
**ОЦЕНА НИВОА КОРПОРАТИВНОГ
УПРАВЉАЊА У ЛОКАЛНИМ ЈАВНИМ
ПРЕДУЗЕЋИМА КОРИШЋЕЊЕМ
SCORECARD METODE**

- налази и препоруке -

РЕЛОФ2 тим

Београд

новембар 2019. године

Садржај

1. Увод	3
2. Методологија	4
2.1. Дефиниција scorecard методе	4
2.2. Методолошки оквир спроведеног истраживања	6
3. Налази анализе нивоа корпоративног управљања у локалним јавним предузећима	8
3.1. Постојање и посвећеност принципима корпоративног управљања	9
3.2. Локална самоуправа - оснивач	11
3.3. Надзорни одбор	12
3.4. Извршни органи локалних јавних предузећа	12
3.5. Надзор, контрола и екстерна ревизија	13
3.6. Транспарентност и јавност пословања	15
4. Студија случаја – Јавно комунално предузеће Параћин	16
5. Препоруке за даља унапређења стања по основу спроведене анализе	18
5.1. Постојање и посвећеност принципима корпоративног управљања	18
5.2. Локална самоуправа као оснивач	18
5.3. Надзорни одбор	18
5.4. Надзор, контрола и екстерна ревизија	19
5.5. Транспарентност и јавност пословања локалних јавних предузећа	19
6. Закључак	20

1. Увод

Након успешне имплементације прве фазе пројекта Реформа локалних финансија у Србији, која се завршила у јануару 2019. године, Швајцарски секретаријат за економске послове (СЕКО) је одобрио наставак истог пројекта кроз другу фазу, сада под називом Реформа локалних финансија II у Србији (РЕЛОФ2). РЕЛОФ2 траје од 01. фебруара 2019. године до 31. јануара 2023. године и одвија се у два циклуса (2019/20. и 2021/22. године). Фокус пројекта је подршка локалним самоуправама у примени принципа доброг управљања ризицима и учинцима кроз свеобухватну унутрашњу контролу и адекватно управљање јавним финансијама.

РЕЛОФ2 се реализује кроз следеће четири компоненте:

- **Компонента 1** - Увођење или унапређење система финансијског управљања и контроле на локалном нивоу;
- **Компонента 2** - Увођење или унапређење функције интерне ревизије на локалном нивоу;
- **Компонента 3** - Унапређење надзора над фискалним ризицима које генеришу локална јавна предузећа;
- **Компонента 4** - Развој иновативних активности на управљању јавним финансијама на локалном нивоу.

У оквиру треће компоненте, пројекат РЕЛОФ2 пружа подршку јединицама локалне самоуправе које су се определиле за учешће у овој активности и њиховим јавним предузећима. Јединице локалне самоуправе укључене у пројектне активности су: Ужице, Сремска Митровица, Параћин, Књажевац, Осечина, Шид, Лајковац, Крагујевац, Аранђеловац, Топола, Баточина, Трстеник, Варварин, Врњачка Бања, Алексинац, Ражањ и Сокобања.

У циљу анализе почетног стања, идентификације недостатка и генерисања прецизних и специфичних активности за јачање сваке јединице локалне самоуправе и њихових јавних предузећа, пројекат РЕЛОФ2 је извршио **процену нивоа корпоративног управљања у локалним јавним предузећима коришћењем *scorecard* методе.**

У складу са тим циљем, сврха овог извештаја јесте обједињавање и истицање најбитнијих налаза поменутог мерења нивоа корпоративног управљања у локалним јавним предузећима коришћењем *scorecard* методе, као и препорука које су на основу тог мерења настале.

2. Методологија

2.1. Дефиниција scorecard методе

Scorecard метода је алат за квантитативно вредновање усклађености пословања предузећа, у нашем случају јавних предузећа на локалном нивоу, са принципима добре праксе корпоративног управљања. Како је реч о квантитативној, објективној и стандардизованој методи, једна од њених предности је могућност поређења нивоа корпоративног управљања у различитим предузећима на одређеној територији или у одређеном сектору. Поред наведеног, сврха овог алата јесте и оспособљавање јединица локалне самоуправе да на једноставан начин процене ниво корпоративног управљања у предузећима чији су оснивачи и да се на основу тога определе за даље активности како би затечено стање унапредиле. Структуру *scorecard*-а чине главни критеријуми засновани на принципима и препорукама најбоље праксе корпоративног управљања коју је развила Међународна финансијска корпорација (*International Finance Corporation – IFC*), уз одређене модификације ради препознавања свих специфичности пословања локалних јавних предузећа. Критеријуми су систематизовани по областима, са релевантним сетом питања за сваку област. Свака појединачна област *scorecard*-а носи одређен тежински фактор (појединачни скор), који је додељен на основу њеног релативног значаја. Све области заједно носе укупан скор од 100 посто. *Scorecard*-ом је обухваћено шест области:

Табела 1. Дефинисане области и тежински фактори за сваку област

Област	Тежински фактор за област
I Посвећеност принципима корпоративног управљања и друштвена одговорност	10%
II Локална самоуправа - оснивач	20%
III Надзорни одбор	15%
IV Извршни органи локалног јавног предузећа	15%
V Послови надзора, контроле и екстерне ревизије	20%
VI Транспарентност и јавност пословања	20%
Укупно	100%

У оквиру сваке од области формулисано је од 5 до 11 питања. Свако питање у оквиру области носи одређени тежински фактор (појединачни скор), који је додељен на основу његовог релативног значаја за одређену област. Пример једне области са питањима и тежинским фактором за свако питање:

Табела 2. Пример дефинисаних питања и тежинских фактора за свако питање у оквиру једне области

Област: I Посвећеност принципима корпоративног управљања и друштвена одговорност	
Питање	Тежински фактор за питање
I 1. Да ли су принципи корпоративног управљања које јавно предузеће примењује у пракси укључени у статут или друга интерна акта јавног предузећа	15%
I 2. Да ли су статут или друга интерна акта јавног предузећа (у којима су обухваћени принципи корпоративног управљања које јавно предузеће примењује у пракси) лако доступни свим актерима (носиоцима интереса и заинтересованим странама) нпр. путем интернета у одговарајућој форми?	15%

I 3. Да ли се о примени принципа корпоративног управљања расправља на седницама надзорног одбора јавног предузећа?	20%
I 4. Да ли јавно предузећа у својим годишњим извештајима објављује усклађеност пословања са принципима корпоративног управљања?	20%
I 5. Да ли је јавно предузеће усвојило политике/принципе/процедуре које обезбеђују да се приликом доношења одлука узимају у обзир интереси свих актера (носиоца интереса и заинтересованих страна)?	30%
	100%

За сва питања постоје понуђени стандардни одговори – „ДА“, „ДЕЛИМИЧНО“ и „НЕ“. Ако је одговор на питање „ДА“ – скор јавног предузећа за то питање је једнак одговарајућем тежинском фактору, ако је одговор „ДЕЛИМИЧНО“ – скор је 50% одговарајућег тежинског фактора за то питање, а ако је „НЕ“ скор је 0. Укупан скор за област се добија сабирањем остварених резултата на сваком питању.

Поред тога, у пољу „Извори информација и коментари“, за свако појединачно питање, дате су смернице о навођењу доказа/извора на којима се одговори заснивају (и исте је потребно презентовати оцењивачима и оцењивачи их чувају у архиви), као и о потреби да се пружи додатно образложење о датим одговорима на поједина питања.

Табела 3. Пример израчунавања скорa на нивоу једне области

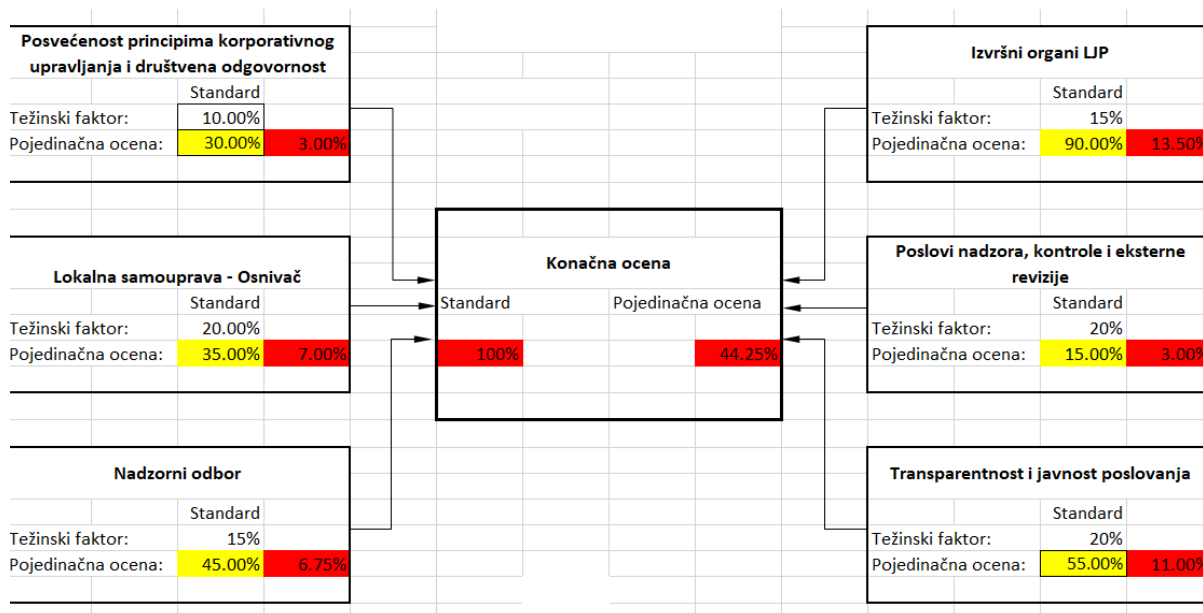
VI Транспарентност и јавност пословања		Тежински фактор области: 20%	
Питање	Одговор	Тежински фактор питања	Скор
VI 1. Да ли јавно предузеће за објављивање свих релевантних информација користи сопствену интернет страницу и/или страницу оснивача?	да	10%	10.00%
VI 2. Да ли друштво правовремено објављује финансијске и пословне извештаје, те извештаје екстерног ревизора у складу са законом и добром корпоративном праксом на сопственој интернет страници и/или страници оснивача?	делимично	10%	5.00%
VI 3. Да ли јавно предузеће промптно (ванредно, мимо обавезних тромесечних извештаја) обавештава оснивача о околностима које представљају материјално значајан фискални ризик?	да	10%	10.00%
VI 4. Да ли јавно предузеће има јасно дефинисану и јавно доступну политику извештавања која дефинише принципе, правила и процедуре извештавања надлежних институција (оснивача и надлежних министарстава)?	делимично	20%	10.00%
VI 5. Да ли јавно предузеће има јасно дефинисану и јавно доступну политику извештавања која дефинише принципе, правила и процедуре извештавања заинтересоване јавности (грађана, институција цивилног друштва, медија)?	не	10%	0.00%
VI 6. Да ли постоје механизми и процедуре које омогућавају укључивање заинтересоване јавности (грађана, институција цивилног друштва, научне и стручне заједнице) у израду годишњег плана пословања?	не	20%	0.00%

VI 7. Да ли јавно предузеће, на својој интернет страници, објављује биографске податке о члановима надзорног одбора, извршних органа и лица која обављају послове надзора и контроле?	да	10%	10.00%
VI 8. Да ли друштво објављује податке о трансакцијама са оснивачем и другим јавним предузећима у локалној самоуправи?	да	10%	10.00%
		100.00%	55.00%

Овако добијен скор за област се сада примењује на утврђени тежински фактор области и на тај начин се добија појединачна оцена сваке области. У случају области **Транспарентност и јавност пословања** тежински фактор целе области је био 20% - што би значило потпуна усклађеност (100%) са стандардима, а остварени скор за област је био 55%, што значи да предузеће само делимично усклађено са стандардима у овој области, те је коначна оцена за ову област 11%.

Последњи корак је израчунавање укупне оцене за предузеће која се добија аутоматски сабирањем свих шест коначних оцена области. Ова оцена треба да понуди слику стања односно оцену нивоа корпоративног управљања у локалном јавном предузећу коришћењем добрих пракси као референтног оквира за оцењивање. Коначна оцена у примеру приказаном на графикону 1 значи да је оцењено предузеће имплементирало 44% добрих пракси корпоративног управљања

Графикон 1. Пример израчунавања укупне оцене предузећа



2.2. Методолошки оквир спроведеног истраживања

Након развијене и тестиране методологије за процену нивоа корпоративног управљања у локалним јавним предузећима која је обухватила израду упитника и детаљан начин прорачуна комплетног скорa предузећа (описано у поглављу 2.1. овог документа), спроведени су следећи кораци:

1. Локалне самоуправе су заједно са експертима РЕЛОФ2 пројекта дефинисали узорак од 40 локалних јавних предузећа која ће учествовати у анализи. Број предузећа из једне

локалне самоуправе зависи од величине јединице локалне самоуправе. Листа изабраних предузећа је дата у табели 4.

Табела 4. Листа изабраних локалних јавних предузећа

Редни број	Назив предузећа	Јединица локалне самоуправе
1.	Градска агенција за саобраћај	Крагујевац
2.	ЈКП Шумадија	Крагујевац
3.	ЈП Путеви	Крагујевац
4.	ЈП Урбанизам	Крагујевац
5.	ЈКП Водовод и канализација	Крагујевац
6.	ЈСП Крагујевац	Крагујевац
7.	ЈКП Осечина	Осечина
8.	ЈКП Параћин	Параћин
9.	ЈП Водовод	Параћин
10.	ЈП Дирекција за изградњу општине Параћин	Параћин
11.	ЈКП Водовод	Шид
12.	ЈКП Комуналије	Сремска Митровица
13.	ЈП Срем-гас	Сремска Митровица
14.	ЈКП Водовод	Сремска Митровица
15.	ЈП за уређивање грађевинског земљишта	Трстеник
16.	ЈКСП Комстан	Трстеник
17.	ЈКП Градска топлана	Ужице
18.	ЈКП Биоктош	Ужице
19.	ЈП Дубоко	Ужице
20.	ЈП Водовод	Ужице
21.	ЈП за путеве и стамбено-комуналну делатност	Алексинач
22.	ЈКП Водовод и канализација	Алексинач
23.	ЈКП Комуналне услуге	Алексинач
24.	ЈКП Букуља	Аранђеловац
25.	ЈКП Зеленило	Аранђеловац
26.	ЈП Лепеница	Баточина
27.	ЈП Предузеће за развој, урбанизам и изградњу општине Књажевац	Књажевац
28.	ЈКП Стандард	Књажевац
29.	ЈП Градска чистоћа	Лајковац
30.	ЈП Путеви	Ражањ
31.	ЈП Комуналац	Ражањ
32.	ЈП Зеленило	Сокобања
33.	ЈКП Напредак	Сокобања
34.	ЈКСП Топола	Топола
35.	ЈКП Варварин	Варварин
36.	ЈП Расвета	Варварин
37.	ЈКП Бањско зеленило и чистоћа	Врњачка Бања
38.	ЈП Белимарковац	Врњачка Бања
39.	Врући извори доо	Врњачка Бања
40.	ЈП Нови Аутопревоз	Врњачка Бања

- Припремљен упитник је послат изабраним локалним јавним предузећима који су га самостално попунили.

3. Потом је следила теренска посета сваком изабраном локалном јавном предузећу и вођен је групни интервју и структуриране дискусије са представницима предузећа. За представнике локалних јавних предузећа у истраживању одабрани су чланови управљачког нивоа који су директно укључени у формулисање стратегије и начина рада јавног предузећа и евентуалну контролу учинка и пословања предузећа. Према томе, у највећем броју случајева, састанци су одржани са генералним директорима, финансијским директорима или другим руководећим кадром. Свим састанцима су присуствовали представници јединице локалне самоуправе (оснивача локалног јавног предузећа) у циљу унапређења њихових знања за коришћење scorecard методе.
4. На крају, израђени су и извештаји о процени нивоа корпоративног управљања за свако појединачно локално јавно предузеће.

Резултати ове анализе омогућавају локалним самоуправама да на једноставан начин процене ниво корпоративног управљања у предузећима чији су оснивачи и да се одреде за даље активности. Ипак, кључни значај ова анализа има за само предузеће. Користећи информације добијене кроз завршни извештај, свако појединачно предузеће има могућност да уочи своје недостатке, покрене иницијативе за решавање проблема, уложи додатни напор да унапреди ниво управљања и на тај начин оствари боље пословне резултате и пружи квалитетније услуге грађанима.

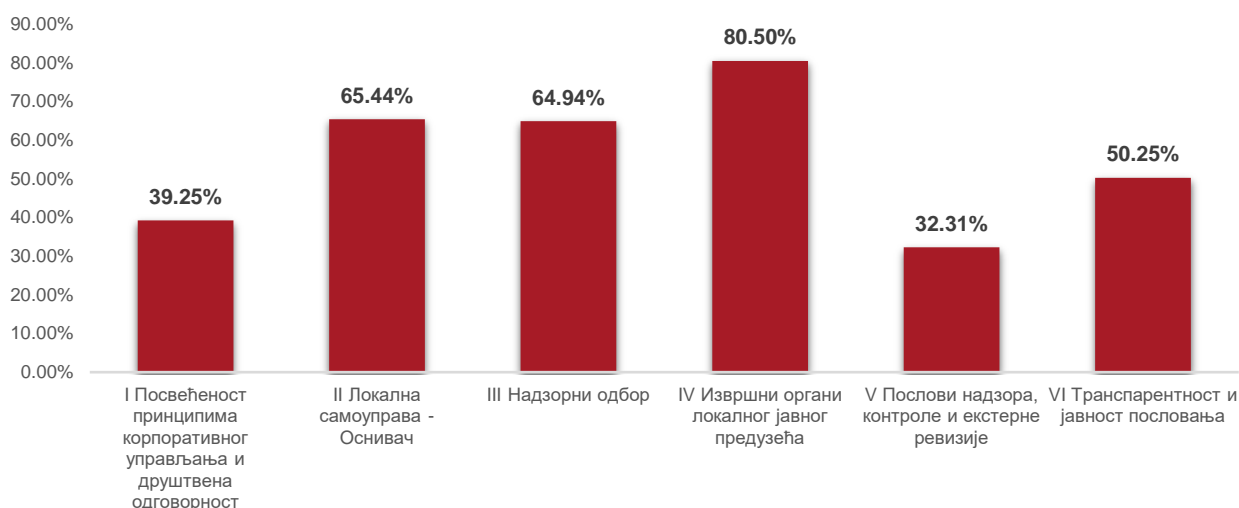
Овакав утицај и значај саме анализе и завршног извештаја може се постићи једино ако локална јавна предузећа дају искрене и потпуно објективне одговоре на сва постављена питања. Да би постигли наведени ниво објективности постигнут је договор са локалним самоуправама и њиховим јавним предузећима да се појединачне анализе неће објављивати, односно да ћемо прикупљене податке користити за дизајнирање даље подршке пројекта РЕЛОФ2. Из тих разлога, у анализи резултата овог истраживања нису наведени називи локалних јавних предузећа и њихове појединачне оцене.

3. Налази анализе нивоа корпоративног управљања у локалним јавним предузећима

Посматрана локална јавна предузећа су у просеку усвојила тек нешто више од 55 одсто добрих пракси у области корпоративног управљања. Просечна оцена добијена анализом стања корпоративног управљања у 40 локалних јавних предузећа износи 55,34 од 100 одсто. Свега једно предузеће има коначну оцену преко 80% (која износи 81%), док 13 предузећа има коначну оцену испод 50%, а најслабије рангирано предузеће има коначну оцену 34,88%.

Детаљнији преглед резултата по областима је приказан на графикону 2.

Графикон 2. Просечна вредност резултата по области, узорак од 40 локалних јавних предузећа



Најбоље оцењена област је везана за извршне органе локалног јавног предузећа – 80,50%. Извршни органи локалног јавног предузећа управљају свакодневним пословима. Они имплементирају стратешку оријентацију коју је поставио оснивач и представљају суштински део структуре управљања предузећа. Већина локалних јавних предузећа својим интерним актима има јасно дефинисана овлашћења и одговорности својих извршних органа, односно има утврђене критеријуме којима се дефинишу потребна стручна знања и компетенције чланова извршних органа.

Најлошији резултати остварени су у областима послова надзора, контроле и екстерне ревизије (просек од 32,31 одсто), **затим постојања и посвећености принципима корпоративног управљања** (са просечном оценом од 39,25 одсто) и **на крају транспарентности и јавности пословања** (просек 50,25 одсто). Детаљнија анализа по областима биће представљена у наставку овог извештаја.

Иако високе, оцене из области посвећених локалној самоуправи као оснивачу и надзорном одбору морају бити детаљније протумачене. Као што се може приметити, у поменутиим областима испитана локална јавна предузећа остварују оцену од преко 60 одсто (65,44% кад је реч о локалној самоуправи као оснивачу и 65,94% кад је реч о надзорном одбору). Међутим, имајући у виду информације прикупљене кроз разговор са представницима јавних предузећа током теренских посета, сматрамо да оцене остварене у поменутиим областима треба узети са резервом.

3.1. Постојање и посвећеност принципима корпоративног управљања

Испитана предузећа остварила су мање од 40 одсто добрих пракси у домену постојања и посвећености принципима корпоративног управљања, а чак 23 предузећа су оцењена ниже од просека. Просечна оцена у области која се односи на посвећеност принципима корпоративног управљања представља тек 39,25 од 100 одсто, што чини ову област једном од најлошије оцењених. Такође, забрињавајућа је и чињеница да је тек 17 испитаних предузећа изнад просека ове области. Детаљније информације о расподели предузећа у зависности од просечне вредности у оквиру прве области могу се пронаћи на графикону 3 представљеном испод.

Графикон 3. Фреквенција предузећа у зависности од резултата у области посвећеној принципима корпоративног управљања, n=40



Принципи доброг корпоративног управљања су формално интегрисани у интерна акта јавних предузећа, али њихова примена у пракси изостаје. Иако су принципи корпоративног управљања формално укључени у оснивачки акт или статут свих предузећа у мањем или већем обиму, њихова примена изостаје у већини случајева. Тако се корпоративно управљање разматра на расправама надзорног одбора у само једном од 40 испитаних предузећа, а тек два предузећа извештавају о корпоративном управљању у оквиру својих извештаја о пословању. Ови резултати јасно указују да формално постојање принципа корпоративног управљања у оквиру интерних аката (што је, додуше, пуко преписивање законских одредби), нема апсолутно никаквог смисла уколико се не ради интензивно на примени истих принципа.

Оквир 1. Пример добре праксе – ЈКП Дубоко, Ужице

Јавно комунално предузеће Дубоко из Ужица представља најбоље оцењено предузеће када је реч о области која се односи на постојање и посвећеност принципима корпоративног управљања.

ЈКП Дубоко из Ужица је специфично из разлога што има укупно девет оснивача (девет локалних самоуправа) и самим тим комплекснију организациону структуру од већине других испитаних предузећа. Осим надзорног одбора, кога чине представници града Ужице, града Чачка и грађана, у оквиру организационе структуре ЈКП Дубоко постоји и посебно *Координационо тело*, чији су чланови градоначелници и председници општина/ градова оснивача.

Услед овако комплексне организационе, али и управљачке структуре, значајна пажња се посвећује пре свега корпоративном управљању у циљу јачања ефикасности управљачке структуре и пословања предузећа. Из тог разлога, одвија се редовна дискусија на тему примене корпоративног управљања и јачања улоге ових принципа у предузећу на седницама надзорног одбора и поменутог координационог тела. Такође, због специфичне оснивачке структуре није било могуће пуко преписивање законских одредби приликом израде интерних аката, већ је предузеће морало само да развије систем одлучивања који је прилагођен реалности предузећа.

3.2. Локална самоуправа - оснивач

Анализа показује да су испитана предузећа усвојила преко 65 одсто добрих пракси када је реч у односу са оснивачем, али проблем лежи у неформалности овог односа. Иако је постигнути резултат висок и сва предузећа наводе да комуникација са оснивачем постоји, ова комуникација се већински одвија путем неформалних састанака и разговора између руководства предузећа и представника јединице локалне самоуправе. Проблем постојања скоро изразито неформалног система комуникације је у томе што сама неформалност комуникације представља потенцијалне изворе ризика, али и то што спровођење надзора неформалним каналима комуникације подрива систем формалног надзора од стране оснивача и одвраћа запослене од поштовања формалних процедура. Такође, комуникација се по правилу одвија на релацији

Оквир 2. Пример добре праксе – Јавно предузеће Водовод, Параћин

Између јавног предузећа Водовод и оснивача, општине Параћин, постоји интензивна комуникација у свим фазама пословања. Ова сарадња посебно долази до изражаја у процесу планирања, где предузеће директно сарађује са Управом за инвестиције општине, услед потребе усклађивања њихових активности.

Јавно предузеће Водовод добија јасне информације о циљевима јавне политике које општина покушава да адресира (субвенција потрошње одређеног броја грађана преко Центра за социјални рад). Оснивач на јасан начин разликује комерцијалне и циљеве јавне политике, и додатно финансира испуњење циљева јавне политике покривањем одређеног дела потрошње поменутих грађана која је субвенционисана.

Међутим, иако постоје формализовани канали комуникације између јавног предузећа и Одељења за локални економски развој, добар део комуникације између предузећа и оснивача је и даље неформалан и на управљачком нивоу.

председник општине/градоначелник-директор предузећа, чиме се прескаче и надзорни одбор и тако слаби овај врло важан елемент система корпоративног управљања.

Учешће локалне самоуправе као оснивача у процесу планирања рада локалних јавних предузећа је недовољно. Кључна питања која су указала на праву слику односа оснивача и локалних јавних предузећа су питања везана за израду и праћење годишњих програма пословања. Чак 27 локалних јавних предузећа је изјавило да добијају јасне стратешке смернице од оснивача при изradi годишњег плана пословања. Међутим, кроз спроведену теренску посету установљено је да се јасне смернице више односе на постојећу или непостојећу буџетску подршку од стране локалне самоуправе него на правце развоја јавних предузећа и/или развоја услуга за грађане. Са друге стране свега 5 предузећа је одговорило позитивно на питање да ли оснивач учествује у избору финансијских показатеља и кључних оперативних показатеља (КПИ) на основу којих ће вршити праћење извршења годишњег плана пословања, а 29 је одговорило негативно. Ради успостављања ефикасног начина надзора, локална самоуправа мора да има директан утицај на постављање циљева, показатеља који ће се пратити, и мора да поставља захтеве за адекватним информацијама како би надзор био свеобухватан и квалитетан. Међутим, имајући у виду да 29 од 40 испитаних предузећа исказује да локална самоуправа не учествује у

процесу формирања показатеља учинка и рада, јасно је да је тренутни систем надзора недовољно развијен и неадекватан.

Оснивачи (јединице локалне самоуправе) у финансијском смислу третирају сва своја јавна предузећа као одвојене ентитете. Ово је изузетно значајан показатељ који указује да нема „преливања“ финансијских средстава из предузећа у предузеће, по налогу оснивача. Само једно локално јавно предузеће је одговорило да је се такве ситуације понекад дешавају, док је 39 предузећа изјавило да их оснивачи у финансијском смислу третирају као одвојене ентитете.

3.3. Надзорни одбор

Чланови надзорног одбора испуњавају формалне критеријуме али је њихов стварни ангажман недовољан и често сведен на формално одобравање већ донетих одлука. Разлози високе оцене у овој области, која достиже скоро 65 одсто, леже у испуњењу формалних услова.

Оквир 3. Пример добре праксе – Јавно предузеће Срем-гас, Сремска Митровица

Надзорни одбор јавног предузећа Срем-гас чини стручни кадар, са знањем из области економије и искуством у приватном и државном сектору. Састанци одбора се одржавају једном месечно, и дискутује се о текућем пословању, налазима ревизије и планирању даљег пословања.

Јавно предузеће Срем-гас је већ препознало значај корпоративног управљања и омогућило члановима надзорног одбора да присуствују тренингу на ову тему. Поред корпоративног управљања, чланови надзорног одбора имали су прилику да учествују и у обукама на тему финансијског управљања и контроле.

Наиме, испитана јавна предузећа у својој организационој структури имају надзорни одбор, чији чланови испуњавају формалне (законом дефинисане) критеријуме по питању нивоа образовања и потребног искуства. Међутим, у пракси се показује да надзорни одбор не реализује све своје активности на адекватан начин, не представља значајну улогу у функционисању јавних предузећа и не врши послове надзора у довољној мери.

У чак 37 од 40 испитаних предузећа надзорни одбор нема никакав утицај на избор генералног директора, док је у 2 предузећа тај утицај делимичан. Према томе, имајући у виду да надзорни одбор у преко 90 одсто испитаних предузећа нема апсолутно никакву улогу у процесу избора извршних органа предузећа, које притом надзире, јасно се намеће закључак да је тренутни ниво активности надзорног одбора недовољан, те да је искоришћеност полуге коју овај орган у управљачкој структури предузећа представља, неадекватан.

3.4. Извршни органи локалних јавних предузећа

Систем рада извршних органа локалних јавних предузећа је изузетно добро оцењен. Чак 30 предузећа имају испуњеност преко 80%. Податак показује да су у већини предузећа интерна акта усклађена са законском регулативом и да садрже све потребне елементе везане за рад извршних органа, као што су: јасно дефинисана овлашћења и одговорности извршних органа, разграничење овлашћења и одговорности извршних органа у односу на надзорне одборе, дефинисане критеријуме за потребна стручна знања и компетенције чланова извршних органа и слично. 90% локалних јавних предузећа укључених у анализу је изјавило да су директори

изабрани на јавном конкурсy, а у 35 локалних јавних предузећа директори нису у статусу вршиоца дужности дуже од годину дана.

Сва анализирана локална јавна предузећа су нагласила да постоји директна и редовна

Оквир 4. Пример добре праксе – ЈКП Шумадија, Крагујевац

ЈКП Шумадија је добар пример пре свега посвећености извршних органа предузећа принципима доброг корпоративног управљања. На иницијативу директора, формализовани су системи доношења одлука, одговорности и контроле. Такође, формулисана је стратегија управљања ризицима и регистар ризика, те поступање по основу препознатих ризика. На крају, иако формално још увек не постоји захтев, предузеће у годишњи програм пословања укључује налазе на тему корпоративног управљања, и о њима извештава и Министарство привреде.

комуникација између генералног директора локалног јавног предузећа са овлашћеним представницима оснивача (функционерима у локалној самоуправи), односно да је изузетно развијен неформални канал комуникације између локалних јавних предузећа и локалних самоуправа. Како је већ напоменуто, овакав начин комуникације представља потенцијални ризик сам по себи, а притом подрива и нарушава формалне системе надзора.

3.5. Надзор, контрола и екстерна ревизија

Испитана предузећа не придају довољан значај постојању ефикасног система интерне контроле и надзора, из чега следи и ниска оцена у овој области од нешто више од 30 одсто. Област посвећена постојању и функционисању система финансијског управљања и контроле (ФУК), као и интерне и екстерне ревизије, је најлошије оцењена у оквиру истраживања. На узорку од 40 испитаних локалних јавних предузећа, остварена је просечна оцена од 32,31 одсто, а чак 6 испитаних предузећа је остварило оцену 0. Више о фреквенцији предузећа у односу на остварене оцене и просек можете видети на графикону 4.

Графикон 4. Фреквенција предузећа у зависности од резултата у области посвећеној надзору, контроли и екстерној ревизији, n=40



Више од две трећине испитаних предузећа нема функционалан систем финансијског управљања и контроле. На питање о постојању система ФУК-а, чак 18 од 40 испитаних предузећа је одговорило да овакав систем не постоји уопште. Са друге стране, представници њих 10 од 40 су одговорили да систем ФУК-а делимично постоји, што у пракси значи да су

формалне процедуре донете и систем је званично постављен, али не и оперативан. Овакви резултати показују јасно одсуство не само интерне контроле, већ и знања о значају ефикасности ове функције за целокупно пословање предузећа.

Резултати су још лошији када је реч о функцији интерне ревизије, која није оперативна у 32 од 40 испитаних предузећа. Слично као и када је реч о систему ФУК-а, чак 24 од 40 испитаних предузећа наводи да функција интерне ревизије не постоји, док њих 8 наводи да је постојање ове функције делимично (што у пракси значи да формално постоји, али није оперативна). Имајући у виду одсуство функције интерне ревизије, али и система ФУК-а, локална јавна предузећа губе значајан извор информација и полугу за јачање ефикасности и успешности у свом раду. Такође, потребно је нагласити да се одређени део испитаних локалних јавних предузећа ослања на *функцију интерне ревизије у оквиру локалне самоуправе*, те се повећањем ефикасности ове функције у оквиру локалне самоуправе, користи могу прелити и на локална јавна предузећа.

Чак 25 од 40 испитаних предузећа истиче одсуство како дефинисаних кључних показатеља ризика, тако и механизма за препознавање и надзор над ризицима од корупције. Пратећи непостојање адекватних система интерних контрола и надзора, не изненађује и одсуство јасних

Оквир 5. Пример добре праксе – ЈКП Водовод, Шид

ЈКП Водовод, Шид је једно од 8 локалних јавних предузећа које има успостављену функцију интерне ревизије у узорку од 40 предузећа која су учествовала у истраживању. Такође ово предузеће активно сарађује са екстерним ревизором, те пружа битне информације о раду предузећа управљачком врху. Такође, ризици у оквиру предузећа су адекватно препознати и сврстани у тзв. регистар ризика, а надзорни одбор активно учествује у управљању свим ризицима (укључујући и ризик од корупције). На крају, екстерни ревизор пружа детаљне информације, те је кроз писмо руководству информисао управљачки врх ЈКП Водовод о идентификованом ризику имовинско-правне природе, на ком се тренутно ради.

и прецизних показатеља ризика који ће служити за сигнализирање потенцијалних проблема. Без адекватних показатеља ризика и знања о њиховом формулисању није могуће имати ни јак систем интерне контроле, што доводи до тога да се пословне одлуке доносе на основу недовољних информација.

На питање да ли надзорни одбор надгледа управљање ризицима од корупције, односно да ли надзорни одбор успоставља механизме којима се овај ризик своди на најмању могућу меру, свега 7 јавних предузећа је одговорило потврдно. Чак 25 предузећа је на ово питање одговорило негативно, а 8 је рекло – делимично. Оваква ситуација даље илуструје стварну улогу и значај надзорних одбора у раду локалних јавних предузећа.

Налази и мишљења екстерног ревизора нису у потпуности искоришћени. Иако екстерна ревизија рада локалних јавних предузећа постоји, анализа показује да је искоришћеност ових података ниска. Наиме, тек половина предузећа наводи да на било који начин (делимично или потпуно) поступа по основу препорука екстерног ревизора садржаних у писму руководству. Поред тога, екстерни ревизор у највећем броју случајева не доприноси активно седницама надзорног одбора и од њега се не захтевају додатне информације у вези са извршеном ревизијом и израженим мишљењем. На крају, комуникација и сарадња између интерне и екстерне ревизије не постоји.

3.6. Транспарентност и јавност пословања

Транспарентност и јавност пословања локалних јавних предузећа још увек није на задовољавајућем нивоу. Велики број информација и даље није доступан на увид јавности иако већина локалних јавних предузећа поседује интернет странице или има приступ страницима локалних самоуправе и изјашњава се да их користе за објављивање информација. Свега 6 од 40 предузећа не користи Интернет у ове сврхе. Дубљом анализом утврдили смо да ни једно предузеће које је учествовало у истраживању нема јасно дефинисану и јавно доступну политику извештавања која дефинише принципе, правила и процедуре извештавања јавности (грађана, медија, организација цивилног друштва). Самим тим, процес извештавања је *ad hoc*, односно од случаја до случаја, па често не обухвата све потребне податке и информације, а још чешће је неблаговремено објављивање информација. Други битан проблем јесте неорганизованост интернет страница, посебно код јединица локалне самоуправе. Интернет странице су непрегледне, са много информација које нису систематизоване, те је неопходно уложити велики труд да се пронађу подаци, а када се пронађу, често су неуједначени и некомплетни.

Скоро половина испитаних јавних предузећа не укључује грађане у процес формулисања плана пословања. На ово питање негативно је одговорило 19 од 40 испитаних предузећа, док 13 од 40 предузећа грађане укључује у овај процес тек делимично (што у пракси значи да ова предузећа просто деле информације путем дигиталних медија). Према томе, чак иако одређени вид комуникације постоји, он је у великој мери једносмеран и не постоји адекватна повратна комуникација између грађана и предузећа.

Као један од главних разлога непостојања адекватне комуникације и ниског нивоа транспарентности намеће се одсуство формалних процедура и подршке руководства унапређењу у овим областима. 34 од 40 локалних јавних предузећа нема адекватно формулисану политику извештавања према грађанима и цивилном друштву, али и надлежним институцијама. Чак и они који су изразили да је ова политика делимично формулисана, у пракси не поступају по процедурама које у великом броју случајева нису адекватне, већ су само формално усвојене. Имајући то у виду, не изненађује чињеница да јавна предузећа нису мотивисана за унапређење у области транспарентности, те да је увид јавности у рад јавних предузећа на лошем нивоу.

Оквир 6. Пример добре праксе – Јавно предузеће Биоктош, Ужице

Пратећи напоре руководства града, предузећа са територије града Ужица заузимају прва три места по резултатима из области транспарентности, при чему два предузећа из Ужица деле друго место. У складу са тим, од укупно 40 испитаних локалних јавних предузећа, четири најбоље рангирана предузећа су са територије града Ужице.

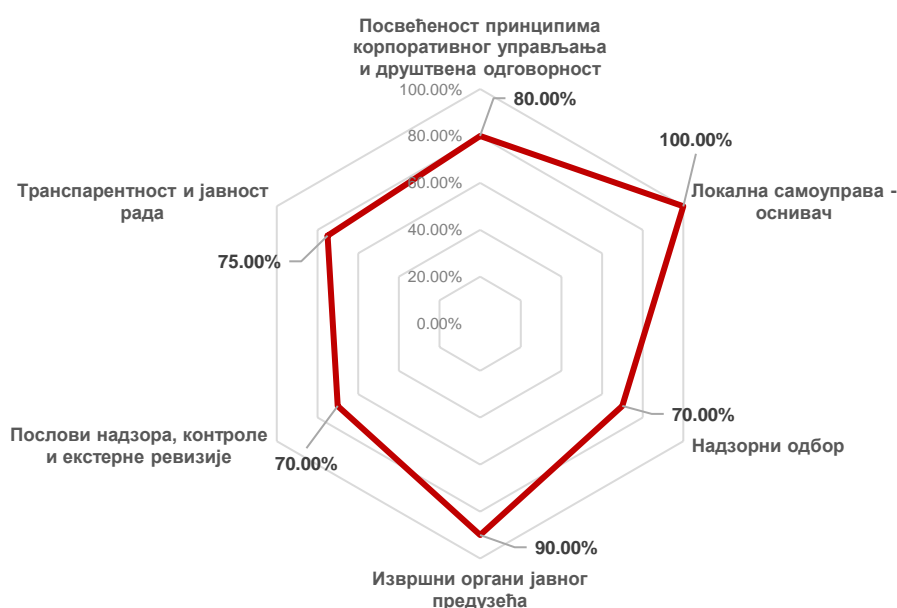
Јавно предузеће Биоктош се издваја као пример добре праксе услед броја документа и обима информација које су стављене на увид заинтересованим грађанима путем интернет презентације града и самог предузећа. С тим у вези, јавно су доступни сви планови пословања од 2016. године, као и евентуалне измене истих, уз низ других информација везаних за тренутне активности, организациону структуру и друге сегменте пословања јавног предузећа Биоктош.

Када је реч о комуникацији са грађанима, грађани могу поднети своје коментаре, сугестије или жалбе јавном предузећу Биоктош и другим јавним предузећима путем *Система 48*, који је омогућен на сајту града, и у року од 48 сати добити повратну информацију о статусу њиховог захтева. Поред тога, јавно предузеће Биоктош користи и друге канале повратне комуникације са грађанима, укључујући штампане и дигиталне медије, као и директан контакт кроз посредовање *Корисничког савета* у оквиру различитих месних заједница.

4. Студија случаја – Јавно комунално предузеће Параћин

На основу спроведене анализе, као **првопласирано**, са укупном просечном оценом од **81 од 100 одсто**, истакло се **јавно комунално предузеће Параћин**. У наставку текста могу се видети појединачне оцене у оквиру сваке од шест области обухваћених *scorecard* анализом.

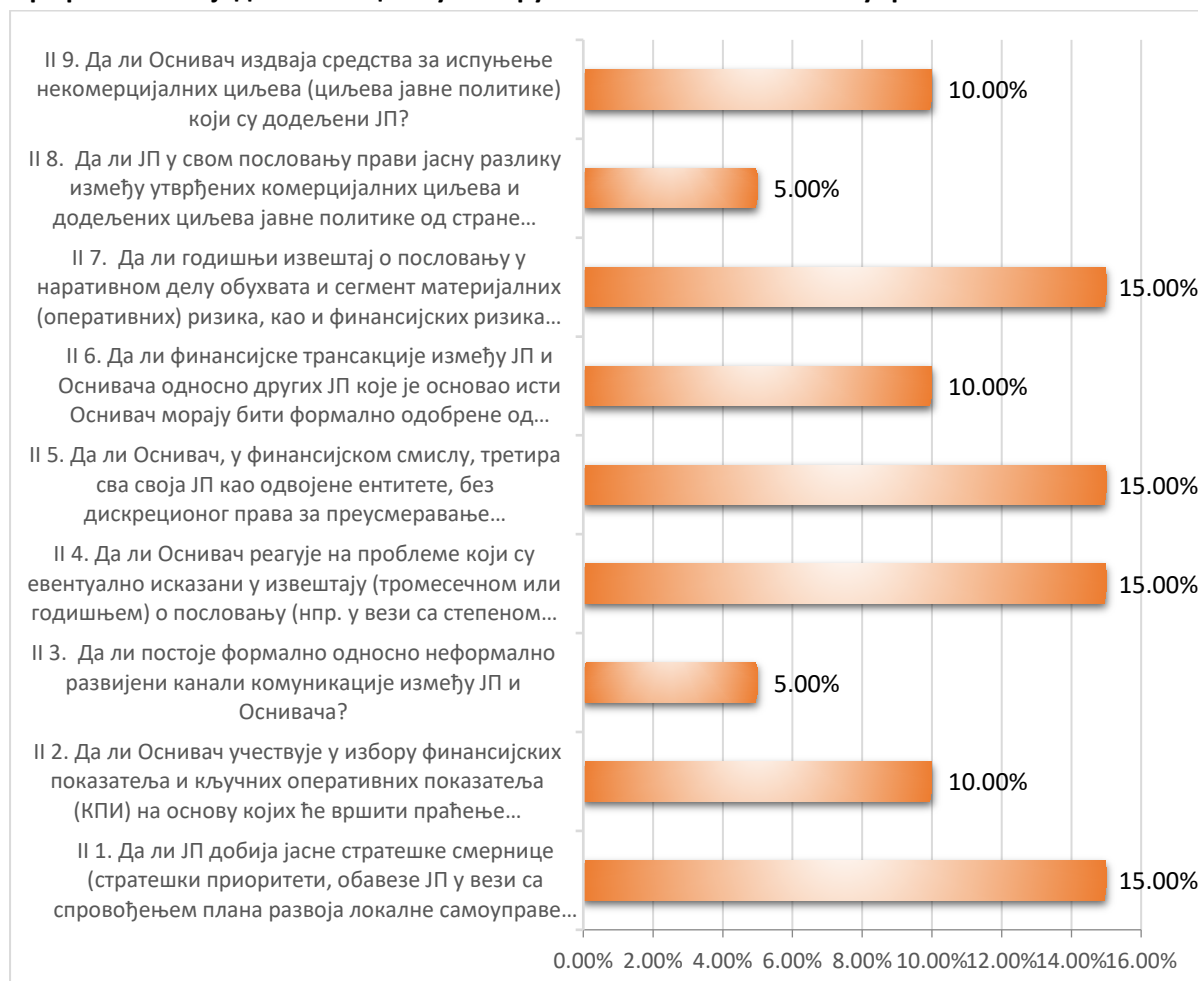
Графикон 5. Појединачне оцене по области за Јавно комунално предузеће Параћин



Успех Јавног комуналног предузећа Параћин не може се приписати само једном фактору, али се истиче утицај квалитетне комуникације између предузећа, оснивача и грађана. Очигледно

је да је разлог за постигнуту оцену (81%) и пласман Јавног комуналног предузећа Параћин вишеструк и не може се приписати доминацији успеха у једној области. Међутим, имајући у виду анализу, али и информације добијене на основу директних састанака са представницима фокус групе, желимо да истакнемо да у случају Јавног комуналног предузећа Параћин и општине Параћин као оснивача, до јасног изражаја долази квалитетна међусобна комуникација. У овој области предузеће је 100% усклађено са принципима и препорукама најбоље праксе корпоративног управљања коју је развила Међународна финансијска корпорација (*International Finance Corporation – IFC*),

Графикон 5. Појединачне оцене у оквиру области – Локална самоуправа - оснивач



Грађани и локална самоуправа су укључени како у процес планирања пословања предузећа, тако и у процес постављања циљева и показатеља учинка, на основу којих се врши адекватан надзор над радом предузећа. Поред тога, информације од јавног значаја о раду, управи и начину вођења пословања Јавног комуналног предузећа Параћин су доступне на интернет презентацији предузећа, која је одлично систематизована и садржи ажуране информације.

Поред тога, само предузеће је посвећено интерној контроли и јачању управљања на свим нивоима. Иако функција интерне ревизије не постоји још увек у оквиру предузећа, руководство предузећа се труди да у потпуности искористи систем финансијског управљања и контроле и услуге екстерног ревизора. Формални систем ФУК-а је уведен у потпуности током 2019. године и даље јачање његове улоге је у току. Са друге стране, руководство увек захтева *писмо руководству* од екстерног ревизора, те кад год је потребно, предузима јасне акције по овом основу. Тако су, како истичу представници предузећа, у претходном периоду адресирани сви идентификовани проблеми и успешно су избегнути ризици по шире пословање.

5. Препоруке за даља унапређења стања по основу спроведене анализе

5.1. Постојање и посвећеност принципима корпоративног управљања

Потребно је системски радити на јачању знања руководства локалних јавних предузећа из области корпоративног управљања. Као прва препрека изостанку добрих принципа корпоративног управљања и њиховог спровођења у пракси, јавља се управо недостатак знања из ове области. Потребно је спровести низ обука из области корпоративног управљања намењених руководству локалних јавних предузећа, и то усмерених на саме принципе доброг корпоративног управљања, методе примене ових принципа у свакодневном пословању, извештавање о постигнутим резултатима и формулисање и спровођење корективних акција на адекватан начин.

Принципе и добру праксу корпоративног управљања потребно је интегрисати у пословање предузећа „по својој мери“ и радити на њиховој имплементацији. У већини предузећа која су изразила да имају формално интегрисане принципе доброг корпоративног управљања, реч је о простом преписивању законских одредби у интерна акта. Како би се омогућила адекватна имплементација принципа корпоративног управљања, неопходно је да они буду у складу са активностима и проблематиком специфичног предузећа, што се може догодити само уколико постоји одређени ниво знања, адресиран у претходној препоруци. Потом, ради унапређења, али и испуњења сврхе доброг корпоративног управљања, руководство мора да инсистира на праћењу и извештавању о налазима из ове области, и то како према оснивачу, тако и према грађанима.

5.2. Локална самоуправа као оснивач

Кључно је успоставити формалан систем контроле и комуникације са оснивачем и инсистирати на њиховој примени. Као што је већ поменуто, неформални карактер комуникације између локалних јавних предузећа и локалних самоуправа (оснивача) је можда ефикасан, али проблематичан јер представља потенцијални ризик сам по себи, а притом подрива и нарушава формалне системе надзора. Неопходно је пре свега успоставити формални систем надзора, али и инсистирати, и из редова руководства јавних предузећа и из локалне самоуправе, на поштовању формалних процедура и избегавању неформалних канала комуникације.

5.3. Надзорни одбор

Неопходно је ојачати значај и улогу надзорног одбора у доношењу битних пословних одлука, укључујући не само планирање пословања, већ и надзор. Како би се осигурало да надзорни одбор својим радом активно доприноси јачању успеха предузећа, неопходно је ојачати његов значај и утицај. Надзорни одбор мора узети активнију улогу у процесу контроле пословања и доношења пословних одлука, посебно када је реч о питањима везаним за постављање и промену извршног руководства, чији рад надзорни одбор мора директно да контролише.

Како би се омогућио адекватан рад надзорног одбора, неопходно је радити на континуираној едукацији чланова овог тела. Један од разлога слабог утицаја надзорног одбора је незнање како о сврси и значају тог тела, тако и о активностима које чланови треба да предузимају. Неопходно је спровести континуиране програме едукације намењене члановима надзорног

одбора, које ће обухватати како *техничка знања*, тако и знања из области *корпоративног управљања, стратешког планирања, управљања ризиком и надзора*.

5.4. Надзор, контрола и екстерна ревизија

Кључан корак је јачање система финансијског управљања и контроле (ФУК). Анализа је показала да је тренутни степен развоја система ФУК-а недовољан, те из тог разлога је неопходно наставити са јачањем овог система у јавним предузећима. Кроз увођење, односно јачање система ФУК-а, предузећа ће добити прилику да развију адекватну функцију управљања ризицима и преиспитају квалитет интерних контрола, а све зарад повећања ефикасности и успешности пословања.

Неопходна је формулација адекватне функције интерне ревизије. Значај интерне ревизије за пословање предузећа је немерљив, јер ова функција служи као алат унутрашњег надзора рада предузећа и има потенцијал да уочи ране назнаке мањкавости у раду. Имајући то у виду, потребно је адекватно успоставити функцију интерне ревизије у локалним јавним предузећима, водећи рачуна о потребама предузећа, законским ограничењима и доброј пракси корпоративног управљања.

Потребно је пажљивије искористити налазе и препоруке екстерне ревизије. Како би могли да искористе све информације које пружа екстерна ревизија, јавна предузећа морају приступити овим налазима на систематичан начин. Пре свега, неопходно је увек тражити *писмо руководству* и инсистирати на имплементацији препорука из овог документа. Такође, посебну пажњу треба усмерити ка свим *негативним мишљењима, мишљењима ревизора са резервом или уздржавањем од мишљења*, те благовремено на њих реаговати и обавестити оснивача о налазима и предузетим активностима. На крају, како би се заокружио систем контроле квалитета рада, неопходно је ојачати комуникацију и сарадњу између интерне и екстерне ревизије, као и између екстерне ревизије и оснивача.

5.5. Транспарентност и јавност пословања локалних јавних предузећа

Неопходно је даље јачање транспарентности рада и повратне комуникације са грађанима. У циљу јачања транспарентности, јавна предузећа морају на систематичан и благовремен начин да публикују информације од значаја и ажурирају постојеће податке. Такође, имајући у виду да су грађани финални корисници услуга јавних предузећа, неопходно је радити на јачању канала комуникације са грађанима и повећању протока конструктивних информација. На крају, битно је радити и на адресирању информација добијених од финалних корисника кроз све канале комуникације које су на располагању – штампане, дигиталне, личне састанке и сл.

6. Закључак

Јавна предузећа у којима је локална самоуправа оснивач налазе се у специфичној позицији у односу на друге учеснике на тржишту. Неретко ова предузећа се налазе на „клацкалицу“ између тржишног пословања и остварења јавног интереса. Нејасно дефинисани циљеви оснивача који од својих предузећа очекује и да раде по принципима тржишне економије, и да испуњавају социјалне, политичке и развојне циљеве, који могу бити међусобно опречни, често стварају слику лошег управљања у јавним предузећима.

Увођење корпоративног управљања у локална јавна предузећа мотивисано је жељом јединица локалне самоуправе да се повећа ниво ефикасности, ефективности и транспарентности њиховог рада.

Циљ спроведеног истраживања био је да се анализира и оцени ниво корпоративног управљања у изабраним локалним јавним предузећима у којима су оснивачи јединице локалне самоуправе, учеснице у пројекту РЕЛОФ2. Истраживање је обухватило шест великих, међусобно повезаних и испреплетаних области корпоративног управљања: посвећеност принципима корпоративног управљања и друштвена одговорност, локална самоуправа – оснивач, надзорни одбор, извршни органи локалног јавног предузећа, послови надзора, контроле и екстерне ревизије и транспарентност и јавност пословања. Кроз ове области идентификован је ниво примене законодавног оквира и принципа корпоративног управљања, постојање процедура планирања и система за контролу перформанси предузећа, квалитет управљачке структуре јавних предузећа, утицај оснивача на пословање јавних предузећа и њихова међусобна комуникација, као и финансијска дисциплина и извештавање у јавним предузећима.

Резултати истраживања су показали да је у локалним јавним предузећима корпоративно управљање у почетним фазама развоја и да основни услови за увођење и спровођење корпоративног управљања у јавним предузећима постоје. На жалост, оно што кочи развој и унапређење нивоа корпоративног управљања у локалним јавним предузећима је недостатак свести о важности процеса, недостатак знања и у понеким случајевима недостатак воље да тај процес буде спроведен.

Зато су резултати истраживања показали да је просечан ниво усклађености са принципима и препорукама најбоље праксе корпоративног управљања коју је развила Међународна финансијска корпорација (*International Finance Corporation – IFC*) у изабраним предузећима 55,34%. Овај податак нам показује да се корпоративно управљање спроводи селективно, односно само у оним областима и компонентама које су дефинисане законом и где постоје законске санкције, односно да се спроводи више формално него суштински. Последица тога јесте да управљање јавним предузећима није ефикасно, одговорно и транспарентно у мери у којој би могло и требало да буде.

Међутим, истраживање даје одличну основу за дефинисање даље подршке РЕЛОФ2 пројекта, како јединицама локалне самоуправе које су корисници пројекта и њиховим јавним предузећима, тако и осталим заинтересованим актерима у Републици Србији. Јасно је да активности РЕЛОФ2 пројекта треба да буду усмерене ка:

- Подизању свести о значају корпоративног управљања за локална јавна предузећа у Србији;
- Унапређењу знања из области корпоративног управљања за чланове већа јединица локалне самоуправе, као и за директоре локалних јавних предузећа;
- Унапређењу знања за чланове надзорних одбора локалних јавних предузећа;
- Развоју новог система планирања и извештавања у оквиру јавних предузећа.