



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

Sažetak i ključni nalazi

**Transparentnost Srbija**

**Novembar 2019**

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

Indeks transparentnosti javnih preduzeća i preduzeća u državnom vlasništvu (PETRA<sup>1</sup> 2019 - Public Enterprises Transparency Index 2019) predstavlja ocenjivanje i rangiranje preduzeća na republičkom i lokalnom nivou, na osnovu 37 indikatora. Istraživanje obuhvata i analizu zakonskog okvira (u prvom redu Zakona o javnim preduzećima), realizacije obaveze usvajanja podzakonskih akata i stvaranje uslova za profesionalizaciju upravljanja javnim preduzećima.

Projekat je realizovan u saradnji sa Transparency International Češke Republike, gde je urađena istovetna analiza i rangiranje po istovetnim indikatorima, pa je moguće uporediti transparentnost preduzeća u dve zemlje. S obzirom na to da su u uzorku i javna preduzeća na lokalnom nivou, moguća su poređenja, ne samo između dve zemlje, već i unutar zemlje - JP i preduzeća u državnom vlasništvu međusobno ili preduzeća iz istih sektora, u raznim gradovima, međusobno.

Indikatori, njih 37, podeljeni su u četiri kateogrije - Položaj preduzeća, Poslovanje, Procedure i Dostupnost podataka. Podaci su prikupljeni sa sajtova preduzeća i zahtevima za slobodan pristup informacijama. Nakon prikupljanja podataka, rezultati su verifikovani, sva preduzeća su dobila priliku da ukažu ukoliko je neki od traženih podataka dostupan, ali ga istraživači nisu pronašli, a potom je sačinjena konačna tabela.

U Srbiji je urađena i posebna analiza koja se tiče profesionalizacije upravljanja javnim preduzećima, kao jednim od ključnih pitanja koja je trebalo da reše oba Zakona o JP, iz 2012. i 2016. godine, i jednim od važnih, ako ne i glavnih obećanja u izbornim kampanjama u prethodnih desetak godina. Utvrđeno je da za sedam godina od usvajanja prethodnog Zakona o JP, pa do danas, a u međuvremenu je usvojen novi Zakon, nisu usvojeni akti koji bi regulisali nagrađivanje profesionalnog menadžmenta za ostvarene rezultate i akt koji bi regulisao edukaciju članova nadzornog odbora u oblasti korporativnog upravljanja.

Posebno brine činjenica da Ministarstvo privrede i Vlada Srbije nisu odgovorili na zahteve da dostave podzakonske akte, ako su usvojeni ili informacije u kojoj je fazi izrada ili usvajanje tih akata, kao i dokumenata čija je izrada trebalo da predstoji usvajanju podzakonskih akata<sup>2</sup>.

U okviru istraživanja proveravano je da li su rukovodioci i pored toga što akti nisu usvojeni dobijali stimulacije i da li je bilo obuka, što je detaljnije obrađeno u poglavlju "Profesionalizacija upravljanja u praksi".

---

<sup>1</sup> Oficijalna skraćena, jeste SAMET - SOE (State Owned Enterprises) and MOE (Municipalities Owned Enterprises) Transparency Index

<sup>2</sup> Za usvajanje podzakonskih akata TS se interesovala i u junu 2017. godine i tada smo dobili odgovor Ministarstva privrede (broj 3-00-103/2017-02 od 5. jula 2017.) u kome se navodi da će podzakonski akti biti usvojeni **nakon što se izrade Smernice za unapređenje i jačanje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima**, te da će Smernice biti izrađene po završetku izrade **Studije korporativnog upravljanja** na kojoj se, prema toj informaciji, u tom trenutku radilo u saradnji sa Međunarodnom finansijskom korporacijom.

## Nalazi

Preduzeća<sup>3</sup>, njih 40, rangirana su po procentima od maksimalnog broja poena (0-100%), ali su svrstana i u pet kategorija - potpuno transparentna (81-100%), uglavnom transparentna (61-80,9%), delimično transparentna (41-60,9%), uglavnom netransparentna (21-40,9%) i netransparentna (0-20,9%).

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

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

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

3

Najbolje rangirana preduzeća u Srbiji su Srbijavode i Toplana Šabac<sup>4</sup>. U kategoriji "Uglavnom transparentna" nalaze se još Srbijakargo, Vodovod Subotica, Vodovod i kanalizacija Kragujevac, Emisiona tehnika i veze, Transnafta, Putevi Srbija, Beogradski vodovod i kanalizacija, Elektroprivreda Srbije i JKP Šumadija Kragujevac.

Najlošije su rangirani, u kategoriji "Netransparentni" MB namenska koja ima ocenu 0% (preduzeće nema funkcionalnu stranicu sajta na srpskom, nije odgovorilo na zahteve za pristup informacijama), Komstan Trstenik, Gradska toplana Kruševac, Aerodromi Srbija, JKP Naš dom Požega, Novi dom Vranje, JP NP Kopaonik, Vodovod Vranje i Vodovod Zaječar.

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

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

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

O nivou transparentnosti govore i odgovori preduzeća na zahteve za slobodan pristup informacijama. U okviru istraživanja za procenu indikatora poslata su po dva zahteva - jedan se odnosio na dokumente koji potvrđuju da je izvršena javna nabavka (slučajno odabrana JN koju je dotično preduzeće sprovelo), a drugi je sadržavao pitanje u vezi sa sedam indikatora. Na oba zahteva odgovorilo je samo 13 od 40 preduzeća iz uzorka:

Odgovori na zahteve	Odgovorili na oba	Odgovorili na jedan	Nisu odgovorili ni na jedan
Republička	3	7	5
Lokalna	10	9	6
Ukupno	13	16	11

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

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

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

S druge strane, nijedno preduzeće iz uzorka u Češkoj nije imalo objavljen finansijski plan, godišnji plan rada, troškove reprezentacije ili troškove za sponzorstva. U Srbiji su ovo obaveze propisane Zakonom o javnim preduzećima i, iako je relativno visok broj preduzeća koje ove obaveze ispunjavaju, brine što uopšte postoje ona koja direktno krše zakon, a njihov broj u ovim oblastima varira između 25 i 32,5%.

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

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



## Preporuke (izbor)

- Izmenama Zakona o javnim preduzećima bi trebalo **ograničiti trajanje „v. d. stanja“**, određivanjem maksimalnog vremena koje sme da protekne između razrešenja direktora i okončanja konkursa za izbor novog;
- Izmenama Zakona o javnim preduzećima treba predvideti obavezu da se **svi podaci koji su od značaja** za ocenu zakonitosti procesa izbora direktora i utemeljenosti odluke o izboru **učine javnim**, kako na sajtu javnog preduzeća, tako i na sajtu osnivača. I pre promene Zakona, treba uspostaviti ovu praksu;
- Vlada, drugi osnivači javnih preduzeća, resorna ministarstva, kao i Vladina Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu treba da utiču na to da **sva javna preduzeća naprave internet prezentacije, da na njima objave sve obavezne podatke** iz Zakona o javnim preduzećima, ali i druge informacije potrebne korisnicima njihovih usluga, i to **u obliku koji omogućava pretragu i kopiranje prema potrebama korisnika** (mašinska čitljivost);
- Propisati obavezu da se u **tabelarni pregled** periodičnih izvšetaja JP **uvrste podaci o potraživanjima, najvećim dužnicima, aktuelnim modelima naplate, utuženjima** i slično;
- Bilo bi korisno da Ministarstvo privrede/Vlade, odnosno tela na drugim nivoima vlasti, **objave na jednom mestu podatke za sva javna preduzeća** iz svoje nadležnosti (ili linkove koji vode ka njihovim sajtovima), podatke o razmatranju izveštaja o radu (pojedinačno), podatke o sprovođenju konkursa, podatke koji dokazuju ispunjenost uslova za članstvo u nadzornim odborima itd. (primeri ove prakse već postoje u nekim gradovima).
- Urediti **detaljnije i doslednije odnose javnih preduzeća sa medijima i oglašavanje u medijima**, u okviru izmena Zakona o javnim nabavkama, Zakona o javnim preduzećima, medijskih propisa, Zakona o oglašavanju ili u okviru posebnog zakona koji bi uredio oglašavanje javnog sektora;
- Propisati **obavezu raspisivanja javnog konkursa za zapošljavanje** u javnim preduzećima

## Aneksi

### Aneks br.1 Prosečni rezultat po indikatoru

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

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



## Aneks 2. Konačni rezultat JP

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

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

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

Ocene su osenčene bojom u skladu sa kategorijama transparentnosti:

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