

# Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија

– Студија –



Истраживање „Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија“ је производ спровођења пилот пројекта у области креирања јавних политика заснованих на доказима. Пројекат је осмишљен на основу анализе и идентификације проблема у процесу креирања и спровођења јавних политика и прописа, а у циљу унапређења овог система, од стране Републичког секретаријата за јавне политике. Поред наведеног основног циља пројекат тежи да успостави системску сарадњу између доносилаца одлука и истраживачке заједнице у процесу креирања и спровођења јавних политика и прописа. Пројекат спроводи Републички секретаријат за јавне политике уз финансијску и техничку подршку PERFORM пројекта Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC) који спроводе Helvetas Swiss Intercooperation и Универзитет у Фрибургу. PERFORM је фокусиран на јачање истраживачке заједнице у друштвеним наукама, на олакшавање изградње системских веза између истраживања у друштвеним наукама и домена јавних политика и на стварање окружења погодног за истраживања у друштвеним наукама.

Ставови изнети у овом истраживању су ставови аутора и не одражавају мишљење и ставове Швајцарске агенције за развој и сарадњу нити организације Helvetas Swiss Intercooperation и Универзитета у Фрибургу.

Ауторски тим:

Проф.др Небојша Јанићијевић  
Проф.др Мирослав Тодоровић  
Др Ана Алексић Мирић  
Зорица Челиковић  
Вељко Мијушковић  
Александар Радивојевић



УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
Економски факултет

Научно-истраживачки центар Економског факултета у  
Београду - НИЦЕФ  
Каменичка 6, Београд 11000  
+381113021167  
[nicef@ekof.bg.ac.rs](mailto:nicef@ekof.bg.ac.rs)



Fondacija za razvoj ekonomske nauke  
Foundation for the Advancement of Economics

Фондација за развој економске науке - ФРЕН  
Каменичка 6, Београд 11000  
+381113021101  
[office@fren.org.rs](mailto:office@fren.org.rs)

## Садржај

<b>Резиме</b> .....	<b>7</b>
Улога државе као власника у раду јавних предузећа: .....	9
Квалитет управљачке структуре: .....	9
Систем планирања и контроле у јавним предузећима: .....	10
Ниво финансијске дисциплине и транспарентног извештавања у јавним предузећима: .....	10
<b>Увод (предмет, циљеви и претпоставке истраживања)</b> .....	<b>12</b>
Предмет истраживања .....	12
Теоријски оквир .....	12
Потреба за истраживањем .....	15
Циљ истраживања .....	16
<b>Методологија истраживања</b> .....	<b>17</b>
Начин и време истраживања и узорак предузећа у истраживању .....	17
Прикупљени подаци .....	18
<b>Резултати истраживања</b> .....	<b>21</b>
Појединачни приказ за свако селектовано предузеће – Функционална анализа .....	21
Упоредна анализа за сва предузећа обухваћена истраживањем .....	44
<b>Дискусија резултата и препоруке</b> .....	<b>50</b>
Увод .....	50
Регулаторни оквир .....	51
Улога државе као власника .....	53
Квалитет управљачке структуре .....	58
Систем планирања и контроле перформанси .....	61
Финансијска дисциплина и јавност у раду .....	66
<b>Закључак</b> .....	<b>77</b>
<b>Листа референци</b> .....	<b>81</b>
<b>Прилози</b> .....	<b>82</b>

## Детаљни садржај

<b>Резиме</b> .....	<b>7</b>
Улога државе као власника у раду јавних предузећа: .....	9
Квалитет управљачке структуре: .....	9
Систем планирања и контроле у јавним предузећима: .....	10
Ниво финансијске дисциплине и транспарентног извештавања у јавним предузећима: .....	10
<b>Увод (предмет, циљеви и претпоставке истраживања)</b> .....	<b>12</b>
Предмет истраживања .....	12
Теоријски оквир .....	12
Потреба за истраживањем .....	15
Циљ истраживања .....	16
<b>Методологија истраживања</b> .....	<b>17</b>
Начин и време истраживања и узорак предузећа у истраживању .....	17
<i>Методи и технике истраживања</i> .....	17
<i>Временски хоризонт истраживања</i> .....	17
<i>Узорак предузећа</i> .....	17
Прикупљени подаци .....	18
<i>Подаци прикупљени у кабинетском истраживању</i> .....	18
<i>Подаци прикупљени у теренском истраживању</i> .....	19
Интервју .....	19
Упитник .....	20
Фокус-групе .....	20
<b>Резултати истраживања</b> .....	<b>21</b>
Појединачни приказ за свако селектовано предузеће – Функционална анализа .....	21
ЈП „ЗАВОД ЗА УЏБЕНИКЕ” .....	21
„ИНФРАСТРУКТУРА ЖЕЛЕЗНИЦЕ СРБИЈЕ” А.Д. .....	22
ЈП „НУКЛЕАРНИ ОБЈЕКТИ СРБИЈЕ” .....	23
ЈП „ПОШТА СРБИЈЕ” .....	25
ЈП „ПУТЕВИ СРБИЈЕ” .....	27
ЈП „СКИЈАЛИШТА СРБИЈЕ” .....	28
ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ ЗА СКЛОНИШТА .....	30
ЈП „СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК” .....	31
„СРБИЈА ВОЗ” А.Д. .....	33
„СРБИЈА КАРГО” А.Д. .....	35
ЈП „СРБИЈАВОДЕ” .....	36
ЈП „СРБИЈАГАС” .....	38
ЈП „СРБИЈАШУМЕ” .....	39
ЈП „СТАРА ПЛАНИНА” .....	40
ЈП „ТРАНСНАФТА” .....	42
Упоредна анализа за сва предузећа обухваћена истраживањем .....	44
<b>Дискусија резултата и препоруке</b> .....	<b>50</b>
Увод .....	50
Регулаторни оквир .....	51
Увод .....	51
<i>Закони о предузећима</i> .....	52
<i>Друга регулатива</i> .....	53
Улога државе као власника .....	53
Увод .....	53
<i>Налази и препоруке</i> .....	54
Квалитет управљачке структуре .....	58
Увод .....	58
<i>Налази и препоруке</i> .....	58
Систем планирања и контроле перформанси .....	61
<i>Планирање</i> .....	61
Увод .....	61
Налази и препоруке .....	62

<i>Контрола перформанси</i> .....	64
Увод .....	64
Налази и препоруке .....	64
Финансијска дисциплина и јавност у раду .....	66
Увод .....	66
Налази и препоруке – ФУК .....	68
Налази и препоруке – ИР .....	72
Налази и препоруке – Јавност у раду .....	74
<b>Закључак</b> .....	<b>77</b>
<b>Листа референци</b> .....	<b>81</b>
<b>Прилози</b> .....	<b>82</b>

## Акроними и скраћенице

а.д. – акционарско друштво  
в.д. – вршилац дужности  
ДРИ – Државна ревизорска институција  
ЕСПБ – Европски систем преносивих бодова  
ЕУ – Европска унија  
ЗОЈП – Закон о јавним предузећима  
ИК – интерна контрола  
ИР – интерна ревизија  
ИТ – информационе технологије  
ЈП – јавно предузеће  
НО – Надзорни одбор  
ОЕЦД – Организација за економску сарадњу и развој  
РС – Република Србија  
РСД – Српски динар  
ФУК – Финансијско управљање и контрола  
ЦЈХ – Централна јединица за хармонизацију

## Резиме

**Корпоративно управљање** данас представља једну од највише истраживаних области у економији уопште, а налази истраживања указују да квалитетно корпоративно управљање смањује информациону асиметрију између власника и менаџера и олакшава мониторинг; представља предуслов успешности пословања; смањује цену капитала предузећа; олакшава привлачење додатног капитала; олакшава процес „откривања цена“ на финансијским тржиштима и повећава њихову стабилност и ефикасност; минимизира ризик финансијског система тј. доприноси јачању поверења у финансијски систем; повећава атрактивност земље за директне стране инвестиције, и последично, води већој запослености и већем економском расту.

*Под корпоративним управљањем у овом истраживању подразумева се скуп правила по којима функционише унутрашња организација јавног предузећа, избор директора и чланова органа управљања, надзор државе као власника, систем планирања и извештавања и мерење постигнутих резултата јавних предузећа у циљу транспарентност њиховог рада.*

Јавна предузећа (ЈП) и друштва капитала у којима је држава власник налазе се у специфичној позицији у односу на друге учеснике на тржишту. Са једне стране, други тржишни учесници могу да верују да држава ова друштва ставља у повлашћени положај, што може али и не мора да буде случај. Са друге стране, сама ЈП и акционарска друштва у којима је држава власник често могу да се нађу у проблему непрепознавања својих циљева. Неретко ова предузећа нису сасвим сигурна у то шта власник (држава) од њих очекује, јер своја очекивања формулише недовољно јасно: од својих предузећа очекује и да раде по принципима тржишне економије, и да испуњавају социјалне, политичке и развојне циљеве, а они могу бити међусобно опречни. За разлику од компанија у приватном сектору, ЈП уобичајено немају за циљ максимирање добитка или вредности за акционаре. ЈП, посебно она који послују у областима од стратешког значаја, уобичајено имају социјалне (друштвене) циљеве - пружање услуга по цени испод пуне тржишне цене како би се исте учиниле доступним свим грађанима, и развојне циљеве - подстицање развоја неког региона или индустрије. Вишеструки циљеве се јављају и из разлога што су законски дефинисани или што је већи број министарстава у позицији да утиче на пословање ЈП. Очигледно је да ови „политички циљеве“ могу у извесној мери бити у конфликту са „бизнис парадигмом“.

### *О истраживању:*

Истраживање је спроведено кабинетским методом и прикупљањем података на терену. Кабинетски метод истраживања састојао се у прикупљању и анализи: 1) релевантне законске регулативе којом је регулисан рад свих јавних предузећа у Републици Србији и 2) докумената из одабраних јавних предузећа која је у узорак изабрало Министарства провредe. Прикупљање података на терену трајало је 60 дана (од 20. маја до 20. јул 2016. године) и обухватило је технике интервјуа, упитника и фокус група. Истраживањем је било обухваћено 15 јавних предузећа чији је оснивач Влада Србије, а по избору Министарства привредe. Узорак су чинили (по азбучном редоследу): ЈП „Завод за уџбенике“, „Инфраструктура железнице Србије“, а.д., ЈП „Нуклеарни објекти Србије“, ЈП „Пошта Србије“, ЈП „Путеви Србије“, ЈП „Скијалишта Србије“, Јавно предузеће за склоништа, ЈП „Службени гласник“, „Србија Воз“ а.д., „Србија Карго“ а.д., ЈП „Србијаводе“, ЈП „Србијагас“, ЈП „Србијашуме“, ЈП „Стара планина“, ЈП „Транснафта“.

За разлику од друштва лица, код друштва капитала, што су у основи ЈП чији је оснивач РС, власници који дају капитал препуштају управљање средствима менаџерима. Компетентност и професионалност постају за власнике веома важне карактеристике менаџера. Искуства из историје су, међутим, показала да постоји иманентна потреба и да власници надгледају компетентне и професионалне менаџере. ЈП се суочавају и са неким специфичним изазовима у домену корпоративног управљања који се разликују од предузећа у приватном сектору, а посебно: 1) *разводњавање одговорности за перформансе* због чињенице да одговорност укључује дуг ланац агената као што су менаџери, надзорни одбор, министарства, влада, итд. и 2) *двоструки агенцијски однос* који је присутан јер су директори ЈП агенти владе, као принципала, а влада агент грађана, као принципала и власника ЈП. Грађани, дакле, немају директну интеракцију са менаџерима ЈП, не могу анализирати и надгледати перформансе менаџера и ЈП, нити су у могућности да изврше своја власничка права. Уместо тога, контролни механизми су делегирани на владу и министарства, при чему грађани у реалности не могу контролисати њихове активности везане за рад ЈП. Једини начин на који грађани могу утицати на пословање ЈП је индиректан, гласањем на изборима.



Слика 1. Корпоративно управљање: улоге, одговорности и активности

Република Србија је оснивач 33 јавна предузећа и друштава капитала на које се примењује Закон о јавним предузећима, а која имају велики значај за укупну привреду и грађане због вредности услуга које испоручују, великог дела друштвеног богатства које се налази под њиховом контролом, али и око 83.000 људи који су у њима запослени.

**Стратешки циљ реформе привреде Србије је да се побољша корпоративно управљање овим предузећима, како би она остваривала боље пословне резултате. Да би се то постигло, неопходно је изменити досадашњи начин управљања у јавним предузећима и у њима унапредити корпоративно управљање што треба да укључи и професионализацију менаџмента.**

Увођење корпоративног управљања мотивисано је интерним разлозима и жељом оснивача ових предузећа (Републике Србије) да повећа ниво ефикасности, ефективности и транспарентности њиховог рада. Увођење корпоративног управљања у јавним предузећима обухвата превасходно следеће активности: израда законских и подзаконских докумената, увођење система лиценцирања директора и чланова надзорних одбора и унапређење система праћења, извештавања и одговорности за резултате пословања предузећа која су у власништву државе.

Резултати и препоруке проистекле из истраживања имају за циљ да на свеобухватан и упоредан начин сагледају стање и ниво развијености корпоративног управљања у јавним предузећима у Србији како би се повећала њихова ефикасност и ефективност и тиме



допринело трајном економском расту и повећању конкурентности привреде Републике Србије кроз развој модерног и од корупције ослобођеног јавног сектора. Кључна питања у фокусу овог истраживања су: Како регулаторни оквир утиче на увођење корпоративног управљања у рад јавних предузећа? Каква је улога државе као власника у раду јавних предузећа? Какав је систем планирања и контроле у јавним предузећима? Какав је квалитет управљачке структуре и како он утиче на могућности увођења корпоративног управљања у јавним предузећима? Какав је ниво финансијске дисциплине и транспарентног извештавања у јавним предузећима и како га унапредити?

Истраживање је показало да је корпоративно управљање у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија **у почетним фазама развоја**.

Институционални оквир је постаљен али је сам процес тек у зачетку.

Законодавни оквир и институције корпоративног управљања мање више постоје и, поред својих мањкавости, обезбеђују основне услове да се корпоративно управљање спроводи у јавним предузећима у Србији.

Оно што **кочи развој и унапређење нивоа корпоративног управљања у јавним предузећима у Србији** јесте недостатак свести о важности овог процеса, знања у тој области као и воље да се тај процес спроведе будући да он може да угрози интересе неких учесника. Последица тога јесте да се корпоративно управљање у јавним предузећима спроводи само у појединим својим компонентама, да се спроводи више формално него суштински као и да се спроводи у неједнакој мери у различитим предузећима.

**У областима корпоративног управљања које су биле укључене у истраживање изведени су следећи налази и препоруке:**

Кључни налази	Кључне препоруке
<b>УЛОГА ДРЖАВЕ КАО ВЛАСНИКА У РАДУ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА:</b>	
Нејасни су принципи, правила и пракса номинавања и избора кандидата за чланство у НО ЈП.	Уредити процедуру номинавања и избора потенцијалних кандидата за чланство у НО ЈП.
Кључне карактеристике чланова НО које обезбеђују предуслове за добро корпоративно управљање су компетентност и независност, а садашњи начин избора чланова НО није довољно развијен да то осигура.	Прецизирати ко и на који начин утврђује познавање области корпоративног управљања и финансија и да ли је довољно познавање једне од ове две области. Што пре донети Програм за додатно стручно усавршавање чланова НО. Прецизирати независност НО и појединих чланова у односу на политичке странке, аутономност у односу на менаџмент и у односу на кључне купце, добављаче и кредиторе предузећа.
Неадекватан делокруг и динамика рада НО.	Рedefинисати делокруг рада НО, оснажити капацитете НО за доношење одлука кроз рад специјализованих комисија и утврдити оптималну динамику у раду НО.
Начин контроле перформанси НО и са њиме повезан систем компензација за чланове НО и њихово евентуално разрешење нису такви да обезбеде добру везу награда и казни за резултате.	Унапредити начин на који држава као власник одржава редовну и ефективну комуникацију са члановима НО и прати резултате њиховог рада. Размотрити висину накнаде за чланство у НО. Прецизирати процедуру разрашћења чланова НО
<b>КВАЛИТЕТ УПРАВЉАЧКЕ СТРУКТУРЕ:</b>	
Начин избора директора није довољно развијен да осигура потребну компетентност. Постоји основана резерва да процес избор директора не гарантује препознавање најбољег кандидата.	Предвидети решење да директора ЈП бира НО на основу јавног конкурса и на основу унапред познатих критеријума.
Провера стручне оспособљености кандидата није адекватна.	Стручна оспособљеност, схваћена као способност примене знања и вештина, могла би се проверавати само кроз мерне центре, стога је потребно или

	променити стручну оспособљеност као критеријум избора кандидата за директора ЈП, или променити метод њеног мерења.
Вредновање формалног образовања је неадекватно.	Вредновати формално образовање тако да се осигура потребан нови специјализованих компетенција.
Неадекватан третман знања кандидата.	Термин „познавање делатности” требало би прецизирати.
Нејасна је позиција извршних директора.	Прецизирати да извршни директори нису део система корпоративног управљања, као и да ли ЈП мора да има извршне директоре или их у улози могу заменити функционални менаџери.
Не постоји развијен систем додатне обуке директора и извршних директора којим би се подигао ниво знања из области важних за корпоративно управљање.	Организовати обуку из области корпоративног управљања, менаџмента и финансија за директоре и извршне директоре ЈП. Едукацију би требало да организује тело одговорно за вршење власничких права државе у ЈП.
Систем компензација за директоре није такав да обезбеди добру везу награда и казни за резултате.	Што пре уредити област награђивања директора ЈП и то у чврстој вези са праћењем учинака.
Разлози и процедура разрашњења директора нису довољно прецизни.	НО требало би да има већу улогу у разрешењу дужности директора, а незадовољајуће перформансе предузећа и директора ЈП треба да постану легитиман разлог за разрешење директора, што није нашло место међу у Закону набројаним разлозима за разрешење.
<b>СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА И КОНТРОЛЕ У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕТИМА:</b>	
Систем планирања је потенцијално неподесан за реалне потребе ЈП: превелики акценат на трошковној страни, науштрб приходне; превелика ослоњеност на историјске податке,; циљеви недовољно препознати и интегрисани у планове; превише истакнута улога државе, науштрб НО; „форма изнад суштине”; краткорочни, науштрб дугорочних (стратегијских) планова.	На основу постојеће прописане матрице Министарство привреде треба да испита и пронађе форму (структуру) пословног плана којом би се уклонили уочени недостаци. Потребно је нагласити значај и повећања прихода ЈП, те и ставити већи акценат на пројекцију истих, поготово код предузећа која имају конкуренцију на тржишту. Пословни план сваког предузећа требало би, стога, да садржи део који се односи на анализу тржишта и маркетинг.
Систем контроле перформанси је потенцијално неподесан за реалне потребе ЈП: контрола се обавља на основу унифицираних табела; суштина контроле перформанси је замагљена формом; не постоји веза контроле перформанси и компензација.	Три правца за унапређење система контроле перформанси су: 1) едукација; 2) Министарство привреде треба да инсистира на анализи и образложењима одступања остварених од планираних перформанси и 3) поштовање специфичности предузећа.
<b>НИВО ФИНАНСИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ТРАНСПАРЕНТНОГ ИЗВЕШТАВАЊА У ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕТИМА:</b>	
Неадекватним процесом, увођење и унапређење предвиђеног система ФУК помало је обесмишљено и доведено у питање.	Опоруност развоја система ФУК (и ИР) не сме се доводити у питање јер се финансијска дисциплина у ЈП може унапређивати само на системској основи, а не <i>ad hoc</i> решењима. Међутим, неопходно је убрзати и боље контролисати процес развоја система ФУК.
У регулаторном оквиру за ФУК, који је начелно добар, недостају рокови и санкције. ЈП су поистовећене са другим корисницима јавних средстава.	Законску регулативу треба поштриити, изменама постојеће или, још боље, развојем нове регулативе која би се односила само на ЈП. У оба случаја, законска регулатива мора нормирати плански приступ у развоју ФУК (који би требало да укључи и детаљне провере до сада неплански развијених елемената) и садржати јасне рокове за окончање појединих корака у процесу, као и адекватне санкције за неизвршавање ових активности.

<p>Свест о користима система ФУК није довољно висока, као ни перцепција одговорности због изостанка активности или кашњења на њиховом развоју.</p>	<p>Јачати свест о користима система ФУК путем додатних обука директора, руководиоца ФУК и чланова радних група за ФУК. Осећај одговорности се у постојећим околностима може једино повећати јасним роковима и строгим санкцијама.</p>
<p>Нека предузећа немају довољне капацитете за окончање процеса увођења система ФУК, те би им требало помоћи.</p>	<p>Пружити помоћ ЈП првенствено у компоненти управљање ризиком, а појединачно за: мапирање, попис и опис пословних процеса у циљу ускостављања адекватних контрола узимајући у обзир најзначајније процесе, процену ризика, сачивање регистра ризика и доношење стратегије управљања ризицима. За случај недовољних капацитета ЦХЈ, омогућити да консултантске услуге овим поводом могу бити унете у Годишње програме пословања.</p>
<p>Регулаторни оквир за ИП је недовољно јак да би осигурао обавезност ИП и повећање броја интерних ревизора у будућности.</p>	<p>Именама постојеће или, још боље, развојем нове регулативе само за ЈП треба обезбедити обавезност развоја ефективне ИП, довољан број интерних ревизора, рокове и санкције. За повећање броја интерних ревизора потребно је повећати капацитете ЦХЈ, уклонити забрану новог запошљавања и релаксирати ограничења висине зарада за интерне ревизоре.</p>
<p>Лоше организационо позиционирање, неадекватан надзор и одсуство екстерних оцена рада подривају квалитет ИП.</p>	<p>Именовање и разрешење руководиоца ИП (интерног ревизора) и надзор над ИП доделити Комисији за ревизију, која би била надлежна за усвајање извештаја ИП. Разјаснити процедуру предлагања чланова Комисије, прецизирати питање конкурентног нивоа надокнаде за чланове и инсистирати на формирању Комисије. Приступити екстерним проверама ИП.</p>
<p>Свест о улози и користима ИП није довољно висока – планира се и изводи мали број ревизија, мали је број датих препорука и оне се недоследно прихватају и спроводе.</p>	<p>Појачати одговорност директора ЈП, који морају да осигурају да извештаји ИП буду доступни запосленима, а да руководиоцима на које се препоруке ИП односе наложе њихово прихватање и поступање по истима, уз сачињавање планова извршења и податаке за <i>follow-up</i>.</p>
<p>Недовољно снажна регулатива у погледу броја и природе информација које се мандаторно обелодањују, рокова за објављивање, органа који врше контролу обелодањивања и санкција за недостатак јавности у раду.</p>	<p>Област јавности у раду требало би уредити строжим законским одредбама; списак информација од значаја за јавност требало би да буде шири, а рокови и санкције за неповиновање регулативи прецизни и строги.</p>

## Увод (предмет, циљеви и претпоставке истраживања)

### ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет овог истраживања је анализа нивоа развијености корпоративног управљања у ЈП у Србији чији је оснивач РС. Под корпоративним управљањем у овом документу подразумева се скуп правила по којима функционише унутрашња организација ЈП, избор директора и чланова органа управљања, надзор државе као власника, систем планирања и извештавања, као и мерење постигнутих резултата ЈП у циљу транспарентности њиховог рада.

### ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Појам корпоративног управљања дефинисан је у релевантној литератури на различите начине. Најважније аспекте корпоративног управљања представљају: 1) начин на који је у организацији (предузећу) дефинисана одговорност менаџера (*accountability*) према Одбору директора и 2) начин на који су и једни и други одговорни према власницима. Корпоративно управљање односи се и на систем којим се дефинишу извори, употреба и ограничења моћи, идентификују права и обавезе, даје легитимитет активностима и детерминише одговорност. Оквир за систем корпоративног управљања представља сет законске регулативе (закони којима се регулишу: компанијско право, финансијска тржишта, спајања и преузимања предузећа, рачуноводство и ревизија и сл.) који је срачунат тако да охрабри или присили директоре на то да раде у најбољем интересу власника. Појам корпоративног управљања односи се, дакле, и на процесе путем којих се корпоративним ентитетима влада, тј. на извршење моћи над усмеравањем предузећа, надзор над одлукама менаџера, прихватање обавезе одговорности и обавезе уређења предузећа у складу са законским прописима земље у којој предузеће послује.

У најширем значењу, термин корпоративног управљања обухвата целокупну мрежу формалних и неформалних односа свих интересних група (стејхолдера) и консеквенци тих односа на друштво у целини. Општеприхваћена ОЕЦД дефиниција корпоративног управљања у публикацијама о Принципима корпоративног управљања има, такође, широк обухват, сходно којој корпоративно управљање: укључује скуп односа између менаџера, борда, власника и других интересних група, обезбеђује структуре кроз које се постављају циљеви предузећа и детерминише начине досезања циљева и мониторинг перформанси. Пет главних ОЕЦД принципа разрађених кроз детаљне препоруке за успешну примену јесу: 1) права власника, 2) једнак третман власника, 3) улога стејхолдера, 4) обелодањивања и транспарентност и 5) одговорности борда.<sup>1</sup>

Најважнији интерни механизам корпоративног управљања представља, свакако, Одбор или Борд директора. У изнијансираном приступу контролним механизмима, који су, у суштини, у домену борда директора, означавају се, заправо: систем компензација за менаџере, политике избора и отпуштања менаџера, политике оцене перформанси, ИП и сл. Осим тога, разноврсне комисије које се могу установити при борду обављају наведене контролне функције. То су, у првом реду, Комисија за компензације, Комисија за номиновање и Комисија за ревизију.

Ефективност и ефикасност корпоративног управљања посебно су у жижи интересовања након крупних корпоративних скандала и великих банкротстава (*Enron*, *WorldCom*, *Parmalat* и др.) на почетку новог миленијума. Значај корпоративног управљања у модерној економији потврђују и други детаљи. Тако је, нпр., неколико узастопних британских влада формирало више комисија (*Cadbury*, *Greenbury* и др.) са циљем да истраже улогу и утицај различитих структура корпоративног управљања. Осим ОЕЦД, питањима корпоративног управљања данас се

---

<sup>1</sup> OECD (1999) и OECD (2004).

интензивно баве и Светска банка, Међународни монетарни фонд, ЕУ, Међународна мрежа корпоративног управљања (*International Corporate Governance Network – ICGN*) и др. Корпоративно управљање данас представља једну од највише истраживаних области у економији уопште, а налази истраживања указују на то да квалитетно корпоративно управљање смањује информациону асиметрију између власника и менаџера и олакшава мониторинг; представља предуслов успешности пословања; смањује цену капитала предузећа; олакшава привлачење додатног капитала; олакшава процес „откривања цена” на финансијским тржиштима и повећава њихову стабилност и ефикасност; минимизира ризик финансијског система, тј. доприноси јачању поверења у финансијски систем; повећава атрактивност земље за директне стране инвестиције и последично, води већој запослености и већем економском расту.<sup>2</sup>

У теоријском контексту, у складу са агенцијском теоријом, корпоративно управљање служи томе да смањи агенцијски проблем. Он се може контролисати путем система одлучивања који, на свим нивоима организације, раздваја менаџмент (иницијацију и имплементацију) и контролу (ратификацију и мониторинг) над важним корпоративним одлукама. Ефективно раздвајање је постигнуто уколико у предузећу не постоји ниједан извршилац који има контролна права над одлукама за које има менаџмент-права. Средства за раздвајање менаџмент-права и контролних права у одлучивању обухватају:

- хијерархијске структуре, у којима се иницијативе одлука агената на нижим нивоима подносе агентима који су у хијерархији изнад њих, најпре на ратификацију, а потом и на мониторинг;
- Одбор директора, који ратификује и врши мониторинг одлука које доносе агенти на највишем нивоу – топ менаџери, и који бира, смењује и одређује компензације за те агенте и
- структуре стимулације, које охрабрују међусобни мониторинг између агената.<sup>3</sup>

Да би борд директора испунио своје обавезе, мора се обезбедити корпоративно управљање које ће понудити одговоре на кључна питања везана за изградњу и одржање ефективног процеса доношења и спровођења одлука. То подразумева дефинисање рутинских приступа за: одабир или прецизирање делатности којима ће се корпорација бавити; избор „правих” особа, у смислу њихових способности и система вредности; поравнање интереса борда и менаџера са интересима акционара; развијање заједнички уговорених циљева, политика и стандарда перформанси за топ менаџере предузећа; оцену планова који се доносе зарад остварења раније уговорених циљева; одржање добре информисаности о активностима предузећа и перформансама; оцену резултата и прикладно реаговање на резултате, награђивањем или кажњавањем, како би се менаџмент-тим учинио одговорним за резултате.<sup>4</sup>

Из претходне елаборације лако може закључити да се, како и назив термина указује, феномен корпоративног управљања иницијално развио у корпорацијама да би се разрешили проблеми контроле менаџмента у условима великог броја акционара и дисперзије власништва. Развој добре праксе корпоративног управљања показао се корисним и за друге типове организација – инокосна предузећа, партнерства, предузећа са концентрисаним власништвом, невладине организације, па и државна предузећа.

### *Структуре корпоративног управљања*

Предвиђене структуре корпоративног управљања се разликују у различитим законодавствима и типовима организација. Ове разлике резултат су другачијих начина финансирања организација, улога финансијског тржишта у њиховом финансирању, као и степена концентрације власништва. Шире посматрано, неслагања у пракси корпоративног управљања

<sup>2</sup> Тодоровић, М., Вучковић Милутиновић С. (2015), *Ревизија*, Економски факултет у Београду.

<sup>3</sup> Fama, Jensen (1983).

<sup>4</sup> Colley et al. (2003, p. 134).

резултат су и разлика у историјским околностима и моделима капитализма који су присутни у појединим земљама. Ако разматрања ограничимо само на компаније, присутна су два основна модела корпоративног управљања:

- аутсајдерски (*outsider-based*), англосаксонски, англоамерички или либерални модел и
- инсајдерски (*insider-based*), континентални (европски) или координирани модел.

У англоамеричком моделу корпоративног управљања, борд је једнодоман (*one-tier board*) и укључује лица који су у сталном радном односу у предузећу, уобичајено на топ менаџмент позицијама, која се означавају као директори–инсајдери или извршни директори (*executive directors*) и лица која нису у радном односу у предузећу, која се означавају као спољни директори или директори–аутсајдери (*outside directors*), односно неизвршни директори (*non-executives directors*). Један број спољних директора требало би да буду лица која нису власнички или на други начин повезана са корпорацијом – тзв. независни директори (*independent directors*).

У највећем броју земаља континенталне Европе борд је фундаментално другачији од англоамеричког борда и састоји се из два дома (*two-tier board*): нижег, извршног тј. менаџмент борда (*executive board*) и вишег, супервизорског борда тј. надзорног одбора (*supervisory board*). Извршни одбор чине инсајдери тј. извршни менаџери у корпорацији. Чланове НО, поред представника акционара, чине и представници запослених и банака. Могућност учешћа менаџера у НО је најчешће законски искључена. НО који се, дакле, састоји искључиво од особа које не заузимају позиције извршних директора, има обавезу мониторинга извршног менаџмент борда чији је задатак свакодневно вођење корпорације. То значи да је, за разлику од једнодомног борда, присутна јасна и формална подела између оних који врше мониторинг и оних који су предмет мониторинга.

Као што се из претходних разматрања може закључити, стриктна подвојеност лица која су одговорна за менаџмент компанијом и лица одговорних за корпоративно управљање, не представља правило у пословној пракси. Такво раздвајање је још мање вероватно у случају малих ентитета, као што су породичне фирме, где за корпоративно управљање може бити одговорна само једна особа, која је истовремено и власник и менаџер.

Важно тело у оквиру структура корпоративног управљања представља Комисија за ревизију. Развој добре праксе корпоративног управљања користан је за све форме организација, али Комисију за ревизију, по правилу, имају само јавне листиране корпорације. Националним законодавствима обавеза формирања Комисије за ревизију може бити проширена на сва велика предузећа, банке и друге организације где је питање ширег друштвеног, односно јавног интереса посебно истакнуто.

#### *Специфичности корпоративног управљања у предузећима у државном власништву*

За разлику од компанија у приватном сектору, предузећа у државном власништву уобичајено немају за циљ максимирање добитка или вредности за акционаре. Предузећа у државном власништву, посебно она која послују у областима од стратешког значаја, уобичајено имају социјалне (друштвене) циљеве, попут пружања услуга по цени испод пуне тржишне цене како би се оне учиниле доступним свим грађанима, као и развојне циљеве – нпр., подстицање развоја неког региона или индустрије. Вишеструки циљеви се јављају стога што су законски дефинисани или због тога што је већи број министарстава у позицији да утиче на пословање предузећа. Очигледно је да ови „политички циљеви” могу у извесној мери бити у конфликту са „бизнис-парадигмом”.

Предузећа у државном власништву суочавају се и са специфичним изазовима у домену корпоративног управљања који се разликују од предузећа у приватном сектору. *Разводњавање одговорности* (*dilution of accountability*) за перформансе је један од њих, и то због чињенице да одговорност укључује дуг ланац агената као што су менаџери, НО, министарства, влада итд.

Ови агенти могу користити предузећа у државном власништву за остварење личних и краткорочних политичких циљева, а на штету како ефикасности и ефективности, тако и дугорочних циљева. Важну специфичност предузећа у државном власништву представља *двоструки агенцијски однос*, при чему се један тиче односа између грађана (као власника предузећа и принципала) и владе (као агента), а други односа између владе (као принципала) и менаџера (као агената). Грађани, дакле, немају директну интеракцију са менаџерима предузећа у државном власништву, нити су у могућности да изврше своја власничка права. Уместо тога, контролни механизми су делегирани на владу и министарства. Грађани имају слабу директну контролу над активностима министарства и немају довољно јаку мотивацију да анализирају и надгледају њихове перформансе. Једини начин на који грађани могу утицати на пословање предузећа у државном власништву је индиректан – гласањем на изборима.

## ПОТРЕБА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕМ

Структурне слабости у моделу економског раста РС постале су посебно видљиве током економске кризе, која је подстакла потребу за фискалном консолидацијом и убрзањем недовршене транзиције ка тржишној економији. Влада РС је усвојила Фискалну стратегију за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, где је реформа ЈП један од приоритета у наредном периоду.<sup>5</sup> ЈП још увек представљају значајан део домаћег бруто производа, запослености и укупне вредности имовине у привреди Србије. Она превладавају у обављању делатности пружања комуналних услуга и у области инфраструктурне индустрије, као што су енергетика, саобраћај и телекомуникације, чије пословање је од великог значаја за грађане и привреду РС.

Пошто је РС оснивач 33 ЈП и друштва капитала на које се примењује ЗОЈП, а која имају велики значај за укупну привреду и грађане због велике вредности услуга које испоручују, великог дела друштвеног богатства које се налази под њиховом контролом, али и око 83.000 људи који су у њима запослени, стратешки циљ реформе привреде Србије је да се побољша корпоративно управљање овим предузећима, како би она остваривала боље пословне резултате. Да би се то постигло, неопходно је изменити досадашњи начин управљања у ЈП и у њима успоставити корпоративно управљање и професионализацију менаџмента. Увођење корпоративног управљања мотивисано је интерним разлозима и жељом основача ових предузећа (РС) да повећа ниво ефикасности, ефективности и транспарентности њиховог рада. Као једна од структурних реформи наведених у Предлогу програма економских реформи за период од 2016. до 2018. године, наведена је и Реформа ЈП (приоритетна реформа 8), у оквиру које је мера 8.1. Увођење корпоративног управљања у јавним предузећима.<sup>6</sup> Увођење корпоративног управљања у јавним предузећима обухвата следеће активности: израда законских и подзаконских докумената, увођење система лиценцирања директора и чланова НО и унапређење система праћења, извештавања и одговорности за резултате пословања предузећа која су у власништву државе. Истовремено, ови мотиви су појачани екстерним препорукама Европске комисије (Извештај Европске комисије о напретку РС за 2015) и заједничких закључака са економског и финансијског дијалога између држава чланица ЕУ и Западног Балкана и Турске из маја 2015. године.

Специфични изазови корпоративног управљања са којима се ЈП у Србији сусрећу, проистичу, пре свега, из чињенице да је држава у исто време власник значајних учесника на тржишту и регулатор тржишта. Резултат свих ових утицаја слаби одговорност и негативно се одражава на мотивацију НО и директора ЈП у којима је држава власник. Кључни проблеми са којима се у погледу корпоративног управљања суочавају ЈП, а који ће бити предмет истраживања су:

<sup>5</sup> Фискална Стратегија за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, доступно на адреси: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016\\_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017\\_%20i%202018\\_%20godinu.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017_%20i%202018_%20godinu.pdf)

<sup>6</sup> Програм економских реформи за период од 2016. до 2018. године, доступно на адреси: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP%202016%20-%202018%20SRB.pdf>

- *регулаторни оквир за увођење корпоративног управљања у рад ЈП*, који у значајној мери одступа од добре праксе корпоративног управљања у предузећима у приватном сектору, али и од ОЕЦД смерница за корпоративно управљање у државним предузећима;
- *улога државе као власника у раду ЈП*, која се огледа, пре свега, у неефикасном утицају државе на доношење пословних одлука у ЈП и фрагментисаној контроли над радом ЈП између различитих министарстава и агенција;
- *систем планирања и контроле у ЈП*, који се манифестује у мањкавостима функције планирања на стратешком и оперативном нивоу у ЈП, недовољно адекватном и интегрисаном систему планирања и извештавања, како интерно тако и према држави као власнику, и неразвијеном систему мерења постигнутих резултата и преузимања одговорности;
- *квалитет управљачке структуре*, који проистиче из неадекватног процеса избора директора и чланова органа управљања, недостатка знања и вештина менаџмента у области корпоративног управљања и, генерално, неспремности ЈП за увођење корпоративног управљања;
- *недостатак финансијске дисциплине и јавности у раду*, који се, првенствено, може везати за неадекватне и неефикасне системе ИК, неразвијену ИР у ЈП, али и повезану неспремност предузећа да своје пословање учине транспарентнијим према јавности.

## Циљ ИСТРАЖИВАЊА

Истраживање има за циљ да на свеобухватан и упоредан начин сагледа стање и ниво развијености корпоративног управљања у ЈП у Србији, како би се повећала њихова ефикасност и ефективност и тиме допринело трајном економском расту и повећању конкурентности привреде РС кроз развој модерног и од корупције ослобођеног јавног сектора.

Кључна питања која ће бити предмет овог истраживања, а која кореспондирају препознатим кључним проблема у увођењу корпоративног управљања су следећа.

1. Како регулаторни оквир утиче на увођење корпоративног управљања у рад ЈП?
2. Каква је улога државе као власника у раду ЈП?
  - Какав је утицај државе на доношење пословних одлука предузећа?
  - Који су механизми утицаја државе на увођење корпоративног управљања у ЈП?
  - Како успоставити адекватне канале комуникације између државе и ЈП да би се повећао ниво информисаности свих стејхолдера у овом процесу и транспарентности у раду?
3. Какав је систем планирања и контроле у ЈП?
  - Какви су улога и квалитет функције планирања на стратешком и оперативном нивоу у ЈП?
  - Каква је позиција ИК у ЈП?
  - Како успоставити интегрисани систем планирања и контроле у ЈП?
  - Какав је ниво развијености система мерења постигнутих резултата и преузимање одговорности?
4. Какав је квалитет управљачке структуре и како он утиче на могућности увођења корпоративног управљања у ЈП?
  - Какав је ниво знања и вештина постојећих руководилаца ЈП у области корпоративног управљања?
  - Колико је менаџмент ЈП спреман за увођење корпоративног управљања?
5. Какав је ниво финансијске дисциплине и транспарентног извештавања у ЈП и како га унапредити?
  - Како побољшати финансијску дисциплину у ЈП?
  - Како постићи транспарентност и јавност у раду?



## Методологија истраживања

### НАЧИН И ВРЕМЕ ИСТРАЖИВАЊА И УЗОРАК ПРЕДУЗЕЋА У ИСТРАЖИВАЊУ

#### МЕТОДИ И ТЕХНИКЕ ИСТРАЖИВАЊА

Истраживање је спроведено: 1) кабинетским методом (*desk research*) и 2) прикупљањем података на терену (*field research*). Кабинетски метод истраживања састојао се у прикупљању и анализи: 1) релевантне законске регулативе којом је регулисан рад свих ЈП у Републици Србији и 2) докумената из одабраних ЈП која је у узорак изабрало Министарства повреде. Прикупљање података на терену било је ограничено на предузећа у узорку и обухватило је технике: 1) интервјуа, 2) упитника и 3) фокус-група.

#### ВРЕМЕНСКИ ХОРИЗОНТ ИСТРАЖИВАЊА

Код кабинетског истраживања, прикупљање материјала и њихова иницијална анализа у циљу припреме теренског истраживања трајали су 30 дана – од 20. априла до 20. маја 2016, а детаљна анализа материјала је настављена у периоду од 20. јула до 17. августа 2016. године.

Прикупљање података на терену трајало је 60 дана (од 20. маја до 20. јула 2016. године) и обухватило је технике интервјуа, упитника и фокус-група, а детаљна анализа прикупљених података извршена је у периоду од 20. јула до 17. августа 2016. године.

#### УЗОРАК ПРЕДУЗЕЋА

Теренским истраживањем било је обухваћено 15 ЈП чији је оснивач Влада Србије, а по избору Министарства повреде. Узорак су чинили<sup>7</sup>:

1. ЈП „Завод за уџбенике”,
2. „Инфраструктура железнице Србије”, а.д.
3. ЈП „Нуклеарни објекти Србије”,
4. ЈП „Пошта Србије”,
5. ЈП „Путеви Србије”,
6. ЈП „Скијалишта Србије”,
7. Јавно предузеће за склоништа,
8. ЈП „Службени гласник”,
9. „Србија Воз” а.д.
10. „Србија Карго” а.д.
11. ЈП „Србијаводе”,
12. ЈП „Србијагас”,
13. ЈП „Србијашуме”,
14. ЈП „Стара планина”,
15. ЈП „Транснафта”.

---

<sup>7</sup> Предузећа су наведена по азбучном реду.

## Прикупљени подаци

### ПОДАЦИ ПРИКУПЉЕНИ У КАБИНЕТСКОМ ИСТРАЖИВАЊУ

Прикупљену и анализирану релеванту законску регулативу чинили су:

- ЗОЈП („Службени гласник РС“, број 119/12, 116/13-аут. тумачење, 44/14-др. Закон);
- ЗОЈП („Службени гласник РС“, број 15/16);
- Уредба о мерилима за именовање директора ЈП чији је оснивач РС („Службени гласник РС“, број 102/2013);
- Уредба о мерилима за именовање директора ЈП чији је оснивач РС („Службени гласник РС“, број 65/2016);
- Закон о буџету РС за 2016. годину („Службени гласник РС“, број 103/2015);
- Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 103/2015);
- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 99/2011 и 106/2013);
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање ИП у
  - јавном сектору („Службени гласник РС“, број 99/2011 и 106/2013);
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање ИП у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 82/2007);
- Закон о рачуноводству („Службени гласник РС“, број 62/2013);
- Закон о ревизији („Службени гласник РС“, број 62/2013).

Релевантна документација коју су истраживачи намеравали да прикупе и анализирају код сваког од предузећа у узорку, састојала се из следећег:

- Статут;
- Оснивачки акт;
- Правилник о организацији и систематизацији радних места;
- Трогодишњи програм пословања / Дугорочни и средњорочни план рада и развоја;
- Годишњи програм пословања за 2016. годину;
- Тромесечни извештај о пословању Q1 2016 / Годишњи извештај о пословању;
- Документ који прописује систем планирања и контроле или извештавања (правилник, процедура, пропис);
- Актуелне листе директора и чланова НО;
- Радне биографије свих директора и чланова НО;
- Одлука о избору Комисије за ревизију;
- Пословник о раду НО (код једнодомног), односно о НО и извршног одбора (код дводомног);
- Пословник о раду Комисије за ревизију;
- Правилник о раду ИК (или унутрашње) и правилник о раду ИП;
- План усклађивања предузећа са новим законом са истакнутим роковима (не само за документа већ и за формирање НО, Комисије за ревизију и др.);
- Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле за 2015;
- Годишњи извештај о обављеним ревизијама и активностима ИП за 2015.

Нека ЈП нису доставила захтевану документацију, у неким случајевима није била расположива најновија документација, а у неким документима нису садржавала довољно информација. Неке од недостатака документације истраживачи су надоместили у склопу теренског истраживања, што, ипак, није било могуће постићи у свим случајевима.

## ПОДАЦИ ПРИКУПЉЕНИ У ТЕРЕНСКОМ ИСТРАЖИВАЊУ

Као што је напред указано, прикупљање података на терену трајало је 60 дана (од 20. маја до 20. јула 2016. године) и обухватило је технике интервјуа, упитника и фокус-група.

### ИНТЕРВЈУ

Интервју је један од кључних начина да се у процесу реформе ЈП, који укључује и унапређење корпоративног управљања, дође до квалитетних података и релевантних информација за сам процес. Коришћење интервјуа као начина прикупљања података, препоручује се у ситуацијама: 1) када је потребно прикупити ставове и мишљења испитаника, 2) када је потребно проверити разумевање теме – у овом случају циљева корпоративног управљања у ЈП и важности које оно има и 3) када специфичност теме која се истражује захтева лични контакт са испитаницима, што одговара условима у којима се спроводи реформа ЈП.

Било је планирано да интервјуима буду обухваћена сва предузећа у узорку. Министарство привреде је предузећима послало допис у коме су објашњени предмет и циљ анализе истраживачког тима и којим се предузећа позивају на то да истаживачима обезбеде релевантне саговорнике. Циљ истраживачког тима био је да обави разговоре са директорима ЈП, међутим, нису сва предузећа изашла у сусрет овом захтеву.

Разговори са (генералним) директором обављени су у „Службеном гласнику” (Јелена Триван), „Заводу за уџбенике” (Драгољуб Којичић), „Србија Возу” (Југослав Јовић), „Србија Каргу” (Мирољуб Јевтић), „Инфраструктури железнице Србије” (Душан Гарибовић), „Србијаводама” (Горан Пузовић), „Нуклеарним објектима Србије” (Далибор Арбутина), „Склоништима” (Владан Скадрић), „Транснафти” (Богдан Кузмановић), „Старој планини” (Владимир Симовић), док су у другим предузећима делегирани представници, и то у „Путевима Србије” (Славољуб Тубић, Велимир Копанџа), „Пошти Србије” (Снежана Петровић, шеф кабинета директора и пет других запослених), „Скијалиштима Србије” (Милена Цветковић) и „Србијашумама” (извршни директор Сектора за финансије и рачуноводство Милорад Слијепчевић, извршни директор Правног сектора Оливера Потерјахин-Радак и Владан Живадиновић из дирекције шумског газдинства Београд). Једино у ЈП „Србијагас” истраживачки тим није обавио интервју ни са генералним директором ни са овлашћеним представницима, већ је истраживачком тиму достављен писани одговор генералног директора на питања која су била предвиђена као оквирна за разговор.

Интервјуи су обављени у полуструктурираној форми. Полуструктурирани интервју представља мање формализован тип интервјуа. Код оваквог типа интервјуа, питања су оквирно дефинисана, али је приступ њиховом постављању знатно флексибилнији, тако да их интервјуер може допуњавати, мењати или изостављати како би пратио природни ток разговора са испитаником и прилагођавао се ситуацији (у могућности је да поставља додатна питања, мења редослед питања, да се на неким темама задржи дуже, а на неким краће и слично). Листа питања која су постављана на интервјуу претходно је усаглашена са представницима Министарства привреде и достављена предузећима пре интервјуа. У Анексу, Прилог 1 дато је пропратно писмо истраживачког тима заједно са листом питања/тема за разговор.

Интервјуи су трајали од једног до два сата. Спремност делегираних представника предузећа за сарадњу са истраживачким тимом била је веома висока, изузев у случају ЈП „Пошта Србије”, где је каснила потврда организације састанка у предвиђеном термину и предузеће није доставило тражену документацију за кабинетско истраживање пре (а ни након) састанка, што је све нарушило стандардни ток разговора.

## Упитник

Коришћење упитника као инструмента за генерисање података има следеће предности: 1) испитаници имају довољно времена да одговоре на питања, и то самостално и на миру и 2) на основу упитника могуће је генерисати велики узорак испитаника. Кључни изазов у овој техници истраживања биле су мотивација и дисциплина испитаника да одговоре на упитник, као и то да на упитник одговоре испитаници којима је он заиста и намењен, а не неки други.

За сврхе истраживања била су припремљена два упитника: један за директоре ЈП и један за чланове НО. Имајући у виду извесно дуплирање истраживачких питања постављених у упитнику за директоре и питања за интервјуе, који су били планирани са директорима, Министарство привреде је предложило, са чим се истраживачки тим сложио, да се директорима ЈП не дистрибуирају упитници.

Имајући у виду предмет истраживања, прикупљање примарних података од стране чланова НО било је од есенцијалног значаја. Како је због бројности популације чланова НО ЈП (75 особа) организовање интервјуа са датим лицима било оцењено као непрактично, истраживачки тим је посебну пажњу посветио припреми упитника за чланове НО. У том циљу, приликом дизајнирања и структурирања упитника узети су у обзир сви до тада прикупљени подаци из кабинетског и теренског истраживања – из интервјуа и са фокус-група. У Анексу, Прилог 2 приложен је упитник за чланове НО.

Упитник је састављен у електронској, *user-friendly* форми уз употребу *Google Form* апликације, и уз одговарајуће пропратно писмо достављен од стране Министарства привреде члановима НО. Чланови НО дали су своје одговоре на упитник у периоду од 11. до 21. јула. Прикупљен је задовољавајући број одговора – 34 од могућих 75 (*response rate* 45,33%), и то по предузећима: „Стара планина” – 2, „Завод за уџбенике” – 1, „Србија Воз” – 3, „Инфраструктура железнице Србије” – 3, „Нуклеарни објекти” – 1, „Путеви Србије” – 3, „Скијалишта Србије” – 5, „Службени гласник” – 2, „Србијагас” – 2, „Транснафта” – 5, „Србијашуме” – 2, „Склоништа” – 3 и „Србијаводе” – 2. Ниједан одговор није стигао само од предузећа „Пошта Србије” и „Србија Карго”.

## ФОКУС-ГРУПЕ

У циљу прикупљања што релевантнијих доказа о нивоу развијености корпоративног управљања у ЈП, организоване су три фокус-групе, и то са:

- 1) руководиоцима правних сектора,
- 2) руководиоцима финансијских сектора и
- 3) представницима ИП.

Фокус-групе су одржане 7. јуна 2016. у просторијама Економског факултета Универзитета у Београду. Свака фокус-група је трајала по 90–100 минута и истраживачки тим је током фокуса водио белешке. Важно је нагласити да су сва предузећа делегирала своје представнике као учеснике фокус-група, као и да је спремност учесника фокуса за дискусију и размену мишљења била изнад очекиване. Учествовало је око 70 представника предузећа у све три фокус-групе.

Представници предузећа су у разговору са истраживачким тимом истакли да, поред директних позитивних ефеката које су фокус-групе имале на осветљавање питања која су била предмет дискусије, препознају и индиректне ефекте међусобног умрежавања и повезивања, јер нису никада до тада били у прилици да се окупе и разговарају на тај начин. Иако ово није био један од циљева организације фокус-група у овом пројекту, сматрамо изузетно важним да ово нагласимо Министарству привреде јер показује потребу коју предузећа имају – да разговарају о дилемама које сва имају и размењују сродна искуства. То може бити од изузетне користи Министарству у планирању механизма координације рада ЈП.

## Резултати истраживања

### ПОЈЕДИНАЧНИ ПРИКАЗ ЗА СВАКО СЕЛЕКТОВАНО ПРЕДУЗЕЋЕ – ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА

#### ЈП „ЗАВОД ЗА УЏБЕНИКЕ”

ЈП „Завод за уџбенике” основано је 6. јула 1957. године. Статус ЈП има од 2006. године. Претежна делатност предузећа је припремање и издавање уџбеника и других наставних средстава и публикација за предшколске установе, основну и средњу школу, као и публикација којима се обезбеђују неопходне информације од значаја за остваривање наставних планова и програма и других питања из делатности образовања и васпитања. Органи ЈП су директор и НО који је формиран у складу са ЗОЈП 2016.

#### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У предузећу постоји Годишњи програм пословања. НО је донео Годишњи програм пословања за 2016. годину у новембру 2015. године, а Влада је овај програм усвојила у фебруару 2016. године. Годишњи програм пословања ради се према моделу који доставља Министарство привреде, а креира се након усвајања Издавачког плана. Међутим, последњи пут, ресорно министарство није спремило део потребне документације за израду Издавачког плана на време (тзв. каталоге издања), те је све каснило у одређеној мери. У изради Годишњег програма пословања учествују: издавачки сектор, програмски савет (који одобрава издања за основну и средњу школу, као и посебна издања) и пратеће службе (ИТ, комерцијални сектор). Издавачки савет има главну улогу јер одређује који ће уџбеници и књиге бити штампани, а комерцијални сектор даје информације шта се продаје на тржишту. Због комплексности ситуације на тржишту, које је држава либерализовала, предузеће има потешкоће у реализацији свог Годишњег програма пословања и последично бележи губитке.

#### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

У предузећу се обавља редовна и систематична контрола перформанси, док се извештаји о пословању састављају на тромесечном и годишњем нивоу. Извештај се саставља према унапред датој форми. У процесу контроле перформанси предузећа и израде извештаја о пословању, учествују редакција и сектор комерцијале. У оквиру предузећа извештај разматра и усваја НО. Након тога, он се шаље на усвајање надлежном министарству.

#### КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Директор предузећа је изабран на конкурс, прво као в.д., а затим у регуларном статусу. Директор је прошао селекцију Владине Комисије. Провера знања је постојала, као и тест интелигенције и тест карактера.

#### МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Поред Министарства просвете, науке и технолошког развоја као ресорног, предузеће сарађује и са Министарством привреде, Министарством финансија и Министарством трговине, туризма и телекомуникација. У свакодневном раду суочавали су се са ситуацијом да ова министарства постављају захтеве који су међусобно контрадикторни и на које онда нису знали како да реагују. Комуникација са министарствима обавља се комбиновано: и путем имејла и путем

телефона и уживо. Раније је била интензивнија комуникација путем телефона, док се сада више користи имејл. Надлежно министарство не обезбеђује помоћ у пословању предузећа.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Стратегија управљања ризицима и даље није донета, већ је у процедури израде. Формирана је Комисија за ФУК, која је била на обуци у Министарству финансија. Тренутно се чекају даља упутства за рад. Постоје идентификовани ризици пословања, од којих је највећи ризик корупције и пад квалитета уџбеника Завода због потешкоћа у задржању квалитетних аутора, који због малог износа хонорара често одлазе код конкуренције. НО није укључен у процес израде Стратегије за управљање ризиком, али јесте обавештен о томе. У предузећу постоји одељење ИР, са два интерна ревизора (1 шеф + 1 запослени). Оба интерна ревизора имају лиценце. ДРИ је захтевала увођење и трећег ревизора, међутим, услед забране запошљавања то није омогућено. У предузећу постоји и Комисија за ревизију. Пословни процеси још увек нису мапирани. Уређење тих процеса је раније вршено путем примене Интернационалне организације за стандардизацију. ДРИ је 2015. године задњи пут вршила ревизију финансијских извештаја и тада је дато позитивно мишљење са резервом. Постоји забрана спонзорства и давања донација у новцу, што је могуће искључиво у виду књига. Трошкови репрезентације су минимални (око 0,5 % укупних прихода). У вези са јавношћу у раду, од обавезних обелодањивања предузеће на својој интернет страници није учинило јавно доступним финансијске извештаје за 2015, нити Извештај независног ревизора (постоје финансијски извештаји за 2014), контакт информације за директоре и чланове НО. До објављених информација стиже се на лак и интуитиван начин. План јавних набавки за 2016. је објављен, а јавно је доступан и Преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача. Предузеће је добровољно обелоданило свој Статут, Правилник о организацији и систематизацији послова, Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања у ЈП и Колективни уговор.

#### „ИНФРАСТРУКТУРА ЖЕЛЕЗНИЦЕ СРБИЈЕ” А.Д.

„Инфраструктура железнице Србије” а.д. Београд Савски венац, формирано је у августу 2015. године. Претежна делатност предузећа је пружање услуга у копненом саобраћају: одржавање и развој железничке инфраструктуре. Органи предузећа су директор (у в.д. статусу од априла 2016. године), извршни директори, и то: 1. извршни директор за управљање јавном железничком инфраструктуром и 2. извршни директор за развој, инвестиције и заједничке послове, НО и Скупштина акционара.

#### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У предузећу постоји Годишњи програм пословања који доноси Одбор директора, а усваја Скупштина акционара, након чега се шаље на одобрење Влади РС. У његовој изради учествују сви сектори у предузећу. Годишњи програм пословања одобравају Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство привреде, Министарство финансија, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Овогодишњи Програм пословања Влада РС је усвојила 25. 3. 2016. године. Годишњи програм пословања се готово комплетно спроводи. Нико до сада није сносио санкције за неиспуњавање овог програма.

#### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

У предузећу се обавља редовна и систематична контрола перформанси кроз израду и доношење Извештаја о пословању на тромесечном и годишњем нивоу. Извештај се саставља према унапред датој форми и састоји се од табела и објашњења тих табела. У процесу контроле перформанси предузећа и израде Извештаја о пословању учествују директори

сектора, као и Одбор за план и анализу. Након конципирања извештаја, он се усваја на Скупштини акционара, те се прослеђује ресорном министарству (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре). Ово министарство не усваја Извештај, већ само потврђује да је он израђен. Извештај о пословању не укључује предлог мера за унапређење пословања у наредном периоду, али обухвата образложење за одступање остварених перформанси од планираних.

#### КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Нико од запослених у “Инфраструктура железнице Србије” а.д. није до сада прошао кроз обуку и организован процес едукације у области корпоративног управљања. Директор предузећа је постављен Одлуком Владе РС, а на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, без конкурса, процеса селекције кандидата и тестирања знања.

#### МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Предузећу је надлежно Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, али је комуникација једнако интензивна са Министарством привреде и Министарством финансија. Постоје случајеви у којима су ова министарства имала контрадикторне захтеве у погледу активности предузећа. Комуникација се подједнако обавља и путем имејла и лично. Чести су састанци, али и формална преписка. Надлежно министарство помаже путем решавања административних проблема и у погледу поједностављивања процедура, највише око добијања грађевинских дозвола.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Стратегија управљања ризицима није донета и тренутно је у фази израде. Пословни процеси предузећа још нису мапирани, међутим, постоји наслеђе везано за мапирање, још из периода јединственог предузећа „Железнице Србије а.д.“. У процедури је оснивање радне групе за увођење и развој ФУК, доношење Акционог плана за успостављање ФУК, као и формирање Комисије за ревизију. Предузеће има формирану јединицу за ИП, у којој је ангажовано пет интерних ревизора, од којих један има лиценцу, а четири су у процедури израде менторских ревизија, тако да је основна обука запослених у области ИП реализована. План јавних набавки донет је у априлу 2016. године, а истовремено је усвојен и Акт против корупције. Постоји и документ који прописује јавне набавке (правилник). У току је прва година пословања предузећа, те ДРИ још увек није вршила ревизију. Постоји и телефонска линија и лице одређено за анонимну дојаву информација о сумњи на почињене преваре. Предузеће није дефинисало Етички кодекс. Оно што постоји јесу Правила о заштити узбуњивача. Предузеће нема никаква правила о конфликту интереса. Од обавезних обелодањивања, предузеће на својој интернет страници није учинило јавно доступним финансијске извештаје за 2015, нити Извештај независног ревизора. Осим тога, нису објављене контакт информације чланова НО, нити План јавних набавки за 2016. годину. Контакт информације за директоре ЈП су објављене на сајту. До објављених информација се долази на не толико лак и интуитиван начин. Добровољно су објављени Статут, Правилник о јавним набавкама и Правилник за спречавање корупције у јавним набавкама.

#### ЈП „НУКЛЕАРНИ ОБЈЕКТИ СРБИЈЕ”

ЈП „Нуклеарни објекти Србије” основано је Одлуком Владе РС у Београду 2009. године. Претежна делатност предузећа обухвата управљање и одржавање нуклеарних објеката у Републици Србији. Органи ЈП су директор (у в.д. статусу од фебруара 2014. године) и НО.

## ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У предузећу се саставља Годишњи програм пословања, који је за текућу годину Влада РС усвојила 22. априла 2016. године. У састављању Годишњег програма пословања учествују директор предузећа, сви сектори, као и њихови непосредни руководиоци. Процес започиње слањем захтева појединачних служби, односно сектора и иде нагоре дуж организационе хијерархије. У рационализацији захтева, такође, сви учествују, не само директор предузећа. Што се тиче НО, он има улогу само у усвајању Годишњег програма пословања на предлог директора предузећа, али се не укључује у сам процес планирања, нити одлучује о степену смањења захтева и рационализацији у претходним инстанцама креирања Програма. Годишњи програм пословања се у великој мери оствари, али степен реализације никада није 100% (креће се у распону од 90 до 100%). Ребаланс Годишњег програма пословања није рађен од 2013. године. У предузећу не постоје санкције за неиспуњавање Годишњег програма пословања, јер је план у већој мери испуњен сваке године.

## КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

У предузећу се састављају годишњи и квартални извештаји о пословању. Поред тога се не врше никакве додатне контроле, јер се интерна процена степена реализације годишњих програма пословања поклапа са кварталним извештавањем које је законски дефинисано. Учесници у процесу контроле перформанси предузећа, односно учесници у састављању, доношењу и коришћењу Извештаја о пословању, пре свега су: директор предузећа, функционални и топ менаџери, али и све службе у предузећу. НО добија извештаје на увид. На седницама НО чланови имају могућност да анализирају поједине тачке Извештаја и траже додатна образложења од директора сектора и генералног директора. НО има важну улогу у разматрању и усвајању Извештаја о пословању предузећа. Чланови НО имају могућност да анализирају поједине тачке Извештаја и траже додатна образложења од директора сектора и директора предузећа. Након усвојеног Извештаја од стране НО, извештаји се шаљу надлежним државним органима на усвајање. У финалном извештају постоји предлог мера за унапређење пословања у наредном периоду.

## КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Нико у предузећу није имао обуке из области корпоративног управљања, нити од стране надлежних министарстава, нити од стране других ентитета. У предузећу је био расписан конкурс за избор директора, али је поништен непосредно пре доношења новог ЗОЈП. Од 2014. године, предузеће има в.д. директора.

## МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Надлежна министарства овог предузећа су Министарство привреде и Министарство просвете, науке и технолошког развоја, као ресорна министарства, а поред њих значајну улогу имају и Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Министарство финансија и Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Комуникација између предузећа и ових министарстава је двострана, формализована, али често базирана и на непосредним разговорима. Никада се не јављају недоумице око надлежности појединих министарства за различита питања, нити су у предузећу суочени са постављањем различитих захтева од стране различитих надлежних органа. Сарадња са Министарством просвете, науке и технолошког развоја, оцењена је као незадовољавајућа. Када је реч о обезбеђивању средстава за инвестирање, склапању послова са предузећима у земљи и иностранству, као и о обезбеђивању потребних информација за рад предузећа, надлежна министарства уопште не помажу (Министарство привреде и Министарство просвете, науке и технолошког развоја). Остала министарства помажу у обезбеђивању финансијских средстава за редовно пословање, јер је држава у потпуности субвенционисала ово предузеће. За стицање знања кроз студијске обуке, семинаре и студијска путовања, постоји значајна подршка од стране Међународне агенције за атомску енергију. Великом броју радника предузећа агенција је омогућила стицање



специјализованих знања и вештина из дате области на тренинзима и обукама које су они организовали.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Предузеће је остварило мали напредак по питању развоја ФУК. Није дефинисан Акциони план, није састављен Регистар ризика, нити је донета Стратегија управљања ризицима. Реализација поменутих активности требало би да започне до краја 2016. године. Контролне активности у оквиру ФУК нису развијене. Предузеће нема интерног ревизора, нити постоје активности тим поводом, будући да оно није успело да запосли интерног ревизора (због забране нових запошљавања), нити је добило позитиван одговор на то да функцију интерног ревизора успостави на алтернативни начин. Предузеће је донело План јавних набавки за текућу годину, одмах пошто је држава усвојила Годишњи програм пословања, и то 30. 5. 2016. године. Када је реч о одговорности за откривање криминалних радњи, примарно је сноси топ менаџмент и НО. Предузеће је именovalo узбуњивача према Правилнику о узбуњивачу који је донет 4. 12. 2015. године. Оно нема посебно дефинисана правила и процедуре у вези са разматрањем од стране НО трансакција које укључују сукоб интереса и повезана лица, јер није било таквих случајева од момента оснивања предузећа до данас. Предузеће нема трошкове донација и спонзорстава. ДРИ до сада није вршила ревизију у овом ЈП. Везано за јавност у раду, од обавезних обелодањивања предузеће на својој интернет страници није учинило јавно доступним финансијске извештаје за 2015, нити Извештај независног ревизора (постоје финансијски извештаји за 2014), контакт информације за директоре и чланове НО. До објављених информација стиже се на релативно тежак начин. Доступан је План инвестиција у програму рада за 2016. годину, али не и План јавних набавки на делу сајта који се односи на јавне набавке. Јавно су доступни и преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача. Предузеће је добровољно обелоданило Правилник о начину унутрашњег узбуњивања, Колективни уговор, Закон о раду, Закон о заштити животне средине и Закон о безбедности на раду.

#### ЈП „ПОШТА СРБИЈЕ”

ЈП „Пошта Србије” основано је 1989. године Законом о системима веза као ЈП поштанског, телеграфског и телефонског саобраћаја, са средствима за рад у државној својини. Органи ЈП су НО, директор предузећа, извршни директори за 1) информационе технологије, електронске комуникације и развој, 2) услуге 3) економске послове и послове набавки, 4) људске ресурсе и корпоративну одговорност, 5) поштанску мрежу и 6) правне послове и стратегију.

#### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У предузећу постоји стратешки програм пословања за период од три године, али и годишњи. Годишњи програм пословања за 2016. годину усвојен је 30. јануара 2016. године. По речима интервјуисаних руководилаца, у процес доношења Годишњег програма пословања укључени су сви запослени, и то свако у свом домену. Када се дефинишу планови организационих јединица, велико учешће у рационализацији захтева има сектор за економске послове и послове набавке. Такође, на заједничким састанцима, директор предузећа и сви извршни директори сагледавају реалност потреба појединачно по секторима и доносе одлуку о усклађивању захтева са реалним околностима. Годишњи програм пословања се комплетно спроводи, па се и циљеви постављени њиме сматрају у потпуности реализованим.

#### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

Поред контроле перформанси, Предузеће кроз редовне годишње и кварталне извештаје саставља и месечне извештаје за праћење остварених резултата. Ови интерни извештаји су веома опширнији у односу на обавезно тромесечно извештавање (много детаљније су

разрађене позиције прихода, обима продаје и сл.). Учесници у процесу контроле перформанси предузећа, односно учесници у састављању, доношењу и коришћењу Извештаја о пословању су: директор предузећа, извршни директори и руководиоци пословних функција. НО добија извештаје од претходно наведених актера и на основу тога их усваја или тражи додатна образложења елемената око којих постоје недоумице. НО не добија месечне, већ само кварталне извештаје о пословању. НО има важну улогу у разматрању и усвајању извештаја о пословању предузећа. Након што НО усвоји извештај, извештаји се шаљу надлежном министарству на усвајање. У последњем извештају о пословању овог предузећа не постоје препоруке за унапређење пословања у наредном периоду.

#### КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

За топ менаџмент до сада нису биле организоване обуке из области корпоративног управљања. Директор овог предузећа није изабран на јавном конкурс, већ га је директно поставила Влада РС.

#### МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Ресорна министарства овог предузећа су Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство привреде. Комуникација између ових министарстава и предузећа је двојака и формализована (у писаном облику кроз дописе и извештаје), али често базирана и на непосредним разговорима. Предузеће је самостално када су у питању извори финансирања, тако да ова министарства немају превелику улогу у оперативном пословању. Државни органи, посебно надлежно министарство, не помажу предузећу у обезбеђивању финансијских средстава, као ни у обезбеђивању средстава за редовно пословање и инвестирање. Њихов допринос се огледа у обезбеђивању потребних информација за рад предузећа (смернице, информације о макроекономским показатељима и сл.), саветовању, помоћи око тумачења појединих прописа и слично.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Предузеће је формирало јединицу за ИР још 2007. године. Иако није дефинисан Акциони план, нити је одређена радна група, као ни руководилац задужен за ФУК, у предузећу је извршено мапирање ризика, састављен је регистар ризика и донета је Стратегија управљања ризицима (дефинисана за трогодишњи период, али ревидирана на годишњем нивоу). Када је реч о предмету ИР, то су углавном технолошки, економски системи и системи организације рада, док ревизија у пољу ИТ сектора није развијена. У предузећу постоји укупно 25 интерних ревизора, од који 18 са лиценцом и 7 у процесу обуке (завршен први део обука). Препоруке ИР се у великом проценту разматрају, усвајају и спроводе. Комисија за ревизију предузећа састоји се од три члана, од којих је један независни. Комисија се састаје у просеку више од једном месечно (од 1. маја 2014. године одржано је 28 седница). Предузеће је именовало узбуњивача према Правилнику о узбуњивачу. Коначно, предузеће је позитивно пословало у претходном периоду и при свакој подели добити имало је сагласност оснивача. Од обавезних обелодањивања, предузеће је на својој интернет страници учинило јавно доступним финансијске извештаје за 2015, као и Извештај независног ревизора. Нису објављене контакт информације за чланове НО, нити контакт информације за директоре ЈП. До објављених информација се долази на релативно лак и интуитиван начин. План јавних набавки за 2016. није објављен, а јавно је доступан преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача. Предузеће је добровољно обелоданило Статут, Информатор о раду, Колективни уговор и један број правилника.

## ЈП „ПУТЕВИ СРБИЈЕ”

ЈП „Путеви Србије” основано је Одлуком о оснивању Јавног предузећа за управљање државним путевима 20. 2. 2006. године. Оснивач ЈП је Влада РС. Предузеће обавља послове који се односе на одржавање, заштиту, експлоатацију, развој и управљање државним путевима првог и другог реда у Републици Србији. Органи ЈП су директор предузећа (у в.д. статусу од 2013. године), НО и Извршни одбор од седам чланова који су јуна 2016. године разрешени ове функције, а у време нашег прикупљања података на терену за потребе ове студије, нису изабрани нови чланови Извршног одбора.

### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У предузећу постоји Годишњи програм пословања. Састављање Годишњег програма пословања врши се по приступу „одоздо нагоре”, односно почетни корак у формирању нацрта програма јесу захтеви и предлози седам сектора предузећа. Њихове предлоге у првој инстанци рационализује директор сектора и тако измењени предлози иду на одобрење код директора предузећа, па онда на седницу НО. У свакој описаној инстанци постоји пракса рационализације, односно смањења дефинисаних захтева. Предложени Годишњи програм пословања се шаље надлежном државном органу на усвајање, али ту се често јавља временски геп од момента обелодањивања Годишњег програма пословања до његовог прихватања, што предузеће ставља на привремено финансирање (у просеку око четири месеца). Годишњи програм пословања се из године у годину комплетно спроводи, односно циљеви су у потпуности реализовани.

### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

Поред редовних годишњих, у предузећу постоје и квартални извештаји који прате степен реализације Годишњег програма пословања и доприносе његовом бржем остваривању кроз корективне мере усмерене на сегменте пословања који су оцењени као слабији. Учесници у процесу контроле перформанси предузећа, односно учесници у састављању, доношењу и коришћењу Извештаја о пословању су, пре свега, директор предузећа и НО, али и све службе у предузећу, као и надлежна министарства. НО и директор имају највећи утицај када је реч о усвајању Извештаја о пословању предузећа. У финалном извештају постоји предлог мера за унапређење пословања у наредном периоду. Препоруке за унапређење слабости су увек оправдане и спроводе се непосредном комуникацијом унутар предузећа између одговорних лица и њихових непосредних руководилаца.

### КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Нико од запослених у ЈП „Путеви Србије” није до сада прошао кроз обуку и процес упознавања са концептом корпоративног управљања. У предузећу је расписан јавни конкурс 2013. године за избор директора, који није резултирао избором. Предузећем руководи в.д. директора још од 2011. (последње решење о именовану је од 28.11. 2013. године).

### МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Директно надлежно министарство предузећа је Министарство привреде, које за већину одлука о усвајању Годишњег програма пословања, извештаја и сл., тражи сагласност од осталих релевантних државних институција, а то су: Министарство финансија, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Комуникација се одвија двојачко, непосредним разговорима на састанцима, али и формализованом кореспонденцијом (дописи, извештаји и сл.). Понекад се дешава да различити државни органи дају опречне препоруке и захтеве предузећу, а нешто чешће се јављају неусаглашени захтеви различитих делова једног истог министарства, и то најчешће Министарства финансија. Државни органи, посебно надлежна министарства помажу предузећу

у обезбеђивању финансијских средстава, као и у обезбеђивању средстава за редовно пословање и инвестирање, али и у склапању послова са предузећима у земљи и иностранству. Значајан део подршке односи се на обезбеђивање финансијских средстава у виду субвенција (у распону од пет до девет милијарди динара на годишњем нивоу), које су, према запажању руководиоца, недовољне да уз додатак сопствених прихода од наплата путарина, обезбеде адекватно одржавање путне мреже.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Предузеће је отпочело попис и опис пословних процеса, али није сачинило мапу пословних процеса. Вршена је процена ризика и извесне контролне активности уграђене су у пословне процесе (дупла контрола на наплатним рампама, надзорни органи над извођењем радова на одржавању путне мреже), али не формално у склопу система ФУК. Акциони план за успостављање система за ФУК није донет, није формирана радна група која би се бавила питањима везаним за увођење и развој система ФУК, нити је дефинисана Стратегија управљања ризицима. ДРИ је обавила ревизију финансијских извештаја из 2010. године. Због низа незадовољавајућих налаза, ДРИ се уздржала од давања мишљења. Између осталог, у извештају ДРИ је истакнуто да предузеће није започело активности на увођењу ФУК и ИР. Имајући у виду број запослених, предузеће би требало да успостави независну јединицу за ИР. ИР још увек није нормативно успостављена, већ је успостављање у току, а једна особа похађа теоријску и практичну обуку у ЦЈХ при Министарству финансија. Повелја ИР је усвојена 2011. године. Стратешки план ИР на основу процене ризика није донет. У Годишњем извештају о ИР наведено је да Комисија за ревизију не постоји. Екстерни ревизор редовно доставља Писмо управи у коме истиче значајније слабости уочене у поступцима ИК, рачуноводственим и оперативним поступцима предузећа, са сугестијама за њихово побољшање. У предузећу постоји могућност дојаве информација о сумњи на почињене преваре преко информационог центра предузећа. Те пријаве се разматрају на седницама НО. Трошкови донација и спонзорстава не постоје у последњих пар година. Такође, нису дефинисани ни у последњем Годишњем програму пословања. Предузеће је позитивно пословало у 2015. години и добитак од једне милијарде РСД је искористило за покривање губитака из претходног периода уз сагласност оснивача.

Везано за јавност у раду, предузеће није учинило јавно доступним на својој интернет страници финансијске извештаје за 2015, нити Извештај независног ревизора (постоје финансијски извештаји за 2013), нити контакт информације за чланове НО. Контакт информације за директоре ЈП су објављене на сајту. Везано за јавне набавке, доступни су План јавних набавки за 2016, преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача. Предузеће је добровољно обелоданило Статут и велики број додатних докумената. До објављених информација стиже се на лак и интуитиван начин.

#### ЈП „СКИЈАЛИШТА СРБИЈЕ”

ЈП „Скијалишта Србије” основано је 2006. године. Претежна делатност предузећа је управљање спортским објектима, што подразумева уређење, опремање, одржавање, коришћење и управљање јавним скијалиштима. Органи ЈП су НО и директор (стари директор у в.д. статусу од 2011. године до 18. августа 2016. године, када је смењен и постављен нови директор). Предузеће има и пет извршних директора (извршни директор за стратегију и развој, извршни директор за управљање и контролу, извршни директор за техничке послове, извршни директор за правне послове и извршни директор за финансијске и комерцијалне послове).

#### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

Предузеће редовно доноси Годишњи програм пословања. Последњи Годишњи програм пословања у предузећу је донет 28. новембра 2015. године, али га је Влада усвојила тек у мају 2016. године. У процесу израде Годишњег програма пословања предузећа учествују: одељење

за финансије и рачуноводство предузећа, сви руководиоци сектора и Одбор извршних директора предузећа. Након тога, Годишњи програм пословања се шаље на усвајање на НО и даље релевантним министарствима: Министарству привреде, Министарству финансија, Министарству трговине, туризма и телекомуникација и Министарству рада, запошљавања и социјалне политике. Спровођење Годишњег програма пословања овог предузећа много зависи од сезонских прилика. Генерално, може се закључити да је Годишњи програм пословања реализован у пуном обиму (у 2015. години забележен је и одређени профит).

Предузеће је донело и стратешки (средњорочни) програм пословања. Како је средњорочни програм уведен тек 2015. године, и даље је рано за сагледавање ефеката његове реализације.

#### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

У предузећу се редовно обавља контрола перформанси. Она се спроводи на месечном, кварталном и годишњем нивоу. Учесници у процесу контроле перформанси предузећа су: Сектор за финансије и рачуноводство, као и Одбор извршних директора на челу са директором. Предузеће редовно доноси и Извештај о пословању, који унутар предузећа разматра НО, а затим се прослеђује на усвајање надлежном министарству. Извештај о пословању не садржи предлог мера за унапређење пословања, јер је овај предлог обично садржан у новом Годишњем програму пословања за наредну годину.

#### КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Директор предузећа нема претходно образовање из области корпоративног управљања. У овом предузећу директор никада није постављан по конкурсу. Актуелни директор је у в.д. статусу већ шест година.

#### МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Надлежно министарство за предузеће јесте Министарство трговине, туризма и телекомуникација, а за неке сегменте и Министарство привреде. У почетку, при оснивању предузећа, није се знала подела надлежности, али до сада није било опречних и контрадикторних одредби послатих предузећу. Тренутно, комуникација предузећа са надлежним министарством није учестала и углавном се обавља писмено, уз мањи број састанака. Раније, састанци су организовани на месечном или чак недељном нивоу. Утицај надлежног министарства на пословање предузећа огледа се у издавању ограничавајућих смерница, које умногоме лимитирају и каналишу начин пословања и доношења одлука. Главни вид подршке коју надлежно министарство пружа предузећу дат је кроз државне субвенције. Што се тиче осталих елемената, не постоје било какви специфични елементи подршке, изузев оних прописаних у оквиру Закона.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

У оквиру предузећа Стратегија управљања ризицима и даље није донета, мада постоји оформљено тело које се тиме бави, док је тренутно у току израда мапе процеса (ризика). Предузеће је донело План јавних набавки за ову годину у мају 2016. године, који усваја НО. Послове ИР у предузећу обавља један интерни ревизор. Врше се четири ИР током године. Интерни ревизор има потребан сертификат. Предузећу није одобрено давање донација, док су издаци за репрезентацију минимални. Предузеће је у задње три године остваривало профит и сваки пут је вршена расподела добити према Закону, тј. у односу 50:50. У предузећу постоји интерна имејл адреса за анонимну дојаву информација о сумњи на почињене преваре. Мимо тога, могуће је директно се обратити директору предузећа, што се упражњава као опција. Постоји и екстерна имејл адреса за коментаре корисника. Послом односа са корисницима се бави служба за ПР и маркетинг предузећа. ДРИ је само једном вршила ревизију финансијских извештаја предузећа, и то је било 2014. године. Везано за јавност у раду, од обавезних обелодањивања предузеће на својој интернет страници није учинило јавно доступним финансијске извештаје за 2015, нити Извештај независног ревизора (постоје финансијски

извештаји за 2014), контакт информације за директоре и чланове НО. До објављених информација стиже се на лак и интуитиван начин. План јавних набавки за 2016. објављен је у програму рада, а јавно су доступни и преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача. Предузеће је добровољно обелоданило свој статут, Закон о скијалиштима, Правилник о ближем уређивању поступка јавних набавки и Обавештење о начину и месту пријема рекламација потрошача.

## ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ ЗА СКЛониШТА

Јавно предузеће за склоништа основано је Одлуком Владе РС о оснивању ЈП за склоништа 15. јануара 1992. године у Београду. Основна делатност предузећа од јавног интереса је изградња, техничка контрола и мирнодопско коришћење јавних и блоковских склоништа..

## ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У Јавном предузећу за склоништа 2011. године донет је петогодишњи програм пословања, у коме је примарни циљ био обнова основних средстава у функцији одржавања склоништа (програмом је примарно дефинисана потреба за већим бројем инжењера и радника одржавања, јер је запослени број радника на овим пословима тренутно недовољан). Такође, на основу Петогодишњег програма пословања саставља се и Годишњи програм пословања, чији се степен реализације проверава на кварталном нивоу. Садржај Годишњег програма пословања је уобичајен, а у његовом састављању учествују директор и менаџери предузећа, а на основу унапред дефинисаних инпута од стране службе за одржавање, службе техничке контроле, сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова Србије и осталих релевантних сектора (правног, економског и др.). Нацрт програма усваја НО, након чега се шаље у Министарство привреде. Годишњи програм пословања се у великој мери спроводи, док на крају године свака неусаглашеност са њим мора бити образложена од стране одговорног лица за тај сегмент. За сада, сваки геп који се јавио на крају године, био је основано аргументован од стране одговорних служби.

## КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

У предузећу се обавља редовна и систематична контрола перформанси (пословних резултата) кроз састављање, доношење и коришћење кварталних и годишњих извештаја о пословању. Учесници у састављању Извештаја о пословању су сектор за финансије, технички сектор, правни сектор и сектор за маркетинг. НО усваја Извештај о пословању на предлог директора предузећа и има важну улогу у разматрању и усвајању Извештаја о пословању предузећа. Након што НО усвоји Извештај, он се шаље надлежном министарству на усвајање. Сви ентитети који учествују у усвајању програма имају потпуну слободу да траже образложења од директора предузећа и директора сектора уколико постоје одређене недоумице. На крају Извештаја, у закључном делу, наводе се елементи које би требало унапредити у следећој години, али се не наводе јасно и прецизно носиоци одговорности за неиспуњене циљеве, као ни за предложене будуће мере унапређења.

## КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Иако је у овом предузећу улога система корпоративног управљања препозната као веома важна, сам процес имплементације није на завидном нивоу. Један од разлога јесте и недовољно стручан и обучен кадар. Неопходне су додатне едукације у области корпоративног управљања, будући да у предузећу до сада нису организоване. У предузећу је расписан јавни конкурс за директора 2013. године, да би се конкурс поништио у 2015. години без јасног образложења.

## МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Надлежно министарство овог предузећа је Министарство привреде. Поред Министарства привреде, надлежност у пословању овог предузећа има и Министарство унутрашњих послова Србије. Један о кључних проблема јесу веома често опречни захтеви које дају надлежни органи, због чега је њихова имплементација тешка, а понекад и немогућа. Комуникација је углавном формализована и базирана на дописима и извештајима (углавном путем имејла), одговори надлежних државних институција се добијају са великим закашњењем и углавном су неодређени. Сви губици предузећа су углавном покривени из сопствених, раније нерасподељених средстава и обавезних резерви; текуће и инвестиционо одржавање се, такође, покрива из сопствених средстава, тако да је улога државе у обезбеђивању неопходних финансијских средстава веома мала.

## ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Предузеће је донело Акциони план за успостављање система за ФУК. Такође, изабран је и руководилац задужен за ФУК и оформљена је радна група. Предузеће је сачинило и Стратегију управљања ризицима. НО успоставља Комисију за ревизију, а она бира екстерног ревизора, чији је рад у потпуности независан од осталих органа у предузећу. Он идентификује слабости уочене у поступцима ИК, као и у рачуноводственим и оперативним поступцима са сугестијама за њихово побољшање, и тако у великој мери доприноси унапређењу тренутног пословања предузећа. Што се тиче ИР, тернутно је једна особа на обуци за интерног ревизора. ДРИ је вршила ревизију пословања овог предузећа у 2011. години. Мишљење које је дала ДРИ било је позитивно, уз једну примедбу чијој корекцији се одмах приступило. Наиме, због великог броја склоништа (1438) и још вечег броја средстава у самим склоништима, предузеће није вршило редовни попис артикала. Увођење новог система пописа (уз бар-кодове) мало је олакшало читав поступак, али и даље захтева веома много времена. Предузеће нема посебан број телефона или имејл адресу за анонимну дојаву информација о сумњи на почињене преваре (криминалне радње), али поседује Правилник о узбуњивању. У последњих пар година се тежи све већем снижавању трошкова спонзорстава и донација. Што се тиче финансијског резултата предузећа, од 2013. године предузеће остварује губитке које покрива из нерасподељене добити из претходног периода и обавезних резерви. Држава није до сада својим средствима учествовала у покрићу остварених губитака.

Везано за јавност у раду, од обавезних обелодањивања предузеће на својој интернет страници није учинило јавно доступним финансијске извештаје за 2015, нити Извештај независног ревизора (постоје финансијски извештаји за 2013), нити контакт информације за чланове НО. Контакт информације за директоре ЈП су објављене на сајту. До објављених информација се долази на не толико лак и интуитиван начин. Објављен је План јавних набавки за 2016, а јавно су доступни и преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача. Предузеће је добровољно обелоданило Статут.

## ЈП „СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК”

ЈП „Службени гласник” основано је 1992. године Законом о објављивању закона и других прописа и општих аката и о издавању „Службеног гласника”. Основна делатност предузећа је да објављује законе, прописе и друге акте, издаје обрасце чији су облик и садржина утврђени републичким прописима, као и да издаје публикације које су неопходне или од интереса за рад водећих републичких органа: Народне скупштине РС, председника РС, Владе и појединачних министарстава, Уставног суда и Народне банке Србије и др. ЈП „Службени гласник” објављује и опште акте других органа и организација и огласе. Органи ЈП су директор и НО који је формиран у складу са ЗОЈП 2016.

## ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У ЈП „Службени гласник” не постоје стратешки програми, али Годишњи програм пословања се редовно саставља. Такође, ради интерне процене степена реализације Годишњег програма пословања, састављају се и месечни планови, али и планови по запосленима. Састављање Годишњег програма пословања врши се по приступу „одоздо нагоре” (bottom-up), односно почетни корак у формирању нацрта јесу захтеви и предлози појединачних сектора, служби, одељења (нпр., служба планирања и контроле, служба информатике). Након интегрисања свих делова пословања предузећа у годишњи програм пословања, директор и НО разматрају његово усвајање. Улога НО је веома значајна у овом процесу, што се закључује из укључености неких чланова Одбора у поједина питања на дневној основи, а не само на формалним седницама када се усваја Годишњи програм пословања. Из године у годину комплетно се спроводи Годишњи програм пословања, односно циљеви су у потпуности реализовани. У последњој години су резултати превазишли циљеве дефинисане у Годишњем програму пословања. Остаје отворено питање да ли су планови дефинисани реално или би се циљеви могли дефинисати и на нешто вишем нивоу. Проблем је што, са друге стране, не постоје стимулативне мере за оне који премаше дефинисани план.

## КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

У предузећу, поред редовних годишњих и кварталних извештаја, постоје и месечни извештаји који прате степен реализације Годишњег програма пословања и доприносе његовом бржем остваривању кроз корективне мере усмерене на сегменте пословања који су оцењени као слабији. Учесници у процесу контроле перформанси предузећа, односно учесници у састављању, доношењу и коришћењу Извештаја о пословању, пре свега су директор предузећа и НО. Значај НО у процесу доношења одлука о битним питањима је веома висок. Поред поменутих ентитета, улога надлежног министарства у контроли перформанси је значајна и она се огледа у њиховој сарадњи и константној комуникацији, о овим и сличним питањима са представницима предузећа и председником НО. Најважнију како формалну, тако и суштинску улогу у разматрању и усвајању Извештаја о пословању предузећа, има НО. Он се укључује у анализу бројних питања, која нису само део његове формалне надлежности већ су повезана и са дневним оперативним активностима и проблемима. У финалном извештају постоји предлог мера за унапређење пословања у наредном периоду, као и дефинисани рокови до када се те корективне мере могу реализовати. Препоруке за унапређење слабости су увек оправдане и спроводе се непосредном комуникацијом унутар предузећа између одговорних лица и њихових непосредних руководилаца.

## КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Ни директорка, ни запослени предузећа „Службени гласник” до сада нису имали никакав вид едукације из ове области. Директорка предузећа је изабрана на јавном конкурс. Том приликом вршена је провера познавања једног страног језика, законских прописа, основних знања из делатности и слично, али је дубља анализа у смислу провере аналитичких, управљачких и менаџерских способности изостала.

## МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Надлежна министарства предузећа јесу Министарство привреде и Министарство државне управе и локалне самоуправе. Комуникација је формализована и углавном у писаном облику, кроз дописе и извештаје. Често се дешава да различити државни органи дају опречне препоруке и захтеве предузећу, што пословање доводи у проблем првенствено због временских гепова који се на овај начин јављају у процесу доношења одлука. Државни органи, посебно надлежна министарства, не помажу предузећу у обезбеђивању финансијских средстава, као ни у обезбеђивању средстава за редовно пословање и инвестирање, нити у склапању послова са предузећима у земљи и иностранству. Њихов највећи допринос је у обезбеђивању потребних информација за рад предузећа, као и у обезбеђивању потребних



обука, семинара и сл. Велики допринос државни органи су имали у омогућавању и обезбеђивању бржег спровођења усклађености пословања са важећим законским прописима (предузеће дужи период није имало дефинисан Колективни уговор, а у његовом усвајању помогли су надлежни органи).

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Акционим планом је предвиђено да ће Регистар ризика и Стратегија управљања ризицима бити донети до краја 2016. године. У овом процесу НО има само формалну улогу. Предузеће је 31. јануара 2016. године донело План јавних набавки за текућу годину. ДРИ је 2013. године последњи пут вршила ревизију финансијских извештаја. Државни ревизор је дао мишљење са резервом како на финансијске извештаје, тако и на правилност пословања, тј. усклађеност са прописима РС. Мишљење које је дала ДРИ је било модификовано, и то из два разлога: први се односи на сферу ауторских права, а други се тиче рачуноводствених стандарда. Тачније, предузеће није имало софтверско решење за вођење рачуноводства, што је одмах након приговора ДРИ исправљено. Такође, на основу замерки ДРИ одмах су покренута питања ФУК и ИР. У домену ФУК тренутно су највећи изазови идентификовање и оцена ризика, сачињавање регистра ризика, стратегије за управљање ризицима, те успостављање ИК у складу са најзначајнијим ризицима. Предузеће је за ове сврхе ангажовало и екстерног консултанта. Сва три систематизована радна места у ИР су попуњена и именован је руководилац ИР. Интерни ревизори прошли су неке обуке, али још увек нису комплетно завршили тај процес, нити су полагали испит за лиценцу, првенствено због недовољног кадровског капацитета за обуке Центалне јединице за хармонизацију при Министарству финансије. У 2015. години изведене су две ревизије, за које су извештаји комплетирани у јануару 2016. године. Да би задовољило законске захтеве, предузеће је у току 2016. године формирало Комисију за ревизију. Сва три члана Комисије су запослена у предузећу, што неће бити могуће у складу са ЗОЈП из 2016. (чл. 54). Екстерни ревизор редовно доставља Писмо управи у коме истиче значајније слабости уочене у поступцима ИК, рачуноводственим и оперативним поступцима предузећа, са сугестијама за њихово побољшање. Такође, екстерни ревизор присуствује седницама НО на којима се расправља о налазима, као и о потенцијалним начинима унапређења дефинисаних недостатака. Кључну улогу у одвраћању, али и у откривању превара (криминалних радњи) имају директор предузећа, као и непосредни руководиоци над својим запосленима, односно директори појединих сектора. У предузећу постоји могућност анонимне дојаве информација о сумњи на почињене преваре путем обезбеђене имејл адресе и телефонске линије, након чега се приступа њиховој провери и спровођењу корективних и казних мера, уколико се докаже истинитост тврдњи. Трошкови донација и спонзорстава не премашују Финансијски план пословања предузећа и њихов највећи део, ако не и комплетни трошкови, односе се на услуге штампања за поједине културне манифестације. Предузеће је позитивно пословало у претходном периоду и при свакој расподели добити имало је сагласност оснивача.

Везано за јавност у раду, од обавезних обелодањивања предузеће на својој интернет страници није учинило јавно доступним финансијске извештаје за 2015, нити Извештај независног ревизора (постоје финансијски извештаји за 2014), контакт информације за директоре и чланове НО. До објављених информација стиже се на лак и интуитиван начин. План јавних набавки за 2016. објављен је, а јавно је доступан и преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача. Предузеће је добровољно обелоданило свој статут, ЗОЈП, Пословник НО и Правилник о ближем уређивању поступка јавних набавки.

#### ”СРБИЈА ВОЗ” А.Д.

”Србија Воз” а.д., формирано је у августу 2015. године. Претежна делатност предузећа је обављање јавног превоза путника на железничким пругама у унутрашњем и међународном железничком саобраћају, одржавање железничких возних средстава и вуча возова. Основни органи управљања предузећем су Скупштина, директор (у в.д. статусу од 2015. године) и

Одбор директора, кога, поред председника (генералног директора), чине и два извршна директора (извршна директорка за саобраћај и комерцијалне послове и извршна директорка за развој и заједничке послове).

#### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У предузећу постоји Годишњи програм пословања, који је донело је у децембру 2015. године, а Влада га је усвојила решењем од 13. јуна 2016. године. Предузеће тренутно нема стратешки програм пословања, али је у поступку његове израде плана за период до 2020. године. Годишњи програм пословања представља само оквир за пословне операције. План набавке је важан документ у поступку оперативног планирања и садржи планиране набавке материјала и резервних делова, што је важно за пословање, али и за пружање услуга, инвестиције и слично. Део активности покривених Планом набавке увек је финансиран од стране државе на основи тзв. обавезе јавног превоза. То, међутим, није довољно за то да предузеће буде профитабилно, јер сада ниједна линија на којој се обавља железнички саобраћај није профитабилна. У изради Годишњег програма пословања учествују: три извршна директора (од којих је један генерални), сви функционални директори предузећа, као и све појединачне службе. Годишњи програм пословања се комплетно спроводи, у смислу да су предвиђени трошкови испоштовани у пуном износу. У складу са тим, није било ситуација у којима би се активирале санкције за неиспуњавање Годишњег програма пословања.

#### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

У предузећу се обавља редовна и систематична контрола перформанси, док се Извештај о спроведеној контроли обавља на тромесечном и годишњем нивоу. Извештај се саставља према унапред датој форми. У процесу контроле перформанси предузећа и израде извештаја о пословању, учествују директори сектора, као и Одбор за план и анализу. Након конципирања Извештаја, усвајају га Одбор директора, па Скупштина акционара и на крају се прослеђује надлежном министарству на одобрење. Извештај о пословању не укључује предлог мера за унапређење пословања у наредном периоду.

#### КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Ни директор, ни запослени у предузећу до сада нису имали обуке везане за област корпоративног управљања. У случају избора директора предузећа, при аплицирању за позицију, постојао је вид затвореног конкурса где су одређене особе биле позване да доставе своје биографије, па су на основу њих изабрани. Сада је у току јавни конкурс за попуњавање положаја генералног директора овог предузећа.

#### МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Предузећу је надлежно Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, али је оно још у блиском контакту са Министарством привреде. До сада није било случајева контрадикторних захтева који ови ентитети испоручују предузећу. Комуникација са надлежним министарством се доминантно обавља писменим путем, са исказивањем конкретних захтева, и веома је интензивна (чак на дневном нивоу). Углавном се обавља са државним секретарима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Подршка надлежног министарства се огледа у томе што оно представља главну спону са другим министарствима и знатно помаже у свакодневном раду. Надлежно министарство, међутим, до сада није вршило било какве обуке у оквиру Предузећа.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Стратегија управљања ризицима у предузећу и даље није донета, јер је у процедури израде. Такође, предузети су кораци да се мапирају процеси, при чему је рок за израду мапа процеса јун 2016. године. Привремени План јавних набавки донет је у децембру месецу 2015. године.

Предузеће нема ИП, јер му у расподели јединственог предузећа „Железнице Србије а.д.“ није припао нико ко би се бавио ИП. Међутим, оно делегира одређене запослене за ревизију благајне и ревизију кондуктера. Предузеће поседује и Центар за унутрашњу контролу, који проверава да ли се поштују процедуре у пословању. Како је у току прва година пословања, ДРИ још увек није вршила ревизију. Постоји и телефонска линија и имејл адреса за анонимну дојаву информација о сумњи на почињене преваре. Често се дојаве преносе и самом генералном директору. Предузеће поседује дефинисан Етички кодекс. Трошкови спонзорстава, донација и репрезентације предузећа су симболични (мање од 1% прихода). Предузеће до сада није евидентирало добит, нити је последично имало њену расподелу.

Од обавезних обелодањивања предузеће није учинило јавно доступним на својој интернет страници финансијске извештаје за 2015. годину, нити Извештај независног ревизора. Такође, нису објављене контакт информације чланова НО, нити План јавних набавки за 2016. годину. Контакт информације за директоре ЈП су објављене на сајту. До објављених информација се долази на не толико лак и интуитиван начин. Добровољно су објављени Правилник о спонзорству и донацијама, Правилник о ближем уређењу јавних набавки и Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања.

### “СРБИЈА КАРГО” А.Д.

“Србија Карго” а.д. је формирано у августу 2015. године статусном променом „Железница Србије” а.д. издвајањем уз оснивање нових друштава. Бави се превозом робе. Основни органи управљања предузећем су Скупштина, директор (у в.д. статусу од 2015. године, али је одлуком Владе из августа 2016. продужен мандат до окончања конкурса који се спроводи по старом ЗОЈП/прелазне одредбе новог ЗОЈП) и Одбор директора, кога, поред председника (генералног директора), чине и два извршна директора (извршни директор за саобраћај и извршни директор за развој и заједничке послове).

### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У предузећу постоји Годишњи програм пословања. Влади га је поднело на усвајање у новембру 2015. године, која га је усвојила 6. фебруара 2016. године. Предузеће нема стратешки план. Оно што предузеће има, јесу документа везана за комерцијалну политику и стратешка партнерства. У изради Годишњег програма пословања учествују сва три извршна директора (од којих је један генерални). Предузеће је тренутно премашило дефинисани план, јер је за прва три месеца 2016. године предвиђен већи пад прихода од оствареног, док су трошкови значајно смањени.

### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

Предузеће саставља извештаје о пословању, и то квартално и годишње по захтеву Владе. Но, праве се и недељни и дневни извештаји, и то о стању возних средстава, услугама и приходима. Управљање приходима и трошковима се, такође, врши на дневној основи (постоји извештај за сваки дан). Стручне службе припремају извештаје, а разматрају их и усвајају генерални директор, његов помоћник и један извршни директор. Након тога, квартални извештаји о пословању се шаљу на Скупштину акционара, па у Министарство привреде. Извештај о пословању не укључује предлог мера за унапређење пословања у наредном периоду, јер то није предвиђено моделом Извештаја који је Влада прописала.

### КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Директор предузећа има формално образовање из области корпоративног управљања, будући да је по звању доктор менаџмента. Остали запослени нису имали формалне обуке из ове области. Директор предузећа није изабран на јавном конкурс. Одређен је за в.д. директора предузећа од стране Владе, после поделе „Железница Србије а.д.” на три предузећа. Сада је

расписан званичан, јавни конкурс за избор директора предузећа, али још није завршен јер се чека формирање нове Владе.

#### МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Надлежно министарство (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре) представља главну спону са другим министарствима и знатно помаже у свакодневном раду предузећа, које сарађује још и са Министарством привреде. До сада није било контрадикторних захтева различитих државних органа упућених предузећу. Комуникација са Министарствима је свакодневна и укључује како писану кореспонденцију, тако и састанке. Подршка ових министарстава се огледа у пружању разних врста консултација, ближих упутстава и слично, док се не односи на проналажење послова и обезбеђивање обука и тренинга.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Директор финансијског сектора у оквиру предузећа задужен је за послове ФУК. У предузећу још није израђена мапа процеса, иако су основни односи дефинисани. Иако су идентификовани основни ризици, и даље није израђена стратегија управљања ризицима. У оквиру предузећа постоји одељење ИП са два сертифицирана интерна ревизора. Формирана је и Комисија за ревизију. У току је прва година пословања предузећа, те ДРИ још увек није вршила ревизију. У предузећу је омогућена и имејл адреса и телефонска линија за анонимну дојаву информација о сумњи на почињене преваре (криминалне радње). У њему постоји Повереништво за етику и етички кодекс. Учешће трошкова донација, спонзорстава и репрезентације је минимално у оквиру укупног буџета предузећа. У току је израда завршног рачуна пословања за претходну годину. Предузеће је пословало позитивно, а 50% добити ће бити трансферисано у буџет Владе РС.

Од обавезних обелодањивања предузеће није учинило јавно доступним на својој интернет страници финансијске извештаје за 2015. годину, нити Извештај независног ревизора. Такође, нису објављене контакт информације чланова НО. Контакт информације за директоре ЈП и План јавних набавки за 2016. Годину, објављени су на сајту. До објављених информација се долази на релативно лак и интуитиван начин. Добровољно су објављени Правилник о јавним набавкама, Правилник о узбуњивању, Акциони план за спровођење антикорупцијских мера и Правилник о спонзорству и донацијама. Предузеће је добровољно обелоданило свој Статут.

#### ЈП „СРБИЈАВОДЕ”

ЈП „Србијаводе” основано је Законом о изменама и допунама закона о водама 26. 12. 1996. године, а отпочело је са радом 1. 1. 1997. године. Делатност предузећа је од општег интереса и односи се на уређење водотока и заштиту од штетног дејства вода, уређење и коришћење вода, као и заштиту вода од загађивања. Органи ЈП су директор и НО који је формиран у складу са ЗОЈП 2016.

#### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

Предузеће, поред тога што има стратешки програм пословања који се односи на петогодишњи период, редовно саставља Годишњи програм пословања. Сваке године, пре састављања програма, из Владе се добијају унапред дефинисани оквири буџета у којима се мора кретати, па се тек онда приступа састављању Годишњег програма пословања. Највећи проблем је то што је дефинисани оквир око 25% средстава која су предузећу реално потребна како би остварило своје планове. Као последица тога, дефинисани план је знатно оскуднији од реално потребног. Годишњи програм пословања за 2016. годину усвојен је 10. марта 2016. године. Годишњи програм пословања врши се по приступу „одоздо нагоре”, односно почетни корак у формирању нацрта програма је прикупљање захтева и предлога појединачних служби. У изради Годишњег програма пословања, поред служби, учествују и функционални директори,

генерални директор и НО. Након што се добију предлози који се односе на минималне потребе служби, директори заједно са НО и генералним директором врше рационализацију постављених захтева и селекцију према приоритетности. Годишњи програм пословања се углавном комплетно спроводи, односно циљеви су у високом проценту реализовани (најчешће од 95 до 98%). У предузећу нису предвиђене санкције за неиспуњавање Годишњег програма пословања.

#### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

Предузеће врши контролу перформанси кроз редовне кварталне извештаје о пословању. На крају године одступања од Годишњег програма пословања скоро да и нема. Учесници у процесу контроле перформанси предузећа, односно учесници у састављању, доношењу и коришћењу Извештаја о пословању, пре свега су директор предузећа, функционални и топ менаџери, али и све службе у предузећу. Свако у свом домену учествује у састављању извештаја и контроли перформанси. НО има кључну улогу у овом процесу. Седнице НО одржавају се на месечном нивоу, а све у циљу превентивног сагледавања степена реализације планираног. Након што НО усвоји извештај, извештаји се шаљу надлежном министарству на усвајање. Извештај о пословању оцењује пословање у одређеном периоду, али нема утицај на наредне планове, јер су измене и унапређења планова базирана на претходном искуству немогућа у задатом контексту. Због ограничења која постоје од стране надлежних државних органа у финансијском смислу, није могуће унапредити план у наредном периоду. Његова сврха се односи само на оцену успешности планираног, али не и на корективне мере за будуће иницијативе. У финалном извештају постоји предлог мера за унапређење пословања у наредном периоду, али се оне по правилу не примењују.

#### КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

У предузећу до сада нису вршене обуке из домена корпоративног управљања. Директор предузећа „Србијаводе“ није биран на конкурс, већ на основу разговора са члановима Владе РС, где су проверавани његово досадашње искуство и познавање области.

#### МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Надлежна министарства за ЈП „Србијаводе“ су Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство привреде. Комуникација је двојака, формализована и углавном у писаном облику кроз дописе и извештаје, али често базирана и на непосредним разговорима. Никада се не јављају недоумице око тога које министарство је надлежно за која питања, али се понекад дешава да различити државни органи предузећу дају опречне препоруке и захтеве.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

У предузећу је именована радна група за увођење ФУК. Ангажовани су и спољни консултанци као помоћ у успостављању ФУК. Стратегију управљања ризицима предузеће ће донети до краја 2016. године. У овом процесу утицај НО је мали, али о свакој инстанци је НО обавештен на седницама. Предузеће је донело План јавних набавки одмах након усвајања програма пословања за текућу годину, и то 18. 3. 2016. године. Екстерни ревизор редовно доставља Писмо управи о извршеној ревизији. ДРИ је последњи пут вршила ревизију финансијских извештаја 2015. године за извештаје из 2014. године, и тада је дато мишљење са резервом. Мишљење које је ДРИ дала је било модификовано првенствено из разлога што до тада није учињено ништа по питању успостављања ФУК и ИР, чему се одмах након препорука ДРИ и приступило. Предузеће нема успостављену функцију ИР и интерне ревизоре. У њему не постоји специјализована имејл адреса за анонимне пријаве сумњи у криминалне радње. Такође, нема посебно дефинисана правила и процедуре у вези са разматрањем од стране НО трансакција које укључују сукоб интереса и повезана лица. Трошкови донација и спонзорстава

не постоје у Годишњем програму пословања предузећа, док је при свакој расподели добити предузеће имало сагласност оснивача.

Предузеће је на својој интернет страници учинило јавно доступним финансијске извештаје за 2015, као и Извештај независног ревизора. Објављене су контакт информације за све чланове НО и контакт информације за један број директора ЈП. До објављених информација се долази на релативно лак и интуитиван начин. План јавних набавки за 2016. је објављен, а јавно је доступан и преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача. Добровољно су објављени Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања, Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама.

## **ЈП „СРБИЈАГАС”**

ЈП „Србијагас”, са седиштем у Новом Саду, основано је 1. октобра 2005. године Одлуком Владе РС. Претежна делатност предузећа јесте транспорт, дистрибуција, складиштење и трговина природним гасом. Органи ЈП су директор, Извршни одбор (извршни директор за техничке послове, извршни директор за комерцијалне послове, извршни директор за развој, извршни директор за правне, кадровске и опште послове, извршни директор за финансијске послове, извршни директор за инвестиције) и НО.

### **ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ**

Предузеће редовно доноси годишње оперативне планове. Годишњи програм пословања за 2016. годину је и даље у поступку усвајања од стране Владе РС. Иницијални документ за израду Годишњег програма пословања јесте Одлука о припреми и изради програма пословања, коју доноси генерални директор. Након тога, приступа се изради Годишњег програма пословања, што је у домену рада Службе плана и програма. У поступак су укључени још и извршне функције (функције сектора и служби при кабинету генералног директора), уз уважавање смерница надлежног министарства и Владе. Тако сачињен предлог програма доставља се на усвајање НО, а потом путем надлежног министарства и Влади Србије. Не постоје доступни одговори везани за то у ком степену предузеће успева да реализује своје зацртане годишње програме пословања.

### **КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ**

У предузећу се редовно обавља контрола перформанси – спроводи се на кварталном и годишњем нивоу. Квартално извештавање усмерено је према ресорном Министарству. Извештај о пословању предузећа саставља Служба плана и програма у координацији са Кабинетом генералног директора, који достављају потребне податке из свог домена рада. Извештај, затим, верификује генерални директор, а усваја НО, након чега се доставља и осталим корисницима (министарствима, Агенцији за енергетику, Агенцији за привредне регистре, интерним/екстерним ревизорима, банкама и слично).

### **КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ**

Истраживачки тим није дошао до сазнања да ли су постојале едукације на ову тему у предузећу, нити како је директор предузећа именован на ту функцију.

### **МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА**

Предузеће редовно комуницира са Министарством финансија, Министарством рударства и енергетике и Министарством привреде. Међутим, нигде није прецизирано које од та три министарства је ресорно за предузеће. Такође, недостају информације о томе како се обавља

комуникација на релацији предузеће–министарства и о томе какав је утицај државних органа на ово предузеће.

#### ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Политика управљања ризицима није експлицитно засебно дефинисана, већ је парцијално регулисана различитим интерним актима предузећа. Идентификован је проблем кадровске природе везан за ово питање, тј. недостатак квалификованог кадра који због ниских и лимитираних зарада у ЈП, прелази у приватни сектор да би се бавио овим пословима. Нема доступних одговора на то да ли је План јавних набавки донет у оквиру предузећа за ову годину. Предузеће има и ИР, али нема детаљнијих информација о томе. ДРИ је задњи пут вршила ревизију рада предузећа 2011. године. Не постоје доступни подаци о томе какво је мишљење дала том приликом.

Од обавезних обелодањивања информација, предузеће је учинило јавно доступним на својој интернет страници финансијске извештаје за 2015. годину, али без напомена и Извештаја независног ревизора. Предузеће није учинило доступним програм рада за 2016. годину (нити за 2015). Контакт информације за директоре и чланове НО постоје, али не за све чланове. До објављених информација стиже се на релативно лак начин. План јавних набавки за 2016. није објављен јавно, док су преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача доступни. Добровољно су објављени Закон о јавним набавкама, Интерни правилник о ближем уређивању поступка јавних набавки и Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама.

#### ЈП „СРБИЈАШУМЕ”

ЈП „Србијашуме” основано је Одлуком Скупштине РС од 29. јула 1991. године. Претежна делатност предузећа је гајење шума и остале шумарске делатности. Органи управљања овим предузећем јесу директор предузећа (у в.д. статусу од 2014. године) и НО. Извршни одбор чине извршни директор сектора за комерцијалне послове, извршни директор сектора за коришћење шума и остале ресурсе, извршни директор сектора за шумарство и заштиту животне средине, извршни директор сектора за развој и стартешко планирање, извршни директор сектора за финансије и рачуноводство, извршни директор правног сектора, извршни директор сектора за ловство, рибарство и туризам.

#### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

Предузеће поседује Годишњи програм пословања, који се доноси по истој процедури као и код осталих ЈП. Специфичност планирања у предузећу је постојање Десетогодишњег плана газдовања шумама у Србији, који се односи на целокупно шумско богатство. У том смислу, из овог плана се изводе планови мање рочности (укључујући и Годишњи програм пословања). У процесу усвајања Годишњег програма пословања учествују сви сектори, службе, шумске управе и ниже организационе јединице. Након тога, Годишњи програм пословања усваја топ менаџмент Предузећа, а затим НО. У последње три године, Годишњи програм пословања предузећа је готово комплетно реализован.

#### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

У предузећу се редовно обавља контрола перформанси. Она се спроводи на кварталном и годишњем нивоу. Квартално извештавање усмерено је према ресорном министарству. У процес контроле перформанси укључени су сви битни ентитети предузећа. Извештај о пословању унутар предузећа се разматра и усваја хијерархијски – прво га усвајају радне јединице, затим, шумска газдинства, шумске управе, сектори, па тек онда Одбор извршних директора и НО, а на крају се прослеђује на усвајање надлежном министарству.

## КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Нико од запослених у ЈП „Србијашуме” није до сада прошао кроз обуку и процес упознавања са концептом корпоративног управљања, укључујући и генералног директора. Директор предузећа није изабран на јавном конкурс, већ је делегиран од стране Владе РС.

## МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Надлежно министарство за предузеће јесте Министарство пољопривреде и заштите животне средине. Координација рада и усаглашавање између министарстава зна да одужи доношење одређених одлука. Предузеће функционише тржишно и не постоји подршка државе у виду субвенција, нити инвестиција или склапања послова у иностранству. Једина помоћ огледа се у периодичном остваривању пословних контаката.

## ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Стратегија управљања ризицима у предузећу и даље није донета, али је у процедури израде. Предузеће нема ИП, већ има екстерног ревизора који присуствује састанцима НО на којима се разматра извештај о извршеној ревизији финансијских извештаја. ДРИ је вршила ревизију у предузећу 2014. године, те је оно до сада поступало по свим примедбама и препорукама ДРИ. Постоји имејл адреса за анонимну дојаву информација о сумњи на почињене преваре. Трошкови спонзорстава и репрезентације предузећа су симболични, слични као и претходних година. Предузеће очекује да у овој пословној години оствари добит.

Од обавезних обелодањивања предузеће није учинило јавно доступним на својој интернет страници финансијске извештаје за 2015. годину, нити Извештај независног ревизора (постоје финансијски извештаји за 2013), такође, нису објављене контакт информације чланова НО, нити План јавних набавки за 2016. годину. Контакт информације за директоре ЈП објављене су на сајту. До објављених информација долази се на релативно лак и интуитиван начин. Добровољно су објављени Колективни уговор, Интерни правилник о ближем уређивању поступка јавних набавки и Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама.

## ЈП „СТАРА ПЛАНИНА”

ЈП „Стара планина” постоји под тим називом од 2009. године. Претежна делатност предузећа је пружање консултантских услуга у вези с пословањем и осталим управљањем. Предузеће обавља и послове спољнотрговинског промета из оквира регистроване делатности. Има директора (у в.д. статусу од 2015. године) и НО.

## ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

Предузеће саставља Годишњи програм пословања. За 2016. годину он је донет од стране предузећа у новембру 2015. године, када је и усвојен од стране НО. Међутим, Годишњи програм пословања и даље није усвојен од стране Владе. Разлог томе јесте раскид пословне сарадње са хотелским ланцем „Фалкенстеинер”. Напоменуто је да је претходне године предузеће имало измене и допуне програма пословања. У процесу доношења Годишњег програма пословања учествују: сектор за финансије и опште пословање, сектор за инвестиције и генерални директор. Касније, донесен Годишњи програм пословања усваја НО предузећа, а затим се он шаље на верификацију надлежном министарству. НО предузећа је петочлан и њега чине: један члан из реда запослених, један независни члан који је и председник НО, као и три зависна члана. Основна улога НО је одговор на безбедносне изазове. Годишњи програм пословања се комплетно реализује.



## КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

У предузећу се редовно обавља контрола перформанси. Она се спроводи на кварталном и годишњем нивоу. Квартално извештавање умногоме отежава пословање предузећа. Наиме, реч је о предузећу са мањим бројем запослених, где нема довољно лица која би се на тако краткој основи – свака три месеца у континуитету – бавила кварталним извештавањем. У процесу контроле перформанси су сви укључени. Организују се колегијуми на недељном нивоу. На колегијуму увек присуствује и одређени представник НО. Извештај о пословању унутар предузећа разматра НО, а затим се прослеђује на усвајање надлежном министарству.

## КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

У оквиру управе предузећа, али и међу запосленима у предузећу не постоји претходно предзнање нити едукација из области корпоративног управљања. Директор предузећа је постављен као в.д., без конкурса, према одлуци Владе РС.

## МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Надлежно министарство за предузеће јесте Министарство туризма, трговине и телекомуникација. За неке сегменте надлежни су и Министарство привреде, Министарство финансија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике. До сада предузеће није добијало опречне захтеве од различитих министарстава. Главни вид подршке од стране министарстава према предузећу дат је кроз државне субвенције. Што се тиче осталих елемената, постоји помоћ у организацији манифестација.

## ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Стратегија управљања ризицима и даље није донета, али се спроводе активности на идентификацији ризика. НО је комплетно укључен у процес израде Стратегије управљања ризицима. У предузећу још увек није извршено мапирање процеса. Предузеће још није донело План јавних набавки за 2016. годину, који ће бити донет тек након усвајања програма пословања. Екстерни ревизор је раније у оквиру Писма управи давао одређене препоруке које су се тичале неадекватног рачуноводственог обухвата појединих трансакција. Предузеће је поступило по препорукама и уклонило ове грешке. У предузећу постоји ИР. ДРИ још увек није вршила ревизију финансијских извештаја предузећа. У предузећу не постоји имејл адреса нити телефонска линија само за сврху анонимне дојаве информација о сумњи на почињене преваре (криминалне радње). У предузећу постоје донације за угрожене од елементарних непогода и такве донације се уплаћују на рачун Владе која их даље прерасподељује. Трошкови репрезентације су мањи од 1% прихода предузећа. Предузеће је у задње три године остваривало профит, и сваки пут је вршена расподела добити према односу 75% средстава (у буџет), 25% средстава (за инвестиције и куповину основних средстава).

Везано за јавност у раду, од обавезних обелодањивања предузеће није учинило јавно доступним на својој интернет страници финансијске извештаје за 2015, нити Извештај независног ревизора (постоје финансијски извештаји за 2014), контакт информације за директоре и чланове НО, План јавних набавки за 2016. годину, нити је доступан преглед стања у поступцима јавне набавке који су у току, као ни ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача. До ретких објављених информација стиже се на релативно лак и интуитиван начин. Предузеће је добровољно обелоданило Статут и Правилник о уређењу поступка јавне набавке.

## ЈП „ТРАНСНАФТА”

ЈП „Транснафта” основала је 2005. године Влада РС ради обављања енергетских делатности од општег интереса. Основна делатност компаније је стварање услова за сигуран и поуздан цевоводни транспорт сирове нафте у функцији енергетске безбедности, као и обезбеђивање континуитета снабдевања сировом нафтом. Органи управљања овим предузећем јесу директор предузећа (у в.д. статусу од 2013. годинеи НО. Топ менаџмент чине директори функција (директор функције за финансијско-економске послове, директор функције за складиштење, директор функције за транспорт, директор функције за развој и инвестиције, директор функције за системску подршку и директор функције за правне послове).

### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

У предузећу постоји стратешки петогодишњи, али и Годишњи програм пословања. Годишњи програм пословања за 2016. годину усвојен је 2. 3. 2016. године, иако је предат на усвајање надлежним органима у децембру претходне године. Овај временски геп се превазилази путем привременог финансирања. Састављање Годишњег програма пословања се врши по приступу „одоздо нагоре”, односно почетни корак у формирању нацрта Програма је прикупљање захтева и предлога појединачних служби. Директори сектора и генерални директор предузећа након тога врше рационализацију захтева, тј. покушавају да секу превелике буџетирани износе од стране својих служби. Улога НО је веома значајна, не само у самом прихватању Годишњег програма пословања на седници НО већ и у току самог процеса планирања истог. Годишњи програм пословања се углавном комплетно спроводи, односно циљеви су у потпуности реализовани. Понекад се врше непланирани ребаланси као последица фактора на које предузеће није могло утицати, нити их је могло укалкулисати при креирању Годишњег програма пословања. У неким сегментима пословања као што је одржавање, у Годишњем програму пословања се дефинише и већи износ средстава како би се избегли непотребни ребаланси. У предузећу не постоје санкције за неиспуњавање Годишњег програма пословања. Годишњи програм пословања је детерминистички састављен, и предмет је ребалансирања у току године, па је тешко да дође до његовог пробијања у току године.

### КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

Предузеће, поред контроле перформанси, кроз редовне годишње и кварталне извештаје тронедељно на колегијуму прати степен остварења Годишњег програма пословања на основу проширених извештаја о пословању. Поред поређења резултата са Годишњим програмом пословања за текућу годину, врше се поређења остварених резултата и у односу на исти период претходне године. Учесници у процесу контроле перформанси предузећа, односно учесници у састављању, доношењу и коришћењу извештаја о пословању су, пре свега, директор предузећа, функционални и топ менаџери. НО добија извештаје од претходних актера и на основу тога их усваја или тражи додатна појашњења елемената око којих постоје недоумице. Након усвајања извештаја од стране НО, извештаји се шаљу надлежном министарству. Сви ентитети који узимају учешће у усвајању програма имају потпуну слободу да траже образложења од директора предузећа и директора сектора уколико нека остварења нису у складу са планираним. У финалном извештају постоји предлог мера за унапређење пословања у наредном периоду.

### КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

Нико у предузећу није имао обуке из области корпоративног управљања. У предузећу није расписиван конкурс за избор директора, те немају искуства са његовим појединостима. Предузећем тренутно управља в.д. директора, и на тој позицији је већ три године, без обзира на то што је законски дозвољен период од два пута по шест месеци за обављање дужности у овом звању.

## МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Надлежна министарства за ЈП „Транснафта” су Министарство рударства и енергетике као ресорно министарство, а поред њега важну улогу у пословању предузећа имају и Министарство привреде, Министарство финансија, Министарство трговине, туризма и телекомуникација и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике. Комуникација је двојака, формализована и углавном у писаном облику кроз дописе и извештаје, али често базирана и на непосредним разговорима. Никада се не јављају недоумице око тога које министарство је ресорно предузећу, али се понекад дешава да различити државни органи дају опречне препоруке и захтеве ка предузећу. Државни органи, посебно надлежно министарство, не помажу предузећу у обезбеђивању финансијских средстава, као ни у обезбеђивању средстава за редовно пословање и инвестирање, али умногоме помажу у склапању послова са предузећима у земљи и иностранству. Њихов највећи допринос је у обезбеђивању потребних информација за рад предузећа, док је, са друге стране, њихова улога безначајна када је реч о организовању обука и семинара.

## ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

Стратегија управљања ризицима је већ донета од момента када су у предузећу успоставили ФУК, и то 2012. године. У овом ЈП постоји највиши степен развијености система ФУК. Свим аспектима свих компоненти ФУК предузеће је у годишњем самоцењивању доделило највишу оцену. Предузеће је идентификовало и проценило ризике, сачинило регистар ризика, донело стратегију за управљање ризицима и уградило у пословне процесе ИК у складу са процењеним ризицима. Планиране су биле три ИР, а за једну је до тренутка подношења годишњег извештаја био сачињен коначни ревизорски извештај. Разлог одступања је повећани обим консултантских услуга које је ИР извео, с обзиром на имплементацију нове пословне делатности и новог информационог система. Руководство изражава спремност да се препоруке ИР спроводе. На препоруку Комисије за ревизију, НО бира екстерног ревизора. Чланови Комисије за ревизију су екстерна лица. Екстерни ревизор редовно доставља Писмо управи у коме истиче значајније слабости уочене у поступцима ИК, рачуноводственим и оперативним поступцима предузећа, са сугестијама за њихово побољшање. Такође, екстерни ревизор присуствује седницама НО једино када доставља извештај где чланови НО имају могућност да провере и разјасне све информације у извештајима које су нејасне. До сада екстерни ревизор није давао негативан извештај. ДРИ је последњи пут вршила ревизију финансијских извештаја 2009. године и тада је дато позитивно мишљење. Предузеће је донело План јавних набавки за текућу годину 18. 3. 2016. године. У предузећу не постоји специјализована имејл адреса за анонимне пријаве, али је оно именовало узбуњивача према Правилнику о узбуњивачу који су донели. Постоји особа којој се у различитим формама могу донети пријаве, али није загарантована анонимност подносилаца. Предузеће има посебно дефинисана правила и процедуре у вези са разматрањем од стране НО трансакција које укључују сукоб интереса и повезана лица. Трошкови донација и спонзорстава не премашују планирани износ, док су трошкови репрезентације занемарљиви. Предузеће је позитивно пословало у претходном периоду и при свакој расподели добити је имало сагласност оснивача.

Везано за јавност у раду, од обавезних обелодањивања предузеће није учинило јавно доступним на својој интернет страници финансијске извештаје за 2015, нити Извештај независног ревизора (постоје финансијски извештаји за 2014). Објављени су контакт информације за директоре и чланове НО, као и План јавних набавки за 2016. годину са прегледом стања у поступцима јавне набавке који су у току. До једног броја ових информација се стиже релативно лако, док је за један број потребно одређено умеће у проналажењу он-лајн информација. Од других информација добровољно је објављен само информатор о раду.

## УПОРЕДНА АНАЛИЗА ЗА СВА ПРЕДУЗЕЋА ОБУХВАЋЕНА ИСТРАЖИВАЊЕМ

У овом одељку презентујемо оквирну компаративну анализу предузећа у узорку у погледу свих разматраних функционалних области. У циљу избегавања дуплирања анализа, неке детаљније информације изостављене су у овом одељку и презентоване у оквиру одељка Дискусија резултата и препоруке. Осим тога, упоредивост информација је донекле угрожена због недостатка неких релевантних информација за поједина предузећа која су показала мању спремност за сарадњу. Наиме, предузеће „Пошта Србије” одбило је да достави захтевану документацију и пружи одговоре на нека питања на интервју, а чланови НО нису доставили одговоре на Упитик, док, рецимо, предузеће „Србијагас” није изашло у сусрет захтеву да организује интервју са директором или одговарајућим руководиоцима. Проблеми са доступношћу информација били су присутни и код других предузећа, али у знатно мањој мери.

### ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ

Сва анализирана предузећа имају и редовно доносе оперативне планове пословања у виду Годишњег програма пословања, а у складу са ЗОЈП 2016 (чл. 59). Форма оперативног плана односно Годишњег програма пословања је јединствена и прописана од стране Владе РС, а за сваку календарску годину на предлог Министарства привреде Влада ближе утврђује елементе Годишњег програма пословања. У пословној пракси, ЈП у потпуности поштују ову одредбу ЗОЈП и подносе своје програме пословања у за то дефинисаном року. Предузећа која се финансирају из буџета Владе РС, Годишњи програм пословања доставила су 15 дана од дана усвајања акта о буџету, док су ЈП која се финансирају из сопствених средстава, програме за наредну годину предала на усвајање до 1. децембра 2015. године. Од момента предаје до усвајања планова пословања прође у просеку око три месеца (доступни подаци из групе анализираних предузећа показују да су планови усвојени у периоду од 29. јануара до 22. априла 2016. године). За предузећа која зависе од државног буџета у овом међупериоду на снази је систем привременог финансирања.

Када је у питању структура Годишњег плана пословања, и она је прописана ЗОЈП (чл. 60) и подразумева да план пословања мора садржати следеће елементе: планиране изворе прихода и позиције расхода по наменама; планиране набавке; план инвестиција; планирани начин расподеле добити, односно планирани начин покрића губитка; елементе за целовито сагледавање цена производа и услуга; план зарада и запошљавања; критеријуме за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију.

Процедура израде оперативних планова односно годишњег програма пословања је готово иста у свим анализираним предузећима и прати принцип „одоздо нагоре”, тј. доноси се од нижих хијерархијских нивоа у предузећу ка вишим нивоима. У зависности од конкретног предузећа, процедура израде оперативних планова започиње на нивоу различитих служби/сектора предузећа, након чега се шаље на разматрање и даљу допуну директору / Одбору извршних директора предузећа. На тај начин, у овом процесу учествују углавном све организационе јединице, тако што исказују своје потребе, а затим, у разговору са пословодством усаглашавају сопствене са захтевима других делова предузећа. На крају, Оперативни план пословања усваја НО / Скупштина акционара предузећа, и као такав он се шаље министарствима на сагласност. Сматра се усвојеним када добије сагласност Владе. Обично се јавља одређени временски јаз (од три до пет месеци), док оперативне планове пословања појединачних предузећа не усвоји Влада РС. У том периоду, нека од предузећа (нпр., „Транснафта”) прелази на програм привременог финансирања.

Оперативни планови пословања се у великој мери готово комплетно реализују у свим предузећима, те на бази тога нико никада није одговарао за пропусте у реализацији поменутих планова. Један од главних разлога за потпуно испуњење оперативних планова јесте тај што се иницијални планови готово увек ребалансирају током године. Због тога, чињеница да је степен остварења Годишњих програма пословања међу анализираним предузећима веома висок мора

да буде узета са резервом, јер она суштински не говори много о ефикасности и ефективности предузећа, о чему ће бити више речи у Дискусији налаза.

Од укупно анализираних 15 предузећа, шест је донело и стратешке планове. Стратешки планови нису унифицирани у погледу временског трајања (односе се на период од три до десет година).

## КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

Сва анализирана предузећа спроводе контролу перформанси у складу са ЗОЈП 2016 (чл. 63) и у складу са тим сачињавају тромесечне извештаје о реализацији Годишњег програма пословања ЗОЈП. Министарство је издало и упутство у вези са начином пријема и роковима за достављање образаца, у коме се наводи да се форма образаца у ексел (*Excel*) формату преузима са веб-сајта Министарства финансија (Управе за трезор). Попуњени обрасци се достављају Министарству привреде електронски на адресу: [javna.preduzeca@privreda.gov.rs](mailto:javna.preduzeca@privreda.gov.rs) а након тога, уз приложене потписане одлуке надзорног одбора или скупштине предузећа, и у "hard copy" облику, уз пропратно писмо потписано од стране овлашћеног лица и оверено печатом, у року од 30 дана од дана завршетка тромесечја (до 30. априла, до 30. јула, до 30. октобра текуће године и до 30. јануара наредне године). На основу ових извештаја, Министарство сачињава и доставља Влади информацију о степену усклађености планираних и реализованих активности. Форма кварталних извештаја о пословању је јединствена и прописана од стране Владе РС, са мало остављеног простора за исказивање специфичности појединачних предузећа.

Процедура израде извештаја о пословању је врло слична у свим анализираним предузећима. Највећи број информација у тим извештајима је резултат рачуноводственог обухвата пословања, па финални извештај представља неретко механички спој извештаја по сегментима организације. Обавеза кварталног извештавања обухвата укупно 14 образаца: 1) Образац 1. Биланс успеха; 2) Образац 1А. Биланс стања; 3) Образац 1Б. Извештај о токовима готовине; 4) Образац 2. Трошкови запослених; 5) Образац 3. Динамика запослених; 6) Образац 4. Кретање цена производа и услуга; 7) Образац 5. Субвенције и остали приходи из буџета; 8) Образац 6. Средства за посебне намене; 9) Образац 7. Нето добит; 10) Образац 8. Кредитна задуженост; 11) Образац 9. Готовински еквиваленти и готовина; 12) Образац 10. Извештај о инвестицијама; 13) Образац 11. Бруто потраживања јавног предузећа за дате кредите, продате производе, робу и услуге и дате авансе и друга потраживања; 14) Образац 12. Извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности из програма пословања.

Образац 10 који се односи на Извештај о инвестицијама је новијег датума и кроз анализу овог извештаја у предузећима може се закључити да су ЈП на различите начине разумела упутства за његову припрему. Извештај о степену усклађености планираних и реализованих активности из програма пословања је, такође, дат у *excel* формату и показује само процентуалну разлику између планираних и остварених резултата, а не указује на главне разлоге тог одступања.

ЗОЈП и статuti ЈП не прописују обавезу подношења наративних извештаја. Осим тога, иако је Образац 12 оставио довољно простора да свако предузеће искаже своје специфичне аспекте везане за испуњење планова, та се могућност слабо користи. Стога квартални извештаји највећег броја предузећа представљају групу табела коју може исправно да разуме само онај ко је добро упућен у пословање предузећа. Само нека предузећа достављају и наративне извештаје структурно усклађене са Годишњим програмом пословања.

У погледу препорука за унапређење пословања у наредном периоду, као дела Извештаја о пословању, ситуација је подељена када се посматрају анализирана предузећа. Наиме, шест предузећа је истакло да постоје препоруке о пословању, као интегрални део документа Извештаја о пословању, код шест предузећа препоруке нису дате, док три предузећа нису изнела став о постојању ових препорука. Међутим, чак и у предузећима у којима постоје препоруке за иницијативе за унапређење на основу уочених кретања, велико је питање колико

се заиста користе у даљем планирању пословања, да ли и колико утичу на промену понашања оних на које се односе и уопште колика је њихова употребна вредност.

## КОМПЕТЕНТНОСТ РУКОВОДИЛАЦА ЗА КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ

ЗОЈП из 2016. године дефинише НО и директора као органе ЈП. НО ЈП чији је оснивач РС има пет чланова, од којих је један председник, и њих именује Влада, на период од четири године, од којих је један члан НО из реда запослених, а један члан мора бити независан члан НО (чл. 17). За председника и члана НО именује се лице које испуњава следеће услове: 1) да је пунолетно и пословно способно; 2) да има стечено високо образовање на основним студијама у трајању од најмање четири године, односно на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама или специјалистичким струковним студијама; 3) да има најмање пет година радног искуства на пословима за које се захтева високо образовање из тачке 2 овог члана; 4) да има најмање три године радног искуства на пословима који су повезани са пословима ЈП; 5) да познаје област корпоративног управљања или област финансија; 6) да није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци и 7) да му нису изречене мере безбедности у складу са законом којим се уређују кривична дела. Такође, закон наглашава да су председник и чланови НО дужни да се додатно стручно усавршавају у области корпоративног управљања и да програм за додатно стручно усавршавање утврђује Влада.

Увидом у документацију коју су доставила предузећа на захтев истраживачког тима, закључујемо да председник и чланови НО у посматраних 15 предузећа испуњавају услове под бројевима 1, 2, 3, 4, док то са сигурношћу не можемо да кажемо за услове наведене под 5, 6 и 7, јер на основу доступних информација нисмо могли да изведемо закључак у вези са тим. Истраживање је показало да процедура избора чланова НО, као и примена критеријума за њихов избор не гарантује њихову компетентност и независност. Нетранспарентност процеса избора и нејасни критеријуми који се не спроводе у пракси, доводе до стања у коме сасвим лако може да се деси да члан НО буде или некомпетентан или да није независан.

Чланови 24 и 25 ЗОЈП дефинишу позицију директора ЈП. Влада именује директора ЈП, чији је оснивач РС, на период од четири године, на основу спроведеног јавног конкурса. За директора ЈП може бити именовано лице које испуњава следеће услове: 1) да је пунолетно и пословно способно; 2) да има стечено високо образовање на основним студијама у трајању од најмање четири године, односно на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама или специјалистичким струковним студијама; 3) да има најмање пет година радног искуства на пословима за које се захтева високо образовање из тачке 2 овог члана; 4) да има најмање три године радног искуства на пословима који су повезани са пословима ЈП; 5) да познаје област корпоративног управљања; 6) да има радно искуство у организовању рада и вођењу послова; 7) да није члан органа политичке странке, односно да му је одређено мировање у вршењу функције у органу политичке странке; 8) да није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци; 9) да му нису изречене мере безбедности у складу са законом којим се уређују кривична дела.

Директор ЈП је функционер који обавља јавну функцију.

Увидом у документацију коју су доставила предузећа на захтев истраживачког тима, закључујемо да директори и в.д. директори у посматраних 15 предузећа испуњавају услове под бројевима 1, 2, 3, 4, док то са сигурношћу не можемо да кажемо за услове наведене под 5, 7, 8 и 9, јер на основу доступних информација нисмо могли да изведемо закључак у вези са тим. Процедура избора, тело које врши избор и критеријуми избора директора, нису такви да би са сигурношћу обезбедили компетентност директора ЈП. О томе ће више бити речи у Дискусији резултата. Наглашавамо, при томе, да су неки директори у в.д. статусу дуже него што то законски оквир дозвољава.

Закон предвиђа и позицију извршних директора на коју може бити именовано лице које испуњава следеће услове: 1) да је пунолетно и пословно способно; 2) да има стечено високо образовање на основним студијама у трајању од најмање четири године, односно на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама или специјалистичким струковним студијама; 3) да има најмање пет година радног искуства на пословима за које се захтева високо образовање из тачке 2 овог члана; 4) да има радно искуство у организовању рада и вођењу послова; 5) да није осуђивано на казну затвора од најмање шест месеци; 6) да му нису изречене мере безбедности у складу са законом којим се уређују кривична дела, као и три године радног искуства на пословима за које ће бити задужен у ЈП. Законско решење које предвиђа позицију извршних директора донекле збуњује предузећа и у највећем броју случајева директори највећих организационих целина (углавном су то сектори) преименовани су у извршне директоре. Закон прописује да у предузећу може бити највише седам извршних директора, а предузећа напомињу да би им било од веће користи када би се детаљније описала очекивања од менаџера овог нивоа.

## МЕХАНИЗАМ КОМУНИКАЦИЈЕ И УТИЦАЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Анализирана предузећа потврђују да имају редовну комуникацију са Министарством привреде, али и са другим министарствима у вези са питањима из делокруга њиховог рада. Комуникација се у већини случајева одвија у писаној форми (папирна и електронска преписка), али је заступљена и усмена комуникација. У погледу процеса комуникације, искуства предузећа су различита. Док већина предузећа истиче да није имала опречне захтеве од различитих државних органа и министарстава, постоје и она која јесу имала такве ситуације („Завод за уџбенике“), чак и од једне те исте институције („Путеви Србије“). Подршка коју ЈП остварају од државних органа и надлежних министарстава је вишеструка, али по мишљењу одређеног броја испитаника, и недовољна. Нека ЈП имају финансијску подршку државе у виду субвенција („Путеви Србије“, „Стара планина“, „Инфраструктура железнице Србије“), док већина других углавном има подршку у виду повезивања са другим предузећима и министарствима, појашњавању одређених елемената закона и прописа, пружању информација потребних за рад предузећа, за добијање одговарајућих дозвола, пружању едукација и слично.

## ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА

Постоје значајне разлике између појединих ЈП у погледу развијености система ИК, ИР и последично, степена финансијске дисциплине, почев од оних која су службу ИР установила још пре 2008. (нпр., „Србијагас“, „Склоништа“) или су активности на увођењу ФУК започеле још 2012. (нпр., „Транснафта“). Иако то није опште правило, таква предузећа углавном данас имају систем ФУК задовољавајућег квалитета (нпр., „Транснафта“, „Скијалишта Србије“, „Стара планина“). На другој страни, постоје предузећа која су у значајном заостатку. Нека ЈП нису основала радне групе за увођење и развој ФУК, нити именовала руководиоце за ФУК („Путеви Србије“, „Србија Карго“, „Инфраструктура железнице Србије“, „Нуклеарни објекти“). Приметно је да су нека ЈП која су у одмакала у увођењу система озбиљно приступила овом послу тек после датих резерви на правилности у пословању од стране државног ревизора – ДРИ. ДРИ је вршила ревизију у осам предузећа и, осим у случају једног, свуда изнела мишљење са резервом, најчешће због одсуства ФУК и ИР. У неким ЈП („Србија Карго“, „Инфраструктура железнице Србије“) кашњење у развоју ФУК оправдавају скорашњим статусним променама предузећа или недовољним кадровским капацитетима („Нуклеарни објекти“).

Само трећина ЈП је мапирала пословне процесе („Транснафта“, „Скијалишта Србије“, „Службени гласник“, „Нуклеарни објекти“, „Стара планина“). У неким предузећима („Службени гласник“, „Нуклеарни објекти“) нису отпочете ни активности на попису и опису пословних процеса и успостављању ИК у истима, узимајући у обзир најзначајније ризике. Већина предузећа није сачинила регистар ризика нити донела стратегију управљања ризиком (изузетак представљају „Пошта Србије“, „Стара планина“ и „Транснафта“).

Предузећа недовољно пажње посвећују анализи потреба за обукама из ФУК. Кодекси понашања у неким предузећима нису донети или постоје проблеми са њиховом применом („Инфраструктура железнице Србије”, „Путеви Србије”, „Србијашуме”).

ИР још увек није нормативно успостављена у свим предузећима – у најмање два предузећа поступак успостављања је у току („Путеви Србије”, „Србијаводе”), док у једном још увек нису ни започете активности тим поводом („Нуклеарни објекти”). У предузећу у коме се још увек није приступило установљавању ИР, као разлог се наводи забрана новог запошљавања. Укупан број запослених на пословима ревизије у 15 разматраних предузећа је релативно мали – 47 извршиоца, од чега су чак 24 запослена у „Пошти Србије”. Само још три предузећа („Србијашуме”, „Инфраструктура железнице Србије”, „Србија Карго”) имају три и више ревизора. Релативно мали број полазника (14) похађа обуку за интерног ревизора. Преко половине предузећа нема формирану Комисију за ревизију („Србијагас”, „Путеви Србије”, „Србија Воз”, „Инфраструктура железнице Србије”, „Скијалишта Србије”, „Завод за уџбенике”, „Србијаводе”, „Стара планина”).

Сва предузећа (са изузетком „Старе планине”) су донела и усвојила Годишњи план јавних набавки, и то одмах након усвајања Оперативног плана пословања.

## ЈАВНОСТ У РАДУ

Једна трећина предузећа („Србијагас”, „Транснафта”, „Србија Воз”, „Србија Карго”, „Инфраструктура железнице Србије”, „Стара планина”) није објавила Годишњи програм рада (Оперативни план) за текућу годину. Квартални извештаји о реализацији програма нису расположиви за више од половине предузећа („Србијагас”, „Транснафта”, „Србијашуме”, „Србија Воз”, „Србија Карго”, „Инфраструктура железнице Србије”, „Србијаводе”, „Нуклеарни објекти”). У погледу обелодањивања финансијских извештаја за претходну годину – само три предузећа су обелоданила ове информације („Србијагас”, „Пошта Србије”, „Србијаводе”), од чега су у два случаја („Пошта Србије”, „Србијаводе”) извештаји комплетни, у смислу да садрже и напомене уз финансијске извештаје. Само два предузећа („Пошта Србије”, „Србијаводе”) су објавила ревизорске извештаје. Код предузећа која нису објавила финансијске извештаје за последњу годину, у седам предузећа дати су извештаји за календарску 2014. („Транснафта”, „Путеви Србије”, „Скијалишта Србије”, „Службени гласник”, „Завод за уџбенике”, „Нуклеарни објекти”, „Стара планина”), у два предузећа дати су за 2013. („Србијашуме”, „ЈП за склоништа”), док за три предузећа нису расположиви финансијски извештаји ни за једну годину („Србија Воз”, „Србија Карго”, „Инфраструктура железнице Србије”).<sup>8</sup>

Информације о саставу чланова НО су обелоданила сва предузећа, али у највећем броју случајева објављена су само имена чланова НО, док су само код једног предузећа („Транснафта”) дате и биографије (ЦВ) ових лица из којих се могу видети њихове квалификације, и још код три предузећа („Србијагас”, „Србијашуме”, „Скијалишта Србије”) кратке биографије чланова НО. Само три предузећа („Србијагас”, „Транснафта”, „Србијаводе”) навела су контакт информације за чланове НО, при чему у једном од тих предузећа („Србијагас”) информације нису расположиве за све чланове НО. Контакт информације за директоре постоје у девет предузећа („Србијагас”, „Транснафта”, „Србијашуме”, „Путеви Србије”, „Србија Воз”, „Србија Карго”, „Инфраструктура железнице Србије”, „Србијаводе”, „Склоништа”). Само једно предузеће („Транснафта”) учинило је расположивим детаљну биографију директора на бази које се може стећи потпун увид у његове квалификације, а још два предузећа („Србијагас”, „Србијашуме”) су ставила на располагање кратке биографије директора.

Информације о организационој структури предузећа расположиве су за сва предузећа, од чега за девет у форми детаљне шеме („Транснафта”, „Пошта Србије”, „Србијашуме”, „Путеви

<sup>8</sup> Подаци за претходне године нису могли бити расположиви због статусних промена, али је требало да предузећа учине расположивим финансијске извештаје за последњу, 2015. годину.



Србије”, „Србија Воз”, „Србија Карго”, „Службени гласник”, „Завод за уџбенике”, „ЈП за склоништа”), док су код осталих шест дате основне информације о организационој структури. Информације о начину комуникације са јавношћу обелодањене су код свих предузећа.

Коначно, сагледали смо у којој мери се до законски прописаних обавезних информација на интернет страницама предузећа може лако доћи и колико је логична путања којом се на сајту долази до ових информација. Просечна оцена је 3,8 (од 5), при чему је пет предузећа добило оцену 5, пет оцену 4, четири оцену 3 и једно оцену 2. Општа оцена квалитета обелодањивања је врло добра у три предузећа, док су у свим осталим потребна значајна унапеђења.

## Дискусија резултата и препоруке

### Увод

У наставку студије дата је анализа стања и изведени су налази, као и препоруке за унапређење стања корпоративног управљања за сваки од налаза, а у пет великих, међусобно повезаних и испреплетаних компоненти корпоративног управљања, онако како су дефинисане пројектним задатком: 1) регулаторни оквир корпоративног управљања, 2) утицај државе као власника на пословање ЈП, 3) квалитет управљачке структуре ЈП, 4) систем планирања и контроле перформанси и 5) финансијска дисциплина и извештавање у ЈП. Пре тога разматрамо уобичајену („природну“) поделу улога, активности и одговорности у оквиру корпоративног управљања.

За разлику од друштва лица, код друштва капитала, што су у основи ЈП чији је оснивач РС, власници који дају капитал препуштају управљање средствима менаџерима. Компетентност и професионалност постају за власнике веома важне карактеристике менаџера. Искуства из историје су, међутим, показала да постоји иманентна потреба и да власници надгледају компетентне и професионалне менаџере.



Слика 1. Корпоративно управљање: улоге, одговорности и активности

У условима високе дисперзије власништва (бројности акционара) и/или њихове удаљености од свакодневног пословања предузећа, немогуће је или, у најмању руку, непрактично да сваки од власника појединачно врши надгледање (мониторинг) менаџера. Власници таква контролна права делегирају на борд директора, те избор, питања награђивања и смењивања менаџера, постају одговорност борда и његове главне улоге. Власници, дакле, по правилу, немају директну комуникацију са менаџментом, нити се укључују у питања свакодневног управљања предузећем. Свој утицај они фокусирају на избор компетентног борда директора, а како су искуства из историје показала да менаџмент, уместо подређене, у реалности може имати *de facto* надређену улогу над бордом, веома је битно обезбедити и да борд буде независан од менаџмента. Избор, награђивање и смењивање чланова борда, које мора почивати на ефективној комуникацији и контроли перформанси борда од стране власника, а за шта информациону основу представљају извештаји борда према власницима, постају питања од круцијалног значаја за обезбеђење доброг корпоративног управљања предузећима. На другој страни, извршавање одговорности борда према власницима, а у вези са ефективним

обављањем главних улога које су им власници делегирани (избор/награђивање/смењивање менаџера), подразумева да борд обезбеди за менаџере јасна „правила игре“. Та правила свакако укључују дефинисање начина периодичног стратешког и оперативног планирања, подношење периодичних извештаја о испуњењу планова и других извештаја од стране менаџера, као и развоја (свакодневних) ИК над сваком од важних трансакција предузећа. На тај начин борд обезбеђује информациону основу за комуникацију са менаџерима и контролу њихових перформанси, а у циљу адекватног награђивања, кажњавања и смењивања менаџера. Борд се мора постарати и да надзире систем ИК који су менаџери успоставили, што укључује установљење ефикасне ИР, и обезбеди екстерну проверу финансијских извештаја (и ИК) које припремају менаџери од стране независног ревизора. Коначно, све наведено мора се „кретати унутар“ задатог регулаторног оквира који прописује држава у којој је предузеће инкорпорирано. У циљу бољег разумевања, на слици 1 илустровали смо ову комплексну мрежу интеракција улога, одговорности и активности у домену корпоративног управљања.

## РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР

### УВОД

Питања корпоративног управљања предузећима у државном власништву у различитим земљама регулисана су различитим законима. По правилу, највећи утицај на ову област имају тзв. компанијски закони. На ЈП у Србији се, међутим, не примењују одредбе стандардног компанијског закона (Закон о привредним друштвима), већ су питања корпоративног управљања регулисана посебним ЗОЈП.<sup>9</sup> У тренутку спровођења овог истраживања у примени су биле одредбе ЗОЈП из 2012, а предузећа су била у транзицији на нови ЗОЈП из 2016. Осим питања корпоративног управљања, у Србији се овим законима регулише и материја обављања делатности од општег интереса. Важан елемент регулативе корпоративног управљања представљала је и, из ЗОЈП из 2012. изведена, подзаконска регулатива избора директора ЈП, конкретно Уредба о мерилима за именовање директора ЈП чији је оснивач РС (102/2013).<sup>10</sup> Осим ЗОЈП, важне елементе регулаторног оквира корпоративног управљања у ЈП, у делу који се односи на финансијску дисциплину, представљају и Закон о буџету, Закон о буџетском систему, као и Закон о систему плата запослених у јавном сектору. Питања система ИК и ИР у ЈП регулисана су подзаконском регулативом изведеном из Закона о буџетском систему, конкретно Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему ФУК у јавном сектору („Сл. гласник“ 99/2011 и 106/2013) и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање ИР у јавном сектору („Сл. гласник“ 99/2011 и 106/2013). На питања финансијског извештавања и давања независног мишљења о финансијским извештајима, примењују се одредбе Закона о рачуноводству („Сл. гласник“ 62/2013) и Закона о ревизији („Сл. гласник“ 62/2013). Од осталих закона потенцијално важних за питања корпоративног управљања, важећа регулатива је учинила ирелевантним закон којим се регулишу финансијска тржишта, будући да ова предузећа нису отворена а.д., и законе којима се регулишу преузимање, стечај и ликвидација предузећа.

Будући да регулаторни оквир има импликације на све истраживане аспекте корпоративног управљања, детаљни налази у вези са његовим недостацима и препоруке како да се он унапреди дати су у наредним секцијама студије које се баве појединим аспектима, конкретно утицајем државе као власника, квалитета управљачке структуре, планирања и контроле перформанси и финансијске дисциплине и јавности у раду. На овом месту, стога, позабавићемо се само глобалном оценом регулаторног оквира.

<sup>9</sup> То се односи и на 10 друштава капитала: четири предузећа која имају форму а.д. и шест предузећа у форми друштва са ограниченом одговорношћу.

<sup>10</sup> У јулу 2016. године, након завршетка нашег теренског истраживања, Уредба је замењена новом. Према нашем увиду, нема суштинских разлика у начину на који ове две уредбе регулишу важна питања именовања директора ЈП.

## ЗАКОНИ О ПРЕДУЗЕЋИМА

ЗОЈП 2012 је у тренутку доношења номинално најављивао значајна унапређења у односу на претходни закон (из 2000), и то у доменима: 1) структуре органа корпоративног управљања (само НО уместо Управног одбора и НО, независни члан у НО, обавеза установљења Комисије за ревизију); 2) повећања компетентности НО (избор особа са стучним квалификацијама у домену делатности ЈП, али и финансија, права или корпоративног управљања); 3) избора директора у ЈП (укључујући избор директора путем конкурса, извештавање о избору, обелодањивање образложења за именовање); 4) смењивања директора и, коначно, 5) повећања транспарентности и јавности у раду (обелодањивање Годишњих програма о раду, извештаја о њиховом спровођењу и других прописаних докумената). Нажалост, ЗОЈП 2012 је имао својих мањкавости, што је, између осталог, представљало и повод за његову замену ЗОЈП 2016. Осим тога, и сама Влада РС није поштовала закон који је донела. Тако, иако је ЗОЈП 2012 предвиђао да ће конкурси за избор директора у свим ЈП бити расписани до 30. 6. 2013. (чл. 66, став 4)<sup>11</sup>, што је било пропраћено интензивном медијском кампањом идеје о „деполитизацији ЈП”, Влада то није учинила. Као резултат, што смо и истакли у претходном поглављу ове студије, највећи број директора у ЈП је у „в.д. статусу” значајно дужем од законски дозвољеног рока (шест месеци + шест месеци у оправданим случајевима), за нека предузећа конкурси никада нису ни расписани, а за нека су расписани, па поништени. Осим тога, Влада никада није донела подзаконску регулативу о стимулацијама за директоре и извршне директоре на коју се обавезала ЗОЈП 2012 (чл. 24)<sup>12</sup>.

У домену корпоративног управљања, ЗОЈП 2016 је у доброј мери наследио решења ЗОЈП 2012. Највиши орган корпоративног управљања је НО. Предвиђено је да НО броји пет чланова, што, по нашем мишљењу, представља задовољавајућу величину Одбора. Структура Одбора је таква да је један члан из реда запослених, а један члан независан. Све чланове именује Влада на мандатни период од четири године, што је разуман рок. Као тело корпоративног управљања, ЗОЈП 2016 је предвидео и Комисију за ревизију. Чланове ове трочлане Комисије именује НО, при чему је независни члан НО председник Комисије. ЗОЈП није предвидео оснивање других комисија при НО, попут Комисије за номиновање (именовања), Комисије за компензације, Комисије за стратешко планирање и сл.

**Сводни налаз.** ЗОЈП 2016 је направио благи помак ка лакшој имплементацији концепта корпоративног управљања у ЈП, али и даље инструкције, принципи и препоруке нису у потпуности усклађени са тзв. добром праксом корпоративног управљања, нпр., оном коју препоручују ОЕЦД смернице за корпоративно управљање у државним предузећима.<sup>13</sup> Осим тога, одредбе ЗОЈП којима се уређују питања корпоративног управљања су у неким аспектима инфериорне у односу на то како је ту проблематику уредио Закон о привредним друштвима. Основне улоге НО требало би да буду да бира, одреди компензације (награђује) и смењује топ менаџмент предузећа. Сматра се да је неоправдано да чланови НО буду одговорни за рад топ менаџера у чијем избору нису учествовали, нити се директори осећају одговорним према НО који није учествовао у њиховом избору.<sup>14</sup> Чланови НО требало би да прате перформансе топ менаџера и да обезбеде да се награде (и казне) за менаџере подесе према перформансама. Коначно, уколико казне нису довољне да дисциплинују менаџере, НО мора бити спреман на то да их правовремено смени и замени бољим менаџерима. Сходно регулативи ЗОЈП, ниједна од

<sup>11</sup> „Конкурси за директоре у свим јавним предузећима на које се примењује овај закон биће расписани најкасније до 30. јуна 2013. године.”

<sup>12</sup> „Директор и извршни директори имају право на зараду, а могу имати и право на стимулацију у случају када јавно предузеће послује са позитивним пословним резултатима. Влада ће подзаконским актом одредити услове и критеријуме за утврђивање и висину стимулације из става 1. овог члана.”

<sup>13</sup> OECD (2005).

<sup>14</sup> Тако нпр., емпиријске доказе за то да се директори Канадских државних предузећа које је поставила влада не осећају одговорним према борду нуди Vagliasindi (2008).

напред наведених улога НО није или није у потпуности у његовим рукама. Избор директора врши Владина Комисија. Осим тога, ЗОЈП је пропустио да: истакне да дата лица не могу бити чланови органа или функционери политичких странака, прецизира које би квалификације требало да поседују чланови ове комисије и како се обезбеђује њихова независност у односу на пријављене кандидате на конкурс, као и одговорности ових чланова за случај да не поступају према процедури избора. НО нема улогу у одређивању компензација за директоре и топ менаџере предузећа, већ је та област у надлежности Владе. Предвиђено је да предлог за разрешење директора подноси министарство надлежно за послове привреде, а може га и поднети НО преко министарства, при чему предлог мора да буде образложен са прецизно наведеним разлозима (чл. 48). У ЗОЈП су наведени и разлози за разрешење (чл. 49 и чл. 50), али сам поступак није довољно прецизиран. Проблеми који проистичу из оваког решења и препоруке за њихово превазилажење биће детаљно елаборирани касније.

## ДРУГА РЕГУЛАТИВА

Оквире ове студије превазилази коментарисање решења која доносе Закон о буџету, Закон о буџетском систему и Закон о систему плата запослених у јавном сектору, иако као таква могу имати индиректан утицај на корпоративно управљање у ЈП. Имајући у виду величину ових предузећа, ЈП су у обавези да своје финансијске извештаје састављају у складу са Међународним рачуноводственим стандардима и да врше ревизију финансијских извештаја.<sup>15</sup> Евидентни и потенцијални недостаци закона којима се регулишу ова питања, као и не тако добро стање са рачуноводственом и ревизијском професијом у Републици Србији, такође се одражавају на корпоративно управљање у ЈП, али нису представљали предмет експлицитних анализа у овој студији. Као што је напред изнето, питања система ИК и ИР у ЈП регулисана су подзаконском регулативом – Правилницима – изведеним из Закона о буџетском систему.

**Сводни налаз.** Важећа регулатива питања система ИК и ИР намењена је, заправо, томе да уреди ова питања за све кориснике јавних средстава, те су по том основу под њу подведена и ЈП. Таквим решењем ЈП су практично изједначена са другим корисницима јавних средстава, иако се по природи своје делатности, ризицима којима су изложени у пословању и бројним другим аспектима корпоративног управљања, у доброј мери разликују од њих. Детаљна анализа недостатака оваког решења, као и препоруке за превазилажење, разматрају се у секцији Финансијска дисциплина.

## УЛОГА ДРЖАВЕ КАО ВЛАСНИКА

### УВОД

ЈП и друштва капитала у којима је држава власник налазе се у специфичној позицији у односу на друге учеснике на тржишту. Са једне стране, други тржишни учесници могу да верују да држава ова предузећа ставља у повлашћени положај у односу на друге тржишне учеснике, што може, али и не мора да буде случај. Са друге стране, сама ова предузећа често могу да се нађу у проблему непrepoзнавања својих циљева (шта је то што држава као власник од њих очекује?), будући да држава неретко своја очекивања формулише недовољно јасно: од предузећа очекује и да раде по принципима тржишне економије, и да испуњавају социјалне, политичке и развојне циљеве, који могу бити међусобно опречни. Држава, стога, мора да уложи напор како би прецизно разграничила своју улогу регулатора тржишта од улоге власника над предузећима која су тржишни учесници.

Потребно је да држава, као и сваки други власник, јасно и недвосмислено комуницира очекивања од ЈП. Она би, стога, требало да делује као информисан и активан власник и да установи јасну и конзистентну власничку политику, осигуравајући да се управљање у ЈП

<sup>15</sup> Обавезу вршења ревизије предвиђа и ЗОЈП у чл. 65, што би екстерну ревизију учинило мандаторном и за евентуална новооснована ЈП мале величине.

обавља на транспарентан и одговоран начин, с потребним степеном професионалности и ефикасности. Позиција „активног власништва” не значи да би држава требало да се директно укључује у питања која су у домену одговорности НО, нити у свакодневно пословање предузећа у којима је власник, што је одговорност менаџмента. Она подразумева да држава са компетентним, независним и адекватно награђеним НО, успостави двосмерну ефективну и ефикасну комуникацију и прати перформансе НО. Да би ови процеси функционисали у пракси, потребно је да НО редовно, правовремено и истинито информише државу као власника. Емпиријски резултати показују да, чак и без приватизације, реформа корпоративног управљања јесте потенцијално ефикасан начин за побољшање перформанси ЈП; такве реформе представљају алтернативну политику за земље које желе да побољшају перформансе ЈП без њихове приватизације.<sup>16</sup>

**Сводни налаз.** Досадашње искуство у раду посебног сектора у оквиру Министарства привреде које је задужено за надзор над радом ЈП (Сектор за контролу, надзор и управне послове у области јавних предузећа и привредних регистара), потврђује да је потребно постојање „власничког тела” које ће се старати за извршавање власничких права државе. Поред постојећих функција које обавља овај сектор<sup>17</sup>, евидентна је и потреба да се делокруг надлежности таквог сектора или тела прошири и функцијама: 1) номиновања (именовања) и разрешења чланова НО, 2) лиценцирања лица за чланове НО, укључујући одржавање базе лиценцираних лица, 3) помоћи НО у дефинисању циљева и стратегија ЈП, 4) одржавања редовне и ефективне комуникације са члановима НО, 5) надзора над радом НО и праћења њихових перформанси, 6) обезбеђења додатне едукације из корпоративног управљања за чланове НО и 7) старања о јавности у раду ЈП. Извршавањем ових функција такво тело би могло у будућности да појача критичну масу знања којом би се помогло обликовање будуће регулативе од утицаја на рад ЈП. Имајући у виду да се на рад ЈП одражава више министарстава и других државних органа, такво тело би требало и да послужи као сервис ЈП у смислу обезбеђења ефикасније комуникације ЈП са различитим министарствима и другим државним органима.

## НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

**Налаз 1. Нејасни су принципи, правила и пракса номиновања и избора кандидата за чланство у НО ЈП.** Наиме, процес избора чланова НО није довољно уређен ЗОЈП и није довољно транспарентан за јавност. ЗОЈП је предвидео да председника и чланове НО ЈП чији је оснивач РС именује Влада, али поступак номинација тих лица и процедура селекције (избора) потенцијалних кандидата остали су изван обухвата Закона. То широко отвара врата утицајима политике, као и разним другим утицајима који немају везе са пословањем ЈП и јавним интересом. Тако нерегулисан и за јавност нетранспарентан процес избора чланова НО не може гарантовати да ће за ове позиције бити изабрани најкомпетентнији и независни кандидати.

**Препорука 1.** Потребно је уредити процедуру номиновања и избора потенцијалних кандидата за чланство у НО ЈП. Сматрамо да би питања номиновања и избора, као и разрешења чланова НО у ЈП требало да се нађу у надлежности тела које ће се старати о извршењу власничких права државе, како је горе описано. Препорука је да ово тело буде овлашћено да спроводи процес лиценцирања кандидата за чланове НО, креира и ажурира базу лиценцираних лица за чланове НО, образује комисије и спроводи процес избора. Препоручујемо да се за сваки избор чланова НО формира комисија од пет чланова, од којих су два експерти у областима корпоративног управљања, менаџмента и финансија, док су три стручњаци за делатност којом

<sup>16</sup> Тако нпр., Омран (2004) указује на то да приватизација није увек добар начин да се побољша рад ЈП јер приватизована египатска ЈП не показују значајан напредак у перформансама у односу на неприватизована. Aivazian, Ge, Qiu (2005), такође, нуде убедљиве емпиријске доказе да се и без приватизације перформансе државних предузећа могу унапредити реформама корпоративног управљања.

<sup>17</sup> За детаље видети: <http://www.privreda.gov.rs/ministarstvo/sektori/sektor-za-kontrolu-i-nadzor-javnih-preduzeca/>

се бави ЈП за које се врши избор чланова НО. По природи ствари, последња три члана Комисије требало би да се мењају у зависности од тога за које се ЈП формира НО. Комисија би из базе лиценцираних потенцијалних чланова НО бирала оне за које утврди, у транспарентном процесу и на основу унапред познатих критеријума, да су најбољи. Такође, Комисија би водила рачуна о томе да се обезбеди независност чланова НО за свако појединачно ЈП понаособ.

**Налаз 2. Кључне карактеристике чланова НО које обезбеђују предуслове за добро корпоративно управљање су компетентност и независност, а садашњи начин избора чланова НО није довољно развијен да то осигура.**

**Налаз 2а. Обезбеђење компетентности.** Компетентност подразумева да члан НО има довољно знања и искуства који му омогућују, не да оперативно управља предузећем (јер је то одговорност менаџмента), већ да надзире рад менаџера. Предвиђено је да чланови НО познају област корпоративног управљања или област финансија<sup>18</sup>, али поступак провере тог знања није предвиђен. Прописано је и да су чланови НО дужни да се додатно стручно усавршавају у области корпоративног управљања, те да ће Програм за додатно стручно усавршавање утврдити Влада (ЗОЈП 2016, чл. 18). Рок за утврђивање Програма истиче почетком септембра. Законом нису предвиђене санкције за чланове НО који се не усавршавају у области корпоративног управљања.

**Препорука 2а.** Нејасно је шта значи „познавати област”, нити ко и како утврђује испуњеност овог услова. Нејасно је и како се познавањем једне области (корпоративног управљања) може супституисати познавање друге области (финансија). Потребно је прецизирати ко и на који начин утврђује познавање области корпоративног управљања и финансија и да ли је довољно познавање једне од ове две области. Потребно је да Влада што пре донесе Програм за додатно стручно усавршавање чланова НО и предвиди шта се дешава уколико неки чланови не буду желели да се усавршавају. Питањима додатног стручног усавршавања чланова НО у области корпоративног управљања, могло би се бавити „власничко тело”.

**Налаз 2б. Обезбеђење независности.** Независан члан НО је у ЗОЈП дефинисан као онај који: 1) није био ангажован у вршењу ревизије финансијских извештаја предузећа у последњих пет година; 2) није члан политичке странке и 3) није постављено, именовано или изабрано лице и није запослен ни ангажован по другом основу у ЈП или друштву капитала чији је оснивач то ЈП. Ови елементи јесу потребни, али не и довољни да се обезбеди стварна независност члана. Избор члана НО који је представник запослених није најбоље уређен. У Закону је предвиђено да НО, директор и извршни директор не могу предлагати представника запослених у НО, али није прецизирано ко га предлаже и на који начин, већ је то остављено ЈП да утврде у својим статутима. Према ситуацији на терену, уочили смо да ранији „представници запослених” у НО нису увек били предлагани, нити бирани од стране запослених. Тренутно, у неким ЈП три од пет чланова НО су особе запослене код кључних купаца и добављача. Коначно, Законом није прецизирано ни да ли чланови НО који нису независни и представници запослених могу да буду функционери политичких странака.

**Препорука 2б.** Неопходно је прецизирати да ниједан члан НО не може бити функционер политичких странака. Обезбеђење независности НО и појединих чланова, поред независности у односу на политичке странке, требало би да укључи и аутономност у односу на менаџмент и у односу на кључне купце, добављаче и кредиторе предузећа. Позицију независног члана потребно је додатно прецизирати, истицањем захтева који обезбеђују суштинску независност (нпр., дефиниција Закона о привредним друштвима, чл. 392), а позицију представника запослених тако да се осигура независност у односу на менаџмент. За преостала три члана НО неопходно је

<sup>18</sup> ЗОЈП 2016 је и за директора ЈП предвидео нејасан захтев „да познаје област корпоративног управљања” (чл. 25).

искључити могућност да то буду представници кључних купаца, добављача и кредитора конкретног ЈП.

### Налаз 3. Неадекватан делокруг, капацитет и динамика рада НО.

**Налаз 3а. Делокруг рада.** Надлежности НО нису такве да би осигурале ефикасност у његовом раду и утицај који би НО, према доброј пракси корпоративног управљања, требало да има. Међу предвиђеним надлежностима НО нема неких важних активности које би требало да обавља. У таквој ситуацији се јавља асиметричност ауторитета и одговорности НО, јер има одговорност за пословање и резултате ЈП, а не може да утиче на неке битне одлуке у вези са тим пословањем.

**Препорука 3а.** Да би обављали своју улогу, НО би требало истински и активно да: 1) формулишу, прате и анализирају корпоративну стратегију, а не само да је формално донесу, односно усвоје предлог који им је поднет; 2) утврђују одговарајуће системе мерења перформанси, процењују и прате управљање и развијају ефикасан План компензација за виши менаџмент, који је повезан са њиховом учинцима; 3) прате процесе комуникације и размене информација; 4) успостављају праксу самовалуације. Међутим, кључна функција НО ЈП требало би да буде именовање и разрешење директора. Тешко је да НО ЈП у потпуности остваре своје функције мониторинга и да се осећају одговорним за перформансе ЈП без овог овлашћења. Из њихове обавезе да процене и прате перформансе менаџера, резултира и да би НО ЈП требало да имају пресудан утицај када су у питању компензације директора. У том циљу НО ЈП морају да успоставе одговарајући систем мерења перформанси и повезивања истих са компензацијама.

**Налаз 3б. Капацитети.** Због напред објашњених проблема, утисак је да капацитети НО нису довољни за извршавање додељених, а камоли свих надлежности које би НО требало да има. Од важних комисија при НО, ЗОЈП предвиђа само Комисију за ревизију, али је уређење овог тела недовољно прецизно. Прописано је да најмање један члан Комисије мора бити овлашћени ревизор или имати одговарајућа знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства (ЗОЈП, чл. 55). Знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства нису еквивалентна звању овлашћеног ревизора, при чему није предвиђено како се проверава да ли лице има одговарајућа знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства. Није експлицитно наведено да та лица не могу бити из реда запослених у предузећу. Мандат чланова Комисије, разлози и начин разрешења нису прецизирани. Предвиђена учесталост извештавања НО – најмање једанпут годишње (чл. 56) – је недовољна.

**Препорука 3б.** Било би пожељно оснажити НО кроз специјализоване комисије. То су у првом реду Комисија за компензације и Комисија за номиновање. Комисија за номиновање би требало да оснажи НО у погледу избора директора, док би Комисија за компензације обављала ову улогу у погледу праћења резултата рада и награђивања директора. О овоме ће бити више речи у одељку посвећеном Квалитету управљачке структуре. Везано за Комисију за ревизију, услед релативно малог броја овлашћених ревизора у Србији, ограничења којима су они изложени у смислу прихватања оваквих функција, као и неповољног односа одговорности и потенцијалних накнада за обављање ове функције, нереално је очекивати да ће се ове позиције моћи попунити овлашћеним ревизорима. Уместо тога, потребно је прецизирати ко и како проверава знање кандидата за члана Комисије у области финансија и рачуноводства. Потребно је искључити могућност да члан Комисије за ревизију буде лице запослено у ЈП, уредити питање дужине мандата ових лица и разлоге и начин њиховог разрешења. Коначно, потребно је да Комисија за ревизију извештава НО бар једном квартално.

**Налаз 3в. Динамика рада.** Подаци са терена показују да је динамика састајања чланова НО у анализираним предузећима врло различита, од тога да су чланови НО на



„дневној бази” у комуникацији са директором предузећа, до тога да се НО састаје само када је то неопходно и када постоји критичан број питања о којима би требало донети одлуку.

**Препорука 3в.** Потребно је пронаћи праву меру у динамици састајања чланова НО, јер велики број седница чланова НО може да указује на проблеме у менаџменту, исто као што то указује и мали број и ретко састајање чланова НО. Пречесто састајање може да укаже на то да органи управљања у предузећу нису разумели на прави начин своје улоге и надлежности, па се тако НО и нехотице може мешати у питања која и нису у његовом домену. Са друге стране, недовољно често окупљање чланова НО може да доведе до неуредности у њиховом раду, недовољне упућености чланова у проблеме са којима се предузеће суочава, кашњења у доношењу важних одлука и блокирању предузећа у остваривању важних задатака.

**Налаз 4. Начин контроле перформанси НО и са њиме повезан систем компензација за чланове НО и њихово евентуално разрешење, нису такви да обезбеде добру везу награда и казни за резултате.**

**Налаз 4а. Праћење рада.** Није предвиђен начин на који држава као власник одржава редовну и ефективну комуникацију са члановима НО, нити како прати резултате њиховог рада.

**Препорука 4а.** Сматрамо да би питања праћења рада чланова НО у ЈП требало да се нађу у надлежности тела које ће се старати о извршењу власничких права државе, како је горе описано. Систематски процес евалуације је неопходан алат за јачање професионализма НО ЈП, јер истиче одговорности и дужности НО и његових чланова. То је користан подстицај за појединачне чланове НО да посвете довољно времена и напора да обављају своје дужности као чланови НО. Евалуација би требало да испита како перформансе и ефикасност НО као целине, тако и допринос појединачних чланова НО. Процене могу, такође, имати кључну улогу у развоју ефективних и одговарајућих индукционих и накнадних програма обуке, за нове и постојеће чланове НО ЈП. Такође, НО ЈП требало би да буду у обавези да спроводе годишње вредновање сопственог рада (самовредновање).

**Налаз 4б. Компензације.** Тренутно је висина накнаде за чланство у НО често несразмерна одговорности коју чланови НО сnose. Новим законом предвиђено је да ће висину накнаде, односно критеријуме и мерила за њено утврђивање одредити Влада. Рок је протекао почетком јуна, а они нису одређени.

**Препорука 4б.** Потребно је у што скоријем року прописати критеријуме и мерила за утврђивање накнаде, уз настојање да се висина накнаде веже за перформансе ЈП. Влада би требало да обезбеди накнаду за чланове НО која промовише дугорочне интересе ЈП и привлачи и подстиче квалификоване стручњаке.

**Налаз 4в. Разрешење.** Разлози и процедура разрашњења чланова НО нису довољно прецизни. Нејасно је шта значи да се члан разрешава када „се утврди да делује на штету јавног предузећа несавесним понашањем или на други начин”, нити ко то утврђује и ко га и како разрешава.

**Препорука 4в.** Потребно је прецизирати разлоге за разрешење, ко утврђује настанак разлога и ко и на који начин разрешава чланове НО. Сматрамо да би питања разрешења чланова НО у ЈП требало да се нађу у надлежности тела које ће се старати о извршењу власничких права државе.

**Налаз 5.** Подршка коју ЈП добијају од државних органа у свом раду јесте значајна, али би могла да буде унапређена. Ова подршка се састоји углавном у давању информација о прописима, повезивању са министарствима, помоћи око добијања дозвола и сл. Као посебан вид подршке нека ЈП добијају и државне субвенције. Недовољном је оцењена подршка државе када је реч о обуци и тренингу руководилаца и/или стручњака из ЈП, као и када је реч о повезивању ЈП ради решавања питања од заједничког интереса.

**Препорука 5.** Требало би појачати подршку државних органа ЈП у области едукације, обуке и тренинга, као и у области комуникације и повезивања ЈП. Овај задатак би могло да обавља предложено „власничко тело” државе.

## КВАЛИТЕТ УПРАВЉАЧКЕ СТРУКТУРЕ

### УВОД

У овом делу се фокусирамо на квалитет менаџмента, будући да смо питања која дефинишу квалитет НО и ефикасност њиховог рада размотрили у претходној секцији студије. Квалитет менаџмента може се осигурати само адекватним процесима избора, награђивања и смењивања менаџера. Према важећој регулативи ЈП, највећи део моћи над управљањем ЈП стављен је у руке директора ЈП, те је критичка анализа и оцена предвиђеног начина избора, награђивања и разрешења директора ЈП од изузетног значаја. Према нашем најбољем сазнању, за евентуалне конкурсе за избор директора у ЈП релевантан регулаторни оквир и даље представља Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач РС из 2013, која је иновирана у јулу 2016. године.<sup>19</sup>

### НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

**Налаз 1.** Начин избора директора није довољно развијен да осигура потребну компетентност.

**Налаз 1а.** Постоји основана резерва да процес избора директора не гарантује препознавања најбољег кандидата. Према ЗОЈП директора ЈП бира Владина Комисија, а не НО, што је уобичајено у светској пракси. Решење да директора бира Владина Комисија прескаче НО и одузима му велики део ауторитета и одговорности. Према постојећем решењу, у Комисији за избор директора су четири члана (од којих је један председник) стални, док се само један бира из редова чланова НО ЈП за које се бира директор. Мањкавост таквог решења је у претпоставци да ће стални чланови Комисије довољно добро познавати веома различите области пословања у којима делују ЈП. Такође, уопште није дефинисано како и по којим критеријумима се бира та Владина Комисија, па није сигурно да ће у њој бити стручњаци који познају корпоративно управљање, али и делатности ЈП за које бирају директоре. Такође, није загарановано да ће чланови Комисије бити независни, како од политичких утицаја, тако и од утицаја из ЈП.

**Препорука 1а.** Предвидети решење да директора ЈП бира НО на основу јавног конкурса и на основу унапред познатих критеријума. Њих би у форми препоруке требало да донесе тело надлежно за вршење власничких права државе у ЈП и да их комуницира НО. Морамо да нагласимо да ти критеријуми морају да буду унапређени у односу на садашња Мерила за именовање директора јавних предузећа. Док се ово решење не спроведе, могуће је унапредити састав и рад Владине Комисије за избор директора, и то тако што ће се одредити да два члана Комисије буду стални и да се

<sup>19</sup> Будући да је нова верзија уредбе донета тек пре месец дана, као и да се наши кључни налази односе на одредбе које нису промењене, у даљем тексту се реферишемо на Уредбу из 2013.

бирају из редова стручњака за корпоративно управљање, менаџмент и финансије, док би се три члана Комисије мењала у зависности од делатности којом се ЈП бави.

**Налаз 2б. Провера стручне оспособљености кандидата није адекватна.** Предвиђеним начином провере нивоа стручне оспособљености кандидата не може се проверити њихова способност да примене своја знања и вештине у пракси. У складу са Уредбом, избор директора се врши на основу процене три категорије (чл. 2): 1) стручна оспособљеност; 2) знање и 3) вештине. Стручна оспособљеност дефинисана је као способност примене знања и вештина у обављању послова директора (чл. 3) и мери се на основу: 1) стеченог нивоа образовања и 2) радног искуства (чл. 5, став 2). Стручна оспособљеност проверава се увидом у податке и кроз разговор са кандидатом (чл. 5, став 1). Док радно искуство јесте у корелацији са способношћу да се примене знање и вештине, дотле стечени ниво формалног образовања није гаранција способности кандидата да примени знање и вештине у свакодневном раду. Стручна оспособљеност схваћена као способност примене знања и вештина у свакодневном раду, свакако се не може проверавати нити на основу података из пријаве кандидата, нити кроз разговор са кандидатом.

**Препорука 2б.** Стручна оспособљеност, схваћена као способност примене знања и вештина, могла би се проверавати само кроз мерне центре, што представља врло комплексан метод селекције кандидата у савременом управљању људским ресурсима. Потребно је или променити стручну оспособљеност као критеријум избора кандидата за директора ЈП, или променити метод њеног мерења.

**Налаз 2в. Вредновање формалног образовања је неадекватно.** Стручна оспособљеност мерена високим образовањем мери се тако да се високо образовање стечено на основним и мастер или специјалистичким студијама оцењује оценом 2, а високо образовање стечено на докторским студијама оценом 3 (чл. 8). Из овога проистиче да се за изборе кандидата више вреднују докторске од мастер и специјалистичких студија. То би се могло сматрати проблематичним, будући да су докторске студије усмерене на стицање компетенција за научно истраживање, а не за практичан рад у привреди. Но, стоји чињеница да докторске студије подразумевају најмање три године додатног школовања. Додатно, изједначају се (оцењују се истом оценом) кандидати који су завршили основне, на једној страни, и кандидати који су завршили мастер или специјалистичке студије (чл. 8). Оваква поставка је погрешна будући да би додатну годину практично усмереног образовања у одређеној професији кроз мастер или специјалистичке студије требало валоризовати.

**Препорука 2в.** Потребно је вредновати докторске студије већом оценом од мастер и специјалистичких, а мастер и специјалистичке студије већом од оцене за основне студије, само уколико је ово формално образовање у области важној за делатност ЈП, чиме се осигурава потребан ниво специјализованих компетенција.

**Налаз 2г. Неадекватан третман знања кандидата.** Уредбом је прописано да се знање дели на: 1) познавање делатности због које је основано предузеће; 2) познавање прописа који регулишу пословање предузећа; 3) знање страног језика; 4) посебна знања (чл. 3). Познавање делатности је сувише широк и нејасан термин, те постоји опасност да се процесу избора кандидата може различито тумачити, што може водити дискриминацији, погрешној оцени и, коначно, погрешном избору кандидата. Познавању прописа дат је већи значај од познавања делатности. Осим тога, неке важне области знања менаџера као што су стратешко управљање, организација, управљање људским ресурсима, третиране су као вештине, што оне, заправо, нису, већ је реч о знањима.

**Препорука 2г.** Термин „познавање делатности” требало би прецизирати, што би, у најмању руку, укључивало: познавање тржишта (домаћег и међународног), познавање технологије и познавање институционалног оквира. Такође, ова знања требало би

третирати као значајнија од познавања прописа, којима је дат превелики значај у избору кандидата. Уз то, потребно је предвидети посебно проверавање знања кандидата из области: менаџмента, организације, управљања људским ресурсима, финансија и корпоративног управљања. То проверавање се може вршити и писаним и усменим испитивањем кандидата.

**Налаз 3. Нејасна је позиција извршних директора.** Извршни директори нису наведени као органи ЈП (чл. 15), али су предвиђени ЗОЈП 2016. Њих би требало да изабере директор ЈП (чл. 26, став 9) и они за свој рад одговарају директору (чл. 28). У ЗОЈП 2016 је наведено да се број извршних директора уређује статутом и да их не може бити више од седам (чл. 27, став 3), али није јасно да ли их предузеће мора изабрати. За разлику од директора ЈП, извршни директори не морају да познају област корпоративног управљања, да имају најмање три године радног искуства на пословима који су повезани са пословима ЈП и могу бити чланови органа политичке странке, тј. вршити функцију у органу политичке странке (чл. 27).

**Препорука 3.** Потребно је прецизирати да извршни директори нису део система корпоративног управљања, тј. да не представљају Извршни одбор, већ су део вишег (или средњег) менаџмента. Такође, потребно је прецизирати да ли ЈП мора да има извршне директоре или их у улози могу заменити функционални менаџери.

**Налаз 4. Не постоји развијен систем додатне обуке директора и извршних директора којим би се подигао ниво знања из области важних за корпоративно управљање.**

**Препорука 4.** Потребно је организовати обуку из области корпоративног управљања, менаџмента и финансија за директоре и извршне директоре ЈП. Едукација би требало да се састоји од индукционог тренинга који би био праћен појединачним обукама из области које припадају корпоративном управљању и менаџменту као што су: структура управљања у предузећима уопште, као и у ЈП, односи ЈП и државе, стратешко и оперативно планирање, контрола перформанси, финансије, рачуноводство, ревизија, маркетинг, комуницирање са јавношћу, управљање променама. Едукацију би требало да организује тело одговорно за вршење власничких права државе у ЈП.

**Налаз 5. Систем компензација за директоре није такав да обезбеди добру везу награда и казни за резултате.** Као што је и напред изнето, још је ЗОЈП из 2012. предвиђао да директори и извршни директори могу да у додатку фиксној заради имају и тзв. стимулације, али за готово четири године Влада није донела подзаконску регулативу којом је требало да регулише ова питања. Нажалост, рок за доношење позаконске регулативе истекао је и по новом ЗОЈП из 2016. године.

**Препорука 5.** О важности повезивања компензација и перформанси већ је било много речи, а указали смо и на то да би овим питањима првенствено требало да се бави НО, који би требало да је директно инволвиран у праћење перформанси. Потребно је да у што скоријем року Влада уради оно на шта се обавезала. При таквом прописивању требало би консултовати стручњаке у области награђивања и пажљиво одмерити у којој мери ће критеријуми бити „унифицирани“ за сва предузећа и у којој мери ће о висини стимулација заиста одлучивати НО. Закон није предвидео критеријуме за оцену рада директора и праћење њихових перформанси, нити је то експлицитно дефинисана одговорност НО, те ће бити тешко одредити да ли је неки директор задовољио критеријуме, о чему би, такође, требало водити рачуна при формулисању подзаконског решења.

**Налаз 6. Разрешење директора.** Према ЗОЈП 2016 (чл. 48), предлог за разрешење директора ЈП подноси Министарство привреде. Предлог може поднети и НО ЈП преко министарства. Иако ЗОЈП даље дефинише услове под којима директор може бити разрешен пре истека периода на који је именован, сама процедура разрешења није довољно јасна и, пре свега, улога НО у овом процесу није значајна у мери у којој би требало да буде.

**Препорука 6.** НО требало би да има већу улогу у разрешењу дужности директора. Тако би и незадовољајуће перформансе предузећа и директора ЈП постале легитиман разлог за разрешење директора, што није нашло место међу у Закону набројаним разлозима за разрешење.

## СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА И КОНТРОЛЕ ПЕРФОРМАНСИ

### ПЛАНИРАЊЕ

#### Увод

Планирање, допуњено контролом извршења планова, представља један од два основна механизма управљања пословањем предузећа. То је тзв. *ex-ante* управљање, које се састоји у томе да се унапред моделирају пословни процеси у предузећу, као и њихови исходи – пословне перформансе. То моделирање се врши кроз израду планова различитог обухвата и нивоа. Након тога се планови реализују, односно пословање се врши према моделу који је (пр)описан донетим плановима. Контрола остварења планова требало би да покаже у којој мери је управљање путем планирања било ефикасно и да ли су постигнути резултати који су планирани. Управљање путем планирања је индиректно, јер онај ко управља предузећем, након доношења планова, може да се повуче из оперативног пословања и да путем контроле, као и интервенција на основу ње, проверава да ли се пословање одвија према његовим визијама изнетим у плановима и евентуално коригује правац акције. Други метод управљања преузмењем је *ex-post* и директан. Састоји се у томе да управљач предузећа *in vivo* обликује пословне процесе – за време док се они и дешавају. Овај метод управљања подразумева да је управљач директно присутан током одвијања пословних процеса и да их својим интервенцијама обликује, чиме управља и њиховим резултатима.

Сва предузећа у којима је јасно одвојена улога власника од улоге менаџера, као што су а.д. или ЈП, немају много избора – морају примењивати планирање као метод управљања предузећем. Основни разлог је тај што власник капитала – акционари или држава – не могу директно управљати пословањем предузећа, већ искључиво индиректно, путем изабраног менаџмента. Зато су планирање пословања и контрола испуњења планираног неопходни елементи корпоративног управљања. То је примарни механизам преко кога се остварује утицај управљача (у случају ЈП Влада) на пословање предузећа, а тиме и на његове перформансе. Од ефикасне примене тог механизма зависе и висина и квалитет утицаја државе на пословање ЈП. Стога је веома важно да се у свим ЈП развије и примени, не само формално већ и суштински, механизам планирања и контроле пословања.

Планови, као основни управљачки механизам, најчешће се доносе на три нивоа, те тако постоје три основне врсте планова: 1) стратешки (или развојни), 2) оперативни (пословни или бизнис) и 2) функционални. *Стратешки планови* се доносе на нивоу НО и топ менаџмента и одређују правац, метод и темпо развоја предузећа. По правилу, њима се одређује пословно подручје у коме ће предузеће имати своје пословање. Резултат стратешког планирања јесте стратегија развоја предузећа. Инвестициони планови којима се реализује усвојена стратегија развоја представљају важан део овог плана. Стратешки планови се обично односе на дужи временски хоризонт, од три до десет година. *Оперативни планови* произлазе из стратешких планова и представљају њихову операционализацију. Ови планови се доносе у временском хоризонту од једне године и представљају основу оперативног управљања предузећем. Када се једном донесе, Оперативни план постаје оквир у коме се одвија пословање предузећа. Без оперативних планова немогућа је организација и функционисање великих, диверсификованих преузмења, јер они омогућавају децентрализацију пословања. Наиме, они представљају и основни механизам контроле менаџмента пословних јединица од стране топ менаџмента. *Функционални планови* се доносе на нивоу пословних функција, произлазе из Пословног плана и

имају, такође, временски хоризонт од једне године. Они операционализују Пословни план у домену једне пословне функције.

Тренутно у пословној пракси ЈП у РС, од напред наведених планова, најважније место заузима Оперативни план, односно Годишњи програм пословања, који је замишљен као главни оријентир за пословне операције и активности.

#### НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

**Налаз 1. Систем планирања је потенцијално неподесан за реалне потребе ЈП:**

**а) инпути: превелики акценат на трошковној страни, науштрб приходне; превелика ослоњеност на историјске податке, поготово код трошкова; циљеви недовољно препознати и интегрисани у планове;**

**б) учесници и процеси: превише истакнута улога државе, науштрб НО;**

**в) аутпути: „форма изнад суштине”;**

**г) ставови: планирање као „домаћи задатак”;**

**д) временски фокус планова: краткорочни, науштрб дугорочних (стратегијских планова).**

На основу анализе годишњих програма које предузећа састављају и увида у процес планирања, уочили смо неколико значајних момената. Форма планова је прописана од стране Министарства привреде, и предузећа су дужна да своје планове уклопе у задату форму. Са аспекта садржаја, они се састављају тако да је акценат стављен на трошковну страну биланса успеха, док је пројекција прихода мање значајна. Приступ у планирању је такав да су пројекције за планску годину у великој мери ослоњене на остварења предузећа у претходној (претходним) годинама, без довољног преиспитивања неостварених могућности уштеда у трошковима или повећања прихода, као и тзв. смернице које предузећа добијају од министарстава. У процесу планирања није обезбеђено да циљеви предузећа буду „интегрисани” у пројектоване износе. Чланови НО најчешће се не укључују у процес планирања, већ само усвајају готове годишње планове. Једном донети и усвојени планови, предмет су честих измена у току године („ребалансирања”), што оперативне планове чини бескорисним за потребу контроле. Ако се оперативни планови мењају више пута током године, не могу се користити за контролу успешности предузећа. Како ЈП да зна да ли је успешно у оставривању својих циљева ако их мења више пута током године прилагођавајући их оствареном? Зато би и налазе о „стопостотном испуњењу” оперативних планова требало тумачити са приличном дозом резерве. Највећи број предузећа као плански хоризонт има период од једне године, иако ЗОЈП (чл 22. став 1) предвиђа да ЈП доносе дугорочне и средњорочне планове пословања. Нажалост, за разлику од годишњих планова, где је испољена тенденција ка претераном прописивању, код ових планова није прецизирана ни садржина тог документа, нити обавеза његовог достављања држави као власнику. Коначно, збуњујућа је одбрџба ЗОЈП којом се омогућава ЈП која се не финансирају из буџета да, уместо Годишњег, донесу Трогодишњи програм пословања, будући да је нејасно да ли се таквим трогодишњим плановима могу супституисати истовремено и годишњи (оперативни) и средњорочни (стратегијски) планови (чл. 59, став 6). Наметање обавезе састављања и достављања годишњих програма пословања Законом је, са једне стране, обезбедило да ЈП имају процес оперативног планирања као и саме планове, док је, са друге стране, обезбедило Министарству привреде неопходни контролни механизам. Међутим, обавезност састављања планова, као и прописивање његовог садржаја па и форме, имало је негативне последице по ставове у ЈП о процесу планирања и самим плановима. Та обавезност је у добром броју ЈП створила мишљење међу руководиоцима да је планирање само „нужно зло” или „домаћи задатак” који се мора „одрадити” јер власник тако захтева, те да се достављањем планова Министарству привреде завршавају њихове обавезе према том процесу. Недовољно се увиђају користи планирања и његова улога у процесу управљања предузећем. Планови се онда не користе као једна од основних управљачких полуга у вођењу предузећа.

**Препорука 1.** Иако сва предузећа испуњавају предвиђену форму планова, у већини анализираних програма пословања постоје делови који су сувишни, као што су „опште информације” (историјат пословања предузећа, законски и подзаконски акти који регулишу пословање предузећа и др., који у појединим плановима заузимају и до 60 стр.), информације које се више пута непотребно понављају (нпр., информације о инвестицијама) и делови који нису довољно детаљно развијени имајући у виду карактер делатности предузећа. Оваква ситуација је очекивана, јер је тешко, ако не и немогуће, предвидети такву форму плана која би била универзална за сва предузећа, будући да се она баве веома различитим делатностима (нпр., управљање нуклеарним објектима и издавање уџбеника). Пожељно је да Министарство привреде са сваким појединачним предузећем, на основи постојеће прописане матрице, испита и пронађе форму (структуру) пословног плана којом би се уклонили истакнути недостаци и на најбољи начин задовољиле како потребе ЈП за ефективним планом, тако и потребе Министарства за информацијама у циљу контроле. На тај начин би се омогућило предузећима да у планове интегришу своје специфичне елементе који су неизоставни у каснијој анализи пословања предузећа.

Иако је разумљива потреба да се због контроле потрошње буџетских средства велика пажња посвети трошковној страни пројекција, потребно је нагласити значај и повећања прихода ЈП, те и ставити већи акценат на пројекцију истих, поготово код предузећа која имају конкуренцију на тржишту. Пословни план сваког предузећа требало би, стога, да садржи део који се односи на анализу тржишта и маркетинг. Анализа тржишта, као важан сегмент Бизнис плана, требало би да обухвата: анализу потенцијалног новог производа, анализу повећања обима производње постојећег асортимана, анализу циљних тржишта, величину тржишта, анализу конкуренције, процену тржишног удела, план продаје, маркетиншку стратегију и сл. На тај начин, ЈП која имају конкуренцију на тржишту обезбедила би да им пројекције прихода обухватају и утицај конкуренције. Планови би могли да укључе и анализе осетљивости због деловања неких непредвиђених фактора и околности. Ово је посебно важно не само за предузећа чији приходи зависе од успеха у конкурентској утакмици већ и за предузећа чије је пословање условљено природним факторима који се тешко могу предвидети (предузећа у области шумарства, водопривреде, енергетике, путне инфраструктуре и др.).

Од значаја је и разрадити експлицитније механизме како се циљеви предузећа преводe у планске износе. Потребно је испитати оправданост висине трошкова у претходним годинама, будући да се они у доброј мери пресликавају на планове за следећу годину. Потребно је у раду са ЈП обезбедити да у састављању планова буде много више аргументације за постављене планске параметре, и то на основу анализе постојеће ситуације и сагледавања будућности, уместо прости екстраполације трендова из прошлости (најчешће прошле године). Осим тога, требало би обезбедити предуслове да ребаланси планова буду ретки изузеци, а не правило. ЗОЈП, иначе, и предвиђа да се измене и допуне планова пословања могу вршити само у случају када додати елементи имају стратешки или важан државни интерес, али то није случај у пословној пракси. Неопходно је тражити веома детаљно и на чињеницама засновано образложење потребе за ребалансом плана и ребаланс дозволити само изузетно. Потребно је, такође, кроз едукацију и рад са руководиоцима ЈП, радити на развијању свести о неопходности и корисности планирања, као и о улози планова у управљању предузећем. Неопходно је радити на развијању средњорочног и дугорочног планирања у ЈП. Ова предузећа послују у областима које су од стратешког значаја за државу и грађане, што је додатни разлог за давање већег значаја средњорочним и дугорочним плановима. Стога би било упутно одговарајућом регулативом бар оквирно разрадити елементе таквих планова, одговорности појединих учесника у планирању и обавезу достављања надлежном државном телу. Чланови НО требало би да буду више инволвирани у процес планирања, како код годишњих планова, тако посебно и код доношења средњорочних и дугорочних (стратeгијских) планова.

## КОНТРОЛА ПЕРФОРМАНСИ

### Увод

Контрола перформанси је у симбиози са планирањем и једно без другог немају много смисла – нема смисла планирати ако се не контролише реализација планираног, док контрола перформанси није могућа ако их претходно нисмо планирали. Контрола перформанси је, као и планирање, веома важан инструмент управљања предузећем. Она обезбеђује информације о томе да ли се пословање предузећа креће у планираном смеру и ка планираним циљевима. Такође, контрола перформанси требало би да покаже и који су разлози за одступање од планираног пословања и циљева, уколико се такво одступање детектује. Смисао контроле перформанси је, дакле, у томе да обезбеди информације на основу којих ће се креирати корективне мере, тј. акције којима ће се пословање предузећа вратити на планирани ток и обезбедити остваривање постављених циљева. Да би контрола перформанси била могућа, неопходно је одредити које се перформансе прате, а затим обезбедити информације о њима. За то су у највећем делу задужени рачуноводствени и информациони систем, будући да се у класичним системима контроле перформанси највећа пажња придаје финансијским перформансама. Но, у новије време скреће се пажња на то да за управљање предузећем није довољно само контролисати финансијске већ и перформансе предузећа на тржишту, у интерним процесима, развоју и иновацијама (*Balanced Scorecard*). Контрола перформанси подразумева најмање три активности: 1. прикупљање информација о перформансама; 2. анализу оставрених перформанси; 3. предузимање корективних мера на основу анализе перформанси. Остварене перформансе предузећа требало би да представљају и основ за награђивање и кажњавање менаџмента, тј. одређивање компензација за менаџмент.

У циљу контроле перформанси у ЈП, ЗОЈП је прописао да су ЈП дужна да састављају и министарству привреде достављају тромесечне извештаје о реализацији програма пословања (чл. 63), о чему је раније било речи.

### НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

**Наказ 1: Систем контроле перформанси је потенцијално неподесан за реалне потребе ЈП:**

- а) контрола се обавља на основу унифицираних табела;**
- б) суштина контроле перформанси је замагљена формом;**
- в) не постоји веза контроле перформанси и компензација.**

Основу за контролу перформанси представљају тромесечни извештаји о реализацији програма пословања. Извештаји су шаблонизовани кроз обрасце (*excel* табеле) и не садрже наративне делове. То донекле олакшава контролу рада ЈП од стране Министарства, али смањује квалитет извештаја и саме контроле перформанси.

Наметање обавезности достављања и форме извештаја је свакако било корисно и испунило је неке циљеве. Наш утисак је да ЈП највероватније не би установила и спроводила тако развијен систем извештавања да им то није наметнуто и да их у том смислу не контролише Министарство привреде. Такође, Министарство је добило информациону основу на основу које може да стекне бољу слику о перформансама ЈП. Но, са друге стране, обавезност састављања и прописана форма су резултирали уверење код директора ЈП да се пуким попуњавањем образаца извештаја завршава њихова одговорност за контролу перформанси ЈП. Тако се форма поштује, али се превиђа суштина процеса контроле перформанси. Везано за суштину, од три активности које смо навели да су кључне у процесу контроле перформанси (прикупљање информација о перформансама, анализа оставрених перформанси и предузимање корективних мера), у ЈП се углавном обавља само прва, а понегде, и то делимично, и друга. У највећем броју ЈП изостаје анализа прикупљених информација. Одступања од планираних



резултата се детектују, али се врло ретко анализирају и траже њихови узроци. Већи део ЈП, заправо, само доставља резултате мерења перформанси у прописаним *excel* табелама без икаквог образложења. Тамо где се и врши одређена анализа одступања, фокус је на трошковима, али не и на приходима. Стиче се утисак да је у ЈП много важније да се не премаше планирани трошкови, него да се остваре планирани приходи. То упућује на владајућу свест у ЈП да они нису самостални тржишни субјекти, већ више „организациона јединица државе у одређеној индустрији”, те и да немају за циљ покриће трошкова из прихода, развој, иновације и квалитет, већ само избегавање пробијања буџетираних трошкова. Трећа активност у контроли перформанси – предузимање корективних активности уколико остварене перформансе одступају од планираних – такође је проблематична. То не значи да се у ЈП не предузимају никакве корективне мере на унапређењу перформанси, већ да се те мере не преузимају на основу извештаја о реализацији плана који су замишљени као основ контроле перформанси. Тиме се контрола перформанси у делу корективних мера претвара у несистематичну и спонтану активност и извештај губи већи део свог смисла, постајући на неки начин наметнута обавеза која се мора испоштовати.

Извештаји су оптерећени непотребним деловима као што су историјат предузећа, визија, мисија, организациона структура и сл. Заиста нема потребе да се у сваком извештају описују историјат предузећа, као да се он променио, визија и мисија, јер су и то стабилне категорије, па и организација (осим ако је дошло до значајнијих промена које утичу на пословање). Тиме се само губи фокус извештаја, а он чини преобимним.

Као и у случају Годишњег плана пословања, Извештај о пословању је превише унифициран. Разумемо да то Министарству олакшава процес контроле рада ЈП, али то смањује квалитет Извештаја и саме контроле перформанси. Као што форма и садржај плана не могу да буду исти за предузећа која се баве издаваштвом и железничким саобраћајем, тако не може ни Извештај о пословању да буде потпуно унифициран за та два предузећа.

Конечно, иако је повезивање компензација са перформансама одавно препознато као добар механизам за усклађивање интереса менаџера и власника, регулаторни оквир није експлицитно предвидео такво повезивање, нити је у пословној пракси ЈП оно присутно. Фиксне накнаде за менаџере неправедно изједначавају успешне и неуспешне и отежавају привлачење добрих менаџера. Постоји могућност да ће до некаквог повезивања перформанси и компензација доћи након доношења Владиног подзаконског акта о условима и критеријума за утврђивање висине стимулације директора и извршних директора, за чије доношење рок истиче почетком септембра.

**Препорука 1.** Да би контрола перформанси у ЈП добила смисао какав би требало да има и постала важан управљачки механизам, потребне су три врсте измена. Прво, требало би деловати едукативно на руководиоце ЈП о важности и потенцијалу развијеног система контроле перформанси и његовој улози у управљању предузећем. Друго, потребно је да Министарство привреде инсистира на анализи и образложењима одступања остварених од планираних перформанси. Образложења би требало да буду концизна, са објективном анализом правих узрока одступања и предлогом мера за њихово отклањање и спречавање понављања у будућности. Треће, будући да предузећа углавном не развијају допунске системе контроле перформанси изван прописаних, потребно је размотрити на који начин се унифицирани извештаји могу допунити како би задовољили специфичне информационе потребе сваког од предузећа и олакшали им праћење и контролу перформанси. Једном уговорени допунски елементи извештаја постали би саставни део извештаја сваког од ЈП у будућности.

У извештајима не би требало да буду присутни „општи делови” који не доприносе објашњењу узрока и последица остварених перформанси. Потребно је обезбедити простор да се у унифицираном извештају дају специфичне информације о пословању предузећа, па и по цену лакоће обраде тих извештаја. При томе, за свако предузеће се може унапред договорити који су то сегменти пословања који захтевају да буду посебно обрађени у извештају, и то на начин

који је специфичан за то предузеће. Тако би се специфични део извештаја понављао и тиме би се олакшала обрада и употреба тих извештаја.

Потребно је радити на развоју дескриптивног дела плана који би се достављао бар уз четврти квартални извештај који би, по свему судећи, требало да представља годишњи извештај.<sup>20</sup> На тај начин добила би се и основа за састављање годишњег извештаја намењеног јавности (*annual report*). Простор за унапређење структуре извештаја је остављен самим ЗОЈП будући да се наводи да за сваку календарску годину Влада може да ближе утврди елементе плана (чл. 60).

Подзаконски акт којим ће се уредити услови и критеријуми за висину стимулација за директоре и извршне директоре, требало би умешно осмислити како би се на што бољи начин повезале перформансе и укупне компензације менаџера ЈП.

## ФИНАНСИЈСКА ДИСЦИПЛИНА И ЈАВНОСТ У РАДУ

### УВОД

Избором компетентног менаџмента не обезбеђује се нужно постизање свих циљева предузећа. И најкомпетентнији менаџери могу бити недисциплиновани, што може водити неуспесима у остваривањима циљева, али и крупним криминалним радњама, па и пропадањима предузећа, о чему сведоче бројни примери кроз историју. Како би се обезбедило разумно уверавање о остварењу циљева предузећа и спречиле криминалне радње, најчешће нису довољне периодичне провере перформанси менаџера (и предузећа) од стране НО, већ је потребно развити и осмислити политике и поступке које се *редовно* и *систематски* одвијају и које се називају контролама, а све заједно системом интерних контрола – ИК. Способност предузећа да остваре своје циљеве је, заправо, угрожена бројним ризицима са којима се предузећа суочавају, те добар систем ИК у срцу има управљање ризицима. Њих би требало идентификовати, оценити, сачини њихов регистар, као и осмислити стратегију управљања ризицима као део процеса извршавања ИК у свакодневном пословању. Ефективне ИК осигуравају да ће ризици у пословању предузећа бити идентификовани у раној фази, а у вези са сваким од три важна аспекта финансијске дисциплине:

- да се ресурси предузећа користе у смеру најбољег задовољења циљева предузећа,
- да информације у финансијским извештајима буду истинито и објективно презентоване и
- да пословање предузећа буде усклађено с важећом законском регулативом.

Ефективан систем ИК омогућава да менаџери надзиру запослене, чиме ће се спречити неправилности у раду и евентуалне криминалне радње (крађе) запослених. НО контролише менаџмент, што олакшава постизање циљева предузећа (и са њиме повезано мерење перформанси, одређивање компензација за менаџере и евентуалне смене менаџера) и предупредује евентуалне криминалне радње од стране менаџера (крађе и обмањујуће финансијско извештавање). За успостављање, развој (одржавање) и ефективно функционисање система ИК, одговоран је менаџмент предузећа. Надзор над овим системом врши НО, првенствено кроз функцију интерне ревизије – ИР. Додатни надзор обезбеђује се кроз екстерне провере: провере ефективности ИР кроз оцењивање њеног рада, давање мишљења о систему ИК од стране екстерних ревизора<sup>21</sup> и, евентуално, мишљењем државног ревизора.

<sup>20</sup> За сада није јасно да ли ће предузећа бити у обавези да достављају засебан годишњи извештај. Највероватније то неће бити случај, имајући у виду да се у извештајима остварења из појединих квартала кумулирају, те ће се, практично, додавањем четвртог квартала добити остварења плана за целу годину.

<sup>21</sup> Нпр., регулатива Сарбејнс–Окслијевог закона из 2002. у САД.

Република Србија, као власник ЈП, определила се за то да као брану против финансијске недисциплине у јавном сектору, па и у ЈП, развија тзв. систем интерне финансијске контроле. Регулаторни оквир за овај систем развија се почев од 2009.<sup>22</sup>, и заснован је на најбољој пракси ЕУ (а тиме и COSO оквиру ИК, општеприхваћеним INTOSAI стандардима ИК за јавни сектор и др.). Делове овог система у сваком ЈП требало би да представљају: 1) систем ИК, назван финансијско управљање и контрола – ФУК, који би требало да обезбеди разумна уверавања да ће се циљеви предузећа остварити, и 2) функција ИР, која би требало да пружи независно објективно уверавање о ефективности ИК, што би, уз додатак саветодавних услуга, требало да омогући даље унапређење ИК и уопште управљања ЈП. Трећи стуб овог система укључује активности промовисања, помоћи, хармонизације и координације ФУК и ИР које се обављају на нивоу Министарства финансија у оквиру Централне јединице за хармонизацију – ЦЈХ. Између осталог, ово тело требало би да прати спровођење прописа који се односе на ФУК и ИР, организује обуку директора и запослених укључених у ФУК и интерних ревизора и врши сертификавање интерних ревизора.

Обавеза ЈП да успоставе систем ФУК и уведу функцију ИР прописана је Законом о буџетском систему из 2009. године (чл. 81 и чл. 82). Начин увођења, одржавања и развоја ФУК и ИР ближе су уређени 2011., Правилником о ФУК и Правилником о ИР („Сл. Гласник” 99/2011, 106/13). Додуше, обавеза увођења ИР била је присутна још раније са роком 31.12.2007. године.<sup>23</sup> У циљу успостављања ФУК, предузећа би требало да именују руководиоца за ФУК, оснују радну групу која се бави увођењем и развојем система ФУК и донесу Акциони план за успостављање система ФУК, користећи, притом, као основу за успостављање система Приручник за ФУК (који је приредило Министарство финансија). Она би требало да опише, опише и сачине мапу пословних процеса, и да у том оквиру идентификују најзначајније ризике и развију ИК. Коначно, сваке године би требало да врше самооцењивање система ИК. За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система ФУК, одговоран је директор ЈП.

Ефективан систем ИК требало би да омогући, поред веће финансијске дисциплине, и бољу транспарентност пословања ових предузећа, тј. већу јавност у раду. Ипак, имајући у виду напред елабориране специфичности ЈП, као и чињеницу да најчешће обављају делатност од јавног интереса, питања јавности у раду размотрићемо и засебно. Нетачне, непоуздане и неблаговремене информације воде погрешним одлукама корисника информација тј. стејхолдера: власника, кредитора, купаца и добављача, запослених, грађана, министарства, Владе и др. Квалитет информација може бити угрожен и ако се иначе поуздане и благовремене информације приказују у облику и контексту који није подесан за одлучивање корисника информација. Смањење информационог ризика и обезбеђивање веће транспарентности у раду ЈП не само да може поправити процес одлучивања свих стејхолдера већ може представљати и додатну брану против финансијске недисциплине ЈП. Нормативну основу за јавност у раду ЈП проналазимо у чл. 62 ЗОЈП из 2012, тј. чл. 71 ЗОЈП из 2016. године.

У наставку размотрићемо налазе и препоруке везане за:

- 1) ФУК,
- 2) ИР,
- 3) јавност у раду.

<sup>22</sup> Након доношења Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији.

<sup>23</sup> Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору („Сл. гласник” 82/2007).

## НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ – ФУК

**Сводни налаз.** Имајући у виду временски период који је протекао од тренутка када је увођење и развој ФУК постало законска обавеза за ЈП и затечено стање у овој области у ЈП, закључујемо да постигнути напредак није задовољавајући. Присутне су значајне разлике између појединих ЈП, почев од оних која су активности на увођењу започеле још 2012., те данас имају систем ФУК (и ИП) задовољавајућег квалитета, до оних ЈП која су практично још увек на „нултој тачки“. Предузећа која касне са овим поступцима, углавном не перципирају користи од система, не осећају одговорност због кашњења и жале се на недовољну помоћ од стране ЦЈХ, коју најчешће објашњавају недовољним капацитетима овог тела. Приметна је и појава да су нека ЈП озбиљно приступила овом послу тек после датих резерви на неправилности у пословању од стране државног ревизора – ДРИ. Таква пракса ипак није униформна, нити се може очекивати да ће се, имајући у виду капацитете и уобичајену динамику и обухват рада ДРИ, напредак на развоју ФУК (и ИП) моћи постићи очекујући мишљења ДРИ. У условима ограничених капацитета ДРИ потребно је размотрити и евентуалне могућности проширења обухвата екстерне ревизије у смислу захтевања мишљења о ИК у ЈП, а у додатку мишљењу о финансијским извештајима.

**Налаз 1. Неадекватним процесом, увођење и унапређење предвиђеног система ФУК помало је обесмишљено и доведено у питање.** Претерано развучен и неадекватно вођен процес увођења ФУК резултирали су разводњавањем идеје о ФУК и учинили упитним исправно окончање процеса. Неминовно се поставља питање да ли би можда било боље финансијску дисциплину унапредити на неки други начин.

**Препорука 1.** Финансијску дисциплину у ЈП потребно је унапређивати не *ad hoc* решењима, већ на системској основи. Стога се не сме доводити у питање опортуност развоја система ИК. Развој некаквог ФУК-у алтернативног (и/или паралелног) система ИК у предузећима био би несврхисходан и, у најмању руку, значајно отежан скромним кадровским капацитетима и знањима у ЈП. Иако је по природи ствари овај систем оријентисан на контролу трошења јавних средстава, у својој пуној форми такав систем омогућава генерално боље управљање и контролу свих прихода и расхода, имовине и обавеза ЈП, али и јачање одговорности директора и запослених у смеру правилности пословања (усклађености са законима) економичности, ефективности, ефикасности и јавности. Процес развоја система ИК неопходно је убрзати и боље контролисати.

**Налаз 2. У регулаторном оквиру за ФУК, који је начелно добар, недостају рокови и санкције.** Иако је се опредељење да се финансијска дисциплина у ЈП појача кроз регулаторни захтев за увођењем и развојем ФУК може оценити као позитивна, основни проблем регулативе представљају недостаци рокова за увођење и развој ФУК и непостојање одговарајућих санкција за неусклађеност са регулативом. Лабава регулатива, која је требало да обезбеди ефикасан и ефикасан процес увођења ФУК, јесте основни узрочник не тако доброг текућег стања ФУК у пословној пракси ЈП. Регулатива је, заправо, увођење и развој ИК препустила доброј вољи ЈП. Осим тога, регулатива је поистоветила ЈП и друге кориснике јавних средстава.

**Препорука 2.** Сугеришемо измену законске регулативе у правцу њеног поштравања. Законодавац мора бити свестан чињенице да се пословање ЈП у знатној мери разликује од пословања осталих корисника јавних средстава у смислу веће изложености инхерентним ризицима, тежег ускађивања са законима и прописима, слабијим мониторингом над радом менаџмента, комплекснијим рачуноводственим политикама и праксом финансијског извештавања и др. Системи ИК (и ИП) морали би, стога, да буду значајно развијенији и ефективнији у ЈП него у остатку јавног сектора. Најбоље би било постојеће правилнике о ФУК и ИП задржати за остатак јавног сектора, а за ЈП развити нову поштрвену регулативу. Алтернативно решење представља дорада постојећих правилника. У оба случаја, законска регулатива мора нормирати плански приступ за развој ФУК (који би требало да укључи и детаљне провере до сада неплански развијених елемената) и садржати јасне рокове за окончање процеса увођења, укључујући подрокове за дошење Акционих планова, оснивање

радних група и именовање руководиоца, као и адекватне санкције за неизвршавање ових активности.

**Налаз 3. Свест о користима система ФУК није довољно висока, као ни перцепција одговорности због изостанка активности или кашњења на њиховом развоју.** Директори ЈП углавном сматрају да је једина улога система ИК да их додатно контролишу и смање им флексибилност у руковођењу предузећима, и не виде да им ови системи могу помоћи у смањењу ризика у пословању и одговорности за евентуалне неправилности и неуспехе у пословању. Имајући у виду колико је времена прошло од тренутка када је обавеза о успостављању ФУК номинално прописана и како је процес увођења текао, не чуди ни чињеница да се нико не осећа одговорним за незадовољавајуће стање система ИК.

**Препорука 3.** Потребно је јачање свести о користима система ФУК, што је могуће постићи додатним обукама директора, руководиоца ФУК и чланова радних група од стране ЦЈХ. Сви директори ЈП морали би да прођу довољну детаљну обуку из ФУК. Осећај одговорности се у постојећим околностима може једино повећати јасним роковима и строгим санкцијама.

**Налаз 4. Нека предузећа немају довољне капацитете за окончање процеса увођења система ФУК, те би им требало помоћи.** Само трећина ЈП је мапирала пословне процесе. У нешто више од трећине предузећа нису отпочете ни активности на попису и опису пословних процеса и успостављању ИК у истима, узимајући у обзир најзначајније ризике. Управљање ризицима представља појединачно најслабију компоненту ИК и то, конкретно, процена ризика, сачињавање регистра ризика и доношење стратегије управљања ризицима (у смислу чл. 6 Правилника о ФУК).<sup>24</sup> Неадекватно управљање ризицима може се негативно одразити на друге компоненте ИК, конкретно на избор и имплементацију најефективнијих контролних активности и надзор и процену ИК, што додатно аргументује зашто је овој компоненти потребно посветити посебну пажњу. Права помоћ предузећима која су у заостатку је изостала. Коначно, и капацитети ЦЈХ изгледа да нису довољни да би се се обезбедило успешно окончање процеса увођења система ИК у ЈП и његов даљи развој.

**Препорука 4.** Предузећима која се суочавају са објективним потешкоћама у увођењу система услед недостатка кадровских капацитета, потребно је омогућити експлицитнију и правовремену помоћ са нивоа ЦЈХ. За ове сврхе, потребно је значајније ојачати капацитете ЦЈХ. Она би требало да предузећима која тренутно нису способна да сама изведу мапирање пословних процеса и успостављање ИК у пословним процесима у складу са најзначајнијим ризицима, понуди одговарајућу обуку. У случају да се процењује да капацитети ЦЈХ нису довољно велики и да се не могу проширити у разумном року, потребно је размотрити алтернативно решење које би се састојало у ангажовању консултаната од стране ЈП који би помогли идентификовање и процену ризика, сачињавање регистра ризика и стратегије управљања ризицима, мапирање пословних процеса и уградњу ИК у њих. Предузећима би требало омогућити да у годишњим програмима могу да буџетирају издатке за ове сврхе. Будући да су искуства предузећа са консултантима у овој области шаренолика, од користи би било да Министарство финансија припреми скраћену листу консултаната који имају довољан степен експертизе.

Истичући још једном да би помоћ ЈП требало првенствено фокусирати на управљање ризиком, те да ћемо налазе и препоруке за надзор над ИК размотрити касније код ИР, у наставку елаборирамо налазе и препоруке за преостале три компоненте система ИК.

*Контролно окружење.* Контролно окружење представља основу за развој других компоненти ИК. Без ефективног контролног окружења, и остале четири компоненте, ма колико биле квалитетне, не би резултирале ефективним системом ИК. Оно даје тон организацији тиме што утиче на свест људи о потреби контроле. Уколико топ менаџери

<sup>24</sup> Нека предузећа сматрају да на алтернативни начин она већ добро управљају ризицима и без система ФУК, а ми нисмо били у прилици да се уверимо у ефикасност таквог управљања.

верују да су контроле битне и други запослени у организацији ће то осећати и савесно поштовати предвиђене контроле.

**Налаз 4а.** Контролно окружење није довољно јако. Слабо су развијени критеријуми за утврђивање ефикасности кадровске политике, а евидентни су и проблеми са развојем и усвајањем кадровских политика и њиховим праћењем. Предузећа недовољно пажње посвећују анализи потреба за обукама из ФУК. Кодекси понашања у неким предузећима нису донети, док у осталим постоје проблеми са неадекватним развојем процедура које обезбеђују да су сви запослени упознати са кодексом или прописивањем обавезе поступања у складу са кодексом. Тренутно, појединачно најјачу карику контролног окружења у ЈП представља чињеница да су готово сва предузећа у потпуности уредила област потребних знања и вештина за свако радно место.

**Препорука 4а.** Ефективност ИК директно зависи од тога како појединци задужени за осмишљавање и надгледање контрола – менаџери и чланови надзорног одбора – преносе и испољавају свој интегритет и етичке вредности. Ефективност контрола не може бити већа од интегритета и етичких вредности датих појединаца. Осим тога, лични пример је веома битан. У вези са претходним, треба инсистирати да се у сваком ЈП донесу и примењују кодекси понашања, као и програми против превара, чиме би се запослени одвратили од непоштених, незаконитих и неетичких радњи, али и упутили на то како да поступе у случају да постану свесни постојања таквих радњи. Квалитет контролног окружења диктиран је и кадровском политиком тј. праксом људских ресурса (HR). На пример, пракса да се запошљавају најквалификованији појединци, с нагласком на образовању, претходном искуству и доказаном интегритету и етичком понашању, илуструје опредељење предузећа да ангажује компетентне и поуздане људе. Ови људи могу извршавати своје активности и без контрола, а с друге стране, ни бројне контроле неће спречити проблеме ако су запослени некомпетентни и непоштени. Осим привлачења квалитетних појединаца, успех предузећа диктиран је и могућностима да се ти појединци обуче и задрже. Стога подједнако важна питања представљају и праксе организације тренинга, семинара, оцењивања, напредовања и награђивања запослених. Потребно је инсистирати на развоју ефикасних кадровских политика у ЈП, укључујући развој критеријума за утврђивање њене ефикасности, и доследном праћењу кадровских политика. Требало би подстаћи и планирање и организовање екстерних и интерних обука из ФУК.

*Контролне активности.* Контролне активности представљају конкретне политике и поступке којима се реагује на ризике с којима се организација суочава и захваљујући којима се проверава да ли се и како одлуке менаџмента спроводе у дело. Тако нпр., основни постулат ефикасности ИК је да ниједна особа у организацији не би требало да обрађује све кораке једне трансакције – од почетка до краја (предлагање, одобравање, извршавање и евидентирање трансакција и чувања средстава). Поред раздвајања дужности, потребно је осигурати адекватно документовање, евидентирање и обраду података. Расположивост адекватне документације је од суштинске важности за исправан обухват трансакција, контролу средстава и евентуалне касније корекције уноса. Обрада информација се најчешће спроводи уз употребу ИТ система, а контроле у оквиру ИТ система требало би да онемогуће или ограниче недозвољен приступ програмима и подацима, надгледају коришћење апликација које могу изменити финансијске евиденције и сл. Битне су и физичке контроле које би требало да обезбеде физичку сигурност имовине и евиденција, јер, уколико се оставе незаштићеним, имовина може бити покрадена, а евиденције преправљене, украдене, изгубљене, оштећене или уништене. Коначно, контролне активности укључују и континуалне и пажљиве прегледе и анализе у циљу поређења стварних перформанси са планираним или перформансама из претходног периода; међусобног повезивања различитих група података, нпр., финансијских и нефинансијских; поређења интерних података са екстерним информацијама; провере перформанси по функцијама и сл.

**Налаз 4б.** Контролне активности тренутно нису довољно развијене. Због лоше ситуације са мапирањем пословних процеса, на коју смо раније скренули пажњу, постоје проблеми са расположившћу детаљних описа пословних процеса, укључујући ток документације, детаљим прописивањем процедура рада и оперативним упутствима за рад, раздвајањем дужности предлагања, одобравања, извршавања и евидентирања трансакција и ауторизацијом приступа подацима и евиденцији само овлашћеним лицима. Још је лошија ситуација са уграђеношћу интерних контрола у оперативна упутства за рад и са дефинисањем и применом процедура за праћење спровођења интерних контрола. Нека предузећа верују да су контролне активности које већ спроводе, а које су раније неплански развиле мимо ФУК, довољно ефикасне да обезбеде успешно пословање. Ипак, најчешће такве контроле нису довољно формализоване да би пружиле разумно уверавање да ће се циљеви организације остварити.

**Препорука 4б.** Успешан развој контролних активности подразумева њихов плански развој на бази мапирања пословних процеса и идентификовања и процене ризика у сваком од њих. Контролне активности требало би да постану део описа радног места сваког од запослених. Стога је, као што је раније сугерисано, потребно убрзати и окончати активности на мапирању пословних процеса и управљања ризиком, што ће представљати основу за то да се: 1) раније неплански развијене контролне активности преиспитају, 2) развију нове недостајуће контролне активности, а у складу са најважнијим ризицима, 3) ИК уграде у оперативна упутства за рад, 4) процедуре рада и оперативна упутства за рад учине доступним и обавезујућим за запослене; 5) дефинишу процедуре за праћење ИК. Напредак у овој области зависиће у доброј мери и од напретка у домену рада ИР, која би требало да да незаменљиву подршку у преиспитивању постојећих контролних активности и помоћи у осмишљавању побољшаних и нових контролних активности у процесима.

*Информације и комуникација.* За ефективно функционисање система ИК неопходни су развој и одржавање адекватног система информација и комуникација. Највећи утицај на систем информација и комуникација у ЈП тренутно има модел извештавања који је развило Министарство привреде, коме се ЈП повинују и углавном не развијају детаљније сопствена решења. Највећи број предузећа је изразио солидан степен задовољства са датим моделом извештавања, иако нека истичу да имају много детаљније извештаје, те да не виде превелику употребну вредност од кварталних извештаја за Министарство. Системи информација и комуникација у ЈП углавном омогућавају праћење остваривања утврђених циљева и спровођење надзора, а комуникација је таква да у солидној мери омогућава запосленима да добију информације неопходне за обављање посла. Везано за примену ИТ технологија у систему информација и комуникација, ситуација по предузећима је шаренолика, где нека раде на увођењу софистициране ИТ технологије (нпр., САП), док друга имају проблеме и са ИТ подршком за базичне процесе (нпр., програми за рачуноводство).

**Налаз 4в.** Подсистем информација и комуникација има одређене слабости. Нека предузећа се суочавају са ограничењима у информационим технологијама. Иако су подаци солидно заштићени од губитка, ситуација у погледу тестирања сигурности ИТ система је нешто лошија. Начелно је запосленима омогућено да пријаве евентуалне уочене неправилности и проблеме, али је лошија ситуација у погледу уређености процедуре како се те пријаве обрађују.

**Препорука 4в.** Напред дате препоруке за побољшање начина извештавања у ЈП релевантне су и на овом месту. Поред тога, у предузећима која се због ограничења са расположивом ИТ технологијом суочавају са проблемима информисања и комуникација, требало би омогућити да кроз годишње програме планирају додатне инвестиције у хардвер и софтвер. Потребно је извести тестирање сигурности ИТ система. Коначно, требало би и развити општи модел за процедуре пријаве

евентуалних неправилности и проблема који би свако ЈП могло да лако подеси својим специфичним околностима и успешно имплементира.

## НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ – ИР

Ефективност контрола се мења временом из разлога што запослени и менаџери могу да забораве или намерно престану да прате процедуре или буду немарни ако их нико не надгледа и не оцењује њихове перформансе. Стога је важно надгледати интерне контроле да би се утврдило да ли функционишу како је предвиђено и да ли је потребно учинити било какве измене. Надгледање се обавља или кроз континуиране активности надзора, које спроводи менаџмент, или кроз засебно оцењивање, које спроводи ИР. Дакле, у циљу одржавања ефективног система ИК, потребно је обезбедити детаљан надзор од стране довољног броја квалификованих и оснажених интерних ревизора. Они би о својим налазима у вези са евентуалним недостацима ИК и препорукама за њихово унапређење требало да обавештавају менаџмент и редовно извештавају Комисију за ревизију и НО. Осим тога, интерни ревизори утврђују да ли свака организациона целина јасно разуме своја задужења, да ли имају адекватан број квалификованих радника, да ли добро воде евиденције, да ли адекватно чувају готовину, залихе и друга средства и да ли складно сарађују с другим одељењима. Коначно, и поред извесних инхерентних ограничења ИР, интерни ревизори спречавају менаџмент у покушајима да заобиђе ИК.

**Сводни налаз.** Стање ИР у ЈП није на нивоу који може да обезбеди адекватно извршавање активности које би ова функција требало да обезбеди. ИР још увек није нормативно успостављена у свим ЈП. У половини предузећа није успостављена независна јединица за ИР, већ су ти послови поверени (једном) интерном ревизору. Укупан број запослених у ИР је релативно мали (укупно 47 извршиоца, од чега 24 у једном предузећу и само пет предузећа са више од три ревизора) и релативно мали број полазника похађа обуку за интерног ревизора код ЦЈХ. Будући да је у највећем броју предузећа ИР релативно скоро установљена, планиран је и изведен релативно мали број ревизија и дат релативно мали број препорука. Постоје и проблеми у вези са прихватањем и спровођењем препорука датих од стране интерних ревизора. Планирање ревизија, посебно стратешко, није задовољавајуће, због напред елаборираних проблема везаних за управљање ризиком. Екстерне оцене рада ИР нису вршене. Нека предузећа немају формирану Комисију за ревизију (ревизорски одбор).

**Налаз 1. Регулаторни оквир за ИР је недовољно јак да би осигурао обавезност ИР и повећање броја интерних ревизора у будућности.** Имајући у виду да је обавеза о успостављању ИР стара скоро 10 година, потпуно је неприхватљиво да она није још увек развијена у свим предузећима (иако је у неким предузећима уведена још 2007). Релативно велики број предузећа се одлучио на то да уместо службе ИР има само (једног) интерног ревизора, што у случају бар три предузећа није у складу са одредбом Правилника о ИР којом се захтева да предузећа са више од 250 запослених успоставе независне јединице за ИР (више од једног ревизора). Забрана новог запошљавања наводи се као један од важних препрека за развој ИР, али и за њено непостојање у предузећу у коме се још увек није приступило установљавању ИР. Један од значајних проблема са којим се суочавају предузећа је и то што их интерни ревизори напуштају и прелазе у приватни сектор, где су зараде веће.

**Препорука 1.** Као што је и напред указано, будући да се пословање ЈП у знатној мери разликује од пословања осталих корисника јавних средства, у смислу њихове веће изложености инхерентним ризицима, тежег усклађивања са законима и прописима, слабијих могућности мониторинга над радом менаџмента, комплекснијих рачуноводствених политика и праксе финансијског извештавања и др., ЈП морају имати развијеније и ефективније системе ИК, као и интерну ревизију од остатка јавног сектора. Поред прописивања рокова и санкција, императив измена постојеће регулативе или, још боље, развоја нове регулативе за ЈП је чвршће прописивање обавезности ИР и повећање броја интерних ревизора у ЈП. Почивање ИР на једном интерном ревизору у предузећима са мање од 250 запослених, најчешће значи да је



законска форма задовољена, али да капацитети ИР нису ни изблиза довољни за праву и ефективну ИР и поштовање Међународних стандарда интерне ревизије. Сугеришемо, стога, да се преиспита тренутно једини критеријум за обавезно оснивање независне јединице за ИР – 250 запослених, те да се минимални број интерних ревизора детерминише узимајући у обзир величину средстава, учешће буџетских средстава у укупним приходима и делатност и сложеност процеса у ЈП, тј. ризике пословања сваког ЈП. Тако би се онемогућила пракса установљења „про форма” ИР у циљу пуког задовољења законских захтева. Требало би размотрити и могућности да у изузетним ситуацијама предузећима буде омогућено да заједнички организују ИР или да ИР ангажују из аутсорсинга (што је номинално присутно као опција и данас, али предузећа нису могла да добију такву врсту сагласности). Осим тога, обезбеђењем већих капацитета за обуку у ЦЈХ, потребно је омогућити већи број полазника обуке и могућности стицања сертификата интерног ревизора. Потребно је уклонити забрану нових запошљавања у ЈП у случају интерних ревизора, али и спречити одлив запослених из ИР у ЈП. У том циљу, имајући у виду сложеност послова који обављају и ниво конкурентних зарада на овим пословима у приватном сектору, потребно је размотрити могућности бољег награђивања ИР.

**Налаз 2. Лоше организационо позиционирање, неадекватан надзор и одсуство екстерних оцена рада подривају квалитет ИР.** Предмет надзора од стране ИР морају бити и оне контроле које се односе на директора и менаџере, укључујући и оне које се односе на спречавање криминалних радњи, што није могуће ефективно постићи уколико интерни ревизори подносе своје извештаје директору предузећа, како је предвиђено постојећом регулативом. И поред вишегодишње законске обавезе, нека ЈП немају формиране Комисије за ревизију чија би улога требало да буде надзор над ИР. У неким ЈП ово је доводило до проблема у избору екстерног ревизора, који су у Писму менаџменту понекад и сугерисали да предузеће формира Комисију за ревизију. На другој страни, у неким предузећима која су имала Комисију за ревизију надлежности овог тела и сврха њеног постојања нису били довољно јасни. У неким предузећима у саставу Комисије била су искључиво лица запослена у предузећу. Иако је новим ЗОЈП јасно предвиђено да именовање чланова Комисије врши НО ЈП, није дефинисана процедура предлагања ових лица. Није јасно ни да ли и колику надокнаду могу да примају ова лица. Коначно, Комисији за ревизију нису додељене одговорности за именовање и разрешења руководиоца ИР (интерног ревизора), нити је надзор над ИР експлицитно наведен као функција овог тела. Коначно, осим у случају оних предузећа која су била одабрана од стране ДРИ, друге и праве екстерне провере рада ИР у ЈП нису вршене.

**Препорука 2.** Будући да је једна од важних улога ИР да надзире могућност заобилажења ИК од стране директора и извршних директора, потребно је, у складу са савременим тенденцијама, именовање и разрешење руководиоца ИР (интерног ревизора) и надзор над ИР доделити Комисији за ревизију. У истом циљу, ИР требало би да своје извештаје подноси на усвајање не директору, већ Комисији за ревизију (а она даље НО). Потребно је истаћи значај овог тела корпоративног управљања и инсистирати на његовом формирању. У том циљу, потребно је и разјаснити процедуру предлагања чланова Комисије за ревизију и прецизирати питање конкурентног нивоа надокнаде за рад ових лица. Будући да екстерни ревизори нису у обавези да узму у разматрање резултате рада интерних ревизора, нити да врше оцену њиховог рада, за сада су изостале екстерне провере рада ИР. ДРИ нема обавезу ни довољне капацитете да врши надзор над ИР у ЈП, стога је потребно што пре приступити екстерним проверама ИР на начин прописан регулативом.

**Налаз 3. Свест о улози и користима ИР није довољно висока – планира се и изводи мали број ревизија, мали је број датих препорука и оне се недоследно прихватају и спроводе.** Планиран је и изведен релативно мали број ревизија (укупан број ревизија је 18, а коначни извештаји су састављени за 13 ревизија) и дат је мали број препорука (највећи број датих препорука односи се на три предузећа). Мали број планираних и изведених ревизија и мали број датих препорука у највећем броју предузећа проузрокован је напред елаборираним разлозима (релативно скоро успостављене ИР и мали број интерних ревизора). Након коначних извештаја ИР, надлежни руководиоци у предузећима на које се односе ревизорски

налази и препоруке често не сачињавају планове извршења, нити се за препоруке у извештајима води евиденција са подацима за *follow-up*. У неким случајевима руководиоци на које се односе препоруке исте нису прихватили или нису спровели.<sup>25</sup> Предузећа са дужом традицијом ИП имају мање проблема са прихватањем и спровођењем препорука. Приметно је и непостојање упутстава која прописују радње које би требало предузети у случају уочавања недостатака у интерним контролама, као и упутстава за њихову примену у пракси и њихово ажурирање.

**Препорука 3.** Највећи део проблема у овој области разрешиће се спровођењем напред наведених препорука, а на бази чвршћег законског прописивања обавезе установљења ИП и јачања кадровских потенцијала ИП у ЈП, како у смислу броја извршилаца, тако и у смислу њихове обучености. Део решења тиче се и јачања независности ИП, у смислу промене тела коме интерни ревизори подносе своје извештаје. Иако је проток времена од великог значаја за схватање улоге ИП, што ће повећати и прихватање и спровођење њихових препорука, у међувремену је потребно појачати одговорност директора. Они морају да осигурају да извештаји ИП буду доступни запосленима и да руководиоцима на које се препоруке односе наложе прихватање препорука и поступање по истим, уз сачињавање планова извршења и обезбеђење података за *follow-up*. Потребно је и да менаџмент јасније дефинише које информације се користе за надзор над контролама и како се иницирају акције којима се уклањају недостаци у контролама. То укључује развој упутстава којима ће се ове акције прописати и развој процедура на бази којих ће се обезбедити примена таквих упутства и њихово редовно ажурирање. Интерни ревизори су показали велику спремност за размену мишљења и искустава са интерним ревизорима из других ЈП који имају дужу традицију и развијенију ИП, те препоручујемо Министарству привреде да у двомесечним интервалима омогући организацију таквих састанака.

## НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ – ЈАВНОСТ У РАДУ

**Сводни налаз.** Сагледавајући у којој мери су предузећа обезбедила предуслове за јавност у раду (транспарентност), размотрили смо два сета информација: 1) мандаторна – законски прописана обавезна обелодањивања и 2) добровољна обелодањивања. Стање у погледу мандаторних обелодањивања је незадовољавајуће, како у погледу броја, квалитета и садржаја информација које се законски захтевају од предузећа, тако и у погледу стања примене закона у пословној пракси. Област јавности у раду није довољно детаљно законски уређена. ЗОЈП 2016 није донео значајан напредак у том смислу, осим прописивања релативно благих санкција (казнених одредби) за неповиновање предузећа, које, интересантно, нису биле присутне у ЗОЈП 2012. У погледу добровољних обелодањивања, ситуација је шаренолика.

**Налаз 1. Недовољно снажна регулатива у погледу броја и природе информација које се мандаторно обелодањују, рокова за објављивање, органа који врше контролу обелодањивања и санкција за недостатак јавности у раду.** Иако су одредбе ЗОЈП из 2012. (које су фактички биле на снази у време нашег истраживања) релативно благе у погледу броја, садржаја и квалитета информација која су ЈП дужна да учине јавно расположивим, велики број предузећа их није задовољио. С друге стране, директори, чланови НО и други представници ЈП, готово су неподељени у ставу да су предузећа у потпуности задовољила законске одредбе. Разлог томе су вероватно чињеница да дата лица нису ни упозната са законским одредбама и садржајем интернет страница својих предузећа, као и чињеница да, по нашем најбољем сазнању, ниједно предузеће није трпело било какве санкције због необелодањивања ових информација. У тренутку нашег увида већ је била започела друга половина године, а једна трећина предузећа није на својим интернет страницама објавила Годишњи програм рада (оперативни план) за текућу годину. Као што је и указано у претходном делу студије, још је лошија ситуација у погледу расположивости кварталних извештаја о реализацији програма,

<sup>25</sup> Осим неприхватања неких препорука од стране непосредних руководиоца, један од разлога неизвршења препорука је чињеница да су оне дате на самом крају календарске године.

обелодањивања финансијских извештаја и извештаја независног ревизора, детаљних биографија чланова НО и директора ЈП.

**Препорука 1.** Област јавности у раду требало би уредити строжим законским одредбама. Сва предузећа располажу са интернет страницама и неопходном информационом подршком, те не постоји никакво оправдање за даље толерисање нетранспарентности у раду. Списак информација од значаја за јавност требало би да буде шири, а рокови и санкције за неповиновање регулативи прецизни и оштри. ЗОЈП из 2016. (чл. 71) оставио је могућност да Влада РС може утврдити и друге елементе пословања јавног предузећа који ће се објављивати, те би списак информација од значаја за јавност требало проширити и обавезом објављивања: статута предузећа, најважнијих финансијских и нефинансијских информација за претходне три године у виду прописаног табеларног приказа (*scorecard*), информација за кориснике услуга – потрошаче (цене, квалитет, услови кредитирања и сл.), извештаја државног ревизора, планова јавних набавки, прегледа склопљених уговора по основу јавних набавки за претходну годину, прегледа стања у поступцима јавне набавке који су у току и ажурних обавештења о избору најповољнијег понуђача или о поништавању јавне набавке, наративних годишњих извештаја о пословању, саставу Комисије за ревизију са детаљним биографијама чланова, извештаја о заштити животне средине, прегледа коришћених буџетских средстава у претходне три године, прегледа трошкова спонзорства и донација, прегледа релевантне законске и подзаконске легислативе којом се регулише рад предузећа, етичког кодекса, тј. кодекса понашања запослених, као и прегледа отворених конкурса за попуну радних места. У циљу уштеда у трошковима подизања транспарентности, упутно је размотрити јединствену (унифицирану) организацију делова сајта који садрже информације везане за јавност у раду за сва предузећа. За те сврхе могуће је обезбедити услуге консултаната који би развио једноставну, интуитивну и прикладну организацију и навигацију ове секције, да би се предузећима доставило већ готово решење у које би требало да уклопе своја документа. Министарство привреде требало би да појача надзор над ЈП у смислу праћења садржаја и динамике обелодањивања.

**Налаз 2. Одсутво подстицаја за добровољна обелодањивања.** ЗОЈП 2016 није предвидео обавезна обелодањивања упоредних информација за више година, иако је су такве информације веома важне за сврхе компаративног сагледавања трендова у финансијској позицији и успешности предузећа. Ипак, код већине предузећа могуће је пронаћи основне финансијске и нефинансијске информације за више година. Већина предузећа је објавила и своје статуте, планове јавних набавки за текућу годину, као и прегледе склопљених уговора по основу јавних набавки, прегледе стања у поступцима јавне набавке који су у току и ажурна обавештења о избору најповољнијег понуђача или о поништавању јавне набавке. Мали број предузећа је објавио и годишње извештаје о пословању који имају форму *Annual Reports*, тј. садрже и наративни део, а неколицина информаторе о раду. Од других информација, код само неколицине предузећа расположиви су и извештаји о заштити животне средине, информације о спонзорствима и донацијама које ЈП даје, релевантној законској и подзаконској легислативи којом се регулише рад предузећа, укључујући и правилнике о јавним набавкама, организацији и систематизацији послова, спонзорству и донацијама, поступку унутрашњег узбуњивања, етички кодекс (кодекс понашања запослених), пословник о раду НО, колективни уговор, конкурсе за попуну радних места, интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама и акциони план за спровођење антикорупцијских мера. У по једном случају обелодањени су и: политика квалитета, приручник за едукацију запослених о остваривању нулте толеранције на корупцију, извештај о приступу информацијама од јавног значаја, обавештење о начину и месту пријема рекламација потрошача и извештај о раду НО.

**Препорука 2.** Осим поштравања регулативе везане за обавезна обелодањивања, која би водила и повећању мандаторних обелодањивања, предузећа би требало подстаћи и на додатна добровољна обелодањивања. Поред информација наведених у претходном пасусу, добровољна обелодањивања могла би да обухвате информације о зарадама директора, руководиоца, чланова НО и Комисије за ревизију, додатна образложења комплексних области пословања и трансакција у које се предузеће упушта, извештаје регулаторних тела,

периодична саопштења за јавност о важним догађајима из пословне активности предузећа, често постављана питања (FAQ), преглед активности предузећа на повећању енергетске ефикасности, заштити животне средине, унапређењу квалитета производа и услуга, смањењу трошкова за кориснике и сл. Пожељно је размотрити опортуност именовања посебног лица које би било одговорно за обелодањивања, али и укупно информисање и комуницирање ЈП са окружењем.

## Закључак

Циљ истраживачког пројекта под називом „Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија” био је да се анализира и оцени стање корпоративног управљања у јавним предузећима у Србији. Корпоративно управљање је схваћено као скуп правила по којима функционишу унутрашња организација јавног предузећа, избор директора и чланова органа управљања, надзор државе као власника, систем планирања и извештавања и мерење постигнутих резултата јавних предузећа у циљу транспарентност њиховог рада. Као такво, оно представља један од основних предуслова трансформације и унапређења ефикасности, одговорности и транспарентности у раду јавних предузећа.

Истраживање је обхватило пет великих, међусобно повезаних и испреплетаних компоненти корпоративног управљања: законодавни оквир корпоративног управљања, планирање и контролу перформанси, квалитет управљачке структуре јавних предузећа, утицај државе на пословање јавних предузећа и њихова међусобна комуникација као и финансијску дисциплину и извештавање у јавним предузећима.

Методологија истраживања је укључила кабинетско и теренско истраживање. Кабинетско истраживање је вршено кроз прикупљање и обраду документације о јавним предузећима, литературе у свету и код нас на тему корпоративног управљања, закона и других аката и сл. Теренско истраживање је вршено на узорку од 15 јавних предузећа које је селектовало Министарство привреде. У тим предузећима вршени су полуструктурирани интервјуи са руководиоцима предузећа и њиховим сарадницима, реализоване су три фокус-групе и извршено је анкетирање чланова надзорних одбора тих предузећа. Обрађена је обимна документациона грађа, извршене су анализа и оцена резултата истраживања и донети су одговарајући закључци. Резултат је Студија у којој су презентирани: анализа корпоративног управљања у сваком појединачном предузећу из узрока, анализа корпоративног управљања по сваком од његових пет идентификованих компоненти, као и дискусија резултата истраживања.

Истраживање нивоа корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија показало је да је оно у почетним фазама развоја. Институционални оквир за корпоративно управљање је постављен у највећој мери, законодавни оквир и институције корпоративног управљања мање-више постоје и, поред својих мањкавости, обезбеђују основне услове за то да се корпоративно управљање спроводи у јавним предузећима у Србији. Међутим, оно што кочи развој и унапређење нивоа корпоративног управљања у јавним предузећима у Србији, јесте недостатак свести о важности овог процеса, знања у тој области, као и воље да се тај процес спроведе будући да он може да угрози интересе неких учесника. Последица тога јесте да се корпоративно управљање у јавним предузећима спроводи само у појединим својим компонентама, више формално него суштински, као и у неједнакој мери у различитим предузећима. Укупно узев, ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија је незадовољавајући с обзиром на важност тог процеса, прокламоване циљеве државе, време протекло од његовог иницирања и постављен институционални оквир. Последица тога јесте да управљање јавним предузећима није ефикасно, одговорно и транспарентно у мери у којој би могло и требало да буде.

У свакој од области корпоративног управљања која су била укључена у истраживање, идентификовани су проблеми, али и могућности и правци унапређења.

**Регулаторни оквир** корпоративног управљања јавним предузећима у Србији је постављен, али има одређених недостатака. На јавна предузећа у Србији се не примењују одредбе стандардног компанијског закона (Закона о привредним друштвима), већ су питања

корпоративног управљања регулисана посебним законима о јавним предузећима. У тренутку спровођења овог истраживања у примени су биле одредбе Закон о јавним предузећима из 2012., а предузећа су била у транзицији на нови Закон о јавним предузећима из 2016. Важан елемент регулативе корпоративног управљања представљала је и, из Закона о јавним предузећима из 2012. изведена, подзаконска регулатива избора директора јавних предузећа. Но, нису мањкавости Закона највећа баријера унапређењу корпоративног управљања, већ одсуство његове примене, па чак и његово непоштовање. Велики број јавних предузећа није ускладио своје пословање са свим одредбама Закона о јавним предузећима из 2012. године до данашњег дана. Неусклађеност са Законом је толерисана, а и сама Влада РС није у пуној мери поштовала закон који је донела. Закон о јавним предузећима из 2016. године је донео неке важне новине у корпоративном управљању, али ни он није без недостатака. Потребно је на други начин или пак прецизније прописати: надлежност надзорног одбора јавног предузећа, посебно у избору директора; услове за избор, као и сам процес избора чланова надзорног одбора; процес разрешења чланова надзорног одбора; позицију независног члана надзорног одбора као и члана из редова запослених; накнаду за рад у надзорном одбору; мандат, процес избора и разрешења чланова Комисије за ревизију у јавним предузећима; услове за избор, као и сам процес избора директора јавног предузећа; позицију извршних директора у јавним предузећима. С обзиром на искуство са Законом о јавним предузећима из 2012, највећа бојазан у вези са Законом из 2016. нису његови побројани недостаци, већ реална шанса да се ни он не поштује у потпуности.

Унапређење корпоративног управљања у области **утицаја државе на јавна предузећа** требало би тражити у разграничењу улоге државе као регулатора тржишта и њене улоге као власника предузећа која су тржишни учесници. Тиме би се смањио јаз у перцепцији јавности и других тржишних учесника, и перцепцији јавних предузећа у погледу улоге државе у пословању ових предузећа – да су ова предузећа „миљеници државе” и да су у повлашћеном положају у односу на остале тржишне учеснике, при чему јавна предузећа у свакодневном пословању осећају и бремене недовољно разјашњених односа и раздвојених улога државе као регулатора и државе као власника капитала.

Ефективност корпоративног управљања у доброј мери је предодређена структуром органа корпоративног управљања (бројност чланова, постојање комисија, независних чланова и др.), начином награђивања и начином разрешења чланова надзорног одбора. У сваком случају, унапређење корпоративног управљања јавним предузећима захтева ефикасније и моћније надзорне одборе. Важно је да јавна предузећа имају јаке одборе који могу да делују у интересу компанија и ефикасно надгледају менаџмент без претераног политичког уплитања. Професионалан, одговоран, конкурентан и обучен надзорни одбор може покренути велике промене у раду јавног предузећа. Верујући да је неопходно да се важне улоге надзорног одбора ставе у њихове руке, потребно је на другачији начин уредити важне елементе избора, компензација и разрешења директора. За случај да не постоји спремност да се избор директора додели надзорном одбору, потребно је у постојећем решењу уклонити нелогиčnosti у мерилима за именовање директора, прецизирати квалификације чланова Комисије за именовање, онемогућити учествовање чланова органа или функционера политичких странака у Комисији, утврдити услове којима се спречава сукоб интереса у односу на кандидате за директора и одговорност и санкције за чланове који прекрше предвиђену процедуру избора. Осим тога, потребно је унапред дефинисати и јавно обелоданити рокове за избор директора у сваком од јавних предузећа, са јасним санкцијама за одговорна лица у случају пробијања истих. У вези са условима и критеријумима за висину компензација за директоре, које би требало да одреди Влада, овакво решење било је предвиђено и према старом Закону о јавним предузећима из 2012, али влада за скоро четири године није донела овакав акт. Рок по новом Закону истиче почетком септембра 2016. године. Закон није предвидео критеријуме за оцену рада директора и праћење њихових перформанси, нити је то експлицитно дефинисана одговорност надзорног одбора. Стога је потребно бити посебно опрезан приликом дефинисања услова и критеријума за висину компензација и ангажовати стручњаке у тој области. Потребно је и прецизирати сам поступак разрешења директора.

Један од изражених проблема када је реч о комуникацији државе и јавних предузећа јесте временски геп у усвајању извештаја од стране министарства, као и нецентрализованост и неусмереност предузећа на релевантне државне органе. Као што смо аргументовали раније, досадашње искуство у раду посебног сектора у оквиру Министарства привреде које је задужено за надзор над радом ЈП (Сектор за контролу, надзор и управне послове у области јавних предузећа и привредних регистара), даје основа уверењу да постоји оправдана потреба за формирањем посебног „власничког тела” које ће се старати за извршавање власничких права државе у ЈП, именовањем и разрешењем чланова НО, лиценцирањем лица за чланове НО (укључујући и одржавање базе лиценцираних лица) и помоћи НО у стратешком вођењу ЈП. Ово тело требало би да има и централну улогу у одржавању редовне и ефективне комуникације са ЈП, имајући у виду да се на рад ЈП одражава више министарстава и других државних органа, као и да таква централизована јединица за комуникацију може да обавља и улогу сервиса ЈП у обезбеђењу ефикасније комуникације са различитим министарствима и другим државним органима.

У области **квалитета управљачке структуре**, истраживање је показало да су главне баријере унапређењу нивоа корпоративног управљања у суженој надлежности надзорних одбора јавних предузећа, процесу избора чланова надзорног одбора и директора јавних предузећа као и у одсуству њихове континуиране едукације. Процес избора чланова надзорних одбора јавних предузећа је сада неуређен и нетранспарентан, те као такав не обезбеђује избор компетентних и независних чланова надзорних одбора. Ови одбори сада немају ауторитет да бирају, награђују и смењују директоре јавних предузећа што би било потребно да би обављали своју улогу. Избор директора јавних предузећа, уместо надзорних одбора врши Владина Комисија чији је састав неадекватан и која то ради на основу недовољно јасних и поузданих мерила. Уместо тога, потребно је да се процес избора директора јавних предузећа повери њиховим надзорним одборима и то на основу јасних и поузданих мерила. Потребно је организовати континуирану едукацију чланова надзорних одбора, као и руководиоца јавних предузећа у областима менаџмента, финансија и корпоративног управљања.

**Планирање и контрола перформанси** су знатно унапређени од када је Министарство привреде предузело кораке на стандардизацији ових процеса у јавним предузећима, и то кроз прописивање процедуре, као и форме оперативних планова пословања и извештаја о пословању. Међутим, проблем представља то што се у јавним предузећима развија свест међу руководиоцима да се попуњавањем и достављањем стандардизованих образаца планова и извештаја завршава њихова обавеза у овом важном пословном процесу. Због тога се оперативни планови и извештаји о перформансама не користе у процесу управљања јавним предузећем од стране њихових руководиоца у мери у којој је то пожељно и потребно. Посебно је то изражено када је реч о контроли перформанси, где изостају анализе узрока одступања оствареног од планираног, као и корективне мере на основу те анализе. Проблем, такође, представља и претерана стандардизација планова и извештаја, па би се унапређење планирања и контроле перформанси могло постићи и модификовањем образаца планова и извештаја кроз остављање више простора за испољавање специфичности сваког предузећа понаособ. Такође, потребна је континуирана едукација руководиоца јавних предузећа у области планирања и контроле перформанси и њихове улоге у управљању предузећем.

**Финансијску дисциплину** у јавним предузећима требало би јачати не *ad hoc* решењима, већ на систематској основи – увођењем, развојем и сталним јачањем система интерних контрола и интерне ревизије. Тренутно систем интерних контрола има низ мањкавости. Иако постоје значајне разлике у стању финансијског управљања и контроле између појединих јавних предузећа, општи закључак је да стање и напредак у развоју финансијског управљања и контроле није задовољавајући. У већини јавних предузећа постоје значајна кашњења са почетним активностима на увођењу финансијског управљања и контроле, најчешће због тога што систем није успостављан плански, касни се са мапирањем пословних процеса и успостављањем интерних контрола у истим, узимајући у обзир најзначајније ризике, свест о користима финансијског управљања и контроле није довољно висока, као ни перцепција

одговорности због изостанка активности или кашњења на развоју финансијског управљања и контроле. Појединачно најслабију карику система интерних контрола представља област управљања ризицима. Унапређење стања система интерних контрола и финансијске дисциплине у ЈП може се остварити само паралелним активностима у више праваца: поштравањем законске регулативе, пре свега кроз дефинисање санкција за неизвршавање законских обавеза у овој области и прецизније дефинисање рокова за установљавање и развој финансијског управљања и контроле, подршком и едукацијом руководиоца и запослених у јавним предузећима у овој области, као и сталним притиском на руководство јавних предузећа у правцу развијања свести о неопходности финансијске контроле.

Стање интерне ревизије, такође, није задовољавајуће. О томе говоре следећи закључци: интерна ревизија још увек није нормативно успостављена у свим предузећима, у половини предузећа није успостављена независна јединица за интерну ревизију, већ су ти послови поверени (једном) интерном ревизору, укупан број запослених у интерној ревизији је релативно мали, релативно мали број полазника похађа обуку за интерну ревизију код централне јединице за хармонизацију, планирање ревизија, посебно стратешко, није задовољавајуће, планиран је и изведен релативно мали број ревизија и дат релативно мали број препорука, постоје проблеми у вези са прихватањем и спровођењем препорука датих од стране интерних ревизора, екстерне оцене рада интерне ревизије нису вршене, а преко половине предузећа нема формирану Комисију за ревизију. Унапређење стања интерне ревизије у јавним предузећима могуће је на основу предузимања више активности као што су: прописивање рокова за установљавање интерне ревизије и санкција за неизвршавање ове обавезе, регулисање интерне ревизије у јавним предузећима посебним, издвојеним прописима у односу на оне који се примењују на остале кориснике јавних средстава, јачањем кадровских потенцијала интерне ревизије у јавним предузећима, како у смислу броја извршилаца, тако и у смислу њихове обучености, јачање свести о значају овог тела корпоративног управљања, разјашњење процедуре предлагања чланова Комисије за ревизију и додељивање Комисији ауторитета за именовање и разрешење руководиоца интерне ревизије и усвајање Извештаја интерних ревизора (уместо директора предузећа).

У области **јавности у раду**, иако су законске одредбе релативно благе у погледу броја, садржаја и квалитета информација која су јавна предузећа дужна да учине јавно расположивим, велики број предузећа није задовољио законске обавезе. Област јавности у раду потребно је уредити строжим законским одредбама. Сва предузећа располажу са интернет страницама и неопходном информационом подршком, те не постоји никакво оправдање за даље толерисање нетранспарентности у раду. Списак информација од значаја за јавност требало би да буде шири, а рокови и санкције за неповиновање регулативи прецизни и оштри.



## Листа референци

1. Aivazian, V., Ge, Y., Qiu, J. (2005) Can Corporatization Improve the Performance of State-Owned Enterprises even without Privatization?, *Journal of Corporate Finance*, 11 (5), 791-808.
2. Colley et al. (2003) *Corporate Governance*, New Delhi: Tata McGraw Hill .
3. Fama , E. F. and M. C. Jensen (1983). "Separation of Ownership and Control." *Journal of Law and Economics* 26 (2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution): 301-325.
4. OECD (1999) *Principles of Corporate Governance*,
5. OECD (2004) *Principles of Corporate Governance*,
6. OECD (2005) *Guidelines on Corporate Governance of Government-Owned Enterprises*.
7. Omran, M. (2004) The Performance of State-Owned Enterprises and Newly Privatized Firms: Does Privatization Really Matter?, *World Development* Vol. 32, No. 6, pp. 1019–1041.
8. Тодоровић, М., Вучковић Милутиновић С. (2015), Ревизија, Економски факултет у Београду.
9. Vagliasindi, M. (2008) The Effectiveness of Boards of Directors of State Owned Enterprises in Developing Countries (March 1, 2008). World Bank Policy Research Working Paper Series. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1149082>
10. Закон о јавним предузећима („Сл. гласник РС” 2012);
11. Закон о јавним предузећима („Сл. гласник РС” 2016);
12. Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија („Сл. гласник РС” 102/2013);
13. Закон о буџету Републике Србије за 2016. годину („Сл. гласник РС” 103/2015);
14. Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС” 103/2015);
15. Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Сл. гласник РС” 18/2016)
16. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. Гласник РС” 99/2011 и 106/2013);
17. Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (“Сл. Гласник РС” 99/2011 и 106/2013);
18. Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору („Сл. Гласник РС” 82/2007);
19. Закон о рачуноводству („Сл. гласник РС” 62/2013);
20. Закон о ревизији („Сл. гласник РС” 62/2013).
21. Програм економских реформи за период од 2016. до 2018. године, доступно на адреси: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP%202016%20-%202018%20SRB.pdf>
22. Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија („Сл. гласник РС” 102/2013);
23. ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2016. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2017. И 2018. ГОДИНУ, доступно на адреси: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Fiskalna%20strategija%20za%202016%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202017%20i%202018%20godinu.pdf>
24. Сектор за контролу и надзор јавних предузећа, <http://www.privreda.gov.rs/ministarstvo/sektori/sektor-za-kontrolu-i-nadzor-javnih-preduzeca/>

## Прилози

### Прилог 1. Питања за интервју са директорима јавних предузећа

Поштовани,

Министарство привреде је у сарадњи са Економским факултетом и Фондацијом за развој економске науке покренуло истраживачки пројекат на тему „Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија”. Главни циљ истраживања је свеобухватно и упоредно сагледавање стања корпоративног управљања у јавним предузећима и друштвима капитала на која се примењује Закон о јавним предузећима, утврђивање степена знања и вештина везаних за корпоративно управљање, као и утврђивање препорука за наставак процеса увођења корпоративног управљања.

Веома важан део истраживања обухвата прикупљање сазнања о ставовима о корпоративном управљању које имају директори јавних предузећа и друштава капитала на која се примењује Закон о јавним предузећима. Како бисмо о томе сазнали, обавићемо интервју са директорима. У наставку су оквирна питања о којима ћемо разговарати.

Хвала Вам на сарадњи.

#### 1. Оперативно планирање

- Да ли у предузећу постоји Оперативни план пословања (Годишњи програм/план пословања, краткорочни програм/план, пословни план, бизнис план или слично) за 2015. или 2016. годину?
  - Квалитет и карактеристике Оперативног плана.
  - Ко су учесници у процесу доношења Оперативног плана и колики је њихов утицај?
  - Карактеристике процеса доношења Оперативног плана.
  - Спровођење Оперативног плана и испуњавање циљева постављених у оперативним плановима у последње три године.

#### 2. Контрола перформанси

- Да ли се у предузећу обавља редовна и систематична контрола перформанси (пословних резултата) кроз састављање, доношење и коришћење Извештаја о пословању?
- Ко су учесници у процесу контроле перформанси предузећа (састављање, доношење и коришћење Извештаја о пословању) и колики је њихов утицај?
- Ко разматра и усваја Извештај о пословању унутар предузећа и какав је њихов утицај?
- Како оцењујете квалитет Извештаја о пословању?
- Како оцењујете карактеристике процеса припреме и доношења Извештаја о пословању?

#### 3. Компетентност руководиоца за корпоративно управљање

- Шта је, по Вашем мишљењу, корпоративно управљање?
- Какав је значај корпоративног управљања за успешан рад директора јавног предузећа?
- Шта је, по Вашем мишљењу, важно за избор директора јавног предузећа?
- Шта су главне препреке увођењу корпоративног управљања у јавним предузећима?

#### 4. Механизам комуникације и утицаја државних органа на јавна предузећа

- Комуникација државних органа и јавних предузећа: канали, методи, динамика, формализација.
- Субјекти утицаја државе на јавна предузећа (министарства, агенције, управе, секретаријати итд.).
- Квалитет доприноса државних органа управљању јавним предузећима.
- Квалитет извештаја јавних предузећа државним органима.

#### 5. Систем интерне контроле и финансијска дисциплина

- Управљање ризицима.
- Јавност у раду.
- Интерна ревизија – методи, учесници и карактеристике процеса.
- Улога екстерног ревизора.
- План јавних набавки.
- Улога ДРИ.

## Прилог 2. Упитник за чланове НО ЈП

Министарство привреде је у сарадњи са Економским факултетом и Фондацијом за развој економске науке покренуло истраживачки пројекат на тему „Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија“. Главни циљ истраживања је свеобухватно и упоредно сагледавање стања корпоративног управљања у јавним предузећима и друштвима капитала на која се примењује Закон о јавним предузећима, утврђивање степена знања и вештина везаних за корпоративно управљање, као и утврђивање препорука за наставак процеса увођења корпоративног управљања.

Веома важан део истраживања обухвата прикупљање сазнања о ставовима о корпоративном управљању које имају чланови НО ЈП и друштава капитала на која се примењује Закон о јавним предузећима. У том циљу, припремили смо Упитник, коме можете приступити путем линка:

<https://docs.google.com/forms/d/17InfcWQULOcQy0LyUse2qelxpsZh99WfucSj1eQYb8/viewform>

Молимо Вас да Упитник попуните до 18. 7. 2016.

Хвала Вам на сарадњи.

1. Име и презиме \*
2. Назив предузећа \*
3. Основ чланства \*
4. Број година радног искуства \*  
0-5 година      5-10 година      10 и више година
5. Број година на позицији члана НО у датом предузећу \*  
0-1 година      1-2 године      2-3 године      3-4 године      4 и више година
6. Предузеће или институција у којој сте запослени \*
7. Шта најбоље описује Вашу формалну едукацију и квалификације? \*
  - a. стручњак за финансије
  - b. економиста, али не за финансије
  - c. правник
  - d. инжењер у области делатности ЈП
  - e. друго
8. Приликом усвајања Годишњег програма пословања на располагању ми је довољно релевантних и правовремених информација. \*  

Уопште се не слажем    1      2      3      4      5      У потпуности се слажем
9. Чланови надзорног одбора су у позицији да ефективно и ваљано контролишу перформансе (пословне резултате) менаџмента и предузећа током године и по основу завршних финансијских извешатаја. \*  

Уопште се не слажем    1      2      3      4      5      У потпуности се слажем
- 10а. Тренутна регулатива процеса избора директора јавних предузећа је таква да је тај процес транспарантан. \*  

Уопште се не слажем    1      2      3      4      5      У потпуности се слажем
- 10б. Тренутна регулатива процеса избора директора јавних предузећа је таква да је тај процес уређен јасним процедурама. \*  

Уопште се не слажем    1      2      3      4      5      У потпуности се слажем

10ц. Тренутна регулатива процеса избора директора јавних предузећа је таква да је тај процес фер према свим кандидатима. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

10д. Тренутна регулатива процеса избора директора јавних предузећа је таква да је тај процес ефикасан, тако да гарантује избор најбољег кандидата. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

11. Да ли сматрате да би за разлику од тренутне регулативе, избор директора предузећа требало да врши НО? \*

Да  
Не

12. Да ли сматрате да НО треба да има право да разреши дужности директора уколико сматра да не поступа у складу са најбољим интересима предузећа? \*

Да  
Не

13а. Тренутна регулатива избора чланова НО је таква да обезбеђује да на те позиције буду изабрани прави људи: процес је транспарентан. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

13б. Тренутна регулатива избора чланова НО је таква да обезбеђује да на те позиције буду изабрани прави људи: процес је уређен јасним процедурама. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

13ц. Тренутна регулатива избора чланова НО је таква да обезбеђује да на те позиције буду изабрани прави људи: прави људи врше номиновање и избор чланова НО. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

13д. Тренутна регулатива избора чланова НО је таква да обезбеђује да на те позиције буду изабрани прави људи: у процесу је обезбеђен фер третман свих потенцијалних кандидата. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

14. Оцените степен Вашег познавања области корпоративног управљања. \*

Уопште не познајем област корпоративног управљања

1 2 3 4 5

У потпуности познајем област корпоративног управљања

15. Да ли сте у досадашњем формалном образовању или кроз додатне тренинге били у прилици да се едукујете у области корпоративног управљања? \*

Да  
Не

16. Важно је да члан НО буде експерт за делатност јавног предузећа - да има формално образовање из те области или/и претходно радно искуство у њој. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

17а. Да ли су приликом Вашег избора у НО проверавана Ваша знања из области делатности за чије је обављање ЈП основано? \*

Да  
Не

17б. Да ли су приликом Вашег избора у НО проверавана Ваша познавања прописа којима се уређује правни положај ЈП и начин обављања делатности од општег интереса? \*

Да  
Не

17ц. Да ли су приликом Вашег избора у НО провераване Ваше вештине аналитичког резонувања и логичког закључивања? \*

Да  
Не

18а. Шта је по Вашем мишљењу важно за избор чланова НО јавног предузећа ?- Да је стручњак у једној или више области у којој ЈП послује. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

18б. Шта је по Вашем мишљењу важно за избор чланова НО јавног предузећа ?-Да има добре политичке позиције. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

18ц. Шта је по Вашем мишљењу важно за избор чланова НО јавног предузећа ?-Да има изражене способности стратешког планирања и управљања. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

18д. Шта је по Вашем мишљењу важно за избор чланова НО јавног предузећа?-Да има изражене способности управљања ресурсима. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

19. Да ли имате утисак да је ниво одговорности коју као члан НО имате несразмеран нивоу Вашег реалног утицаја на пословање предузећа? \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

20. Да ли имате утисак да је ниво одговорности коју као члан НО имате несразмеран нивоу накнаде коју примате? \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

21а. Главна препрека унапређењу (и увођењу) корпоративног управљања у јавним предузећима је неадекватан Закон о јавним предузећима. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

21б. Главна препрека унапређењу (и увођењу) корпоративног управљања у јавним предузећима је непостајање или неадекватност подзаконских аката којима се уређује ова област. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

21ц. Главна препрека унапређењу (и увођењу) корпоративног управљања у јавним предузећима јесу недовољне компетенције унутар министарстава која су надлежна за јавна предузећа. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

21д. Главна препрека унапређењу (и увођењу) корпоративног управљања у јавним предузећима је недостатак воље и компетенција чланова надзорног одбора. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

21е. Главна препрека унапређењу (и увођењу) корпоративног управљања у јавним предузећима је недостатак воље и компетенција директора јавних предузећа. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

21ф. Главна препрека унапређењу (и увођењу) корпоративног управљања у јавним предузећима је недостатак политичке воље. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

21г. Главна препрека унапређењу (и увођењу) корпоративног управљања у јавним предузећима је актуелна економска ситуација. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

22. Не постоји оправдана потреба да се област корпоративног управљања јавним предузећима везана за избор чланова НО и директора јавних предузећа уређује на посебан начин - Законом о јавним предузећима, већ и на та предузећа треба примењивати одредбе Закона о привредним друштвима. \*

Да  
Не

23. Предузеће је задовољило све законске одредбе о јавности у раду прописане Законом о јавним предузећима. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

24. Постојећа регулатива јавности у раду сходно Закону о јавним предузећима није довољно строга да обезбеди заинтересованим грађанима и осталим стејхолдерима ваљан и детаљан увид у важне аспекте пословања јавних предузећа. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

25. Предузеће је успело да развије систем интерних контрола задовољавајућег квалитета, како је и прописано захтевима Правилника о финансијском управљању и контроли - ФУК. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

26. Директор предузећа, као лице одговорно за успостављање ФУК и интерне ревизије, није довољно посвећен овим питањима. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

27. Интерне контроле и интерна ревизија у предузећу су довољно ефективне да могу да одврате запослене, руководиоце и директора предузећа од чињења евентуалних преварних (криминалних) радњи. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

28. У предузећу је омогућено да запослени или екстерна лица могу лако и анонимно да изврше дојаву своје сумње у чињење крађа и других преварних (криминалних) радњи од стране запослених, руководилаца и директора предузећа. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

29. Забринут сам да због неефективности система интерних контрола и слабе интерне ревизије у предузећу може доћи до неправилности у пословању што ће произвести моју личну одговорност за ствари на које нисам могао да утичем. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

30. Задовољан сам Кодексом понашања запослених који смо донели у предузећу, процедурама које обезбеђују да су сви запослени упознати са Кодексом и да су у обавези да се понашају у складу са истим, као и санкцијама за кршење Кодекса. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

31. Резултати рада интерне ревизије и њихови извештаји радо су прихваћени од стране директора јавног предузећа и руководилаца на које се односе препоруке у извештајима и значајно доприносе унапређењу интерних контрола и целокупног пословања предузећа. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

32. Члановима надзорног одбора резултати рада интерне ревизије (идентификација проблема у интерним контролама и препоруке за отклањање истих) значајно помажу да смање своју забринутост због личне одговорности за одлуке које доносе. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

33. Корист од интерне ревизије за НО била би свакако већа ако би интерна ревизија проширила свој обухват и у току године извела већи број ревизија. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

34. Интерни ревизори у предузећу су довољно компетентни. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

35. Ефективност интерне ревизије директно зависи од тога да ли им је омогућена независност у раду. Интерним ревизорима у нашем предузећу је омогућено да спроводе ревизију тако да не морају да брину да ли ће им због њихових налаза бити смањене плате или ће бити отпуштени. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем

36. Служба интерне ревизије у предузећу требало би да има већи број ревизора. \*

Уопште се не слажем 1 2 3 4 5 У потпуности се слажем



37. Потенцијални проблеми у пословању и неиспуњавање циљева могу се превенирати ако се интерне контроле и интерна ревизија фокусирају на најризичније области. Процес идентификације и процене ризика и развоја контрола спрам ризика, развој стратегија за управљање ризиком и управљање ризицима уопште добро су постављени у нашем предузећу.

\*

Уопште се не слажем 1      2      3      4      5      У потпуности се слажем

38. Чињеница да екстерни (независни) ревизиори кроз своје извештаје и мишљења о финансијским извештајима и Писмо руководству врше својеврсну додатну контролу пословања предузећа помаже ми да се конформније осећам и мање бринем о личној одговорности коју имам као члан надзорног одбора. \*

Уопште се не слажем 1      2      3      4      5      У потпуности се слажем

39. Чињеница да државни ревизори (ДРИ) кроз своје извештаје и мишљења о финансијским извештајима и правилности пословања предузећа врше својеврсну додатну контролу пословања предузећа помаже ми да се конформније осећам и мање бринем о личној одговорности коју имам као члан надзорног одбора \*

Уопште се не слажем 1      2      3      4      5      У потпуности се слажем

40. Резултати рада Комисије за ревизију (ревизијског одбора) значајно олакшавају рад НО. \*

Уопште се не слажем 1      2      3      4      5      У потпуности се слажем