i izvršni direktori

Upravljanje u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini može se okarakterisati kao dvoslojni sistem, u kojem postoji klasična podjela organa uprave na nadzorni odbor (organ koji vrši nadzor nad poslovanjem javnog preduzeća) i upravu/menadžment (organ koji vrši operativno upravljanje javnim preduzećem).

Zakonski okvir, na svim nivoima, u velikoj je mjeri regulisao i propisao način upravljanja u javnim preduzećima, definišući ključne organe upravljanja i njihove nadležnosti.

Tako se, u Zakonu o javnim preduzećima FBiH-a, u članu 11., navodi da je uprava, a pored nadležnosti utvrđenih u Zakonu o privrednim društvima i nadležnosti vezanih za provedbu etičkog kodeksa, izradu i provedbu propisa za postupak nabavki i pripreme za prijedlog o raspodjeli profita, nadležna i za:

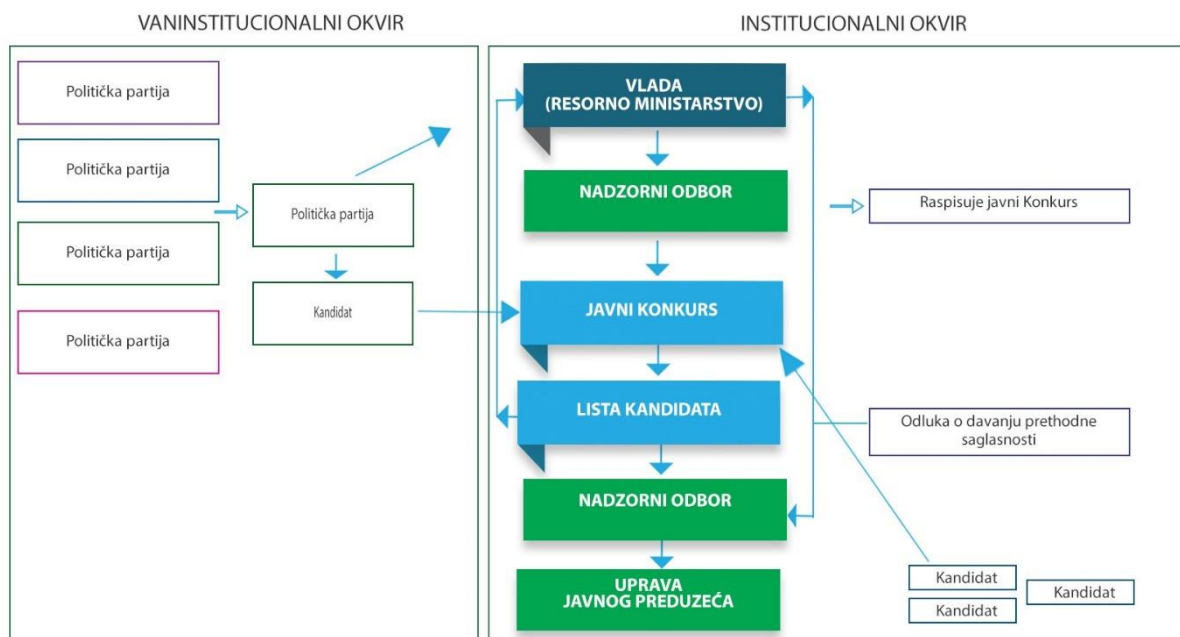
1. izvještavanje nadzornog odbora na zahtjev nadzornog odbora;
2. izradu i nadgledanje realizacije planova poslovanja;
3. zapošljavanje i otpuštanje zaposlenika u skladu sa postupcima utvrđenim u poslovniku ili poslovnica te važećim zakonima.

Sam izbor i imenovanje uprave je također regulisan pravoshodno u Zakonu o javnim preduzećima FBiH-a, gdje je navedeno da upravu bira nadzorni odbor većinom glasova na osnovu javnog konkursa iz reda kandidata koji po menadžerskim znanjima i iskustvu najbolje odgovaraju za izvršenje operativnih i poslovnih potreba javnog preduzeća, te da u upravu ne mogu biti imenovana lica koja vrše funkciju u političkim strankama. Nadzorni odbor je svojevrsna veza između države, kao vlasnika, i menadžmenta, kao organa upravljana u javnom preduzeću, te sam nadzorni odbor ima ulogu uspostavljanja ravnoteže između interesa države i menadžmenta.

Uz to, a prema Zakonu o privrednim društvima, postupak izbora, imenovanja, razrješenja, sastav i način odlučivanja uprave, utvrđuje se statutom svakog javnog preduzeća pojedinačno. Tako, a u skladu sa Uredbom o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH izbor kandidata za članove uprave javnih preduzeća vrši organ utvrđen statutom tog privrednog društva (nadležni organ: nadzorni odbor) na osnovu objavljenog javnog konkursa, u skladu sa općim i posebnim uslovima utvrđenim zakonom i statutom privrednog društva. Nakon okončanog postupka izbora kandidata, nadležni organ sačinjava i

dostavlja Vladi FBiH listu kandidata koji ispunjavaju tražene uslove i zapisnik koji sadrži sve aktivnosti i radnje obavljene od strane nadležnog organa, na izbor i nominovanje. Kao i kod izbora članova nadzornog odbora, na temelju takve liste, Vlada FBiH donosi odluku o davanju prethodne saglasnosti nadležnom organu javnog preduzeća za imenovanje članova uprave. U skladu sa ovom odlukom nadležni organ/nadzorni odbor javnog preduzeća dužan je donijeti odluku o imenovanju članova uprave.

Članovi uprave se biraju na četiri godine, a njihov položaj, ovlaštenja, odgovornosti i prava se uređuju ugovorom.



Slika 6 - Način izbora uprave/menadžmenta u javnim preduzećima u FBiH

Prema Zakonu o privrednim društvima, član 263., uprava u javnom preduzeću je ta, koja organizuje rad i rukovodi poslovanjem, zastupa i predstavlja javno preduzeće i odgovara za zakonitost njegovog poslovanja. Upravu čini direktor, ili direktor i jedan ili više izvršnih direktora. Direktor predsjedava upravom, rukovodi poslovanjem, zastupa i predstavlja društvo i odgovara za zakonitost poslovanja.

Razrješenje članova nadzornih odbora i članova uprave

Poput izbora, imenovanja i razrješenja članova nadzornog odbora javnih preduzeća, i na razrješenje članova uprave javnih preduzeća primjenjuju se odredbe Zakona o privrednim društvima FBiH. Prema njima se način razrješenja članova uprave i prije isteka mandata na koji

su imenovani, utvrđuje statutom društva, te se, u tom slučaju, primjenjuju odredbe Zakona o privrednim društvima koje se, pravoshodno, odnose na nadzorni odbor kao organ upravljanja.²⁸

S tim u vezi, skupština društva je ta koja može razriješiti predsjednika i članove nadzornog odbora i prije isteka perioda na koji su imenovani kad:

- a) nadzorni odbor ili pojedini njegov član izgubi povjerenje;
- b) skupština odbije usvojiti godišnji izvještaj, koji uključuje finansijski izvještaj i izvještaje revizora, nadzornog odbora i odbora za reviziju;
- c) skupština utvrdi odgovornost predsjednika i članova nadzornog odbora za štetu koju je pretrpilo javno preduzeće;
- d) i u drugim slučajevima utvrđenim statutom.

Sam postupak imenovanja i razrješenja nadzornog odbora i ostala pitanja koja se odnose na upravljanje u javnim preduzećima uređuje se Uredbom o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH. U slučaju razrješenja dužnosti člana nadzornog odbora imenovanog ispred državnog kapitala prije isteka mandata, novoimenovanom članu nadzornog odbora ispred državnog kapitala mandat može trajati do isteka mandata članova nadzornog odbora koji su imenovani prilikom imenovanja cijelog nadzornog odbora, a nisu razriješeni.

U slučaju razrješenja dužnosti člana uprave javnog preduzeća prije isteka mandata, nadzorni organ dužan je prije imenovanja člana uprave pribaviti prethodnu saglasnost Vlade FBiH-a za njegovo imenovanje na mandatni period koji može trajati samo do isteka mandata članova uprave koji su imenovani prilikom imenovanja cijele uprave, a nisu razriješeni. Izuzetno, bez provođenja javnog konkursa, Vlada FBiH može donijeti odluku o davanju prethodne saglasnosti nadzornom odboru javnog preduzeća za razrješenje dužnosti člana uprave i odluku o davanju prethodne saglasnosti nadzornom organu tog javnog preduzeća za imenovanje vršioca dužnosti člana uprave do okončanja konkursne procedure, a najduže na vremenski period do dvanaest mjeseci.

Komentar: Ključno pitanje, kao i kod imenovanja članova nadzornog odbora, jeste kako smanjiti politizaciju u procesima imenovanja članova uprave i onemogućiti da koalicione vlade u raspodjeli moći dijele i funkcije u javnim preduzećima, a samim time omogućiti izbor neovisnih i stručnih, najboljih kandidata, koji će osigurati uspješan rad organa upravljanja, i spriječiti moguća štetna ponašanja uprava javnih preduzeća, te djelovanja istih isključivo u njihovom interesu i za njihov račun.

Odvajanje uprave/menadžmenta od vlasništva jedan je od najvažnijih, pa time i nezaobilaznih, internih mehanizama sistema korporativnog upravljanja. Formalno-pravno, u FBiH-u, uprava jeste odvojena od vlasništva, ali, u sistemu u kojem direktora uprave imenuje nadzorni odbor, a direktor predlaže izvršne direktore koje dalje nadzorni odbor imenuje, jasno je da se upravo kroz nadzorni odbor, i relacije „vlasnik/država-nadzorni odbor“ i „nadzorni odbor-uprava“, vrši direktna kontrola i utjecaj vlasnika/države na poslovanje javnog preduzeća kojem je osnivač ili suosnivač.

Uz to, i problem neefikasnih direktora vrlo je izražen, gdje postoji mogućnost da direktori, u praksi, pokušavaju da kratkoročno, a na štetu javnog preduzeća i bez odgovarajućih sankcija, ostvare dobar poslovni, pa i politički, odnosno stranački rezultat, čime bi dobili ugovoreni postotak ukupne dobiti javnog preduzeća, za nekoliko godina se obogatili na račun i na štetu javnog preduzeća kojima upravljaju, omogućili i dobit političkoj partiji koja je na vlasti i u čije ime i za čiji račun djeluje, te tako oštetili samo javno preduzeće i onemogućili mu optimalan razvoj.

Odbor za reviziju

Jedan od organa javnih preduzeća u FBiH-u, a prema Zakonu o javnim preduzećima FBiH-a, je i odbor za reviziju.

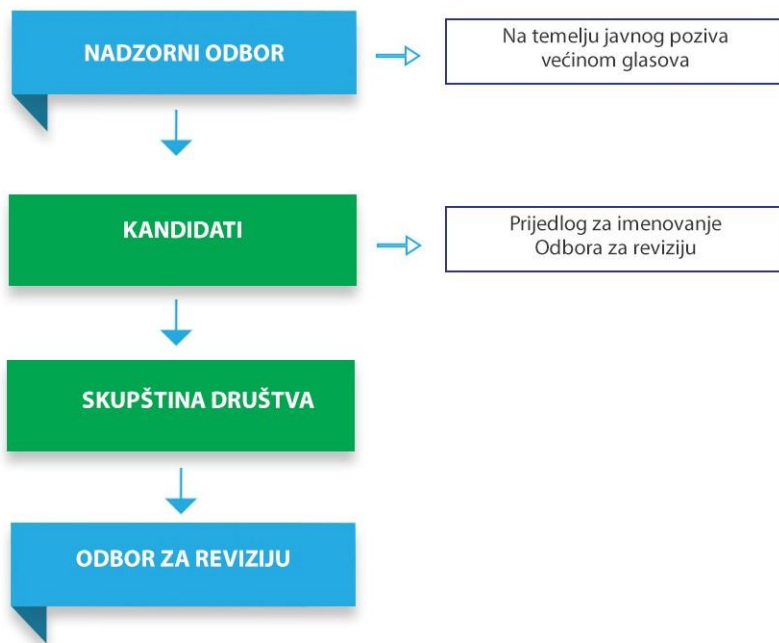
Primarna funkcija odbora za reviziju, u kontekstu njihovog pozicioniranja u javnim preduzećima, je nadzor nad funkcijom interne revizije, sistemom internih kontrola povezanih sa poslovnim rizicima, objavljivanje finansijskih izvještaja i drugih finansijskih informacija, nadgledanje mogućeg sukoba interesa, poštivanje revizorske etike i sprječavanje prevara, nadzor nad doprinosima, primanjima, informacionim sistemom i drugim aspektima poslovanja po zahtjevu nadzornog odbora, odnosno direktora. Jedna od osnovnih dužnosti odbora za reviziju u javnim preduzećima, a utvrđena zakonom, je:

- imenovanje vanjskog revizora, te
- imenovanje direktora odjeljenja za internu reviziju, ukoliko, u skladu sa propisima, državni revizor na izvrši imenovanje u roku koji je predviđen zakonom.

Ne umanjujući značaj prethodnih, ključne aktivnosti odbora za reviziju su razmatranje godišnje studije rizika i plana revizije, te razmatranje studije rizika i plana revizije u koordinaciji sa državnim revizorom, zatim obezbjeđenje da odjeljenje za internu reviziju izvrši svoj posao u skladu sa planom revizije, obezbjeđenje da interne kontrole preduzeća budu adekvatne i da funkcionišu onako kako je predviđeno, podnošenje nadzornom odboru mjesečnih izvještaja o svojim sastancima, te konsultacije sa državnim revizorom u pogledu neovisne revizorske organizacije ili stručne grupe koja treba da vrši pregled i kontrolu rada odjeljenja za internu reviziju.²⁹

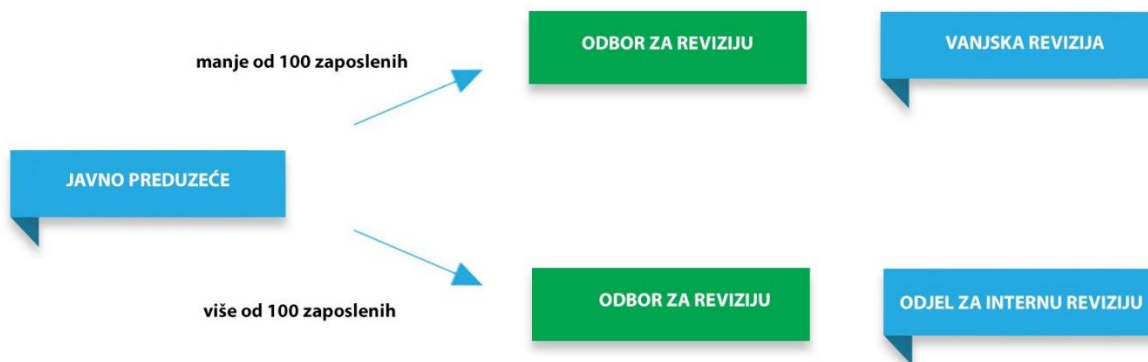
Stoga, imajući u vidu značaj revizije u javnom preduzeću, kao elementa unutrašnje kontrole poslovanja, koja bi trebala da pomogne javnom preduzeću da na sistematičan, efektivan i zakonit način ostvari postavljene ciljeve, od ključnog značaja je i sam izbor kandidata za odbor za reviziju. Izbor kandidata odbora za reviziju vrši nadzorni odbor javnog preduzeća, većinom glasova na temelju javnog konkursa, s tim da odabire lica koja su najkvalifikovanija za tu funkciju, te podnosi prijedlog za imenovanje odbora za reviziju skupštini javnog preduzeća.

²⁹ Božić, R., Zbornik radova korporativno upravljanje u BiH, Revicon, 2009., str 309-310.



Slika 7 - Način izbora kandidata odbora za reviziju u javnim preduzećima u FBiH

U javnim preduzećima koja zapošljavaju više od 100 radnika formira se i odjel za internu reviziju, a u preduzećima koja zapošljavaju manje od 100 radnika formira se odbor za reviziju i angažuje nezavisni revizor koji podnosi godišnji izvještaj o izvršenoj reviziji javnog preduzeća na internet stranici javnog preduzeća, odnosno njegovog većinskog vlasnika. Odbor za reviziju daje preporuke koje je uprava javnog preduzeća dužna da primjeni, u vremenskim rokovima koje je utvrdio odbor za reviziju.



Slika 8 - Formiranje tijela za reviziju u javnim preduzećima u FBiH

U skladu sa važećim propisima o vladinim i ministarskim imenovanjima glavni revizor ima pravo da imenuje lice na funkciju direktora odjela za internu reviziju koji će vršiti funkciju člana odbora za reviziju, bez prava glasa u ovom organu, a javno preduzeće je to koje snosi troškove imenovanja direktora odjela za internu reviziju. Direktora odjela za internu reviziju kojeg imenuje glavni revizor organi javnog preduzeća ne mogu smijeniti bez prethodnog pisanog odobrenja glavnog revizora. Nakon razrješenja direktora odjela za internu reviziju glavni revizor ima opet pravo da imenuje novog direktora odjela za internu reviziju u skladu sa važećim propisima. U slučaju da direktor kojeg postavi glavni revizor podnese ostavku ili bude razriješen sa funkcije u javnom preduzeću, odbor za reviziju dužan je u roku od 30 dana o tome obavijestiti glavnog revizora. Pored toga, odbor za reviziju je dužan:

- a) imenovati vanjskog revizora;
- b) imenovati direktora odjela za internu reviziju na osnovu javnog konkursa za izbor tehnički najbolje kvalifikovanog kandidata, ukoliko Ured glavnog revizora nije upoznao javno preduzeće sa svojom namjerom da izvrši imenovanje u roku od 30 dana od dana kada je glavni revizor obaviješten o razrješenju direktora odjela za internu reviziju;
- c) razmotriti godišnju studiju rizika i plan revizije u kojima su prikazane pojedinosti u pogledu rizičnih područja i revizija koje će se izvršiti, te osigurati da prijavljena pitanja budu bez odlaganja i na odgovarajući način korigovana;
- d) razmotriti navedenu studiju rizika i plan revizije i postići sporazum sa glavnim revizorom po pitanju obrade, isključivo u slučaju kada je glavni revizor imenovao direktora odjela za internu reviziju javnog preduzeća;
- e) osigurati da odjel za internu reviziju izvrši svoj posao u skladu sa planom revizije;
- f) osigurati da interne kontrole u javnom preduzeću budu adekvatne i da funkcioniraju kako je predviđeno;
- g) podnositi nadzornom odboru sažete mjesečne izvještaje o svojim sastancima svakog mjeseca;
- h) konsultovati se sa glavnim revizorom u pogledu nezavisne revizorske organizacije ili strukovne stručne grupe koja vrši stručno unutrašnje strukovno ocjenjivanje odjela za internu reviziju svake dvije do tri godine;
- i) osigurati da odjel za internu reviziju obavlja svoje obaveze u skladu sa međunarodnim revizijskim standardima.

Da bi odjel za reviziju u javnom preduzeću bio operativan, te da bi mogao adekvatno obavljati zakonom utvrđene dužnosti, direktor odjela za internu reviziju dužan je i odgovoran da uspostavi odjel za internu reviziju odgovarajućeg obima, te da ima isključivu odgovornost za izbor i rukovođenje licima zaposlenim u navedenom odjelu. S tim u vezi, uprava javnog preduzeća je dužna da osigura adekvatne prostorije, s ciljem da se omogući operativnost odjela za internu reviziju i neometano obavljanje svog posla; kao i da osigura da, bez izuzetka, odjel za

internu reviziju ima potpun i cjelovit uvid u svu evidenciju javnog preduzeća potrebnu za obavljanje poslova.

Odjel za internu reviziju odgovoran je da:

- a) podnosi godišnju studiju rizika i plan revizije odboru za reviziju u kojima je sadržan detaljan prikaz rizičnih područja i revizija koje će biti izvršene;
- b) podnosi izvještaj o obavljenim revizijama i preporuke odboru za reviziju putem direktora odjela za internu reviziju; i
- c) obavlja svoje dužnosti u potpunom skladu sa međunarodnim revizijskim standardima.

Uz to potrebno je navesti da je cjelokupno osoblje odjela za internu reviziju sastavljeno od zaposlenika javnog preduzeća, s tim da direktor odjela za internu reviziju ne može biti zaposlenik javnog preduzeća, ali da će za usluge koje pruža javnom preduzeću biti shodno tome nagrađen od tog preduzeća i u skladu sa odgovarajućim tarifama u slučaju da se one mogu dobiti iz Ureda glavnog revizora ili ministarstva u čijoj nadležnosti se javno preduzeće nalazi.

Pored Zakona o javnim preduzećima FBiH-a, kojim je na nivou FBiH-a propisana interna revizija, i kojim se uspostavljaju pomenuti odjel i odbor za reviziju, također, interna revizija i obaveza provođenja iste u javnim preduzećima u FBiH-u propisana je i Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH³⁰. U vezi sa tim zakonom, nadležnosti interne revizije su:

- a) identifikacija rizika, ocjena rizika i upravljanje rizikom od uprave organizacije;
- b) ispunjavanje zadataka i postizanje definisanih ciljeva organizacije;
- c) ekonomična, efikasna i djelotvorna upotreba resursa;
- d) usklađenost sa uspostavljenim politikama, procedurama, zakonima i regulativama;
- e) čuvanje sredstava organizacije od gubitaka kao rezultata svih vidova nepravilnosti; i
- f) čuvanje integriteta i vjerodostojnosti informacija, računa i podataka, uključujući procese internog i eksternog izvještavanja.

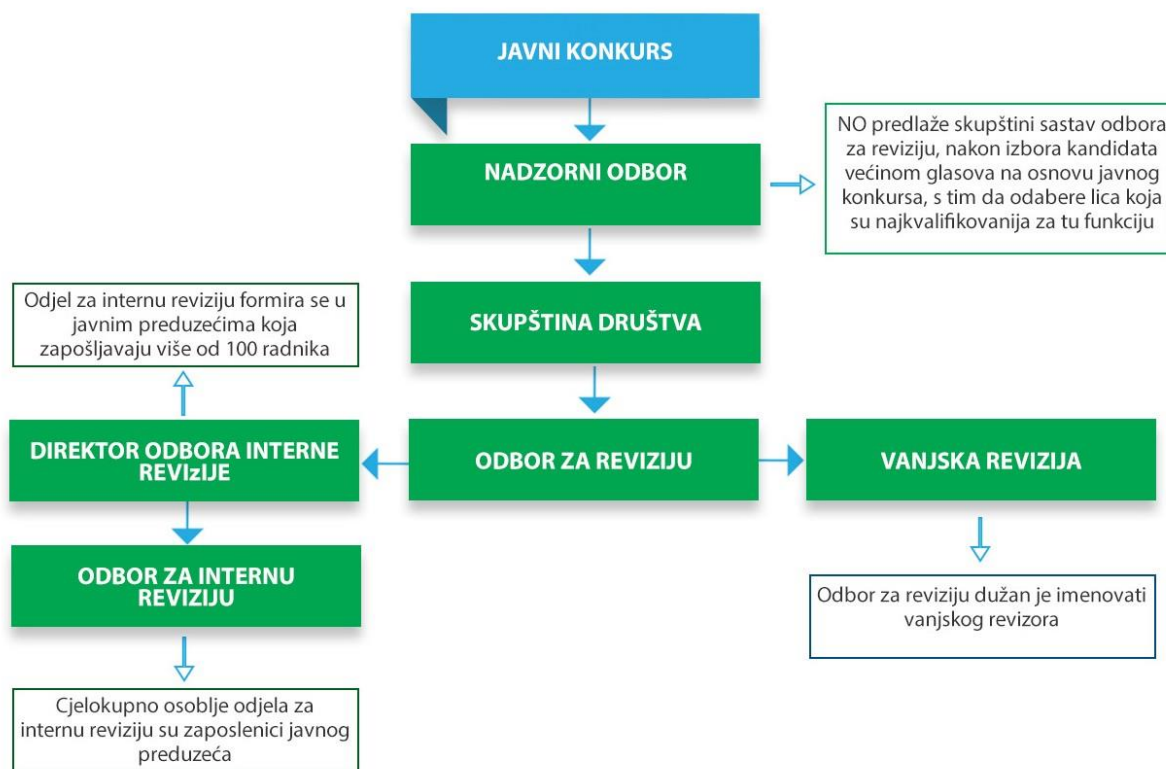
I prema odredbama ovog zakona, za uspostavljanje i funkcionisanje adekvatne i efikasne funkcije interne revizije odgovoran je rukovodilac organizacije, a ista se uspostavlja ili uspostavljanjem jedinice za internu reviziju, ili uspostavljanjem zajedničke jedinice za internu reviziju. Kriteriji za određivanje obveznika uspostavljanja i načina uspostavljanja funkcije interne revizije određuju se na osnovu:

- a) nivoa organizacione klasifikacije za budžet i budžetske korisnike FBiH-a;
- b) iznosa usvojenog budžeta;
- c) broja zaposlenika;
- d) kompleksnosti transakcija; i
- e) stepena rizika.

³⁰ Zakon internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH („Službene novine FBiH“ 47/08 i 101/16)

Na temelju Zakona o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH-u i Zakona o budžetima u FBiH-a³¹, federalni ministar finansija donio je Pravilnik o kriterijima za uspostavu jedinica za internu reviziju u FBiH-u.³²

U vezi sa navedenim, iz analize pozitivne legislative, može se zaključiti da je u javnom sektoru, preko Ureda glavnog revizora i Centralne harmonizacijske jedinice pri Federalnom ministarstvu finansija donesen niz akata vezanih za internu reviziju, te da interna revizija ima ne samo mogućnost, nego i obavezu da se uključi u poboljšanje kvaliteta poslovanja javnih preduzeća.



Slika 9 - Revizija poslovanja javnih preduzeća u FBiH

³¹ Zakon o budžetima u FBiH ("Službene novine FBiH", br. 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 51/09, 9/10, 36/10, 45/10 i 25/10)

³² Kriteriji za uspostavu jedinice za internu reviziju u FBiH-u se smatraju ispunjenim kada je ispunjen najmanje jedan od sljedećih kriterija, i to da je: a) broj zaposlenih veći od 200; b) ukupan godišnji budžet veći od 10.000.000,00 KM; c) nivo izvršenih transakcija ili ostvarivanje prihoda od djelatnosti, koji ukupno premašuje iznos od 15.000.000,00 KM; d) rizik, koji predstavlja vjerovatnoću nastanka događaja, a koji može da utiče na ostvarivanje ciljeva organizacije.

Komentar: Premda je FBiH opredjeljena da je, kroz osiguranje dobrog finansijskog upravljanja i kontrole na svim nivoima, potrebno osigurati usklađen, efikasan, transparentan i uslužan javni sektor, ipak praksa ukazuje na to da nije u potpunosti osigurano nadgledanje, praćenje i objektivno izvještavanje o funkcionisanju sistema internih kontrola u javnim preduzećima. Primjerice, uprkos pravnoj regulativi prema kojoj se osigurava funkcionalna i organizaciona neovisnost interne revizije, u praksi se i dalje dešava da određeni broj jedinica interne revizije nije u potpunosti neovisan od organa upravljanja, kao i da često nedostaju pravilno usmjerene aktivnosti interne revizije, a koje mogu uticati na smanjenje broja rizičnih područja u poslovanju javnih preduzeća i smanjenju nivoa ukupnog poslovnog rizika, čime se direktno može povećati ukupna poslovna uspješnost javnog preduzeća.

Ono što je još više zabrinjavajuće jesu kompetencije i sposobnosti izabranih članova odbora za reviziju, direktora odjeljenja za internu reviziju i internih revizora, koji su ti koji trebaju efikasno i kvalitetno ispuniti pred njih postavljene zadatke. Uz navedeno, prisutan je i problem uspostavljanja odgovarajućih kriterija za ocjenu kvaliteta rada odbora za reviziju i interne revizije, kao i postojanja mogućnosti da direktor odjeljenja za internu reviziju može biti direktor takvih odjeljenja u više različitih javnih preduzeća, čine se može dovesti u pitanje efikasan rad odjeljenja.

- **Zakon o privrednim društvima FBiH**

Zakon o privrednim društvima usvojen je u oktobru 2015. godine kao strateški prioritet u cilju jačanja privrednog razvoja, domaćeg tržišta i uklanjanja administrativnih barijera u poslovanju. Usvajanjem ovog zakona preduzete su mjere na smanjenju opterećenja privrednim subjektima, te je kreiran pravni okvir za primjenu novih standarda korporativnog upravljanja i njihovog praćenja. Zakon o privrednim društvima u FBiH-u predstavlja opšti regulatorni okvir za forme vođenja biznisa u FBiH-u. Za kompanije u određenim oblastima, prvenstveno finansijskom sektoru (banke, osiguravajuća i reosiguravajuća društva, lizing društva, društva profesionalnih posrednika na tržištu vrijednosnih papira, društva za upravljanje investicionim fondovima, javna preduzeća) postoje i specifična rješenja u posebnim zakonima (lex specialis). Kao što je već navedeno, a vezano za javna preduzeća, ovaj zakon je veoma bitan obzirom da se primjenjuje na sva pitanja koja nisu posebno uređena Zakonom o javnim preduzećima FBiH-a (primjerice sadržaj izvještaja o poslovanju).

- Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH

Kad je u pitanju Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, u odnosu na javna preduzeća u FBiH-u, isti ima veliki značaj obzirom da se ovim zakonom propisuje postupak izbora kojim se vrši konačno imenovanje na pozicije u reguliranim organima, u ovom slučaju na upravljačke pozicije u javnim preduzećima. Primjenjuje se na svim nivoima vlasti u FBiH-u, a njime je regulisan otvoreni postupak izbora kojim se vrši imenovanje na pozicije u regulisanim organima/tijelima u kojima vlade, kantonalna, gradska ili općinska tijela vlasti imaju pravni interes (uključujući vladine agencije i preduzeća bez obzira da li su u cjelini ili djelomično u vlasništvu vlade - mirovinski fondovi i slično), zatim u organima/tijelima koji nisu obuhvaćeni Zakonom o državnoj službi u FBiH-u i u kojima vlade ili vladina tijela ili Parlament FBiH, odnosno kantonalna, gradska ili općinska tijela vlasti, prema važećim zakonima, pravilima i propisima, imaju zakonito pravo da vrše nominaciju, odnosno imenovanje u ta tijela.

- Zakon o načelima lokalne samouprave u FBiH³³

Zakon o načelima lokalne samouprave u FBiH-u uređuje nadležnosti jedinica lokalne samouprave, tijela jedinica lokalne samouprave, međusobne odnose vijeća i načelnika jedinica lokalne samouprave, mjesnu samoupravu, finansiranje i vlasništvo, javnost rada i druga pitanja od interesa za rad jedinica lokalne samouprave. Zakonom se uređuje pravo lokalnih jedinica samouprave da se imaju pravo baviti svim pitanjima od lokalnog značaja, koja nisu isključena iz njihovih nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu Ustava i zakona. Sve nadležnosti jedinica lokalne samouprave se prema članu 8. mogu svrstati u tri kategorije: regulatorne, servisne (uslužne) i evaluacione, a, primjerice, relevantno za javna preduzeća u FBiH-u je uređenje i obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti (vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda, prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, gradska groblja, lokalni putevi i mostovi, ulična rasvjeta, javna parkirališta i parkovi).

1.1.2. Podzakonski akti

- Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima

Ova uredba propisuje principe od značaja za obezbjeđenje transparentnosti finansijskih odnosa između jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH-a sa javnim preduzećima, pravo pristupa informacijama u vezi sa finansijskom i organizacionom strukturom javnih preduzeća,

³³ Zakon o načelima lokalne samouprave („Službene novine FBiH“, br. 49/06 i 51/09).

obavezu vođenja knjigovodstvene i druge evidencije, obavezu objavljivanja određenih podataka i obavezu vođenja evidencije putem „Javnog registra podataka“ [trenutno putem Finansijsko-informatičke agencije (dalje: FIA)]. S tim u vezi, javna preduzeća su obavezna, u obimu koji se traži u članu 4. Uredbe, da obezbijede javnosti nesmetan pristup odgovarajućim informacijama o svojoj finansijskoj i organizacionoj strukturi; da obezbijede javnost informacija o finansijskim sredstvima koja su im direktno dodijeljena od strane jedinica lokalne samouprave, kantona ili FBiH-a, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući otpis potraživanja po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo; da uspostave i vode posebne (interne) račune, odnosno odgovarajuće knjigovodstvene i druge evidencije i obračune na način da obezbijede jasno razgraničenje rashoda i prihoda povezanih sa različitim djelatnostima koje obavljaju; da uspostave odgovarajući sistem internog i eksternog finansijskog izvještavanja; da uspostave efikasan sistem interne kontrole i internog nadzora, posebno u odnosu na aktivnosti koje su povezane sa finansijskim transakcijama sa jedinicama lokalne samouprave, kantonima i FBiH-om; da obezbijede neophodne pretpostavke za efikasan eksterni nadzor. Transparentnost finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH-a sa javnim preduzećima, prema članu 3, stav 1, podrazumijeva obavezno objavljivanje informacija o javnim sredstvima koja su javnom preduzeću dodijeljena direktno od strane FBiH-a, kantona ili jedinica lokalne samouprave, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući oprost obaveza po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo; javnim sredstvima koja su javnim preduzećima dodijeljena posredstvom drugih finansijskih institucija; ostvarenoj ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti pri korištenju dodijeljenih javnih sredstava.

- Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH

Ovom Uredbom se uređuje vršenje ovlasti na osnovu učešća državnog kapitala u privrednim društvima iz nadležnosti FBiH-a. Ovlaštenja u ovim privrednim društvima vrši Vlada FBiH-a, neposredno ili putem federalnih organa uprave (federalnih ministarstava i federalnih uprava) i federalnih upravnih organizacija. Ovlaštenja koja neposredno vrši Vlada su učešće u radu i odlučivanju skupštine, izbor i nominovanje kandidata za imenovanje članova nadzornih odbora i razrješenje dužnosti članova nadzornih odbora prije isteka mandata, te davanje saglasnosti za imenovanje članova uprava i razrješenje dužnosti članova uprava prije isteka mandata. Vlada FBiH putem federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija vrši poslove evidentiranja, upravnog i nadzora općih akata, praćenje rada i monitoring, uz obavezu podnošenja izvještaja federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija Vladi FBiH-a. U praksi se, međutim, dešava da i druge ovlasti u ovim preduzećima vrši Vlada FBiH-a, iako su one date u nadležnost resornim ministarstvima, i to zakonskim propisima. Takav slučaj je, primjerice, sa davanjem saglasnosti na plaće i naknade organa upravljanja preduzeća, odnosno

punomoćnika za svaku održanu skupštinu, imenovanih članova nadzornih odbora i uprava ovih preduzeća.

- Uredba o usavršavanju predsjedavajućeg i članova nadzornog odbora i uprava privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala³⁴

Ova uredba ima za cilj obezbijediti minimalne kompetencije predsjednika i članova nadzornih odbora i uprava u privrednim društvima sa većinskim učešćem državnog kapitala. Prema ovoj uredbi, usavršavanje u ovom smislu moraju proći predsjednici i članovi nadzornih odbora i uprava privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala i predsjednici i članovi nadzornih odbora privrednih društava u kojim učešće državnog kapitala nije većinsko, a koji su u nadzorni odbor kandidovani ispred državnog kapitala. Usavršavanje organizuje Privredna komora FBiH-a.

³⁴ Uredba o usavršavanju predsjedavajućeg i članova nadzornog odbora i uprava privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala („Službene novine FBiH“, br. 71/09, 33/10, 23/11, 83/11, 48/15, 60/16 i 88/17)

1.2. Entitetski nivo – Republika Srpska

U Republici Srpskoj, javna preduzeća su regulisana, prije svega, Zakonom o javnim preduzećima RS-a (dalje: ZJP RS)³⁵, ali i u drugim komplementarnim zakonima poput Zakona o privrednim društvima RS-a (dalje: ZPD RS)³⁶, čije se odredbe primjenjuju na javna preduzeća u pitanjima koja nisu regulisana, ili su nedovoljno regulisana ZJP-om, Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS-a³⁷, sa zakonskim odredbama, rješenjima i principima istim kao u istoimenom zakonu na nivou FBiH-a, Zakonom o sistemu javnih službi RS-a³⁸, koji, između ostalog, uređuje sistem javnih službi, obavljanje djelatnosti javne službe, osnivanje, organizaciju i rad javne službe, ali i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad javne službe, te koji, što je od posebnog značaja, pravi jasnu razliku između javnih ustanova i javnih preduzeća obzirom na oblasti javnog interesa, kao i podzakonskim aktima poput Uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa između RS, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća³⁹ ili Standarda korporativnog upravljanja⁴⁰ donesenih od strane Komisije za hartije od vrijednosti RS-a, a koje su dužni primjenjivati javna preduzeća čijim se dionicama trguje na berzi ili na drugom javnom tržištu.

³⁵ Zakon o javnim preduzećima RS, („Službeni glasnik RS“, broj 78/11)

³⁶ Zakon o privrednim društvima RS, („Službeni glasnik RS“ br. 127/08, 58/09, 100/11, 67/13, 100/17 i 82/19)

³⁷ Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS, („Službeni glasnik RS“ broj 41/03)

³⁸ Zakon o sistemu javnih službi RS, („Službeni glasnik RS“, br. 68/07 i 109/12)

³⁹ Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između RS, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća, („Službeni glasnik RS“, broj 114/11)

⁴⁰ Standardi korporativnog upravljanja, Komisija za hartije od vrijednosti RS, („Službene novine RS“, broj 117/11)



Slika 10 - Legislativni okvir za javna preduzeća u RS

1.2.1. Zakoni

- Zakon o javnim preduzećima

Funkcionisanje javnih preduzeća je na sličan način regulisano i u FBiH-u i u RS-u, te tako, i u RS-u imamo, kao lex specialis zakon u ovoj oblasti, Zakon o javnim preduzećima RS-a, kojim se reguliše poslovanje javnih preduzeća u ovom entitetu, upravljanje u javnim preduzećima, organi preduzeća, sukobi interesa sa preduzećem, etički kodeks, interni postupci, nedopuštene i ograničene aktivnosti, kao i druga pitanja od značaja za rad javnih preduzeća. Ona pitanja koja nisu regulisana ovim zakonom, regulišu se Zakonom o privrednim društvima RS-a.

ZJP RS pravoshodno definiše javna preduzeća⁴¹, određivši da ista obavljaju svojih djelatnosti moraju zasnivati na principima jednakog tretmana i slobode osnivanja i pružanja

⁴¹ Javno preduzeće u smislu ovog zakona je pravno lice koje je upisano u sudski registar kao privredno društvo u formi akcionarskog društva ili društva sa ograničenom odgovornošću, radi obavljanja djelatnosti od opšteg interesa i u čijem osnovnom kapitalu Republika Srpska ili jedinica lokalne samouprave direktno ili indirektno ima većinsko

usluga, transparentnosti, zabrani svih aktivnosti koji imaju za posljedicu sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na tržištu (zabranjeni sporazumi, zloupotrebe dominantnog položaja, monopolistička ponašanja i sl.), kao i osiguranju transparentnosti finansijskih odnosa između RS-a, odnosno jedinice lokalne samouprave i javnih preduzeća, te vođenju zasebnih računa, a da bi se jasno razgraničili troškovi i prihodi povezani sa različitim djelatnostima.

Zakon propisuje i organe preduzeća, na jednak način kako je to propisano i Zakonom o javnim preduzećima u FBiH-u, i to **skupštinu, nadzorni odbor, upravu** ili menadžment i u konačnici, u zakonu se obrađuje i **odbor za reviziju**, ali su u Zakonu o javnim preduzećima RS-a same nadležnosti navedenih organa mnogo šire i detaljnije naznačene.

Javna preduzeća u RS-u osnivaju ili Republika Srpska ili jedinica lokalne samouprave, a upravljanje u njima se može okarakterisati kao dvoslojni sistem upravljanja sa klasičnom podjelom organa preduzeća na one koji vrše operativno upravljanje u javnom preduzeću (upravu ili menadžment) i na one koji vrše nadzor nad poslovanjem javnog preduzeća (skupština i nadzorni odbor).

Skupština javnog preduzeća

Prema članu 5. Zakona o javnim preduzećima, a imajući u vidu široko postavljene nadležnosti skupštine, pored donošenja poslovnika o radu, etičkog kodeksa i sl., skupština je nadležna i da:

1. donosi statut,
2. donosi plan poslovanja i revidirani plan poslovanja,
3. donosi program investicija za planski period,
4. imenuje i razrješava nadzorni odbor,
5. imenuje i razrješava odbor za reviziju,
6. odlučuje o trajnoj poslovnoj saradnji i povezivanju sa drugim preduzećima
7. odlučuje o raspodjeli godišnje dobiti i pokriću gubitaka,
8. odlučuje o povećanju i smanjenju osnovnog kapitala,
9. odlučuje o osnivanju novih preduzeća,
10. odlučuje o formiranju poslovne jedinice,
11. odlučuje o statusnim promjenama, promjeni pravne forme i prestanku javnog preduzeća,
12. odlučuje o sticanju, prodaji, davanju u zakup, zalaganju ili drugom raspolaganju imovinom velike vrijednosti, u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, i
13. odlučuje o drugim pitanjima u skladu sa zakonom i statutom preduzeća.

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

Kao i u FBiH-u, i u RS-u trogodišnji plan poslovanja javnog preduzeća (čl. 21. do 23.) izrađuje uprava javnog preduzeća u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima i propisima o računovodstvenim i revizijskim standardima RS-a, a doneseni, odnosno usvojeni plan poslovanja direktor javnog preduzeća dostavlja nadležnom ministarstvu, a direktor odjeljenja za internu reviziju isti dostavlja glavnom revizoru javnog sektora RS-a. Zakonom je dozvoljeno da uprava, izuzetno, a na godišnjem nivou razmatra plan poslovanja, te da samo u slučajevima potrebe isti revidira i usaglašava u skladu sa prethodno postavljenim ciljevima, a radi njegovog prilagođavanja tržišnim uslovima.

Plan poslovanja naročito sadrži:

- a) plan prihoda i rashoda;
- b) kapitalne izdatke predložene za period koji plan poslovanja obuhvata;
- c) izvore finansiranja predložene za navedene kapitalne izdatke, te druge poslovne ciljeve;
- d) sve zajmove čije uzimanje je planirano u periodu koji plan poslovanja obuhvata;
- e) garancije čije je davanje predloženo za osiguranje tih kredita;
- f) prijedloge za osnivanje ili kupovinu novih preduzeća ili poslova (bilo u cjelini ili djelomično) ili prodaju bilo kojeg od zavisnih društava (to jest supsidijara) preduzeća, te kadrovsku popunu, kao i prateće rashode za isto;
- g) prijedloge za prodaju nepokretne imovine;
- h) prijedloge za korištenje viška prihoda za period koji obuhvata plan poslovanja;
- i) predviđene finansijske izvještaje, funkcionalni i glavni budžet sa polugodišnjim analizama varijante i budžet obrtnog kapitala, koji moraju odražavati planirane aktivnosti preduzeća i sa tim aktivnostima povezane prihode i troškove.

Obzirom da su u RS-u javna preduzeća pravna lica upisana u sudski registar kao privredna društva u formi akcionarskog društva (dalje: a.d.) ili društva sa ograničenom odgovornošću (dalje: d.o.o.), a radi obavljanja djelatnosti od opšteg interesa, u čijem osnovnom kapitalu Republika Srpska ili jedinica lokalne samouprave direktno ili indirektno ima većinsko vlasništvo, postojanje i djelokrug skupštine vezani su za formu u kojoj je i osnovano javno preduzeće.

Tako, a imajući u vidu odredbe ZPD RS-a, u društvu sa ograničenom odgovornošću članovi društva čine skupštinu, a u društvima sa jednim članom, ovlaštenja članova vrši ili taj član ili ovlašteno lice (član 131.). Sjednice skupštine članova društva sa ograničenom odgovornošću sazivaju se po potrebi, a obavezno jednom godišnje (redovna skupština), dok su sve sjednice društva koje se održavaju između godišnjih skupština vanredne. Kad je riječ o akcionarskom društvu, skupštinu akcionarskog društva čine akcionari, gdje svaki akcionar, u skladu sa statutom lično ili preko punomoćnika ima pravo učestvovanja u radu skupštine, pravo glasa ako ima akcije sa pravom glasa, pravo podnošenja prijedloga i dobijanja odgovora u vezi sa pitanjem iz dnevnog reda, kao i pravo postavljanja pitanja u vezi sa dnevnim redom u skladu sa ovim zakonom. U slučaju postojanja akcionarskog društva sa jednim članom, primjenjuju se odredbe navedenog člana 131. skupštini akcionara, po pravilu, prisustvuju i učestvuju u radu

direktor ili članovi upravnog odbora i nezavisni revizor, a sazivaju se i održavaju jednom godišnje.⁴²

Nadzorni odbor javnog preduzeća

Za razliku od Zakona o javnim preduzećima u FBiH-u, u Zakonu o javnim preduzećima RS-a su i nadležnosti nadzornog odbora mnogo šire postavljene, te je tako, u skladu sa članom 7. Zakona o javnim preduzećima RS-a, nadzorni odbor nadležan da:

1. nadzire rad uprave,
2. donosi poslovnik o svom radu,
3. predlaže statut, etički kodeks i druge akte skupštini,
4. predlaže imenovanje i razrješenje članova odbora za reviziju
5. imenuje i razrješava članove uprave u skladu sa postupcima utvrđenim statutom i zakonom,
6. donosi smjernice o nabavci i vrši nadzor nad njihovim provođenjem,
7. odobrava preporuke odbora za reviziju o raspodjeli dobiti, te drugim pitanjima,
8. daje ovlaštenje za ograničene aktivnosti u skladu sa ovim zakonom,
9. daje upute direktoru za provođenje istrage u vezi sa učinjenim nepravilnostima,
10. daje prijedlog skupštini o poslovnoj saradnji i povezivanju sa drugim preduzećima,
11. donosi odluke o investiranju u skladu sa zakonom i statutom,
12. daje prijedlog skupštini o osnivanju novih preduzeća,
13. saziva sjednice skupštine javnog preduzeća, osim javnih preduzeća u kojima Vlada vrši funkciju skupštine i utvrđuje prijedlog dnevnog reda,
14. utvrđuje prijedlog odluka skupštine javnog preduzeća i vrši kontrolu provođenja usvojenih odluka, i
15. obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i aktima preduzeća.

Imajući u vidu ovako uspostavljen pravni okvir djelovanja nadzornog odbora u javnim preduzećima u RS-u, može se konstatovati da nadzorni ograni formalno-pravno imaju aktivnu ulogu u nadgledanju rada, ali i aktivnu ulogu u samom radu javnih preduzeća. Sastoje se od najmanje tri člana, pri čemu akcionari ili članovi društva koji imaju najmanje 5% glasačkih prava imaju pravo na jedno mjesto, odnosno jednog člana nadzornog odbora iz reda akcionara ili

⁴² Akcionarsko društvo može sazvati i vanrednu skupštinu akcionara, i to: a) na zahtjev 1/3 članova upravnog odbora ili bilo kog drugog lica koje je ovlašćeno osnivačkim aktom da sazove vanrednu skupštinu, b) na zahtjev likvidatora društva, ako je društvo u likvidaciji i c) po pisanom zahtjevu akcionara sa najmanje 10 % akcija sa pravom glasa o pitanju predloženom za vanrednu skupštinu. Ovakav zahtjev mora biti datiran, potpisan od svih akcionara koji ga podnose i mora da sadrži prijedlog dnevnog reda, kao i podatke o: identifikaciji tih akcionara; broju akcija koje svaki od njih posjeduje; cilju ili ciljevima zbog kojih se skupština saziva.

članova društva, kojeg bira skupština na način utvrđen statutom javnog preduzeća, a na prijedlog manjinskih akcionara sa najmanje 5% glasačkih prava.

Prilikom postupka izbora i imenovanja članova nadzornog odbora, slično kao u FBiH-u, primjenjuje se Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS-a, kojim se reguliše otvoreni postupak izbora za imenovanja na pozicije u regulisanim organima, a u ovom kontekstu, u javnim preduzećima. Postupak izbora i imenovanja članova nadzornog odbora provodi se na način da se, a nakon što su odobreni kriteriji za imenovanje u skladu sa članom 7. ovog Zakona, konkurs objavi, da se formira komisija za izbor i imenovanje, koja analizira valjanost dostavljene dokumentacije od strane kandidata, razmatra prijave, sačinjava užu listu kandidata koji su povoljno ocijenjeni prema kriterijima za imenovanje, poziva ih na intervju i obavlja isti, te nakon intervjua i na osnovu u potpunosti dokumentovanih odluka svakog člana komisije, predlaže rang-listu sa najboljim kandidatima ministru, ili drugom licu, ili organu u čijoj je nadležnosti javno preduzeće na dalje razmatranje. Pismena preporuka sadrži sve relevantne informacije koje izborna komisija ima o kandidatima i njene preporuke, a smatra se da je kandidat koji je prvi na rang-listi i kojeg je preporučila većina članova komisije za izbor najuspješnije prošao otvorenu konkurenciju. Ministar, ili drugo lice, ili organ u čijoj je nadležnosti javno preduzeće je odgovorno za imenovanje članova same komisije za izbor.

Komisija za izbor se sastoji od pet članova, od kojih su najmanje tri državni službenici ministarstva, ili drugog organa odnosno agencije nadležne za javno preduzeće u koje se predlaže imenovanje. Prilikom imenovanja članova komisije za izbor, vodi se računa o tome da članovi komisije za izbor po mogućnosti budu lica koja su pokazala da poznaju odredbe potrebnih zakona, te da posjeduju i stručno znanje u odgovarajućim oblastima. Druga dva člana komisije za izbor imenuje ministar, ili drugo lice ili organ u čijoj je nadležnosti javno preduzeće.

Na temelju tako utvrđene rang liste kandidata, ministar, ili drugo lice, ili organ u čijoj je nadležnosti javno preduzeće, će obezbijediti da se izvrši konačno imenovanje kandidata koji je prvi na rang-listi u skladu sa postojećim zakonima, pravilima i propisima. Ukoliko se ne može izvršiti konačno imenovanje kandidata koji je prvi na listi zbog toga što ministar, ili drugo lice, ili organ u čijoj je nadležnosti javno preduzeće, ima opravdane razloge (sa dokazima koji to potvrđuju) da vjeruje da principi i procedure utvrđeni ovim Zakonom nisu ispoštovani, ili da bi imenovanje bilo kojeg od kandidata sa predložene liste sa užim izborom dovelo do sukoba interesa, onda će kandidati koji su rangirani kao slijedeći na listi sa užim izborom biti razmatrani za imenovanje. Sva konačna imenovanja se odmah objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srpske".



Slika 11 - Način imenovanja članova Nadzornih odora u javnim preduzećima u RS

***Komentar:** Analizirajući sam proces izbora i imenovanja članova nadzornih odbora u javnim preduzećima u RS-u, može se zaključiti da cjelokupan postupak i počinje, ali i završava odlukom ministra, ili drugog lica, ili organa u čijoj nadležnosti se nalazi javno preduzeće, što dalje implicira da u samom procesu može postojati izuzetno veliki uticaj politike odnosno vladajuće političke partije, ili koalicije, koje „upravljaju“ javnim preduzećima, a koja su im, „kao dio izbornog plijena“, „pripala“ prilikom „raspodjele“ javnih preduzeća. Obzirom da se predsjednik i članovi nadzornog odbora, premda postoji javni konkurs, biraju na navedeni način, samo dokazuje da postoji mogućnost da isti ne mogu djelovati neovisno od političke partije, da njihovo djelovanje može biti partijski orijentisano i da je rezultat „partijske nagrade“, te, da najčešće djeluju sa ciljem dobijanja naknade, te da nemaju niti adekvatno znanje niti svijest o unaprjeđenju poslovanja javnog preduzeća i zaštiti javnog interesa i javnog dobra.*

Uz navedeno, ako se analizira Zakon o privrednim društvima RS-a, može se uočiti da isti ne poznaje ograničenja za imenovanje članova nadzornih odbora i da, za razliku od Zakona o privrednim društvima FBiH-a, koji ne poznaje pojam nezavisnog člana odbora, ZPD RS-a reguliše pojam nezavisnog člana odbora (koje je u skladu sa međunarodnom praksom) kao obavezu za otvorena akcionarska društva čije su akcije uvrštene na službeno berzansko tržište. Takva društva moraju u upravnom odboru da imaju većinu neizvršnih članova upravnog odbora od kojih su najmanje dva nezavisna člana. U skladu sa Zakonom o privrednim društvima RS-a,

nezavisni član upravnog odbora je lice koje samo ili sa članovima porodice, u dvije prethodne godine:

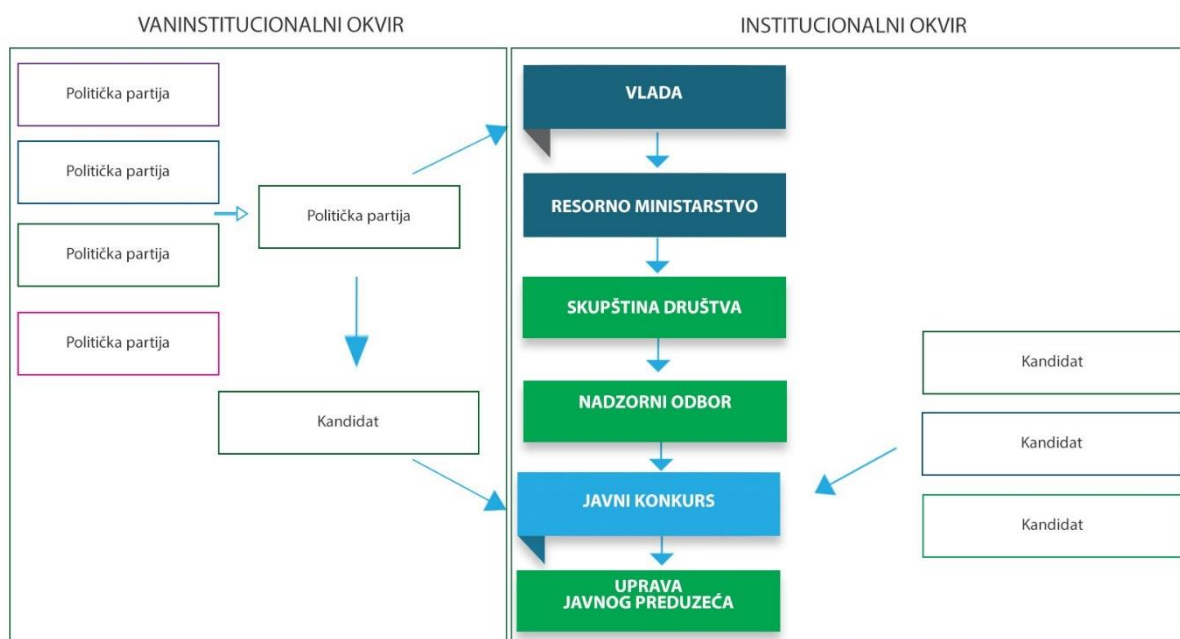
- a) nije bilo zaposleno u društvu,
- b) nije isplatilo društvu niti primilo od društva isplate veće od 20.000 konvertibilnih maraka,
- c) nije vlasnik više od 10% akcija ili udjela, direktno ili indirektno, u licu koje je isplatilo ili primilo od društva iznos veći od iznosa iz tačke b) ovog stava,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

Uprava/menadžment – direktor i izvršni direktori

Upravu u javnim preduzećima u RS-u čine direktor i izvršni direktori, koje bira nadzorni odbor većinom glasova na osnovu javnog konkursa. Kako bi u upravu bili izabrani najbolje kvalifikovani kandidati, te kako bi se formalno-pravno osigurala nezavisnost uprave javnog preduzeća od politike i političkih stranaka, u Zakonu o javnim preduzećima navedeno je i ograničenje, u odnosu na koje lica koja obavljaju izvršnu funkciju u političkoj stranci ne mogu biti imenovana u upravu javnog preduzeća. Direktor i izvršni direktori javnog preduzeća imaju dužnosti, odgovornosti i ograničenja definisana ovim zakonom, pri čemu je direktor solidarno odgovoran sa izvršnim direktorima za izvršenje zadataka u okviru njegovih nadležnosti. Također, direktor javnog preduzeća je odgovoran za imenovanje izvršnih direktora koji imaju konkretnu nadležnost za poštivanje i realizaciju odredbi zakona kojima se reguliše interna kontrola.

U Zakonu o javnim preduzećima RS-a i uprava ima široko postavljene nadležnosti, i to:

- a) izvještavanje nadzornog odbora na zahtjev nadzornog odbora,
- b) provođenje etičkog kodeksa,
- c) izrada i nadgledanje realizacije planova poslovanja,
- d) predlaganje i provođenje smjernica o nabavci te provođenje važećih propisa,
- e) utvrđivanje prijedloga o raspodjeli dobiti i pokriću gubitka,
- f) zapošljavanje i otpuštanje zaposlenih u skladu sa postupcima utvrđenim aktima preduzeća i važećim zakonima,
- g) davanje prijedloga nadzornom odboru o poslovnoj saradnji i povezivanju sa drugim preduzećima,
- h) davanje prijedloga nadzornom odboru o investicionim odlukama u skladu sa važećim zakonima o investicijama,
- i) davanje prijedloga nadzornom odboru o osnivanju novih preduzeća,
- j) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i aktima preduzeća.



Slika 12 - Način imenovanja članova Uprave u javnim preduzećima u RS

Specifičnost u upravljanju u javnim preduzećima RS-a

Ono što je specifičnost za javna preduzeća u RS-u, a koja su u pogledu organizacije organizovana kao društva sa ograničenom odgovornošću, jeste da se u Zakonu o privrednim društvima RS-a, u članu 148., navodi da takvo javno preduzeće ima direktora ili upravni odbor, da se isto reguliše osnivačkim aktom te da, te u slučaju da postoji upravni odbor, njegovi članovi mogu biti svi članovi društva ili druga lica. Osnivačkim aktom, ili, ukoliko postoje ugovorom članova društva, određuje se i izbor članova upravnog odbora, broj članova upravnog odbora i njegovo popunjavanje. U skladu sa Zakonom, a ako osnivačkim aktom nije drugačije određeno, direktor ili upravni odbor nadležan je za:

- a) zastupanje društva i vođenje poslova društva u skladu sa zakonom, osnivačkim aktom i ugovorom članova društva,
- b) utvrđivanje prijedloga poslovnog plana,
- c) sazivanje sjednica skupštine članova društva i utvrđivanje prijedloga dnevnog reda,
- d) provođenje odluka skupštine članova,
- e) određivanje dana sa kojim se utvrđuje lista članova društva sa pravom na obavještanje, dan utvrđivanja dividende i dan plaćanja dividende, glasanje i druga pitanja,
- f) zaključenje ugovora o kreditu,

- g) utvrđivanje dana sticanja prava na učešće u dobiti i dana isplate učešća u dobiti, kao i dana sticanja prava glasa i drugih prava članova društva,
- h) davanje i opozivanje prokure, i
- i) druga pitanja određena osnivačkim aktom ili ugovorom članova društva.

Uz to, ako je osnivačkim aktom tako određeno, direktor ili upravni odbor nadležni su i za:

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

Dakle, prema Zakonu o privrednim društvima u RS-a, za organ koji vrši nadzor nad poslovanjem društva koristi se naziv upravni odbor. Zakonom o privrednim društvima u RS-u predviđeno je postojanje upravnog odbora (u zatvorenim akcionarskim društvima tu funkciju može obavljati i direktor) i izvršnog odbora. Specifičnost ovakve organizacije je u postojanju dvije vrste članova upravnog odbora: izvršni i neizvršni direktori, gdje najmanje dva neizvršna direktora moraju biti nezavisni. Neizvršni direktori imaju funkciju nadzora nad poslovanjem privrednog društva, odnosno, obavljaju funkciju koju je prije obavljao nadzorni odbor. S druge strane, izvršni odbori imaju funkciju upravljanja poslovanjem društva, te ga čine isključivo izvršni direktori. Dakle, zakonodavac je u slučaju upravnog odbora **odstupio** od klasične podjele nadzorne i upravne funkcije, približavajući pri tome neizvršne (nadzorne) i izvršne (upravljачke) direktore u upravnom odboru, što je karakteristika kombinovanih sistema uprave.⁴³ Skupština društva sa ograničenom odgovornošću može razriješiti direktora ili članove upravnog odbora društva, sa navođenjem razloga za razrješenje ili bez njega.

***Komentar:** U pomenutom jednodomnom modelu upravljanja koji se bazira na jedinstvenom odboru direktora, koji istovremeno izvršava i nadzor i upravljanje, gdje postoje i neizvršni direktori koji nemaju operativne ovlasti, kao i izvršni direktori koji imaju operativne poslovne ovlasti, u svrhu poboljšanja korporativnog upravljanja, a i kako bi se izbjegao preveliki uticaj izvršnih direktora, trebalo bi povećati broj neizvršnih direktora u takvim javnim preduzećima. Također, odbor direktora traži i bira glavnog izvršnog direktora (engl. CEO – Chief Executive Officer), koji može, ali i ne mora, biti predsjednik odbora direktora. U Americi, primjerice, u većini slučajeva radi se o istoj osobi, dok je u Europi najčešće na svakom od tih položaja druga osoba. Prednost ovakvog modela je bolja informiranost članova odbora, i, u skladu s tim, lakše i brže donošenje odluka.*

⁴³ Vidjeti više u publikaciji Transparency International BiH, Dobro upravljanje u javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini – Analiza transparentnosti, odgovornosti i integriteta javnih preduzeća, Sarajevo 2019., str. 67

Odbor za reviziju

Jedan od organa u javnim preduzećima u RS-u, a prema odredbama Zakona o javnim preduzećima RS-a, je i odbor za reviziju. Odluku o imenovanju članova odbora za reviziju donosi skupština, a nadzorni odbor javnog preduzeća ima obavezu i odgovornost da, na temelju javnog konkursa, predloži skupštini lica koja su najkvalifikovanija za tu funkciju.

Odbor za reviziju dužan je da:

- a) imenuje vanjskog revizora
- b) imenuje direktora odjeljenja za internu reviziju na osnovu javnog konkursa za izbor najboljeg kvalifikovanog kandidata, ukoliko glavni revizor nije izvršio imenovanje u roku od 30 dana od dana kada je isti obaviješten u skladu sa članom 30. stav 5. ovog zakona;
- c) razmotri godišnju studiju rizika i plan revizije u kojima su prikazane pojedinosti u pogledu rizičnih područja i revizija koje će se izvršiti, te osigura da prijavljena pitanja budu bez odlaganja i na odgovarajući način korigovana;
- d) razmotri studiju rizika iz prethodnog stava i plan revizije u sporazumu sa glavnim revizorom po pitanju obrade, naročito u slučaju kada je glavni revizor imenovao direktora odjeljenja za internu reviziju preduzeća;
- e) osigura da odjeljenje za internu reviziju izvrši svoj posao u skladu sa planom revizije;
- f) osigura da interne kontrole preduzeća budu adekvatne i da funkcionišu kako je predviđeno;
- g) podnese nadzornom odboru sažete mjesečne izvještaje o svojim sastancima svakog mjeseca;
- h) konsultuje se sa glavnim revizorom u pogledu nezavisne revizorske organizacije ili strukovne stručne grupe koja vrši stručno unutrašnje strukovno ocjenjivanje odjeljenja za internu reviziju svake dvije do tri godine;
- i) osigura da odjeljenje za internu reviziju obavlja svoje obaveze u skladu sa međunarodnim revizijskim standardima;
- j) razmatra izvještaje odjeljenja interne revizije i daje preporuke po izvještajima o reviziji;
- k) izvještava nadzorni odbor o realizaciji preporuka po izvještajima o reviziji;
- l) izvještava skupštinu javnog preduzeća o računovodstvu, izvještajima i finansijskom poslovanju javnog preduzeća i njegovih povezanih preduzeća;
- m) izjašnjava se o prijedlogu odluke o raspodjeli dobiti koju usvaja skupština, i
- n) izvještava o usklađenosti poslovanja javnog preduzeća sa zakonskim i drugim regulatornim zahtjevima.

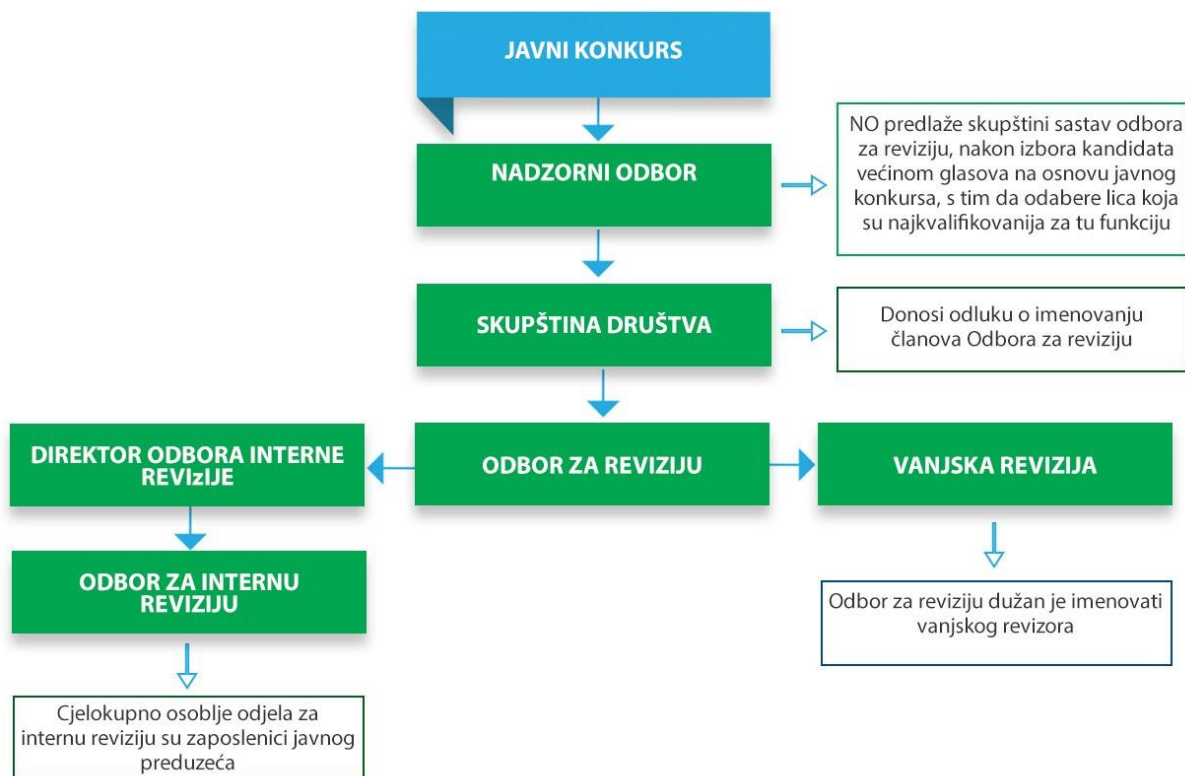
Odbor za reviziju podnosi izvještaj na svakoj godišnjoj skupštini, a na vanrednoj sjednici skupštine onda kada smatra da je izvještavanje potrebno, ili kada to zatraži nadzorni odbor, te dostavlja poseban izvještaj skupštini o ugovorima zaključenim između javnog preduzeća i povezanih lica u smislu ovog zakona. Uprava je dužna i odgovorna za realizaciju preporuka odbora za reviziju u roku koji preporuči odbor za reviziju.

Direktor odjeljenja interne revizije dužan je i odgovoran da uspostavi odjeljenje za internu reviziju, a u skladu sa Zakonom o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, glavni revizor imenuje lice na funkciju direktora odjeljenja za internu reviziju. Direktor odjeljenja za internu reviziju obavlja funkciju člana odbora za reviziju, bez prava glasa u ovom odboru. U slučaju da glavni revizor ne imenuje lice na tu funkciju, preduzeće je dužno izvršiti imenovanje direktora odjeljenja za internu reviziju pod nadzorom glavnog revizora i snositi troškove takvog imenovanja, u roku od 30 dana od dana obavještenja od strane glavnog revizora.

Odjeljenje za internu reviziju ima dužnost i odgovornost da:

- a) podnosi odboru za reviziju godišnju studiju rizika i plan revizije u kojima je sadržan detaljan prikaz rizičnih područja i revizija koje će biti izvršene;
- b) podnosi odboru za reviziju izvještaj o obavljenim revizijama i preporuke putem direktora odjeljenja za internu reviziju;
- c) obavlja svoje dužnosti u skladu sa standardima međunarodne revizije. Odjeljenje za internu reviziju ovu dužnost ne može prenositi.

Radnici odjeljenja za internu reviziju su u radnom odnosu u preduzeću, dok direktor odjeljenja za internu reviziju ne može biti zaposlen u preduzeću. Za obavljene usluge koje pruža preduzeću direktor u preduzeću ostvaruje naknadu u skladu sa odgovarajućim tarifama koje utvrđuje glavni revizor ili nadležno ministarstvo.



Slika 13 - Revizija poslovanja u javnim preduzećima u RS

Komentar: Premda relevantni zakoni o reviziji nameću obavezu uspostavljanja adekvatnog sistema efikasne interne revizije u javnim preduzećima, kao i obavezu sistematičnog pregleda i ocjenu upravljanja rizikom, internih kontrola i rukovođenja javnim preduzećem, što uključuje sve navedene procedure i aktivnosti, ipak je često funkcija interne revizije neadekvatno uspostavljena, nedostaje i sistem praćenja rada i rezultata interne revizije, kao i kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja. Uz to, premda bi morala da postoji neovisnost interne revizije od rukovodioca javnih preduzeća, a samim time i od političkih partija i politizacije, u praksi se često događa da se izgube funkcionalna neovisnost i objektivnost kao ključne karakteristike interne revizije. Obzirom da odbor za reviziju ima glavni zadatak da nadzire poslovanje, rizike i interne kontrole, članovi odbora za reviziju trebalo bi da imaju finansijsku pismenost, da mogu shvatiti i pratiti osnovne parametre finansijskih izvještaja, uključujući bilans stanja i bilans uspjeha, te da imaju prethodno radno iskustvo u oblasti finansija i računovodstva. Javna preduzeća u RS-u raspolažu značajnim resursima, te ih je neophodno organizovati po principima savremenog korporativnog upravljanja, a u skladu sa tim principima uspostaviti i sistem revizije u javnim preduzećima kroz odbor za reviziju, kao tijela koje je u funkciji zaštite javnog interesa.

Uloga nadležnih organa u upravljanju u javnim preduzećima

Zakoni i podzakonski akti su kroz nadzor nad radom uprave, razmatranje i odobravanje planova poslovanja, izvještaja o poslovanju, analiza i sličnih akata koji se odnose na rad i poslovanje javnih preduzeća, omogućili organima upravljanja da raspolažu brojnim mehanizmima za uspješno upravljanje javnim preduzećima.

No, problem je što ispred odbora za reviziju, ali i nadzornog odbora, skupštine akcionara i organa lokalnih uprava i samouprava za javna preduzeća na lokalnom nivou, te nadležnih ministarstva i Vlade RS-a na nivou republičkih javnih preduzeća, koji predstavljaju nadležne organe, planovi poslovanja javnih preduzeća prolaze zakonske procedure razmatranja i usvajanja najčešće bez ikakvih ili bez značajnijih izmjena u odnosu na prijedloge. Slično je i sa razmatranjem i usvajanjem izvještaja o realizaciji planova poslovanja gdje se, kod većine javnih preduzeća, isti usvajaju uglavnom bez izmjena, ali i bez ocjene i uticaja na uspješnost upravljanja u javnim preduzećima, te tako godišnji izvještaji o radu nadzornih odbora i odbora za reviziju uglavnom ukazuju na broj održanih sastanaka, tematiku koja je bila predmetom sastanka, nazive donesenih odluka i sl. Uz navedeno, izvještaji o realizaciji plana poslovanja u javnim preduzećima, u najvećem broju slučajeva, sadrže određene podatke i informacije o stanju u javnom preduzeću, ali se u njima rijetko prezentiraju jasni uporedni pokazatelji o planiranim i ostvarenim aktivnostima, efektima provedenih mjera i uzrocima njihove uspješnosti ili nedovoljne uspješnosti.

Pored kvaliteta dokumenata o kojima odlučuju (planova poslovanja i izvještaja o njihovoj realizaciji), problem koji ima veliki uticaj na uspješnost poslovanja javnih preduzeća jesu i učestale izmjene u sastavu nadzornih odbora i odbora za reviziju (pored načina njihovog izbora, kompetentnosti, kvalifikacija i sl.). Naime, zbog čestih promjena, premda se biraju na duži vremenski period, članovi nadzornih odbora nisu u mogućnosti da se upoznaju i posvete upravljanju i unaprjeđenju poslovanja javnih preduzeća. Uz to, i skupština akcionara, koja dobija značajan broj dokumenata od javnih preduzeća na razmatranje i usvajanje, iste ne koristi u potpunosti da bi pratili indikatore uspješnosti i ostvarivanje definisanih i usvojenih mjera, ciljeva i aktivnosti. U većini javnih preduzeća u RS-u se na sjednicama skupština akcionara ne zahtijevaju dodatne informacije i izvještaji, nego eventualno dodatna objašnjenja po nekim tačkama (najčešće vezanih za dobiti i gubitke javnih preduzeća i finansijsko-računovodstvena pitanja). A upravo putem skupštine akcionara u kojima imaju svoje predstavnike, jedinice lokalnih samouprava i Vlada RS-a se i upoznaju sa poslovanjem javnih preduzeća koja su u njihovoj nadležnosti.

U odnosu na razmatranje i usvajanje raznih akata koji su relevantni za poslovanje javnih preduzeća, nadzor nad upravljanjem nije adekvatan, ne identificiraju se uzroci lošeg poslovanja javnih preduzeća, niti se daju određene preporuke zaključci, predlažu mjere koje bi za cilj imaje povećanje uspješnosti poslovanja i povećanje odgovornosti upravljačkih struktura. Adekvatan i

efikasan nadzor nad upravljanjem u javnim preduzećima se može postići jedino zajedničkim radom i upravljačkih struktura i nadležnih organa, u kojem će organi upravljanja, u okviru svojih planova poslovanja i izvještaja o poslovanju, preispitivati postojeće stanje, strukture, uzroke i donositi mjere neophodne za uspješan rad i poslovanje, dok će nadležni organi za nadzor nad poslovanjem javnih preduzeća kroz detaljno razmatranje planova poslovanja, njihovo odobravanje, ali i praćenje realizacije istih kroz izvještaje o poslovanju, i usporedbu sa planovima, donositi određene zaključke i pratiti implementaciju specifičnih mjera i i aktivnosti neophodnih za uspješan rad javnih preduzeća.

Imajući u vidu opredjeljenja Vlade RS-a iskazana u ekonomskim politikama u ovom ali i u prethodnim periodima⁴⁴, može se reći da nisu poduzimane mjere i aktivnosti koje bi bile u funkciji restrukturiranja, reorganizacije, poboljšanja likvidnosti i finansijske pozicije javnih preduzeća, a posebno odgovornosti za upravljanje u javnim preduzećima. Naime, određene mjere, i to uglavnom normativne prirode preduzimane su sa kašnjenjem u odnosu na ekonomsku politiku, a njihova implementacija je davala skromne rezultate. Izostale su mjere Vlade RS-a u upravljačkom, normativno-pravnom, administrativnom i finansijskom smislu, a uloga Vlade RS-a je posebno izražena kao nosioca izvršne vlasti, u ulozi osnivača i skupštine akcionara u pojedinim javnim preduzećima.⁴⁵

- Zakon o privrednim društvima

U skladu sa nadležnostima iz Ustava RS-a, u Republici Srpskoj je usvojen niz propisa koji predstavljaju regulatorni/pravni okvir za funkcionisanje javnih preduzeća. Za ona pitanja koja nisu uređena Zakonom o javnim preduzećima, upućuje se na primjenu Zakona o privrednim društvima, kojim je uređeno osnivanje i upravljanje privrednim društvima, prava i obaveze osnivača, članova, ortaka i akcionara, statusne promjene i promjene pravne forme društva, kao i

⁴⁴ Program ekonomskih reformi RS 2020-2022, „Reforma javnih preduzeća, mogla bi se posmatrati kroz tri segmenta: javna preduzeća koja opterećuju ili traže dodatna sredstva iz budžeta Republike Srpske, te komunalna javna preduzeća u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, čije reformisanje je potrebno hitno početi, te strateška javna preduzeća od kojih se očekuje da budu izuzetno profitabilna i budu jedan od izvora prihoda budžeta Republike, čija reforma mora da bude pažljivo sprovedena u cilju efikasnijeg i produktivnijeg poslovanja, a sve sa ciljem ostvarivanja značajnije dobiti. Namjera je Vlade da se javna preduzeća u potpunosti stave u funkciju razvoja privrede i društva u cjelini. Prema tome, reforma zdravstvenog sistema i reforma javnih preduzeća su dvije ključne reformske oblasti Vlade Republike Srpske u narednom periodu, kao što je definisano i kroz Zajedničke socioekonomske reforme za period 2019–2022. godina.“ v. <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/ostali-akti/program-ekonomskih-reformi-republike-srpske-za-period-2020-2022-godina>

⁴⁵ Glavna služba za reviziju javnog sektora u Republici srpskoj, v. http://www.gsr-rs.org/front/article/117/?up_mi=2

druga pitanja značajna za rad i funkcionisanja privrednih društava, odnosno, u ovom kontekstu javnih preduzeća.

- Zakon o sistemu javnih službi

Zakon o sistemu javnih službi uređuje osnove sistema javnih službi, obavljanje djelatnosti javne službe, osnivanje, organizaciju i rad javne službe, kao i druga bitna pitanja, s tim da ostavlja mogućnost da se i na drugi način, posebnim zakonima, mogu urediti pitanja u vezi sa obavljanjem određenih djelatnosti kao javnih službi. Ono što je značajno apostrofirati jeste da zakon pravi distinkciju između obezbjeđenja opšteg interesa u oblasti zdravlja, nauke, kulture, sporta i sl., od interesa u oblastima javnog informisanja, energetike i sl. S tim u vezi se, za prvo osnivaju javne ustanove, dok se za obavljanje ostalih djelatnosti od opšteg interesa kojima se obezbjeđuje ostvarivanje interesa u oblasti javnog informisanja, poštanskog saobraćaja, energetike, održavanja puteva, komunalnih usluga i u drugim oblastima utvrđenim zakonom, osnivaju javna preduzeća.

- Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima

Kad je u pitanju Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, u odnosu na javna preduzeća u RS-u, njegova pravna relevantnost se ogleda u tome što se njim propisuje postupak izbora i imenovanja na rukovodeće pozicije u javnim preduzećima. Glavna intencija donošenja ovog zakona je bila povećanje transparentnosti i odgovornosti u postupcima imenovanja rukovodećih službenika, posebno u javnim preduzećima, uvođenju standarda dobrog upravljanja u javni sektor, obezbjeđenju imenovanja po osnovu stručnosti i kvaliteta, te uvođenju principa zakonitosti, kvaliteta, nezavisne provjere, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti i zastupljenosti pri zapošljavanju.

- Zakon o lokalnoj samoupravi

Prateći odredbu člana 102. Ustava RS-a, a prema kojoj lokalna samouprava preko jedinica lokalne samouprave ima nadležnost da: uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, stara se o izgradnji, održavanju i korištenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od općinskog značaja, stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima, Zakon o lokalnoj samoupravi definiše, između ostalog, da jedinica lokalne samouprave uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti (proizvodnju i isporuku vode, gasa, toplotne energije, javni prijevoz lica u gradskom i prigradskom saobraćaju, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, odvođenje atmosferskih i

drugih voda sa javnih površina, pogrebnu djelatnost, održavanje javnih saobraćajnih površina u naseljenim mjestima i dr.); te osniva privredna društva, ustanove i druge organizacije radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređuje njihovu organizaciju i upravljanje itd.

1.2.2. Podzakonski akti

- Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između RS, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća

Ova Uredba propisuje principe značajne za osiguranje transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća, i to: pravo pristupa informacijama vezanim za finansijsku i organizacionu strukturu javnih preduzeća, obavezu vođenja knjigovodstvene i druge evidencije, obavezu objavljivanja određenih podataka, kao i obavezu vođenja evidencije putem javnog registra podataka. Transparentnost se posebno odnosi na pokriće gubitaka iz redovnog poslovanja; povećanje osnovnog kapitala; odobrene pomoći (subvencije, donacije, grantove i dr.); kredite odobrene pod povlaštenim uslovima; odricanje od prava na dividendu (učešće u dobitku) ili odricanje od prava na naplatu neizmirenih dugovanja koje omogućava finansijsku prednost; odricanje od uobičajene naknade za korištenje dodijeljenih javnih sredstava; refundaciju (nadoknadu) finansijskih opterećenja koja su javnim preduzećima određena od strane RS-a ili jedinica lokalne samouprave.

S tim u vezi, transparentnost finansijskih odnosa, podrazumijeva obavezno objavljivanje informacija o javnim sredstvima koja su javnom preduzeću dodijeljena direktno od strane RS-a ili jedinice lokalne samouprave, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući oprost obaveza po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo; javnim sredstvima koja su javnim preduzećima dodijeljena posredstvom drugih finansijskih institucija; ostvarenoj ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti pri korištenju dodijeljenih javnih sredstava.

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

Izuzetak od obaveze transparentnosti/objavljivanja propisanih informacija su javna preduzeća koja posluju u proizvodnom sektoru (čl. 5), čiji ukupan prihod u posljednjoj poslovnoj godini nije prešao iznos od 250 miliona eura (protuvrijednosti u KM), koja nisu u obavezi objavljivati informacije; i javna preduzeća čiji je ukupan godišnji prihod u dvije poslovne godine, koje prethode godini u kojoj su odobrena javna sredstva, manji od 40 miliona eura (protuvrijednost u KM).

- Model etičkog kodeksa za javna preduzeća⁴⁶

Model etičkog kodeksa definiše osnovne principe etičnog ponašanja u javnim preduzećima, kao što su sprječavanje sukoba interesa, poštovanje zakona, savjesno postupanje, zabrana zloupotrebe položaja, prijava nepravilnosti i dr., propisan je od Vlade RS-a, odnosi se na sve zaposlene u javnim preduzećima, članove Nadzornih odbora, Uprava i Odbora za reviziju, kao i na povezana lica.

- Standardi korporativnog upravljanja⁴⁷

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

⁴⁶ Model etičkog kodeksa za javna preduzeća, („Službeni glasnik RS, broj 82/04)

⁴⁷ Standardi korporativnog upravljanja, Komisija za hartije od vrijednosti RS („Službeni glasnik RS“ broj 117/11)

1.3. Kantonalni nivo – Kanton Sarajevo

Kad je riječ o procjeni legislativnog i institucionalnog okvira kojim se reguliše rad javnih preduzeća u FBiH-u, potrebno je osvrnuti se i na način rada, funkcionisanja i upravljanja i u javnim preduzećima čiji su osnivači kantoni, obzirom da takva javna preduzeća imaju veliki uticaj na društveno-ekonomski razvoj kantona, te na pružanje javnih usluga od značaja građanima istih.

S tim u vezi, kao i na javna preduzeća na nivou FBiH-a, i na kantonalna javna preduzeća se primjenjuju odredbe Zakona o javnim preduzećima u FBiH-u i Zakona o privrednim društvima FBiH-a, te ostali legislativni akti koji su doneseni od strane kantonalnih vlasti. Imajući u vidu navedene zakone, i u kantonalnim javnim preduzećima se kao organi upravljanja pojavljuju:

1. skupština (punomoćnici),
2. nadzorni odbor,
3. uprava (direktor i izvršni direktori),

te isti imaju ovlaštenja koja su utvrđena u tim zakonima i/ili u osnivačkim aktima (statutima) pojedinačnih preduzeća. Uz to, Odlukom o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Kantona Sarajevo⁴⁸, uređen je način vršenja ovlaštenja skupština u javnim preduzećima čiji je osnivač Kanton Sarajevo.

Tako, ovlaštenja skupštine u javnim preduzećima u skladu sa zakonom i osnivačkim aktima, vrši Vlada Kantona Sarajevo putem punomoćnika. Vlada Kantona ovlašćuje, a na prijedlog resornog ministra, punomoćnike koji u ime i za račun Vlade vrše ovlaštenja skupštine javnog preduzeća, te utvrđuje i sam način izbora punomoćnika. Punomoćnici su ti koji donose odluke od strane skupštine javnog preduzeća, a na temelju punomoći koju izdaje Vlada Kantona u pisanom obliku. Navedena punomoć, naime, sadrži obavezujuće upute, u skladu sa kojima su dužni postupati punomoćnici, a ukoliko iste nisu dobili dužni su postupati savjesno i sa pažnom dobrog privrednika, kao i sa razumom prosudbom najboljeg interesa Kantona Sarajevo kao osnivača. S tim u vezi, punomoćnici ne mogu postupati bez obavezujućih uputa Vlade Kantona u slučajevima odlučivanja o povećanju ili smanjenju osnovnog kapitala; prilikom usvajanja godišnjeg izvještaja o poslovanju društva koji uključuje finansijski izvještaj i izvještaje revizora; pri kupovini, prodaji, zamjeni, uzimanju ili davanju u lizing, uzimanju ili davanju kredita i drugim transakcijama imovinom; prilikom izbora i razrješenja članova nadzornog odbora pojedinačno; te prilikom izbora i razrješenja članova odbora za reviziju.⁴⁹

⁴⁸ Odluka o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 31/19), a donešena na temelju Ustava Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 1/96, 2/96 - Ispravka, 3/96 - Ispravka, Zakona o privrednim društvima i Zakona o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

⁴⁹ Uslovi koje mora ispunjavati lice koje može biti imenovano za punomoćnika su također detaljno propisani ovom odlukom, te, tako, za punomoćnika može biti imenovano lice koje ispunjava opće uslove: da je državljanin BiH, da je stariji od 18 godina, da nije osuđivan za krivično djelo za privredni prestup nespojiv sa dužnošću Skupštine pet godina od pravosnažnosti presude, isključujući vrijeme zatvorske kazne i da se protiv njega ne vodi krivični postupak, da nije otpušten iz državne službe kao rezultat disciplinske mjere na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini u periodu od tri godine od dana objavljivanja upražnjene pozicije, da se na tog kandidata ne odnosi član IX. 1. Ustava Bosne i Hercegovine, te da nije u sukobu interesa u smislu Zakona o sukobu interesa u organima vlasti Federacije

Javno preduzeće⁵⁰ je obavezno Vladi Kantona odnosno resornom ministarstvu dostaviti poziv za skupštinu sa dnevnim redom i materijalima za svaku tačku dnevnog reda. Vlada Kantona može, ukoliko postoji interes, punomoćnicima dati obavezujuće upute za odlučivanje po jednoj ili više tačaka predloženog dnevnog reda odnosno uputu za dopunu predloženog dnevnog reda sjednice skupštine javnog preduzeća. U slučajevima kada se donose odluke u kojima punomoćnici ne mogu postupati bez obavezujućih uputa, kao i u svim drugim slučajevima kada resorno ministarstvo ocijeni svrsishodnim davanje obavezujućih uputa punomoćnicima za odlučivanje po pojedinom pitanju, resorno ministarstvo dužno je dati prijedlog Vladi Kantona za odlučivanje po predmetnim tačkama. U konačnici, a u cilju praćenja odlučivanja u skupštinama javnih preduzeća, javno preduzeće je dužno najkasnije u roku od tri dana od dana održavanja skupštine izvijestiti Vladu Kantona putem resornog ministarstva o donesenim odlukama. Nakon toga, resorno ministarstvo je obavezno izvršiti procjenu donešenih odluka, te, ukoliko utvrdi da iste mogu biti na štetu javnog preduzeća ili su iste donešene suprotno obavezujućim uputama Vlade Kantona za odlučivanje, predložiti Vladi Kantona da donese odluku o suspenziji izvršenja takvih odluka.

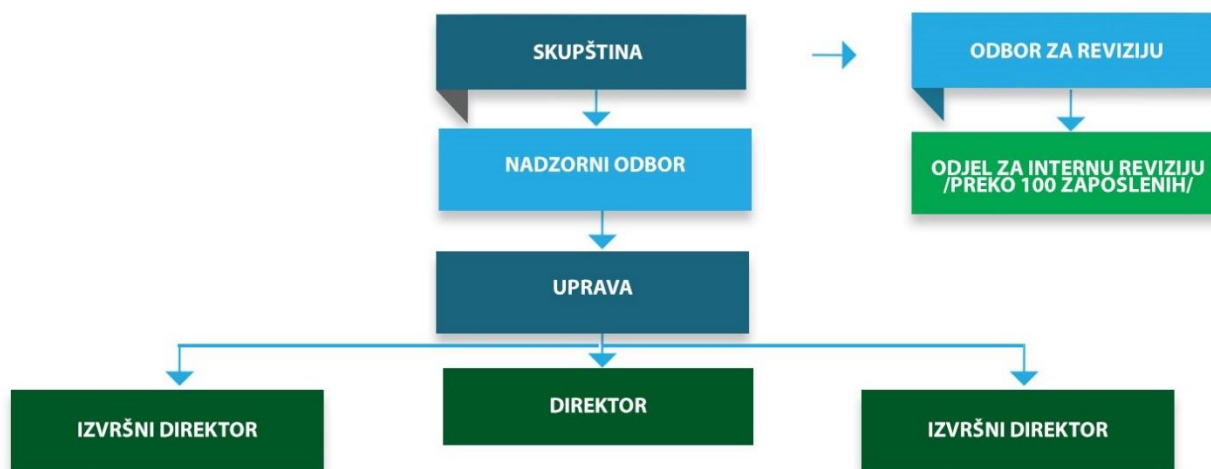
Nadzorni odbori kantonalnih javnih preduzeća imaju predsjednika i dva člana, koji se imenuju u skladu sa Zakonom o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH-a, na isti način kao na nivou FBiH-a, kao i uprave javnih preduzeća, koje čine direktor i izvršni direktori (čiji broj, ovlaštenja i način rada su detaljnije uređeni u statutima javnih preduzeća), a koji se biraju na način kako je to predviđeno za izbor organa upravljanja u javnim preduzećima na nivou FBiH-a. Uz navedeno, i u kantonalnim javnim preduzećima postoje organi za reviziju i to odbor za reviziju i odjel za reviziju.

Ono što je interesantno naglasiti jeste činjenica da većinu usluga koje spadaju u oblast komunalnih djelatnosti, u Kantonu Sarajevo pružaju kantonalna javna komunalna preduzeća, dok u ostatku Bosne i Hercegovine, gradske odnosno općinske vlasti imaju isključivu nadležnost za

Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH, broj 70/08). Pored navedenih općih uslova, da bi lice bilo imenovano za punomoćnika mora ispunjavati i posebne uslove i to da ima visoku stručnu spremu VII stepena, odnosno visoko obrazovanje prvog ili drugog ili trećeg ciklusa Bolonjskog sistema studiranja, da ima višegodišnje iskustvo u radu, da posjeduje znanja i sposobnosti razumjevanja poslovnih izvještaja i poznavanje propisa koji se primjenjuju na rad i poslovanje kantonalnih javnih preduzeća, da posjeduje sposobnost za savjesno, odlučno i odgovorno obavljanje povjerene funkcije, da posjeduje sposobnost nepristranog donošenja odluka, da je naklonjen timskom radu, da ima pozitivne rezultate rada ostvarene tokom karijere, da nema privatni finansijski interes u preduzeću, da nije direktor ili član uprave ili član nadzornog odbora u preduzeću u koje se kandiduje i da nije član upravnog ili nadzornog odbora u drugom preduzeću ili instituciji.

⁵⁰ Javna preduzeća čiji je osnivač Kanton Sarajevo su KJKP "VODOVOD I KANALIZACIJA" d.o.o.; KJKP "TOPLANE-SARAJEVO" d.o.o. Sarajevo; KJKP za snabdijevanje prirodnim gasom "Sarajevogas" d.o.o. Sarajevo; KJKP "RAD" d.o.o. Sarajevo; KJKP "PARK" d.o.o. Sarajevo; KJKP za sahrane i upravljanje grobljem "POKOP" d.o.o. Sarajevo; KJKP "TRŽNICE-PIJACE", d.o.o. Sarajevo; KJKP "GRADSKI SAOBRAĆAJ", d.o.o. Sarajevo; JP "Televizija Kantona Sarajevo" d.o.o. Sarajevo; KJP "ZOI 84" OLIMPIJSKI CENTAR SARAJEVO d.o.o. Sarajevo; KJP "Veterinarska stanica Sarajevo" d.o.o. Sarajevo; KJP za gospodarenje državnim šumama "Sarajevo-šume" d.o.o. Sarajevo; KJP "Poljoprivredno dobro Butmir" d.o.o. Sarajevo-Ilidža; KJP Centar "Skenderija" d.o.o. Sarajevo.

pružanje ovih usluga obzirom da se komunalna javna preduzeća nalaze u gradskom odnosno općinskom vlasništvu.⁵¹



Slika 14 - Organizaciona struktura javnih preduzeća u kantonu Sarajevo

⁵¹ Otežavajuća okolnost za adekvatno pružanje usluga u Kantonu Sarajevo, predstavlja neusklađenost kantonalnog zakona o lokalnoj samoupravi sa Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH. Naime, Zastupnici Skupštine Kantona Sarajevo su u julu 2019. godine usvojili Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi kojim se uređuju pitanja organiziranja i ostvarivanja lokalne samouprave u KS. Prema mišljenjima zastupnika, najveći kamen spoticanja bit će raspodjela javnih prihoda i nadležnosti funkcioniranja zajedničke komunalne infrastrukture, prije svega, javnog prijevoza, vodovoda, kanalizacije i grijanja, ali i brojnih drugih važnih pitanja kao što su odvoz smeća, parking, tržnice i osnovno obrazovanje. Uz to, najveći izazov za KS bi mogla biti funkcionalna provedba zakona, obzirom na stavove da se „ne smije dozvoliti da općinske vlasti preuzmu profitabilne nadležnosti, komunalnu privredu i infrastrukturu, a da Kantonu ostave neprofitabilne“. Više o navedenom na stranici Vlade Kantona Sarajevo, <https://vlada.ks.gov.ba/aktuelnosti/novosti/usvojen-nacrt-zakona-o-lokalnoj-samoupravi-u>

Komentar: Zakonom je regulisan otvoreni postupak izbora kojim se vrši imenovanje na pozicije u javnim preduzećima u kojima kantonalna tijela vlasti imaju pravni interes (bez obzira da li su u cjelini ili djelomično u vlasništvu vlade), te stoga u njima kantonalna tijela vlasti, prema važećim zakonima, pravilima i propisima, imaju zakonito pravo da vrše nominaciju, odnosno imenovanja. Dakle, sam proces imenovanja i na kantonalnom nivou može biti veoma politizovan, obzirom da skupštinu javnog preduzeća utvrđuje Kanton kao osnivač javnog preduzeća, da je dalje skupština javnog preduzeća ta koja odlukom imenuje nadzorni odbor preduzeća, te da je nadzorni odbor taj, koji uz saglasnost resornog ministarstva odnosno „kantonálnih vlasti“, imenuje upravu javnog preduzeća, odnosno direktora i izvršne direktore, a sve to, u praksi, u najvećoj mjeri, zavisi od međusobnih dogovora političkih partija.

Tako, primjerice, svako formiranje koalicione većine u Kantonu Sarajevo povlači i najavu i pokretanje imenovanja novih rukovodstava i novih upravnih struktura javnih preduzeća, a mehanizmi za sprječavanje političkog uticaja u javnim preduzećima su gotovo nepostojeći. S tim u vezi, ako se nadzorni odbori biraju po političkoj podobnosti, a zatim i uprave, onda je sasvim jasno kako se biraju i odbori za reviziju i članovi internih revizija. Uz navedeno, i odsustvo odgovornosti rukovodstva javnih preduzeća za izradu i fer prezentaciju izvještaja o radu, posebno uključujući finansijske izvještaje, objelodanjivanje relevantnih informacija o poslovanju javnosti, ostavlja prostor za brojne manipulacije, koje svakako vode ka lošem poslovanju javnih preduzeća i narušavanju standarda korporativnog upravljanja.

1.4. Kantonalni nivo – Tuzlanski kanton

Djelatnosti javnih preduzeća i na ovom nivou se odvijaju u sklopu kompleksnog pravno-institucionalnog okvira, koji je pravoshodno postavljen na entitetskom nivou (FBiH), a koji se dalje uspostavlja i detaljno primjenjuje na kantonalnom nivou.

Vlada Tuzlanskog kantona je, 2019. godine, donijela Uredbu o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Tuzlanskog kantona i općina/gradova na području Tuzlanskog kantona (dalje: Uredba)⁵² kojom se uređuje vršenje ovlaštenja na osnovu učešća državnog kapitala u privrednim društvima iz nadležnosti Tuzlanskog kantona (dalje: TK) i općina/gradova na području TK u radu i odlučivanju skupštine privrednog društva, utvrđivanje prijedloga kandidata za imenovanje i razrješenje predsjednika i članova nadzornih odbora, kao i davanje saglasnosti za imenovanje i razrješenje članova uprave u privrednim društvima sa većinskim učešćem državnog kapitala, osim u slučaju kad je zakonom drugačije uređeno. U navedenim privrednim društvima/javnim preduzećima ovlaštenja na osnovu učešća državnog kapitala vrši Vlada Tuzlanskog kantona, a putem nadležnih ministarstava, odnosno općine/gradovi putem nadležnih organa. Pravo učešća u radu i odlučivanju skupštine privrednog društva iz nadležnosti kantona i općina/gradova na području kantona, Vlada i općinska/gradska vijeća ostvaruju putem punomoćnika.⁵³ Punomoć u radu i odlučivanju skupštine privrednog društva dostavlja se privrednom društvu najkasnije tri dana prije održavanja skupštine, a Vlada, odnosno općinsko/gradsko vijeće, može opozvati punomoć ili umjesto već date punomoći dati novu punomoć. Punomoćnik, prilikom odlučivanja na skupštini privrednog društva, raspolaze ukupnim brojem glasova koji pripada državnom kapitalu a za svoj rad odgovoran je organu koji ga je imenovao.

Kad je riječ o nadzornom odboru u javnim preduzećima u TK, a u skladu sa Uredbom, postupak utvrđivanja prijedloga kandidata za imenovanje članova nadzornog odbora u privrednom društvu, provodi se putem javnog oglašavanja, odluku o raspisivanju oglasa donosi Vlada na prijedlog nadležnog ministarstva, odnosno općinsko/gradsko vijeće na prijedlog nadležnog organa općine/grada, a postupak utvrđivanja prijedloga kandidata provodi se u skladu sa odredbama Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH, a za članove nadzornih odbora u privrednim društvima iz nadležnosti kantona, oglas se provodi i u

⁵² Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Tuzlanskog kantona i općina/gradova na području Tuzlanskog kantona „Službene novine Tuzlanskog kantona“ broj 11/19

⁵³ Nadležno ministarstvo, odnosno nadležni organ općine/grada, za svaku sjednicu skupštine privrednog društva određuju punomoćnika kojem daju punomoć u pisanom obliku i koji je u svemu dužan postupati u skladu sa dobijenim obavezujućim uputama nadležnog ministarstva odnosno nadležnog organa općine/grada. Uz to, nadležno ministarstvo, odnosno nadležni organ općine/ grada, prije davanja uputa, može tražiti stav Vlade, odnosno općinskog/gradskog vijeća.

skladu sa Odlukom o utvrđivanju uslova i kriterija za imenovanje u regulirane organe⁵⁴. Da bi se proveo navedeni postupak nadležno ministarstvo, odnosno nadležni općinski/gradski organ, imenuje komisiju, koja je, a nakon okončanog postupka izbora kandidata, dužna sačiniti rang listu kandidata koji ispunjavaju tražene uslove, kao i zapisnik koji sadrži sve aktivnosti i radnje obavljene od strane komisije, te navedene akte dostaviti Vladi odnosno općinskom/gradskom vijeću, na temelju kojih će (rang liste) Vlada, odnosno općinsko/gradsko vijeće, donijeti odluku o utvrđivanju prijedloga kandidata za imenovanje članova nadzornog odbora, u skladu sa kojom skupština privrednog društva donosi odluku o imenovanju članova nadzornog odbora.⁵⁵ Članovi nadzornog odbora imenovani kao predstavnici državnog kapitala dužni su prije održavanja sjednice nadzornog odbora pribaviti mišljenje nadležnog ministarstva, odnosno nadležnog organa općine/grada, ako se na sjednici nadzornog odbora razmatra i odlučuje o pojedinim pitanjima iz Zakona o privrednim društvima i Zakona o javnim preduzećima⁵⁶, bez kojeg, osim izuzetno (ukoliko je sjednica zakazana usljed okolnosti više sile zbog koje nije bilo moguće tražiti mišljenje) ne mogu učestvovati u odlučivanju. O svom radu, članovi nadzornog odbora, imenovani ispred državnog kapitala, dužni su Vladi, odnosno općinskom/gradskom vijeću, blagovremeno, a najmanje jednom tromjesečno, dostaviti pisani izvještaj.

Kad je riječ o imenovanju članova uprave privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala, izbor kandidata vrši nadzorni odbor privrednog društva, na osnovu objavljenog javnog konkursa, u skladu sa općim i posebnim uslovima utvrđenim zakonom i statutom privrednog društva, a za članove uprave privrednih društava iz nadležnosti kantona, konkurs se provodi i u skladu sa Odlukom o utvrđivanju uslova i kriterija za imenovanje u regulirane organe. Nakon okončanog postupka izbora kandidata nadzorni odbor privrednog društva sačinjava i dostavlja Vladi, odnosno općinskom/ gradskom vijeću, rang listu kandidata koji ispunjavaju tražene uslove i zapisnik o obavljenim radnjama i aktivnostima, kao i prijedlog kandidata za davanje saglasnosti za imenovanje članova uprave privrednog društva. Tada vlada odnosno općinsko/gradsko vijeće, donosi odluku o davanju prethodne saglasnosti nadzornom odboru za imenovanje članova uprave, u skladu sa kojom je nadzorni odbor privrednog društva dužan donijeti odluku o imenovanju članova uprave.

Izuzetno, bez provođenja postupka, Vlada odnosno općinsko/gradsko vijeće, može utvrditi prijedlog kandidata za privremeno imenovanje člana nadzornog odbora ispred državnog kapitala, do okončanja procedure po oglasu, a najduže tri mjeseca, počev od stupanja na snagu

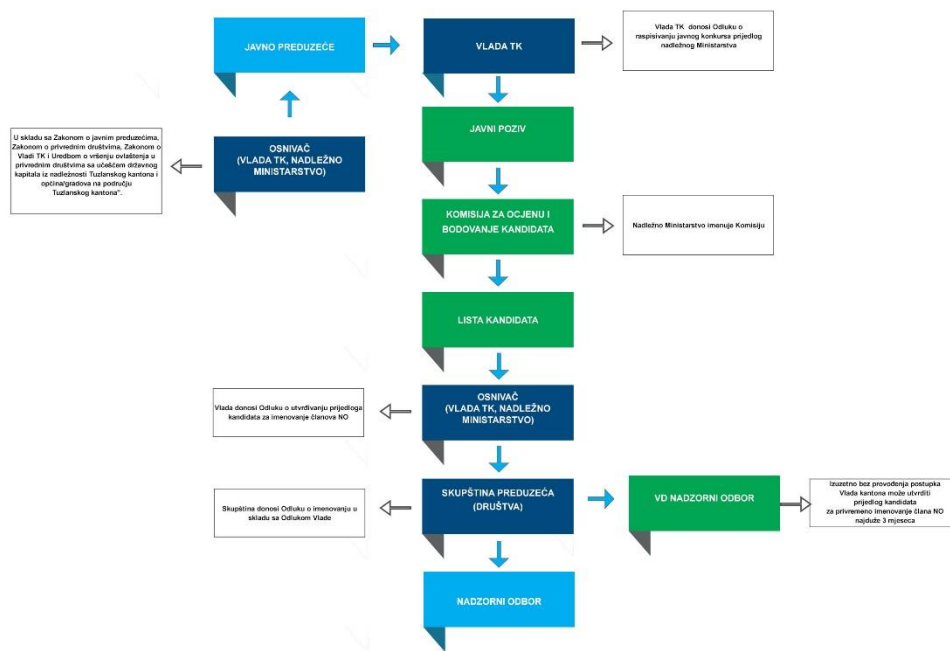
⁵⁴ Odluka o utvrđivanju uslova i kriterija za imenovanje u regulirane organe – prečišćeni tekst (“Službene novine Tuzlanskog kantona”, broj: 4/12 i “Službene novine Tuzlanskog kantona”, br. 6/12, 8/14, 12/15 i 14/15).

⁵⁵ Za člana nadzornog odbora privrednog društva sa učešćem državnog kapitala, ne može biti predložen kandidat koja ne ispunjava opće i posebne uslove utvrđene oglasom, a koji su propisani Odlukom o utvrđivanju uslova i kriterija za imenovanje u regulirane organe. Kandidat za člana nadzornog odbora ne može biti niti lice kojeg isključuju odredbe članova 248. i 252. Zakona o privrednim društvima.

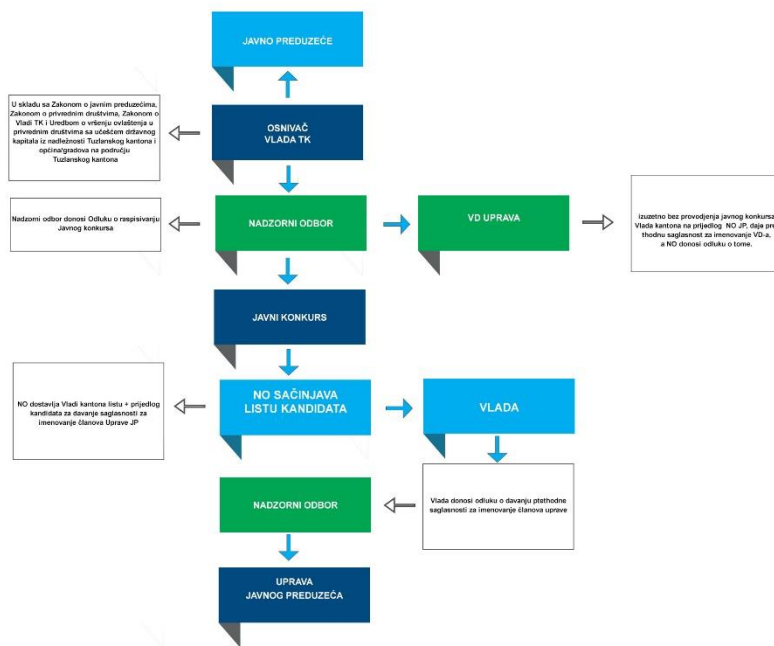
⁵⁶ Zakon o privrednim društvima, član 257. tačke c), d), e), f), g), h), i) i m) I Zakon o javnim preduzećima član 8. tačke od b) do h).

odluke skupštine o imenovanju člana nadzornog odbora. Također, izuzetno, bez provođenja postupka, Vlada, odnosno općinsko/gradsko vijeće, može, na prijedlog nadzornog odbora privrednog društva, donijeti odluku o davanju prethodne saglasnosti nadzornom odboru za razrješenje dužnosti člana uprave i odluku o davanju prethodne saglasnosti za imenovanje vršioca dužnosti člana uprave do okončanja konkursne procedure, a najduže na vremenski period do šest mjeseci, počev od stupanja na snagu odluke o imenovanju vršioca dužnosti. U skladu sa odlukama Vlade, odnosno općinskog/gradskog vijeća, nadzorni odbor privrednog društva, dužan je donijeti odluku o razrješenju člana uprave i odluku o imenovanju vršioca dužnosti člana uprave, najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluka o prethodnoj saglasnosti nadzornom odboru privrednog društva.

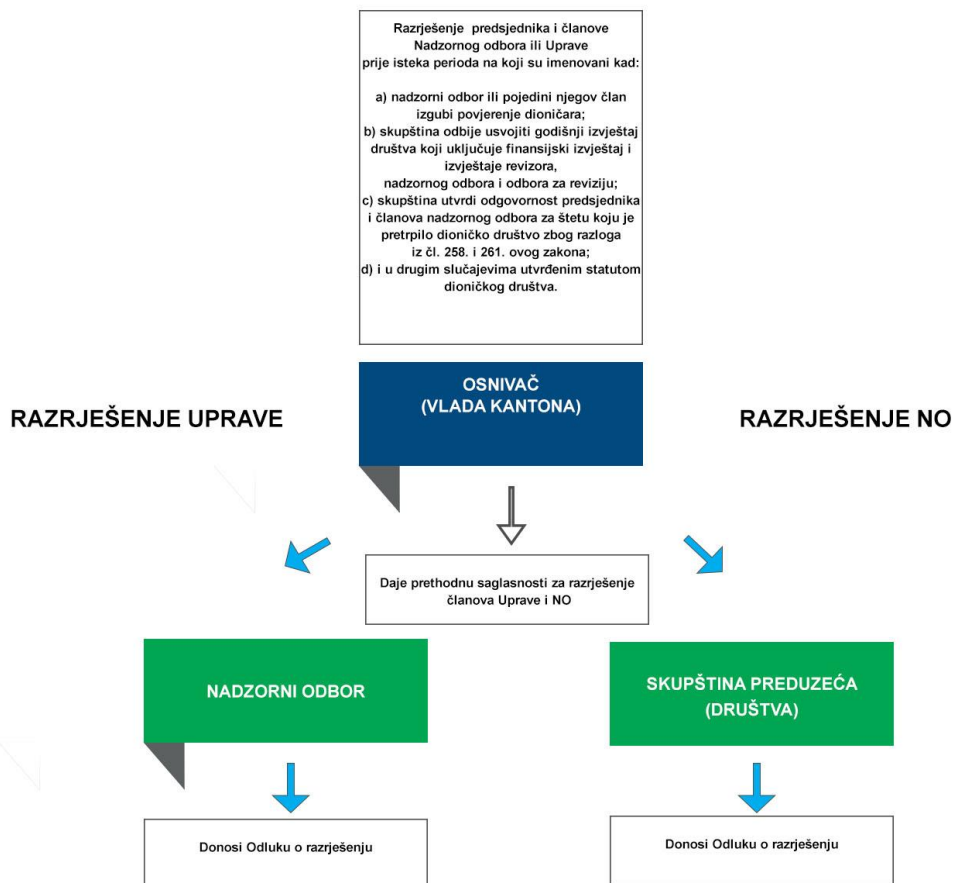
Konačno, u slučaju razrješenja dužnosti člana nadzornog odbora imenovanog ispred državnog kapitala prije isteka mandata ili razrješenja dužnosti člana uprave privrednog društva sa većinskim učešćem državnog kapitala prije isteka mandata, mandatni period na koji su imenovani može trajati samo do isteka mandata članova nadzornog odbora koji nisu razriješeni, odnosno do isteka mandata članova uprave koji su imenovani prilikom imenovanja cijele uprave.



Slika 15 – Imenovanje članova nadzornog odbora u javnim preduzećima u Tuzlanskom kantonu



Slika 16 – Imenovanje članova uprave u javnim preduzećima u Tuzlanskom kantonu



Slika 17 – Razrješenje članova nadzornog odbora i uprave u javnim preduzećima

1.5. Gradski/općinski nivo

Rad javnih preduzeća u gradovima⁵⁷, odnosno u općinama u FBiH-u, regulisan je legislativnim aktima na nivou FBiH-a, koji se primjenjuju na javna preduzeća, s tim da se takav opći pravno-institucionalni okvir upotpunjuje posebnim pravilima koja važe za preduzeća koja rade u određenim sektorima ili pružaju određene usluge (najčešće su to usluge vezane za medije, komunalne usluge, vodovod, kanalizaciju, pogrebne usluge i sl.).⁵⁸

Obzirom da su, prema entitetskom zakonu, javna preduzeća ona koja obavljaju djelatnost od javnog interesa (koje utvrđuju općina, kanton i Federacija Bosne i Hercegovine, svako u okviru svojih nadležnosti) a osnovani su od strane entitetske, kantonalne, gradske ili općinske vlasti, i, kao pravna lica, upisana u sudski registar kao privredna društva ili pravna lica definisana kao javna preduzeća posebnim propisom, javna preduzeća i na ovim nivoima imaju različite vlasničke strukture i imaju različit pristup javnim sredstvima, što znači da različito (su)finansiraju svoje poslovanje i usluge.⁵⁹

I u gradovima svako javno preduzeće se osniva sa misijom i vizijom koju treba postići, a koja se općenito odnosi na poboljšanje kvalitete življenja građana/korisnika usluga, kvalitetno pružanje usluga na prihvatljiv i profesionalan način, te na primjenu najboljih dostupnih tehnologija, uobičajenih praksi i utvrđenih principa vezanih za konkretno pružanje predviđenih usluga.

Organi upravljanja, nadležna tijela, imenovanja i razrješenja odgovornih osoba, nadzor i kontrola poslovanja i sl., sve je to regulisano odredbama Zakona o javnim preduzećima FBiH-a, Zakona o privrednim društvima FBiH-a i Zakona o računovodstvu i reviziji FBiH-a. Uz navedene

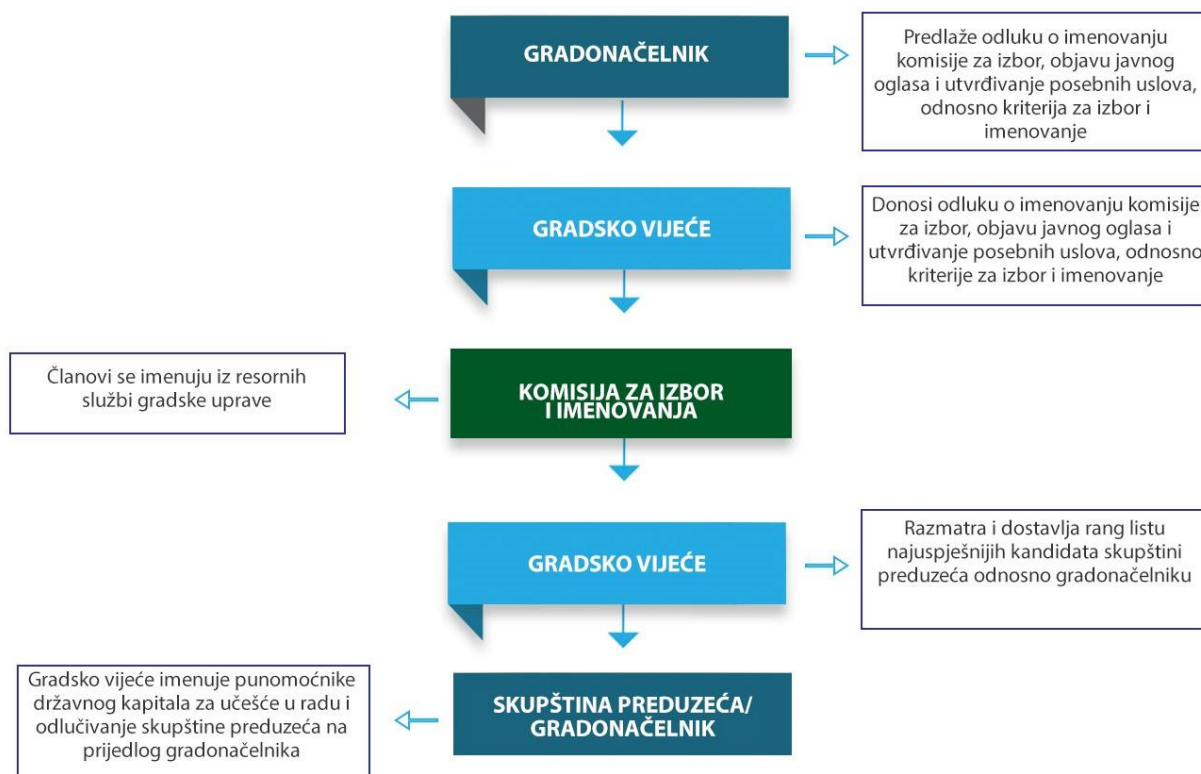
⁵⁷ Svi navodi koji se odnose na grad, odnose se ujedno i na općine, obzirom da su gradovi pravni sljednici općina. Primjerice, prema Zakonu o Gradu Tuzla, Grad Tuzla je pravni sljednik Općine Tuzla i ima Ustavom i Zakonom određene mjerodavnosti Grada, i preuzima mjerodavnosti, prava, obaveze i imovinu općine, čiji je pravni sljednik. S tim u vezi, javna preduzeća i javne ustanove čiji je osnivač općina, nastavljaju sa radom kao Javna preduzeća i ustanove Grada Tuzla. Zakon o Gradu Tuzla („Službene novine Federacije BiH“, broj 80/14)

⁵⁸ Tako, ako za primjer uzmemo poslovanje javnih preduzeća koja pružaju usluge koje se tiču vodovoda i kanalizacije u Gradu Tuzla, odnosno u Tuzlanskom kantonu (dalje: TK), ista posluju i u skladu sa Zakonom o vodama FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 66/13), te kantonalnim zakonima, primjerice Zakonom o vodama Tuzlanskog kantona („Službene novine TK“, broj 11/08), Zakonom o komunalnim djelatnostima Tuzlanskog kantona („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 11/2005, 7/2007, 8/2012 i 14/2013), te raznim odlukama poput, primjerice Odluke o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik općine Tuzla“, broj 09/07), Općim i tehničkim uslovima za snabdijevanje vodom i usluge odvođenja otpadnih voda općine Tuzla („Službeni glasnik općine Tuzla“, broj 1/10), i sl. Iz Izvještaja o radu i poslovanju Javnog komunalnog preduzeća „Vodovod i kanalizacija“ d.o.o. Tuzla za period 01.01.-31.12.2018. godine, <http://viktuzla.ba/wp-content/uploads/2019/06/Izvje%C5%A1taj-01.01.-31.12.2018.pdf>

⁵⁹ Primjerice, na gradskom nivou u Tuzli takvo je Javno preduzeće Centralno grijanje d.d., Više u Demir, E., Povezivanje horizontalne i društvene odgovornosti u pružanju javnih usluga: Uključenost građana u monitoring i evaluaciju javnih preduzeća i ustanova u Gradu Tuzla, Međunarodna banka za obnovu i razvoj/Svjetska banka, 2018.

propise, svako javno preduzeće na ovom nivou primjenjuje i specifične zakone i podzakonske akte vezane za njihove djelatnosti, i to uglavnom one koji se odnose na usluge koje se pružaju.

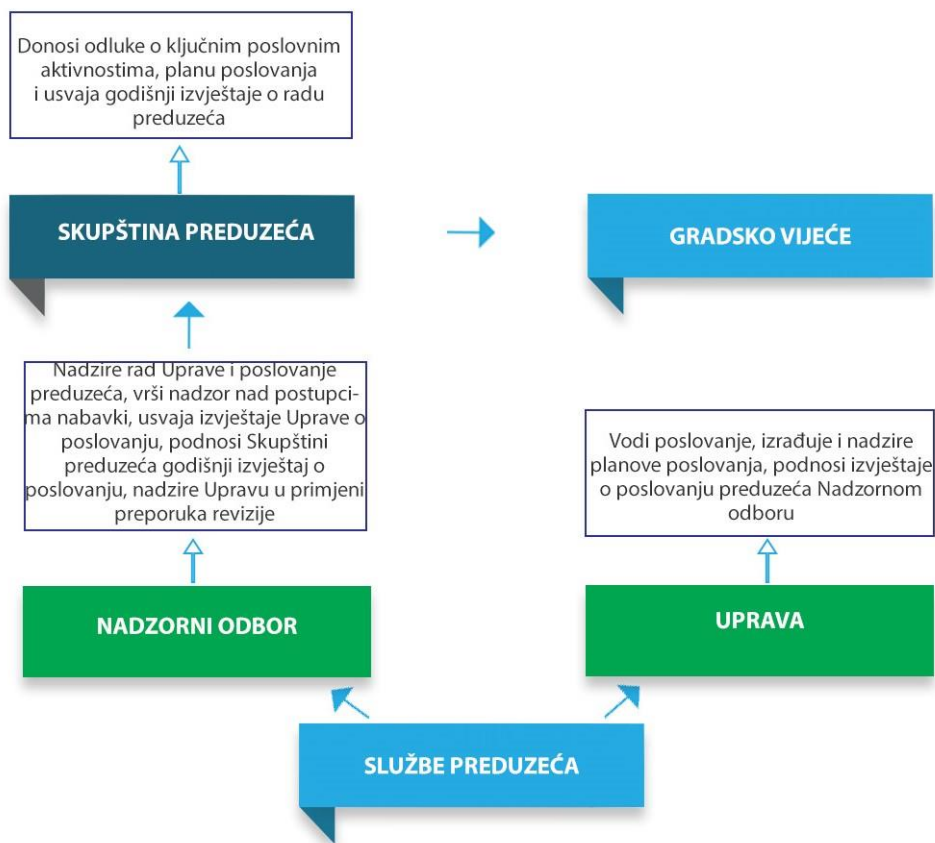
U vezi sa navedenim, na gradskom nivou, javna preduzeća uspostavlja Gradsko vijeće, koje djeluje kao glavno tijelo nadzora nad njihovim poslovanjem. U javnim preduzećima upravu društva čini direktor, koji je imenovan posebnom odlukom nadzornog odbora na mandat u trajanju od četiri godine, a koji se bira putem javnog konkursa. Nadzorni odbor se sastoji od tri člana koje imenuje i razrješava skupština društva na mandat od četiri godine, te se bira također putem javnog konkursa. Uprava, odnosno direktor izrađuje trogodišnji plan poslovanja, a nadzorni odbor je zadužen za razvoj i praćenje realizacije takvog trogodišnjeg poslovnog plana. Usvojeni plan se upućuje nadzornom odboru i potom skupštini dioničara na odobrenje. Uz to, šef službe za internu reviziju tada mora dostaviti plan Uredu za reviziju FBiH-a, a Direktor ga mora dostaviti Gradskom vijeću na odobrenje. Kako bi se omogućilo javnim preduzećima da se prilagode promjenama na komercijalnom tržištu, izmjene njihovih poslovnih planova mogu se uključiti u njihove godišnje planove rada i izvještaje, ali se isti moraju podnijeti prema gore navedenom postupku. Godišnji plan i sistematizacija radnih mjesta i ciljevi koje postavljaju, služe kao mjerila za izvještaje o internoj i eksternoj reviziji. Godišnji planovi postavljaju operativne ciljeve i potrošnju javnih preduzeća, a sistematizacija radnih mjesta određuje plan zapošljavanja na osnovu godišnjih planova rada. Na sličan način pripremaju se godišnji izvještaji o radu i poslovanju i podnose se nadzornom odboru, zatim se prosljeđuju skupštini dioničara na usvajanje, a potom gradskom vijeću. U gradovima se, u pravilu, godišnji planovi i izvještaji o radu podnose i Kolegiju gradonačelnika.



Slika 18 - Način izbora Skupštine javnih preduzeća na gradskom nivou

Gradsko vijeće, kao osnivačko tijelo za javna preduzeća na gradskom nivou, ima glavnu funkciju u formiranju uprave javnih preduzeća i praćenja njihovih tekućih aktivnosti. Prije svega, Gradsko vijeće učestvuje u izboru članova nadzornih odbora javnih preduzeća putem otvorenih konkursnih procedura,⁶⁰ te može pokrenuti procedure preispitivanja odgovornosti ovih tijela. Na prijedlog nadležnih službi gradonačelnik pokreće i finalizira proceduru izbora članova nadzornih odbora, dok Gradsko vijeće vodi ovaj proces putem komisije koju sačinjavaju predstavnici relevantnih resornih službi. Uz to, postupak imenovanja članova upravnih tijela vodi se kroz konkursne procedure i rad komisija u čijem sastavu se nalaze predstavnici relevantnih resornih službi, dok gradonačelnik odobrava i prosljeđuje prijedloge odluka na razmatranje gradskom vijeću. Tako predstavnici gradske uprave učestvuju u radu komisija za izbor i imenovanja direktora javnih preduzeća, a gradonačelnik daje saglasnost na imenovanja direktora.

⁶⁰ Primjerice, u Gradu Tuzla konkursne procedure se provode u skladu sa Odlukom o postupku izbora i konačnog imenovanja članova organa upravljanja u javnim preduzećima, javnim komunalnim preduzećima, javnim ustanovama, javnim ustanovama za predškolski odgoj i zdravstvenim ustanovama čiji je osnivač ili suosnivač Grad Tuzla, („Službeni glasnik Grada Tuzle“ broj 11/15).

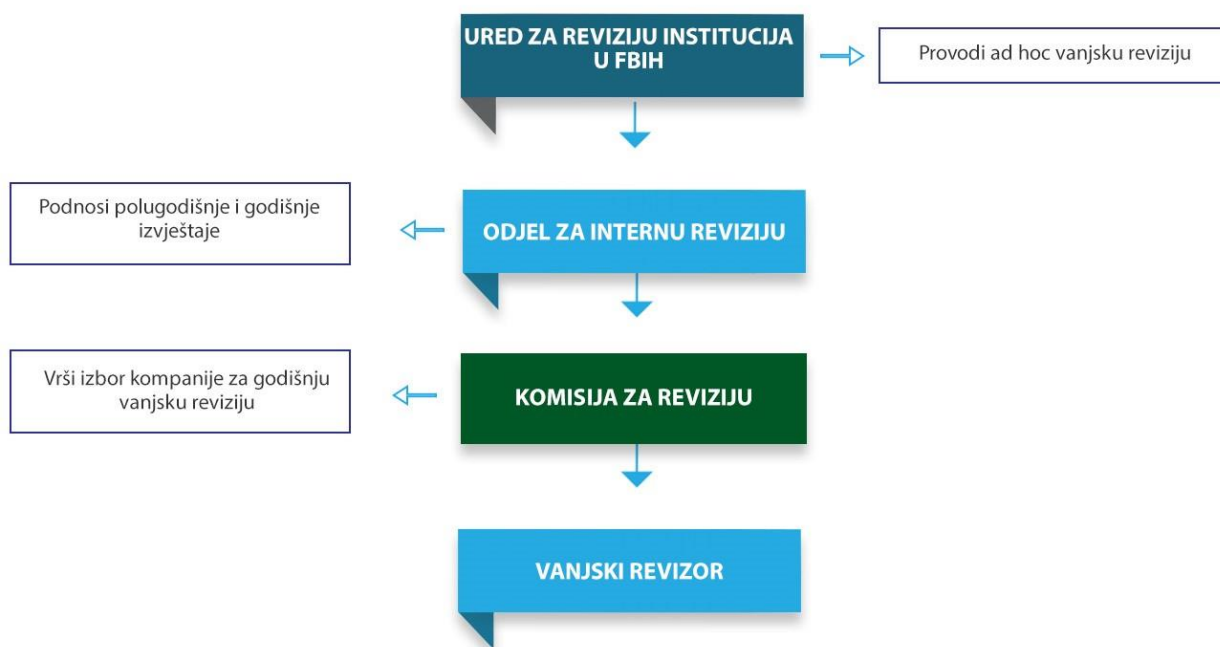


Slika 19 - Organi upravljanja u javnim preduzećima na gradskom nivou

Kada je u pitanju praćenje rada javnih preduzeća, ista su dužna podnijeti godišnji plan, te izvještaje o radu i poslovanju Gradskom vijeću. Relevantne komisije Vijeća pregledavaju i procjenjuju ove planove i izvještaje na svojim sjednicama, te usvajaju izvještaje na plenarnim sjednicama. Sjednice i zasjedanja su javnog karaktera, osim u rijetkim slučajevima koji su propisani Poslovníkom Gradskog vijeća. Vijećnici i predstavnici javnih preduzeća učestvuju u diskusijama tokom sjednica kada se izvještaji pregledaju, a nakon diskusije slijedi usvajanje zaključaka. Osim godišnjeg pregleda planova i izvještaja, vijećnici mogu pokretati i postavljati pitanja o radu i poslovanju javnih preduzeća putem alata „Vijećnička pitanja“, pri čemu te institucije moraju dostaviti pismene odgovore ili njihovi predstavnici moraju obezbijediti verbalni odgovor tokom sjednice Vijeća. Često se pitanja odnose na probleme koje su identifikovale zajednice vijećnika ili njihovo biračko tijelo. Gradsko vijeće također ima pravo organizovati javne konsultacije i diskusije o bilo kojem pitanju ili politici koju smatra važnom, uključujući i bilo koji aspekt pružanja javnih usluga. Međutim, u praksi ovaj se alat upotrebljava samo sporadično.

Kada su u pitanju procesi praćenja rada javnih preduzeća, kao ključna tijela, koja se tim procesima bave, su mogu navesti nadzorni odbor, komisija za reviziju i služba za internu reviziju.

Komisija za reviziju je dužna podnijeti mjesečne izvještaje nadzornom odboru koji redovno preispituje interne procedure, operacije i trošenje sredstava. Tijelo zaduženo za nadzor podrazumijeva detaljan i sistematski nadzor nad obavljanjem bilo kakvih zadataka ili dužnosti odgovorne osobe ili djelatnosti javnog preduzeća. Cilj nadzora je identifikovati i prijaviti nadležnim tijelima eventualne prevare ili druge nezakonite radnje i pokrenuti disciplinski postupak za sankcionisanje i razrješenje odgovorne osobe koja je počinila prekršaj u odnosu na svoje dužnosti i zadatke. Gradska uprava ima ovlasti vanjskog monitoringa i evaluacije nad gradskim javnim preduzećima. Njene službe i odjeljenja uključujući i inspekcije, prate pružanje javnih usluga i koordiniraju razvoj politike s različitim akterima. Posebice, Služba za ekonomski razvoj i socijalna pitanja i Služba za komunalne poslove i izgradnju i poslove mjesnih zajednica zadužene su za praćenje rada javnih institucija na nivou grada. Dodatno, Kolegij gradonačelnika pregleda godišnje planove i izvještaje o radu javnih preduzeća, te može predložiti javne politike ili pitanja za razmatranje Gradskom vijeću kao osnivaču javnih preduzeća.⁶¹



Slika 20 - Revizija poslovanja u javnim preduzećima na gradskom nivou

⁶¹ Više o javnim preduzećima, pružanju javnih usluga i društvenoj odgovornosti na nivou Grada Tuzla u publikaciji Demir, E., Povezivanje horizontalne i društvene odgovornosti u pružanju javnih usluga: Uključenost građana u monitoring i evaluaciju javnih preduzeća i ustanova u Gradu Tuzla, Međunarodna banka za obnovu i razvoj/Svjetska banka, 2018.

2. Regulacija javnih preduzeća i upravljačke strukture

Javna preduzeća u Bosni i Hercegovini spadaju u posebnu kategoriju privrednih društava, koja imaju specifičan položaj, specifičnu funkciju i specifične ciljeve zbog kojih se i osnivaju, a osnivaju se radi obavljanja djelatnosti od javnog društvenog interesa i upravljanja javnim dobrima, od strane javne vlasti koja, na taj način, nastoji obezbijediti potrebe koje su nezamjenjiv uslov života i rada svakog društva. Pružanje javnih dobara i usluga direktno utiče na performanse privrede u cjelini, te se, za države u tranziciji, dostizanje pozitivnih učinaka javnih preduzeća i razvoj tržišne privrede, uz istovremeno poštivanje javnog društvenog interesa, nameće kao nulti prioritet.

Javna preduzeća se u većini modernih demokratskih država, a gotovo i u svim članicama Europske unije (dalje: EU), nastoje reformisati na način da se izvrši njihova podjela na dio koji se može komercijalizirati i u budućnosti privatizirati, te na infrastrukturni dio, koji ostaje u državnom vlasništvu i pruža uslugu svim operaterima na tržištu.⁶² Obzirom da je država važan akter u reguliranju javnih preduzeća i njihovih djelatnosti, također je prisutna težnja i u transformaciji njene uloge, gdje država preuzima ulogu činioca koji ima regulatornu i nadziruću ulogu u obavljanju djelatnosti koje su po prirodi komercijalne i kojima se ostvaruje dobit. Također, značajno je i uvođenje regulatornih tijela putem kojih država nastoji otvoriti prostor na tržištu novim pružateljima usluga i olakšati im uslove poslovanja, te osigurati primjenu pravila tržišnog nadmetanja, kao i zaštitu korisnika usluga.⁶³

Regulacijom javnih preduzeća štite se interesi društvene zajednice (razumnim cijenama proizvoda i usluga, poštivanjem standarda kvaliteta, zaštitom društva od općeg pada ponude ključnih proizvoda i usluga, finansijske nestabilnosti, insolventnosti), ali se istovremeno stvaraju uslovi za normalan rad javnih preduzeća (zaštita od konkurencije i stvaranje uslova za realiziranje optimalnih poslovnih rezultata).⁶⁴ Reguliranje javnih preduzeća je vrlo složena problematika obzirom da obuhvata niz subjekata i mjera (instrumenata i mehanizama), a koja vrlo često ima i svoje lokalne ili nacionalne specifičnosti. Reguliraju se tržišni tokovi i sprečavaju tržišni poremećaji (nedostatak ponude nekih dobara ili usluga, monopolsko formiranje cijena), a istovremeno štiti položaj javnih preduzeća. Ciljevi koji se žele postići reguliranjem javnih preduzeća pokreću i brojna pitanja, kao što su primjerice pitanja o visini pravične cijene dobara i usluga, načina na koji se utvrđuje kapital javnih preduzeća, optimalnoj politici obima proizvodnje,

⁶² Primjerice, u elektroenergetskom sektoru to bi bio sistem prijenosa električne energije. Danas u Bosni i Hercegovini imamo Javno preduzeće Elektroprivreda BiH d.d.-Sarajevo koje, izuzimajući trgovinu, zastupanje i posredovanje na domaćem tržištu električne energije i druge djelatnosti utvrđene Statutom, obavlja i djelatnosti proizvodnje električne energije za nekvalificirane (tarifne) kupce, distribuciju električne energije i snabdijevanje električne energije nekvalificiranih (tarifnih) kupaca kao javne usluge; zatim Kompaniju Elektroprenos-Elektroprijenos a.d. Banja Luka, čija je djelatnost prenos električne energije i sve djelatnosti u vezi sa prenosom električne energije poput održavanja, izgradnje i proširenja elektroprenosne mreže u BiH-u, i koja ima prirodni monopol na tržištu reguliran od strane Državne regulatorne komisije za prenos električne energije (dalje: DERK). Više na <http://www.elektroprivreda.ba/stranica/opce-informacije> i <http://www.elprenos.ba/BOS/ONamaBS.aspx>.

⁶³ Klarić, M., Nikolić, M., Ustrojstvo javnih službi u Europskom pravnom poretku., str. 96.

⁶⁴ Više u Paunović, B., Ekonomika preduzeća, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006., str. 80-81.

optimalnoj formi organiziranja djelatnosti, itd. Za razliku od osnovnih instrumenata regulacije javnih preduzeća (kontrola cijena i tarifa i sl.), kao dodatni instrumenti pojavljuju se i državna kontrola menadžmenta (postavljanje kadrova, utvrđivanje standarda i zahtjeva), davanje saglasnosti na statute i pravilnike javnih preduzeća, obaveza dostavljanja finansijskih izvještaja, i sl.

Kad je u pitanju upravljanje u javnim preduzećima, odnosno imenovanje članova upravljačkih struktura (uprave i nadzornih odbora), može se doći do zaključka da isti najčešće nisu neovisni od vladajućih političkih partija, posebno imajući u vidu činjenicu da se biraju putem komisija koje, u svom odlučivanju o kandidatima, njihovom izboru i rangiranju, djeluju u skladu sa političkim dogovorima partija koje, putem resornih ministarstava, i u krajnjoj liniji koalicionih vlada, i kontrolišu javna preduzeća. Na taj način omogućava se da prilikom izbora članova uprave i nadzornih odbora, budu birani skoro pa isključivo politički podobni kandidati, obzirom da izbor i imenovanje kandidata koji nisu povezani sa političkim partijama gotovo da u praksi i ne postoji. Uz to, sami kriteriji i uslovi za izbor i imenovanje kandidata nisu dovoljno razrađeni, a niti su dokumentacija o kandidatima, postupku izbora i zapisnici komisija dostupni, kako drugim zainteresiranim kandidatima, tako i široj javnosti. U vezi sa navedenim, prilikom rangiranja kandidata trebalo bi uzimati u obzir njihovu stručnost, radno iskustvo u oblastima od značaja za predmetno javno preduzeće, obavljene obuke vezane za upravljanje i nadzor nad radom javnih preduzeća, te insistirati na znanju i vještinama kandidata koje bi mogle biti iskorištene za unaprjeđenje poslovanja javnih preduzeća. Na taj način, uz javno objavljivanje procedure izbora i imenovanja kandidata, koje uključuje informisanje javnosti o kriterijima za izbor, kompetencijama kandidata, te objavljivanje zapisnika komisije skupa sa glasanjem njenih članova, bi se, ne samo omogućio uvid javnosti u proceduru izbora i stručnost izabranog kandidata, nego bi se tako stekli i uslovi da bude izabran kandidat sa najboljim kvalifikacijama, referencama i iskustvom, što bi u konačnici dovelo i do unaprjeđenja poslovanja javnih preduzeća, povećanja njihove efikasnosti i dugoročne profitabilnosti.

Zbog načina imenovanja i razrješavanja članova uprave i nadzornih odbora, kao i samog načina upravljanja javnim preduzećima na svim nivoima vlasti, vremenom je stvoreno pogodno tlo za uticaj interesa pojedinih političkih subjekata na njihov rad. Posebnu pažnju, trebalo bi posvetiti kriterijumima za izbor, imenovanje ili postavljenje na mjesta članova uprave (direktora i izvršnih direktora), sprečavanju sukoba interesa i načinu vrednovanja njihovog rada.

Uz to, odgovornost nije samo na političkim partijama, nego i na samim izabranim kandidatima koji, također, zloupotrebljavaju svoj položaj, štiteći se ličnom podrškom aktuelnoj politici koju često podržavaju isključivo iz ličnih interesa. Na to ukazuju često loši poslovni rezultati javnih preduzeća, uz nikakvu ili minimalnu odgovornost članova uprave za takve rezultate rada.

U konačnici, iako je u Bosni i Hercegovini propisana procedura kroz koju prolaze kandidati koji se biraju za članove nadzornih odbora i članove uprave, a sa ciljem da se izaberu najkvalitetniji i najstručniji kandidati, postojeća praksa ukazuje na to da su najčešće članovi

upravljačkih struktura u javnim preduzećima, a koji su izabrani u ovisnosti od političke pripadnosti, bez adekvatnog znanja o djelatnostima javnih preduzeća u koja se biraju, znanja o postojećoj problematici, aktivnostima i načinu poslovanja javnog preduzeća. Politički uticaj je jasno izražen u konačnom izboru kandidata, a kroz pojedince i organe nadležne za rangiranje kandidata i konačna imenovanja. Stoga, isključivo javan konkurs i izbor profesionalaca, odgovornih i stručnih, ali i dobro plaćenih članova uprave i nadzornih odbora, bez političkih primjesa može dati pozitivne rezultate.

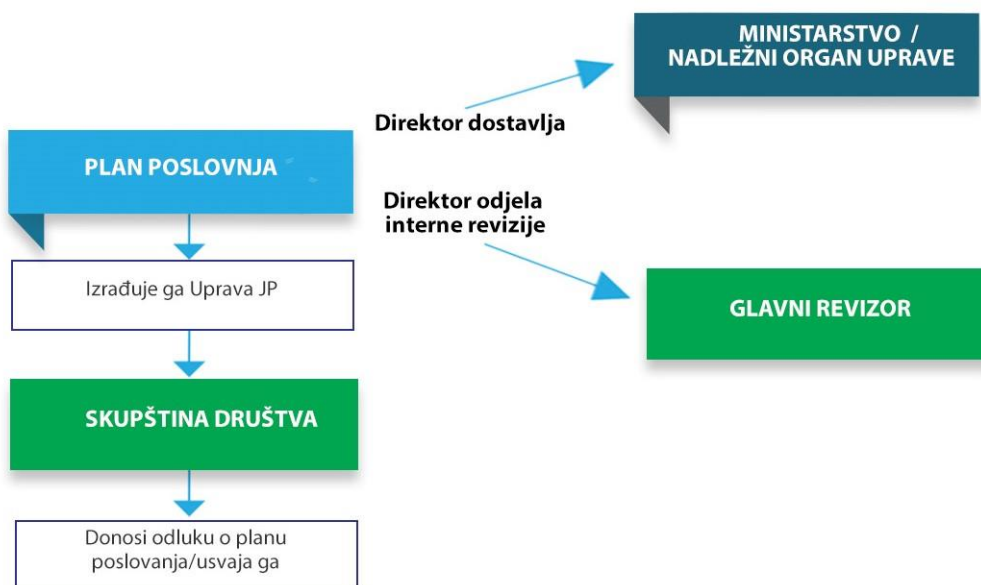
3. Planiranje poslovanja i izvještaji o radu javnih preduzeća

Iz pregleda pravnog okvira koji reguliše javna preduzeća u BiH-u, može se zaključiti da je zakonodavac svoj fokus stavio na sadržaj planova poslovanja javnih preduzeća, te regulirao donošenje odluka o planovima poslovanja i njihovom dostavljanju nadležnim organima.

Naime, kako je plan poslovanja osnov poslovnih aktivnosti u pogledu onih pitanja koje sadrži, u skladu sa Zakonom o javnim preduzećima, uprava javnog preduzeća izrađuje trogodišnji plan poslovanja javnog preduzeća, u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima i propisima o računovodstvenim i revizijskim standardima. Plan poslovanja se, nakon usvajanja, dostavlja od strane direktora javnog preduzeća ministarstvu nadležnom za to javno preduzeće, odnosno nadležnom organu uprave, a rukovodilac odjela za internu reviziju plan poslovanja dostavlja glavnom revizoru. Pitanje izrade i dostavljanja nadležnim organima trogodišnjih planova poslovanja javnih preduzeća je od iznimne važnosti obzirom da oba zakona o javnim preduzećima u svojim odredbama predviđaju kazne za prekršaje, sa visokim novčanim iznosima, ukoliko javno preduzeće ne izradi trogodišnji plan poslovanja i ne dostavi ga nadležnim organima, zatim ukoliko plan poslovanja ne sadrži zakonom propisane elemente, te ukoliko se poslovne djelatnosti ne obavljaju u skladu sa zakonom, kao i ako se plan poslovanja ne razmatra na godišnjem nivou i ne revidira u skladu sa zakonom.

Obaveza sačinjavanja, dostavljanja i objavljivanja izvještaja o radu još je i značajnija od ove prve, planske, jer se time vrši kontrolna i nadzorna funkcija cjelokupnog rada javnih preduzeća (izvještaj o radu javnih preduzeća obuhvata i izvještaj o radu uprave, nadzornog odbora i odbora za reviziju, kao i vanjskog revizora), i izvještava šira javnost o načinu poslovanja javnog preduzeća. Iako izvještaji o radu sadrže ili bi trebali da sadrže niz detaljnih finansijskih informacija o ostvarenom planu poslovanja, ipak ih vrlo malo sadrži i evaluaciju rada tokom tri ili više godina, iz čega bi se mogla steći šira slika o uspješnosti rada postojećih upravljačkih struktura. Uz to, nedostaje i jasan način evaluacije istih od strane osnivača, sa jasnim parametrima praćenja i ocjenjivanja poslovanja javnih preduzeća, a koji bi bio ključan za usvajanje ili neusvajanje predmetnih izvještaja, a samim time i na ostanak ili razrješenje upravljačkih struktura

u javnim preduzećima koje su i sačinile navedene izvještaje i na taj način prikazale rezultate svoga rada. Ona javna preduzeća koja se nalaze na sarajevskoj i banjalučkoj berzi su u obavezi da na istima objavljuju finansijske izvještaje, te značajne poslovne odluke i planove.



Slika 21 - Plan poslovanja u javnim preduzećima



Slika 22 - Izvještaj o radu u javnim preduzećima

4. Registri javnih preduzeća

U Bosni i Hercegovini ne postoji centralizovani registar javnih preduzeća, a postojeći registri koji su uspostavljeni na entitetskim nivoima imaju značajne nedostatke, koji se prije svega ogledaju u neredovnom ažuriranju istih, te u nedovoljnim informacijama o detaljima rada javnih preduzeća, kao i na neobuhvatanju svih javnih preduzeća.

U FBiH-u, registar postoji na nivou centralne vlade FBiH-a koji je kreirao kabinet Premijera FBiH-a, no on uključuje samo 45 preduzeća koja su u većinskom vlasništvu centralne vlade. Registar ne uključuje 188 preduzeća koja su u vlasništvu kantona i općina. Iako je registar javno dostupan, može se pronaći samo u službenom glasniku.⁶⁵ Uz to, Finansijsko-informatička agencija Federacije Bosne i Hercegovine (dalje: FIA) je objavila listu preduzeća u kojima institucije vlade imaju udjele u vlasništvu, ali nisu obezbijeđeni nikakvi detalji o tome koja vlada posjeduje koja preduzeća ili o njihovim odgovarajućim vlasničkim udjelima.⁶⁶ Naprotiv, jedine informacije koje se mogu pronaći na navedenoj listi javnih preduzeća su kratki podaci o nazivu i opisu djelatnosti javnog preduzeća, ovlaštenoj osobi, osnivaču, datumu osnivanja, te podacima o

⁶⁵ Registar javnih preduzeća („Službeni glasnik FBiH“, 20/16, 3/17, 9/17 i 69/17).

⁶⁶ Finansijsko-informatička agencija FBiH, registar javnih preduzeća, https://www.fia.ba/Javno_Preduzece/Index

imovini, ukupnim obavezama, vrijednosti poslovanja, rezultatu poslovanja i broju zaposlenih. Pored toga, nema nikakvog dokumenta o vlasništvu za cijeli sektor, u kojem bi se navodila politika centralne vlade, kantona i jedinica lokalne samouprave FBiH u sektoru javnih preduzeća, i navodilo i opravdanje za vlasništvo u svakom pojedinačnom javnom preduzeću.⁶⁷

U RS-u, Vlada RS-a je 2014. godine objavila sveobuhvatni registar javnih preduzeća, ali on od tada nije ažuriran. Registar je javno dostupan na internet stranici agencije za registre.⁶⁸ Kao što je slučaj i u FBiH-u, nema vlasničkog dokumenta koji bi navodio politiku centralne vlade RS u sektoru javnih preduzeća, niti se registar ažurira.

Kad je u pitanju centralizovani nadzor nad radom javnih preduzeća, u FBiH-u je planirano od strane nadležnih institucija da se uspostavi centralna jedinica za nadzor nad javnim preduzećima, a koja bi izvještavala ured premijera FBiH. Za sada, resorna ministarstva i dalje sprovode decentralizovan nadzor nad javnim preduzećima, uključujući nadzor nad finansijskim učinkom, stvarajući tako dvostruke linije izvještavanja. U RS-u je nešto drugačije, obzirom da Investiciono-razvojna banka Republike Srpske (dalje: IRBRS) provodi centralizovanu funkciju vlasništva u ime vlade RS-a, i ima široko postavljen razvojni i investicioni mandat koji uključuje upravljanje državnim sredstvima u ime centralne vlade RS-a i izvršavanje drugih vladinih funkcija. Sa ciljem uspostavljanja upravljanja državnim sredstvima u RS-u je, 2006. godine, uspostavljen Akcijski fond za upravljanje javnim preduzećima. No, bez obzira na široki mandat i njena znatna sredstva, nijedna vladina agencija nije dobila zadatak da nadgleda IRBRS i osigurava prikladno rukovođenje državnim sredstvima i osiguravanje adekvatnih kompromisa između preuzimanja rizika i povrata.⁶⁹

5. Obaveza transparentnog rada i informisanja javnosti

Bosna i Hercegovina ima složeno državno uređenje i kompleksan pravno-administrativni sistem, u kojem je rad javnih preduzeća regulisan legislativnim aktima na svim nivoima, što, uz veliki uticaj politike na rad javnih preduzeća, negativno utiče na pružanje javnih usluga, te na otvorenost, transparentnost i učinkovitost poslovanja javnih preduzeća. Naime, u interesu je svih građana, odnosno opšte javnosti, da javna preduzeća izvještavaju javnost o svom poslovanju, da objavljuju vjerodostojne finansijske i nefinansijske informacije, te da budu transparentna i otvorena, bez obzira na njihov pravni status, odnosno vlasničku strukturu. To je još i značajnije za ona preduzeća koja provode važne javne politike i pružaju najvažnije javne usluge, koja imaju širok društveni uticaj i koja značajno utiču na državni budžet (pozitivno ili negativno u zavisnosti od rezultata poslovanja). U BiH-u ne postoji institucionalna transparentnost, obzirom da ne postoji jedinstveni registar javnih preduzeća pri jednoj instituciji gdje bi se mogle dobiti

⁶⁷ Čegar, B i Parodi, J., F., *Preduzeća u državnom vlasništvu u Bosni i Hercegovini: Ocjenjivanje učinka i nadzor*, Međunarodni monetarni fond, 2019., str. 28 i dalje

⁶⁸ Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge Banja Luka (dalje: APIF), www.apif.net

⁶⁹ *Idem.*

informacije o javnim preduzećima, te da, premda je uspostavljen zakonski okvir, transparentnost rada javnog preduzeća najviše zavisi od organa upravljanja u tom javnom preduzeću, i njihove spremnosti da informacije o poslovanju učine dostupnim javnosti. U ovom smislu, građani, korisnici usluga, odnosno šira javnost, nemaju mnogo mogućnosti da analiziraju rezultate poslovanja javnih preduzeća. Ono što je veliki problem jeste sama politizacija rada javnih preduzeća, kroz pretjerano političko uplitanje vladajućih političkih partija ili koalicija na izbor i imenovanje organa upravljanja, a samim time i na upravljanje i rad javnih preduzeća.

Iako bi javna preduzeća trebala da poštuju Principe korporativnog upravljanja Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (dalje: OECD), a posebno one koji se odnose na postizanje transparentnosti i otvorenosti u njihovom radu, niz istraživanja je pokazalo da su Bosna i Hercegovina, ali i zemlje Zapadnog Balkana, još daleko od postizanja transparentnosti, ostvarenja integriteta i djelovanja u interesu javnih preduzeća, a ne u interesu političkih partija koji se pokazuju kao dominantni faktori u funkcionisanju javnih preduzeća.⁷⁰ Uticaj političkih partija na rad javnih preduzeća se, a kako je to navedeno ranije u radu, vrši preko nadležnih tijela, koja imenuju i kontrolišu rukovodstva u javnim preduzećima, pravoshodno upravu i nadzorne odbore, što, u konačnici, dovodi do ostvarivanja negativnih rezultata poslovanja odnosno neadekvatnog zadovoljavanja javnog interesa zbog kojih su javna preduzeća i osnovana. Obzirom na političku kontrolu organa upravljanja u javnim preduzećima, pravni i institucionalni okvir, koji bi trebalo da zaštiti interes javnosti u vezi sa funkcionisanjem javnih preduzeća nije adekvatno uređen da bi onemogućio političke partije da donose političke odluke. Jedino unaprijeđenja istog u smislu imenovanja organa upravljanja, povećanja nezavisnosti i stručnosti istih, kao i transparentnosti i javnosti u radu javnih preduzeća, predočavanju finansijskih podataka, informacija o javnim nabavkama, i efikasnih mehanizama i unutrašnje i vanjske kontrole, te adekvatna primjena svega navedenog u praksi, bi mogla unaprijediti rad javnih preduzeća ne samo u Bosni i Hercegovini, nego i na Zapadnom Balkanu.

U oba entiteta, i u FBiH-u i RS-u, javna preduzeća, u skladu sa odgovarajućim podzakonskim aktima, uredbama o transparentnosti, bi trebala da, između ostaloga, obezbijede nesmetan pristup javnosti odgovarajućim informacijama o njihovoj finansijskoj i organizacionoj strukturi; osiguraju javnost informacija o sredstvima koja su im direktno dodijeljena od strane RS-a, FBiH-a, odnosno jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS) ili kantona, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći uključujući otpis obaveza po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo; uspostave i vode posebne (interne) račune, odnosno odgovarajuće knjigovodstvene i druge evidencije i obračune, na način da osiguraju jasno razgraničenje rashoda i prihoda povezanih sa različitim djelatnostima koje obavljaju; uspostave odgovarajući sistem internog i eksternog finansijskog izvještavanja; uspostave efikasan sistem interne kontrole i internog nadzora, posebno u odnosu na aktivnosti

⁷⁰ Više u Draganić, A., Ibranović, L., Dukić, S., Bogunović, S., Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća na području EU i Zapadnog balkana – Komparativna studija, Agencija za razvoj preduzeća – EDA, Banja Luka, 2017., str 107. i dalje

koje su povezane sa finansijskim transakcijama sa RS-om, FBiH-om, JLS-ovima i kantonima; osiguraju neophodne pretpostavke za efikasan eksterni nadzor.⁷¹

No, sama transparentnost je ograničena i često nedovoljna, a posebno u pogledu objavljivanja rezultata poslovanja koji nisu lako dostupni javnosti. Ako su i planovi poslovanja dostupni, odnosno ako sadrže mnoštvo detaljnih informacija, veoma malo se pažnje posvećuje evaluaciji ostvarenih rezultata jer nedostaje koherentan okvir za evaluaciju istih. Navedeni podaci, uključujući i podatke o upravljačkoj i vlasničkoj strukturi javnih preduzeća, se rijetko mogu dobiti na bazi principa proaktivne transparentnosti, nego se uglavnom mogu dobiti na način da se, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama BiH⁷², podnese pisani zahtjev.⁷³

Imajući u vidu obavezu javnih preduzeća da imaju vlastitu web stranicu, putem koje bi relevantne informacije činili dostupnim javnosti, na izabranom mikro-uzorku od 14 javnih preduzeća u Kantonu Sarajevo, 13 javnih preduzeća ima web stranicu, dok jedno javno preduzeće nema, s tim da u 2 javna preduzeća web stranica nije u funkciji. Ako se poveća uzorak, odnosno analiza proširi i na ostale nivoe, generalna slika o postojanju web stranica javnih preduzeća postaje mnogo lošija. Uz to, i kod javnih preduzeća koja imaju vlastite web stranice, informacije o poslovanju se objavljuju vrlo selektivno, a iste se uglavnom odnose na tekuće aktivnosti, raznorazna obavještenja za korisnike usluga, aktuelnosti, kontakte i sl. Tako na navedenom uzorku u većini javnih preduzeća u KS-u, na postojećim web stranicama, postoje, ali vrlo parcijalne i neažurirane, informacije o planovima poslovanja i finansijskim izvještajima, organizacionim strukturama, revizorskim izvještajima, pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ranih mjesta, zapošljavanju i javnim pozivima za popunu radnih mjesta, javnim nabavkama i sl. A ako se uzme u obzir navedeno, te da javna preduzeća nemaju dovoljan nivo svijesti o korištenju web stranice za objavljivanje informacija, kao i to da određeni broj javnih preduzeća ni nemaju vlastite web stranice, potrebno je zakonsku odredbu koja ovo propisuje razmotriti ili je redefinisati, ili brisati iz zakona ako se ne može uspostaviti svrsishodan način komunikacije po ovom pitanju. U kontekstu transparentnosti interesantno je navesti da najveći broj onih javnih preduzeća koja imaju vlastite web stranice (u oba entiteta), objavljuju daleko najveći broj informacija iz oblasti javnih nabavki u odnosu na bilo koje druge informacije koje bi se po propisima mogle okarakterisati kao suštinske za transparentnost. Mogući razlozi za ovakvu pojavu

⁷¹ Ujednačen pravni okvir u pogledu transparentnosti finansijskih odnosa državnih vlasti sa javnim preduzećima, rezultat je usklađivanja sa pravnom stečevinom EU-a, i to Direktivom Komisije 2006/111/EZ o transparentnosti odnosa između članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih preduzeća, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0111&from=HR>

⁷² Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13)

⁷³ Pojedina javna preduzeća obzirom da se nalaze na berzama u Sarajevu i Banjoj Luci, su u obavezi da na tim mjestima objave neophodne finansijske izvještaje i bitne poslovne odluke i planove.

navedeni su kod obrazloženih rezultata u oba entiteta: viši nivo svijesti, pritisak javnosti, žalbeni postupci i sl.

Generalno, transparentnost u pogledu organizacione strukture, informacija o ukupnom poslovanju javnih preduzeća, vlasničke i upravljačke strukture je na veoma niskom nivou. Čak i gdje postoje dostupni planovi poslovanja i finansijski i drugi izvještaji, ocjena je da sadržaj istih ne omogućava kvalitetan uvid u uspješnost poslovanja, stepen ostvarenja postavljenih poslovnih rezultata i na kraju, ostvarivanje javnog interesa, što navodi na zaključak da bi prvi korak u unapređenju transparentnosti/dostupnosti informacija javnosti, trebala biti neka vrsta tehničke podrške u izradi i korištenju web stranice, kao vida komunikacije.

	Registar JP	Finansijski izvještaji JP
Federacija BiH	Nema jedinstvenog registra	Nema jedinstvene web stranice na kojim se objavljuju, iste nisu ažurirane, samo kratki podaci dostupni na stranici FIA-a, FIA naplaćuje naknade
Republika Srpska	Ima jedinstveni registar ali lista preduzeća se ne ažurira redovno	Samo je skraćeni oblik izvještaja dostupan na web stranici APIF-a

6. Preporuke za povećanje stepena odgovornosti i transparentnosti u radu javnih preduzeća

- Ojačati institucionalne kapacitete i uspostaviti posebna tijela koja bi kontinuirano vršila nadzor nad poslovanjem javnih preduzeća, aktivnostima, procesima i postupcima.
- Uspostaviti jedinstven sistem praćenja rezultata poslovanja javnih preduzeća na nivou BiH i normiranja njihovih poslovnih učinaka.
- U skladu sa OECD Smjernicama pripremiti preporuke za unaprjeđenje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima kako bi ista svoje poslovanje temeljila na principima transparentnog, ekonomičnog, efikasnog i efektivnog upravljanja javnim resursima i javnim sredstvima.
- Uz široke konsultacije sa svim zainteresiranim stranama, uključujući privatni sektor, kao i SASE i BLSE, uvesti jedinstven Kodeks korporativnog upravljanja za cijelu BiH, a koji bi obuhvatao sva javna preduzeća, te banke i ostala preduzeća kojima se trguje.
- Uspostaviti jasne mehanizme sprječavanja i otkrivanja korupcije, zloupotreba službenog položaja i ovlaštenja, neovlaštenih prisvajanja imovine ili otuđenja imovine u javnim preduzećima.
- Uspostaviti mehanizme kojima će se jednostavno i efikasno pratiti ostvarenje godišnjih ciljeva i rezultata poslovanja svakog javnog preduzeća.
- Podrediti poslovanje javnih preduzeća postizanju zacrtanih misija, vizija i strategija, uključujući obavezu ispunjenja smjernica i politika vezanih za pružanje javnih usluga i osiguranje javnog interesa.
- Jasno definisati jedinstvenu proceduru izvještavanja resornih ministarstava o izvršenim poslovnim aktivnostima u skladu sa planovima rada, definisati metodologiju određivanja uspješnosti poslovanja javnih preduzeća i obavljati nadzor i praćenje rezultata poslovanja.
- Izvještaj o poslovanju društva treba biti sastavljen na jasan i pregledan način, uključivati sve aspekte poslovnih aktivnosti tokom prethodne godine, te predstaviti plan budućeg poslovanja za narednu godinu.
- Izvještaj o obavljenoj reviziji finansijskih izvještaja treba izražavati tačan i potpun prikaz imovine i obaveza, prihoda i rashoda, te ukupnog finansijskog položaja javnog preduzeća.
- Godišnji i polugodišnji izvještaji o poslovanju, pored finansijskih elemenata propisanih zakonom i podzakonskim aktima, trebalo bi da sadrže i razumljivu analizu i objašnjenja uprave društva o poslovanju u periodu na koji se izvještaj odnosi, uključujući i eventualne oscilacije rezultata između dva izvještajna perioda, kao i objašnjenje bitnih odstupanja od planiranih rezultata.
- Obavezati javna preduzeća da na svojoj web stranici objavljuju i kalendar važnih događaja koji se očekuju u narednoj poslovnoj godini, naročito uključujući okvirno predviđeni period

objave periodičnih finansijskih rezultata i izvještaja, okvirno predviđeni period održavanja skupštine društva radi usvajanja godišnjeg izvještaja, i sl.

- Blagovremeno obavještavati javnost o sazivanju skupštine, sa svim relevantnim podacima, prijedlozima i objašnjenjima koja se odnose na dnevni red, način prijavljivanja i način učešća na web stranici javnog preduzeća, kao i javno objavljivati odluke skupštine javnog preduzeća u što kraćem roku uz dostavljanje istih i nadležnim tijelima.
- Uspostaviti jedinstven registar svih javnih preduzeća na nivou BiH, u elektronskoj formi, a koji bi sadržavao izvještaje društava, podatke o vlasništvu i osnivačke dokumente za javna dionička društva u oba entiteta, strukture odbora, i sve ostale informacije od značaja za javna preduzeća i jačati direktno objavljivanje informacija putem centralnih registara.
- U skladu sa Direktivom o transparentnosti EU osigurati lak pristup jedinstvenom registru javnih preduzeća i time poboljšati pristup informacijama o javnim preduzećima.
- Obezbijediti blagovremeno objavljivanje i javnost informacija o svim pitanjima vezanim za društvo, pri čemu pristup informacijama treba da bude krajnje pojednostavljen. Informacije koje bi trebale da budu objavljene na web stranici društva, pored obaveznih propisanih zakonom, minimalno treba da uključuju osnovne podatke o društvu, statut društva, spisak članova uprave i nadzornog odbora sa njihovim biografijama, finansijske izvještaji (najmanje za prethodne 3 godine), materijale sa sjednica skupštine, podatke o eksternom revizoru, i sve druge informacije koje su bitne za poslovanje društva.
- Raditi monitoring izvršavanja obaveze javnog preduzeća o objavljivanju svih informacija na vlastitoj web stranici, odnosno osiguranje pristupa zainteresiranoj javnosti pouzdanim, aktuelnim i konzistentnim informacijama na redovan, pravovremen i ujednačen način, uz istovremeno dostavljanje istih nadležnim institucijama. Ukoliko društvo ne posjeduje vlastitu web stranicu, moguće je informacije objavljivati i putem web stranice osnivača.
- Osigurati nezavisnost organa upravljanja od politike, i to izbor predsjednika i članova nadzornih odbora i uprava javnih preduzeća, njihovo imenovanje i način rada, i uvesti dužnosti i odgovornosti članova odbora u svjetlu prakse u zemljama EU.
- Omogućiti i pojačati obuke za članove odbora, kako bi unaprijedili vještine i perspektive, a kako bi se osigurali nezavisnost i objektivnost prosuđivanja članova odbora.
- Osigurati obavezu članova nadzornog odbora da moraju ispunjavati odgovarajuće standarde u pogledu obrazovanja i poslovnog iskustva, te moralne standarde, kao i biti u mogućnosti odvojiti potrebno vrijeme za kvalitetno obavljanje funkcije člana, odnosno predsjednika nadzornog odbora.
- Sve kandidature za članove nadzornog odbora, uključujući i biografije kandidata, treba da budu objavljene na web stranici javnog preduzeća.
- U skladu sa najboljim međunarodnim praksama omogućiti da predsjednik i svaki član nadzornog odbora svoju dužnost obavljaju potpuno samostalno i na vlastitu odgovornost, bez obzira na to ko ga je predložio za imenovanje.

- Profesionalizirati rad u organima upravljanja (nadzornom odboru i upravi javnih preduzeća) uz preporuku da se istima isplaćuju nagrade za rad, a koje bi se sastojale od fiksnog i varijabilnog dijela, i koje bi bile javno objavljene putem web stranice.
- Članovi uprave trebaju, osim uslova propisanih zakonom, ispunjavati i druge uslove u skladu sa zahtjevima položaja člana uprave u pojedinom javnom preduzeću, a koji mogu biti propisani statutom društva ili odlukom nadzornog odbora. Pri sastavljanju uprave treba težiti tome da članovi uprave imaju različito iskustvo, obrazovanje i vještine, pritom uključujući iskustva u vođenju poslova, rješavanju kriznih situacija, prepoznavanju i nadziranju rizika, zatim poznavanju finansija i računovodstva, područja djelatnosti društva, domaćeg i međunarodnog tržišta, te sposobnosti za povezivanje svih interesa unutar i izvan preduzeća.
- Članovi uprave trebaju biti sposobni čitati i razumjeti izvještaje o upravljanju javnim preduzećem, kao i finansijske izvještaje, biti izvan sukoba interesa, biti upoznati s dobrom praksom korporativnog upravljanja, imati osobni integritet, biti motivirani, biti sposobni raditi u timu i imati stratešku viziju javnog preduzeća.
- Članovi uprave trebaju težiti najvećoj mogućoj nezavisnosti u odnosu vladajuće političke strukture ili druge nositelje interesa, te biti svjesni da njihove poslovne odluke povlače i ekonomski isplativost poslovanja, ali i društvenu odgovornost prema građanima korisnicima javnih usluga.
- Direktor javnog preduzeća treba imati razvijene organizacijske vještine i iskustvo u vođenju poslova, te ugled dobrog privrednika u širem poslovnom okruženju.

7. Umjesto zaključka

U javnom sektoru, javnim preduzećima u Bosni i Hercegovini, uprave i nadzorni odbori javnih preduzeća se često postavljaju isključivo prema raspodjeli političkih partija, koja se na svim nivoima (entiteti, kantoni, gradovi, općine) vrši unutar političkih vladajućih većina, te da sam proces izbora zavisi od volje i delegiranja samih političkih partija. Javni konkursi, iako formalno-pravno zamišljeni kao proces u kojem se mogu prijaviti sve osobe koje ispunjavaju zakonske uslove, u praksi rijetko „dovode“ na rukovodeće pozicije u javnim preduzećima osobe koje nemaju političku podršku partije, koja je u raspodjeli „političkog plijena“ i dobila tu poziciju, ma koliko profesionalno, po referencama, bile stručne. Način izbora uprava i nadzornih odbora javnih preduzeća na svim nivoima zavisi od odluka političkih ličnosti (ministara, članova vlade, načelnika i sl.) koji imaju jedan eliminatorni kriterij za sve prijavljene kandidate na pozicije u upravama i nadzornim odborima, a to je stranačka pripadnost kandidata, te višegodišnja praksa u svim javnim preduzećima ukazuje na to da na pozicije u organima upravljanja budu, bez izuzetka, postavljene političke, odnosno stranačke ličnosti, nezavisno od njihovih profesionalnih referenci.

Istovremeno, kad dođe do promjene vladajućih struktura, čak i kada postojeća uprava i nadzorni odbor imaju odlične rezultate i javno preduzeće posluje dobro, sa povećanim prihodima i uspješnom isporukom javnih usluga za građane, praksa pokazuje da nova politička struktura, kao jedan od prvih prioriteta, postavlja upravo smjenu odnosno razrješenje postojećih, i imenovanje novih, upravnih struktura u javnim preduzećima bez obzira na rezultate poslovanja. Sve ovo pokazuje da je potpuna politička zavisnost cjelokupnog društva u Bosni i Hercegovini, prenesena i na poslovanje javnih preduzeća, koja zapravo imaju osnovnu ulogu u servisiranju značajnih i neophodnih djelatnosti za državu i njene građane, odnosno društvo u cjelosti. Veliki resursi i uloga koju imaju javna preduzeća vođenjem od strane politički najpodobnijih, a ne profesionalno najstručnijih kandidata, dovode cijelo društvo i ovaj značajni segment funkcionisanja javnih službi u loš položaj, koji je vidljiv i jasan svakom građaninu i bez posebne analize.

Funkcionisanje komunalnih službi, gradskog prijevoza ili javnih telekomunikacijskih kompanija, kao servisa od opšteg dobra za građane i društvo, ne bi trebalo zavisiti ni na kakav način od stranačkih ili političkih uslova i pripadnosti, nego isključivo od stručnih, profesionalnih i efikasnih standarda upravljanja ovim resursima, a u ime države, i na sveopću dobrobit društva.

Kako trenutno, analizirajući političke prilike u Bosni i Hercegovini, opća depolitizacija društva i dalje izgleda kao daleka utopija, neophodno je razviti nove instrumente i prakse načina izbora, vođenja i upravljanja u javnim preduzećima, čime bi se njihova efikasnost i uspješnost dramatično unaprijedila. Uvođenje novih načina izbora i kontrole upravljačkih struktura javnih preduzeća na svim nivoima trebao bi biti pravac kojem će težiti sve strukture društva, i koji bi trebao biti općeprihvaćen na dobrobit svih pojedinaca i zajednice u cjelini.

Proces izbora i kontrole trebao bi uključivati komisije ili tijela koja bi se sastojala od eksperata iz raznih oblasti značajnih za rad predmetnog javnog preduzeća, a koji bi vršili i izbor i nadzor rada uprava javnih preduzeća isključivo po profesionalnim standardima. Takva tijela ili komisije bi uključivali širi krug ljudi iz struke, akademske zajednice, samih djelatnika javnog preduzeća, i sve parlamentarne učesnike nivoa datog javnog preduzeća, a što bi dalo dovoljno široku, i istovremeno stručnu grupu, koja ne bi mogla funkcionisati i odlučivati po stranačkim uputama, nego bi omogućila dovoljno široki krug i učešće kandidata za izbor najstručnijih osoba sa najboljim referencama na pozicije upravljanja javnim preduzećima. Odlučivanje bi se moglo raditi putem široko postavljenih skupština preduzeća, koje i po sadašnjim zakonskim rješenjima vrše izbor upravljačkih struktura, ali čije članove (punomoćnike) sada biraju nadležni izvršni organ datog nivoa vlasti. Skupštine javnog preduzeća, koje bi sačinjavali predstavnici šire zajednice (profesionalna, akademska, iz reda preduzeća, lokalne zajednice i sl.), a što bi i trebao biti zadatak javnog preduzeća da ostvaruje ulogu namijenjenu datoj zajednici, onemogućio bi eliminaciju nestranačkih i stručnih osoba iz izbora, te bi ovakva grupacija istinski odabirala najbolje kandidate, a po predstavljenim programima rada i predočenim referencama. Na sličan način kontrola bi se vršila i nad rezultatima poslovanja i rezultatima rada koji ne bi imali isključivu međuzavisnost nadležne političke veze resornog izvršnog organa i upravljačkih struktura.

Za sve navedene izmjene bilo bi potrebno izvršiti izmjene zakonskih okvira na svim nivoima, uz opšti politički konsenzus.

8. Reference

Članci i izvještaji

- Božić, R., Zbornik radova korporativno upravljanje u BiH, Revicon, 2009.
- Čegar, B i Parodi, J., F., Preduzeća u državnom vlasništvu u Bosni i Hercegovini: Ocjenjivanje učinka i nadzor, Međunarodni monetarni fond, 2019.
- Demir, E., Povezivanje horizontalne i društvene odgovornosti u pružanju javnih usluga: Uključenost građana u monitoring i evaluaciju javnih preduzeća i ustanova u Gradu Tuzla, Međunarodna banka za obnovu i razvoj/Svjetska banka, 2018.
- Draganić, A., Ibranović, L., Dukić, S., Bogunović, S., Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća na području EU i Zapadnog balkana – Komparativna studija, Agencija za razvoj preduzeća – EDA, Banja Luka, 2017.
- Europska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu, Strazbur, 2018., str. 12 i dalje, dostupno na <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/default.aspx?id=19825&langTag=hr-HR>
- Izvještaj o radu i poslovanju Javnog komunalnog preduzeća „Vodovod i kanalizacija“ d.o.o. Tuzla za period 01.01.-31-12-2018. godine, <http://viktuzla.ba/wp-content/uploads/2019/06/Izvje%C5%A1taj-01.01.-31.12.2018.pdf>
- Klarić, M., Nikolić, M., Ustrojstvo javnih službi u Europskom pravnom poretku
- Paunović, B., Ekonomika preduzeća, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006.

Zakonski okvir

- Direktiva Komisije 2006/111/EZ o transparentnosti odnosa između članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih preduzeća
- Odluka o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik općine Tuzla“, broj 09/07)
- Odluka o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 31/19)
- Odluka o postupku izbora i konačnog imenovanja članova organa upravljanja u javnim preduzećima, javnim komunalnim preduzećima, javnim ustanovama, javnim ustanovama za predškolski odgoj i zdravstvenim ustanovama čiji je osnivač ili suosnivač Grad Tuzla, („Službeni glasnik Grada Tuzle“ broj 11/15)
- Odluka o utvrđivanju djelatnosti od javnog društvenog interesa FBiH koju obavljaju javna preduzeća kojima Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije vrši ovlaštenja po osnovu državnog kapitala, („Službene novine FBiH“, broj 08/10)
- Odluka o utvrđivanju Liste privrednih društava u kojima ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala vrše organi FBiH, („Službene novine FBiH“, br. 35/11, 83/11, 17/12 i 80/12)

- Odluka o utvrđivanju uslova i kriterija za imenovanje u regulirane organe – prečišćeni tekst (“Službene novine Tuzlanskog kantona”, broj: 4/12 i “Službene novine Tuzlanskog kantona”, br. 6/12, 8/14, 12/15 i 14/15).
- Opći i tehnički uslovi za snabdijevanje vodom i usluge odvođenja otpadnih voda općine Tuzla („Službeni glasnik općine Tuzla“, broj 1/10)
- Program ekonomskih reformi RS 2020-2022, <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/ostali-akti/program-ekonomskih-reformi-republike-srpske-za-period-2020-2022-godina>
- Registar javnih preduzeća, („Službeni glasnik FBiH“, 20/16, 3/17, 9/17 i 69/17)
- Standardi korporativnog upravljanja, Komisija za hartije od vrijednosti RS, („Službene novine RS“, broj 117/11).
- Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između RS, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća, („Službeni glasnik RS“, broj 114/11)
- Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima, („Službene novine FBiH“, broj 41/13)
- Uredba o usavršavanju predsjedavajućeg i članova nadzornog odbora i uprava privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala („Službene novine FBiH“, br. 71/09, 33/10, 23/11, 83/11, 48/15, 60/16 i 88/1)
- Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, („Službene novine Federacije BiH“, br. 20/16, 3/17, 9/17, 69/17 i 96/17)
- Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Tuzlanskog kantona i općina/gradova na području Tuzlanskog kantona „Službene novine Tuzlanskog kantona“ broj 11/19
- Ustav Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00, 4/01 i 28/04)
- Zakon o budžetima u FBiH, („Službene novine FBiH“, br. 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 51/09, 9/10, 36/10, 45/10 i 25/10)
- Zakon o Gradu Tuzla („Službene novine Federacije BiH“, broj 80/14)
- Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH, („Službene novine FBiH“ 47/08 i 101/16)
- Zakon o javnim preduzećima, („Službene novine FBiH“, br. 08/05, 81/08, 22/09 i 109/12)
- Zakon o javnim preduzećima RS, („Službeni glasnik RS“, broj 78/11)
- Zakon o komunalnim djelatnostima Tuzlanskog kantona („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 11/2005, 7/2007, 8/2012 i 14/2013)
- Zakon o komunikacijama BiH, („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12)
- Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH, („Službene novine FBiH“, br. 12/03, 34/03 i 65/13)

- Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS, („Službeni glasnik RS“ broj 41/03)
- Zakon o načelima lokalne samouprave, („Službene novine FBiH“, br. 49/06 i 51/09)
- Zakona o prenosu, regulatoru i operateru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini, („Službeni glasnik BiH“, br. 07/02, 13/03, 76/09 i 01/11)
- Zakon o privrednim društvima, („Službene novine FBiH“, broj 81/15)
- Zakon o privrednim društvima RS, („Službeni glasnik RS“ br. 127/08, 58/09, 100/11, 67/13, 100/17 i 82/19)
- Zakon o sistemu državne pomoći u BiH, („Službeni glasnik BiH“, broj 10/12)
- Zakon o sistemu javnih službi RS, („Službeni glasnik RS“, br. 68/07 i 109/12)
- Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13)
- Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, („Službeni glasnik BiH“, broj 13/02)
- Zakon o vazduhoplovstvu BiH, („Službeni glasnik BiH“, br. 39/09 i 25/18)
- Zakon o vodama FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 66/13)
- Zakon o vodama Tuzlanskog kantona („Službene novine TK“, broj 11/08),

Zvanični izvori – Internet stranice

- <http://www.apif.net>
- <http://www.bhzjk.ba/BOS/about.html>.
- <http://www.elektroprivreda.ba/stranica/opce-informacije>
- <http://www.elprenos.ba/BOS/ONamaBS.aspx>.
- [https://www.fia.ba/Javno Preduzece/Index](https://www.fia.ba/Javno-Preduzece/Index)
- http://www.gsr-rs.org/front/article/117/?up_mi=2
- <https://www.rak.ba/bs-Latn-BA/>
- <http://www.sarajevogas.tech.ba/wordpress/wp-content/uploads/2020/01/Statut2019.pdf>
- <https://vlada.ks.gov.ba/aktuelnosti/novosti/usvojen-nacrt-zakona-o-lokalnoj-samoupravi-u>

