



Топлички центар
за демократију
и људска права

ЛОКАЛНА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА: најслабија карика у систему



ЛОКАЛНА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА:
НАЈСЛАБИЈА КАРИКА У СИСТЕМУ

ЛОКАЛНА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА: НАЈСЛАБИЈА КАРИКА У СИСТЕМУ

Издавач

Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље
www.topcentar.org.rs

За издавача

Драган Добрашиновић

Уредник

Милорад Бјелетић

Лектор

Драган Огњановић

ISBN 978-86-89227-06-2

Тираж

1.000 примерака

Припрема и шtamпа

Досије студио, Београд

Ова публикација је део пројекта „Ка друштвено одговорном локалном буџетирању: грађанско друштво против корупције у локалним јавним предузећима“ који је реализовао Топлички центар за демократију и људска права.

Издавање ове публикације омогућио је
Међународни центар Улоф Палме



Топлички центар за демократију
и људска права

ЛОКАЛНА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА:
НАЈСЛАБИЈА КАРИКА
У СИСТЕМУ

Прокупље 2016.

Садржај

<i>Тоћички центар за демократију и људска љрава</i> Анализа пословања локалних јавних предузећа: налази и препоруке	7
<i>Мирослав Прокојијевић</i> Како побољшати рад јавних комуналних предузећа?	24
<i>Миодраћ Милосављевић</i> Претпоставке деполитизације јавних предузећа у Србији . . .	39
<i>Дејан Добрашиновић</i> Они све раде јавно да не би изгледало тајно.	57
<i>Ана Аћимов и Кристина Главарданов</i> Чланска карта као улазница у јавни сектор	70

АНАЛИЗА ПОСЛОВАЊА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА: НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

Увод

Јавна предузећа чији су оснивачи јединице локалне самоуправе обезбеђују неке од виталних инфраструктурних и комуналних услуга грађанима и привреди. Најчешће услуге које локална јавна предузећа, законом дефинисана као предузећа која обављају делатности од општег интереса¹, пружају грађанима односе се на снабдевање водом, грејање, јавну расвету, одношење отпада, одржавање пијаца, гробља, одржавање и градњу локалних улица и путева, одржавање паркова и других јавних површина итд. Имајући у виду њихову делатност и значај с пуним правом се може рећи да квалитет живота грађана директно зависи од начина функционисања локалних јавних предузећа.

Анализа пословања локалних јавних предузећа у шест општина и градова на територији Републике Србије, о којој ће у даљем тексту бити речи, спроведена је у оквиру пројекта Топличког центра за демократију и људска права „Ка друштвено одговорном локалном буџетирању: грађанско друштво против корупције у локалним јавним предузећима“. Пројекат је реализован у 2015. години, а подржан је од стране Међународног центра Улоф Палме.

Анализом су обухваћена 42 локална јавна предузећа из Бечеја, Ужица, Лознице, Мајданпека, Ниша и Прокупља, а период на који се анализа односи је 01.01.2014 – 31.12.2015. године.

1 Члан 1 Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/2012, 116/2013 и 44/2014), који је у анализираном периоду био на снази.

На самом почетку реализације пројекта формирано је шест локалних тимова које су чинили активисти невладиних организација из наведених градова и општина. Након тога одржана су три семинара на којима су члановима локалних тимова, који су већ поседовали искуство у антикорупцијским активностима, мониторингу јавних набавки и праћењу и анализи локалних буџета који су тесно повезани са буџетима локалних јавних предузећа, пружена неопходна знања о пословању јавних предузећа како би се успешно бавили овом темом. Поред тога, утврђена је методологија прикупљања информација о пословању јавних предузећа и методологија анализе прибављене документације.

Прикупљање документације

Документација о пословању локалних јавних предузећа првенствено је прибављена коришћењем могућности које прозилазе из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја², који свим заинтересованим субјектима омогућава да дођу у посед свих информација које су настале у раду и у вези са радом свих органа јавне власти.

Одабраним локалним јавним предузећима упућена су три захтева за приступ информацијама од јавног значаја.

Првим захтевом тражило се да се у складу и на начин предвиђен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја доставе копије следећих докумената:

1. Акт о оснивању;
2. Статут;
3. Акт о систематизацији радних места;
4. Подаци о броју радника ангажованих по основу уговора о привремено-повременим пословима и уговорима о делу;
5. Решење о именовању директора;

2 „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

6. Решење о именовану чланова надзорног одбора;
7. Програм пословања за 2014. и 2015. годину;
8. Извештај о раду за 2014. и тромесечни извештаји о раду за 2015. годину;
9. Ревизорски извештај за 2014. годину.

Другим захтевом тражиле су се копије следећих докумената, односно документа која садрже следеће информације:

1. План јавних набавки за 2014. и 2015. годину;
2. Финансијски план за 2014. и 2015. годину;
3. Списак понуђача са којима су закључени уговори о јавним набавкама у 2014. и 2015. години са подацима о:
 - предмету набавке;
 - процењеној вредности набавке;
 - врсти поступка који је примењен;
 - броју понуђача који је учествовао у поступку јавне набавке;
 - уговореној вредности јавне набавке;
 - датуму закључења уговора;
 - анексима закључених уговора;
 - захтевима за заштиту права и одлукама о поднетим захтевима;
4. Уговори са медијима који су закључени у 2014. и 2015. години.

Трећим захтевом тражене су следеће информације:

1. Висина субвенција и програм коришћења субвенција у 2014. и 2015. години;
2. Подаци о имовини (покретној и непокретној) којом располаже ЈП;
3. Подаци о висини потраживања;
4. Подаци о висини и структури кредитног задужења.

Приликом прикупљања информација није било нарочитих проблема. Јавна предузећа су у већини случајева тражену документацију достављала у року предвиђеном Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Мањи део документације прибављен је након уложених жалби.

Поред тога, информације о пословању локалних јавних предузећа прикупљане су и са интернет страна јавних предузећа, интернет страна оснивача анализираних јавних предузећа, интернет стране Агенције за привредне регистре и са Портала јавних набавки.

Анализом прибављене документације утврђено је да су локална јавна предузећа суочена са бројним проблемима који се тичу прекомерне и страначке запослености, нетранспарентности у раду која је директно повезана са високим нивоом корупције, ликвидности и кредитне задужености, што се све заједно одражава на квалитет услуга које јавна предузећа испоручују грађанима.

Политизација јавних предузећа, прекомерна и страначка запошљавања

Као што је у претходном делу текста наведено, Законом о јавним предузећима јавно предузеће је дефинисано као предузеће која обавља делатност од општег интереса, а које оснива Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.³ Законом је даље прописана забрана коришћења имовине, активности, имена и визуелног идентитета јавног предузећа у свим активностима везаним за политичке странке и изборне кампање, као и свака друга злоупотреба јавних предузећа у политичке сврхе.⁴

Јавно предузеће се оснива ради обезбеђивања трајног обављања делатности од општег интереса и уредног задовољавања

3 Члан 1 став 1 Закона о јавним предузећима.

4 Члан 1 став 4 Закона о јавним предузећима.

потреба корисника производа и услуга, односно грађана. Оно што се у пракси дешава је сасвим другачије од онога што је Законом прописано. Јавна предузећа првенствено служе задовољавању личних и партијских интереса, док је општи интерес у другом плану.

Директори локалних јавних предузећа обухваћених анализом су по правилу функционери странака на власти, односно њихови истакнути чланови. Иако је за избор директора јавног предузећа уведена обавеза спровођења јавног конкурса са јасно прописаним условима за учешће, директори су и даље страначки људи. Конкурси су у већини случајева били само формалност, а било је и очигледних примера да су се услови конкурса прилагођавали тачно одређеним кандидатима. Тако је, на пример, приликом избора директора ЈКП „Градски водовод“ у Прокупљу, поред општих услова, од кандидата тражено и знање енглеског језика. За директора је, наравно, изабран кандидат који је једини поседовао ову додатну, а са становишта функције за коју је изабран ирелевантну, вештину. Чудном игром случаја у питању је био један од виђенијих чланова владајуће, Српске напредне странке.

Јавна предузећа су организована као сервис за удомљавање и збрињавање страначких активиста, било кроз запошљавање на неодређено време, запошљавање на основу уговора о привремено-повременим пословима или преко јавних радова који су по правилу резервисани за чланове и подржаваоце владајућих партија на локалном нивоу.

Након сваких одржаних избора број запослених у јавним предузећима расте, а финансијска средства којима располажу јавна предузећа се уместо на побољшање квалитета услуга преусмеравају на зараде запослених. Тако се у градовима и општинама обухваћеним анализом број запослених у локалним јавним предузећима на хиљаду становника креће од 5 (Бечеј) до 12,8 (Ниш).

Табела 1. Број запослених у локалним јавним предузећима у анализираним градовима / општинама на хиљаду становника

Град/општина	Бечеј	Лозница	Мајданпек	Прокупље	Ужице	Ниш
Број запослених у локалним ЈП на 1000 становника	5	6,4	9,6	9,93	11,2	12,8

Број запослених у локалним јавним предузећима се креће од једног (ЈП Градска стамбена агенција, Ужице) до 991 (ЈКП Медиана, Ниш).

Оно што је посебно индикативно јесу битна одступања у броју запослених у јавним предузећима која обављају исту делатност али у различитим градовима. Тако ЈКП „Градски водовод“ из Ужица има 28 запослених мање од ЈКП „Градски водовод“ из Прокупља иако Ужице има готово двоструко више становника (Ужице 78.000, Прокупље 44.000). ЈКП „Водовод и канализација“ из Лознице која такође има скоро дупло више становника од Прокупља има 63 запослена мање од ЈКП „Градски водовод“ из Прокупља (ЈКП „Водовод и канализација“ из Лознице – 141, ЈКП „Градски водовод“ из Прокупља – 204).

Поред страначког запошљавања, које нарушава уставни принцип да су свима под једнаким условима доступна сва радна места⁵, ресурси којима располажу локална јавна предузећа се супротно Закону о јавним предузећима злоупотребљавају у политичке сврхе и на друге начине.

Годинама уназад се локална јавна предузећа користе за вођење лоше социјалне политике јер су цене њихових производа и услуга ниске а корисницима се гледа кроз прсте за неплаћање рачуна. Дугови грађана у већини случајева застаревају, власт се не „замера“ бирачима, а капитал јавних предузећа се смањује. То директно за последицу има низак ниво квалитета

5 Члан 60 став 3 Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006).

услуга које јавна предузећа пружају грађанима, док се истовремено грађанима уводе нови намети кроз локалне таксе како би се одржала ликвидност јавних предузећа.

О другим начинима злоупотреба локалних јавних предузећа у политичке сврхе (јавне набавке, политички утицај на медије) биће речи у даљем делу текста.

Транспарентност рада јавних предузећа

Јавност рада јавних предузећа је један од основних предуслова за одговорније управљање јавним ресурсима и спречавање негативних утицаја политизације о којима је у претходном делу текста било речи.

Законом⁶ и статутима јавних предузећа је предвиђено да се јавност у раду јавног предузећа обезбеђује редовним извештавањем јавности о програму рада предузећа и реализацији програма, као и о другим чињеницама које могу бити од интереса за јавност, а нарочито о: ревидираним финансијским годишњим извештајима, као и о мишљењу овлашћеног ревизора на тај извештај, извештајима о посебним или ванредним ревизијама, саставу надзорног одбора, именима директора и извршних директора, организационој структури предузећа, односно друштва капитала, као и начину комуникације са јавношћу.

У ери убрзаног технолошког развоја чак 12 од 42 локална јавна предузећа која су обухваћена анализом нема свој сајт. У Прокупљу ниједно јавно предузеће нема свој сајт, а на сајту оснивача, односно Општине Прокупље, објављују се само информације о јавним набавкама које спроводе локална јавна предузећа. У Мајданпеку од 5 анализираних предузећа само 2 имају своје интернет презентације и оне се не ажурирају редовно. У Лозници 4 од 8 анализираних јавних предузећа нема свој сајт, а она која имају не садрже довољно информација о

6 Члан 62 став 1 Закона о јавним предузећима.

раду и не ажурирају се редовно. У Нишу, Ужицу и Бечеју сва локална јавна предузећа имају своје сајтове. Већина њих садржи релевантне информације о раду јавних предузећа, али су оне углавном сведене на минимум који закон налаже. Проактивно објављивање информација о раду јавних предузећа није забележено.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја не обавезује јавна предузећа да објављују информаторе о раду, па се до већине информација о раду јавних предузећа може доћи само подношењем захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Међутим, тај поступак понекад зна да потраје уколико се информације не доставе у законском року. Некад се дешава да се информације никад не доставе с обзиром да Влада у довољној мери не обезбеђује извршења решења Повереника иако је на то Закон обавезује.⁷

Већина локалних јавних предузећа која су била предмет анализе је у законском року, односно у року од 15 дана од дана пријема захтева, достављала тражене информације. Мањи број информација је достављен након уложених жалби Поверенику за информације од јавног значаја, а нису достављене само информације о финансирању медија у Ужицу од стране локалних јавних предузећа.

Финансирање медија

Иако су локална јавна предузећа монополисти на тржишту и немају потребу за рекламирањем и оглашавањем, већина анализираних локалних јавних предузећа је издвајала средства за финансирање локалних медија који су под контролом странака на власти. На тај начин се врши партијски утицај на медије и крше се прописи који регулишу финансирање медија из јавних извора.

7 Члан 28 став 4 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Локални медији се најчешће финансирају кроз уговоре о пословно-техничкој сарадњи, а висина средстава која су локална јавна предузећа издвојила у анализираном периоду кретала се од 100.000 до 350.000 динара на годишњем нивоу. Од градова и општина обухваћених анализом једино у Мајданпеку локална јавна предузећа нису издвајала средства за финансирање медија.

Уговорима о пословно-техничкој сарадњи медији се обавезују да прате активности јавног предузећа, припремају извештаје, репортаже, емисије, прилоге и сличне садржаје. У Нишу се отишло корак даље па се тако медији уговорима са јавним предузећима обавезују да искључиво афирмативно извештавају о њиховом раду.

Један од илустративних примера о томе како изгледа финансирање медија на локалном нивоу забележен је у Прокупљу, где је ЈП Туристичко – спортски центар у 2014. и 2015. години финансирао портал „Експрес медија“ са 120.000 динара годишње. Овај портал није познат широј јавности чак ни на локалном нивоу, за разлику од власника портала који је „популарност“ стекао након подизања оптужнице против њега због злоупотребе службеног положаја приликом набавке дечијих игралишта док је обављао функцију председника Општине Прокупље.⁸

У 2014. и 2015. години против власника портала, односно бившег председника, увелико се водио кривични поступак по оптужници Вишег јавног тужилаштва у Прокупљу, а 2016. године је правноснажно осуђен на казну затвора у трајању од годину дана.

Директору Туристичко – спортског центра из Прокупља биле су познате све околности везане за медијске домаћаје портала и правосудне „невоље“ његовог власника, па му је Топлички центар за демократију и људска права поставио питање на основу којих критеријума је баш тај портал изабран за финансирање. Директор је, писаним путем и у званичној

8 http://www.nadzor.org.rs/krivicna_prijava_zbog_zloupotreba.htm

форми, одговорио да је портал „Експрес медија“ изабран за финансирање од стране ЈП Туристичко – спортски центар на основу његове „личне процене“.

Финансирање медија од стране локалних јавних предузећа је још један од начина злоупотребе јавних ресурса у политичке сврхе, што је у супротности са Уставом Републике Србије, којим је прописано да политичке странке не могу потчинити власт себи⁹, и Законом о јавним предузећима којим је прописано да је забрањена злоупотреба јавних предузећа у политичке сврхе. Устав и закон, разуме се, нису препрека са куповину политичког утицаја кроз финансирање медија новцем грађана.

Јавне набавке

Због износа средстава које локална јавна предузећа троше на набавку добара, услуга, односно радова и недостатка адекватне интерне и екстерне контроле, јавне набавке су посебно изложене коруптивним ризицима.

Иако се у анализираном периоду нови Закон о јавним набавкама¹⁰ увелико примењивао и без обзира на извесна побољшања која је донео у односу на претходни, а која се пре свега односе на транспарентност поступака јавних набавки, ниво нерегуларности у анализираним поступцима се тек незнатно смањило у односу на претходни период.¹¹

9 Члан 5 став 4 Устава Републике Србије

10 „Службени гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015

11 Мониторинг локалних јавних набавки спроведен је у оквиру пројекта Топличког центра за демократију и људска права „Ка друштвено одговорном локалном буџетирању: грађанско друштво против корупције у локалним јавним набавкама“. Пројекат је реализован у 2013. години, а подржан је од стране Међународног центра Улоф Палме. Налази истраживања представљени су у публикацији „Грађанска контрола локалних јавних набавки“ која је доступна на <http://www.nadzor.org.rs/publikacije.htm>.

И поред тога што су поступци јавних набавки транспарентнији, с обзиром да је Законом о јавним набавкама уведена обавеза наручилаца да објављују више докумената на Порталу јавних набавки као и позиве за подношење понуда за јавне набавке мале вредности, и даље је просечан број понуђача по јавној набавци мали. Наиме, у локалним јавним предузећима обухваћеним мониторингом просечан број понуђача по набавци је 2,73.

Анализом прибављене документације која се односи на јавне набавке које су локална јавна предузећа спровела у периоду 2014–2015, непосредним увидом у врсту и квалитет изведених радова, разговорима са понуђачима и особама задуженим за спровођење поступака јавних набавки, локални тимови за мониторинг дошли су до закључка да се један део набавки, упркос чињеници да су у процедуралном смислу биле усаглашене са Законом о јавним набавкама, одвијао уз велике нерегуларности.

Прилагођавање предмета набавке одређеном понуђачу, куповина добара, услуга или радова изнад тржишних цена, закључивање уговора са истим понуђачима више година за редом, недостатак контроле извршења уговора и квалитета прибављених добара, услуга или изведених радова, само су неке од утврђених нерегуларности.

Најдрастичнији пример прилагођавања јавне набавке одређеним понуђачима, не само по вредности набавке већ и по начину на који је тендер „наместен“, представља набавка услуга градског превоза на територији Града Ниша наручиоца ЈКП Дирекција за јавни превоз града Ниша. Наиме, највиши градски функционери су набавку вредну 50 милиона евра у потпуности прилагодили одређеним понуђачима са којима су касније закључени уговори а сам чин намештања снимили.

Снимак је 25. септембра 2014. године објављен на интернет порталу „Јужне вести“¹² након чега је Топлички центар за

12 <http://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Da-li-je-namesten-tender-za-autobuse-u-Nisu.sr.html>

демократију и људска права Тужилаштву за организовани криминал поднео кривичну пријаву против градоначелника Ниша Зорана Перишића и Ненада Станковића, извршног директора ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша због тога што су вршили утицај на наручиоца да услове набавке прилагоди тачно одређеним понуђачима.

Тужилаштво за организовани криминал је након 560 дана, поред очигледних и недвосмислених доказа, одбацило кривичну пријаву, али је Више јавно тужилаштво у Нишу након тога наставило истрагу и преузело даље гоњење.¹³

Субвенције

На основу расположиве документације о раду анализираних локалних јавних предузећа утврђено је да су она неликвидна или послују на граници ликвидности. Више је разлога који су допринели да се јавна предузећа налазе у таквом стању.

Вишак запослених, лош менаџмент, нерационална потрошња, губици на мрежи код топлана и водовода, неефикасан систем наплате, неки су од разлога који су довели до таквог стања. Због тога су јавна предузећа у већини случајева корисници субвенција локалних самоуправа, односно њихових оснивача, а неретко посежу и за кредитима комерцијалних банака како би покрили текуће пословање.

Увидом у прибављену документацију утврђено је да се висина субвенција креће у распону од 15–25% у односу на износе локалних буџета. Поред субвенција, у локалним буџетима се обезбеђују и средства за текуће пословање локалних јавних предузећа, што заједено представља огроман трошак за грађане.

Да невоља не путује сама, потврђује и податак да се, осим што је износ субвенција јавним предузећима веома висок, добар део тих средстава додељује на противзаконит начин. На-

13 Опширније о наведеној набавци у тексту који следи под насловом „Они све раде јавно да не би изгледало тајно“.

име, Законом о јавним предузећима је прописано да је јавно предузеће које користи или намерава да користи било који облик буџетске помоћи (субвенције, гаранције или другу врсту помоћи) дужно да предложи посебан програм, који садржи програм коришћења помоћи, са временски ограниченом и мерљивом динамиком повећања ефикасности и унутрашњих промена које ће довести јавно предузеће у позицију да може да послује без ових облика помоћи или уз њихово смањење.¹⁴

Увидом у прибављену документације утврђено је да чак 60% локалних јавних предузећа у шест градова и општина, која су корисници неког од облика буџетске помоћи, није предложило нити оснивачу доставило програм коришћења субвенција на усвајање.

Један од илустративних примера је ЈКП „Мајданпек“, чија је основна делатност снабдевање грађана топлотном енергијом. Ово јавно предузеће, које из општинског буџета добија скоро пет пута више средстава на име субвенција него сва друга локална јавна предузећа заједно¹⁵, није у оквиру програма пословања доставило програм коришћења субвенција. Иначе, ЈКП „Мајданпек“ је једино од четири предузећа у Мајданпеку, корисника субвенција, које није доставило програм коришћења субвенција. За разлику од Мајданпека, у Прокупљу ни једно јавно предузеће није оснивачу доставило програм коришћења субвенција.

Квалитет испоручених услуга

Квалитет испоручених услуга грађанима различит је од предузећа до предузећа, односно од града до града, али је углавном незадовољавајући с обзиром да је у директној вези са претходно описаним проблемима с којима су суочена локална јавна предузећа.

14 Члан 50 став 4 Закона о јавним предузећима.

15 ЈКП „Мајданпек“ је у 2015. години добило на име субвенција 93.000.000 динара док су сва друга локална јавна предузећа у Мајданпеку добила 20.700.000 динара.

Монополски положај и недостатак конкуренције, недостатак средстава за капитална улагања, нерационално трошење средстава, само су неки од фактора који утичу на квалитет испоручених услуга.

У градовима и општинама који су били предмет анализе највише примедби грађани имају на водоснабдевање, стање локалних путева и одношење отпада посебно у приградским и сеоским подручјима.

Најдрастичнији је пример водоснабдевања у Ужицу, где је квалитет воде и водоводне мреже веома низак, тако да већина грађана не пије градску воду. Крајем 2013. и почетком 2014. године у Ужицу је била проглашена ванредна ситуација и забрана коришћења воде у делу града који се снабдевао са акумулације Врутци. Ни две године након тога проблем водоснабдевања у Ужицу није решен, а градске власти и руководство ЈКП „Водовод“ се и даље више ослањањају на евентуалну помоћ републичких власти него што покушавају да тај проблем реше сопственим средствима.

У неким од градова који су обухваћени анализом један број јавних предузећа је приватизован или је део послова које су некад искључиво обављала јавна предузећа поверен приватним предузећима, што је резултирало подизањем квалитета пружених услуга.

Тако је у Прокупљу, почетком 2011. године, уговором у чију суштину и начин на који закључен овом приликом нећемо улазити, на период од 25 година, фирми „Porr – Werner & Weber“ из Ниша поверено обављање комуналне делатности сакупљања, превоза и депоновања чврстог отпада. Поверавање послова је резултирало подизањем квалитета пружених услуга, а град је на дужи временски период решио проблем одлагања отпада.

Закључна разматрања

Истраживање спроведено у оквиру пројекта „Ка друштвено одговорном локалном буџетирању: грађанско друштво против корупције у локалним јавним предузећима“, потвр-

дило је да су локална јавна предузећа суочена са бројним проблемима. Политизација, страначко запошљавање, вишак запослених и лоша кадровска структура, неликвидност и презадуженост, нетранспарентност рада која доводи до високог нивоа корупције, неефикасност у пружању услуга, неки су од њих.

Да би се стање у овој области поправило нису довољне козметичке промене, које смо имали прилике да видимо последњих година, већ суштинске реформе које ће довести до подизања нивоа услуга које грађаним пружају локална јавна предузећа. Приватизација појединих јавних предузећа, јавно-приватна партнерства, поверавање појединих послова које су до сада обављала јавна предузећа, другачији модел управљања јавним предузећима, неки су од корака које треба предузети како би се стање у овој области унапредило и дало позитивне резултате.

За унапређење функционисања система комуналних услуга неопходно је спровођење дубинских реформи, које почивају на широкој јавној дебати у коју ће бити укључени припадници свих заинтересованих страна. Представници државних и локалних институција, локалних јавних предузећа, стручне јавности, грађанског друштва, дела пословног сектора заинтересованог за неке од облика приватизација сектора комуналних услуга, незаобилазни су актери у овом процесу.

Дубина и размере проблема уочених приликом анализе функционисања локалних јавних предузећа у свега шест градова и општина у Републици Србији, као и налази Државне ревизорске институције израђени на далеко већем узорку, дају превише разлога за бригу и готово ниједан разлог за задовољство, равнодушност и лежерност. Да би се ствари помериле у добром смеру, минимум корака које треба предузети у најскорије време је:

- обавезати локалне самоуправе да израде студије одрживости система комуналних услуга и израде планове за реорганизацију и унапређење у овој области, које под-

- разумевају и мере за рационализацију и приватизацију локалних јавних предузећа;
- успоставити систем подстицаја за технолошке иновације које воде ка повећању ефикасности у испоручивању услуга од стране локалних јавних предузећа и заштити животне средине;
 - дефинисати сет мера које доводе до равноправног положаја испоручилаца комуналних услуга, независно од њиховог својинског облика;
 - лимитирати број запослених у локалним јавним предузећима, а примену ове мере обезбедити обуставом или сразмерним смањивањем износа трансферних средстава која се из републичког усмеравају ка локалним буџетима;
 - укинути могућност субвенционисања и сваке могуће буџетске подршке локалним јавним предузећима која нису покренула све расположиве законске механизме наплате потраживања према дужницима;
 - успоставити ефикасне механизме контроле пословања локалних јавних предузећа од стране оснивача, који подразумевају и контролу јавних набавки од стране специјализованих служби локалне самоуправе у току трајања поступака и у периоду реализације склопљених уговора;
 - обавезати сва локална јавна предузећа на изразу и редовно ажурирање веб сајтова и информатора о раду;
 - увести праксу јавних расправа о најважнијим планским документима јавних предузећа: плановима пословне стратегије и програмима пословања јавних предузећа;
 - забранити било који вид финансирања медија од стране локалних јавних предузећа.

На крају, колико год могућем неупућеном читаоцу ове анализе апсурдно звучало, неопходно је рећи и оно што се мора рећи, а последица је стварности у којој живимо и односа но-

силаца политичке моћи свих нивоа према јавном интересу и потребама грађана.

Држава и јединице локалне самоуправе морају да обезбеде пуну примену Закона о јавним предузећима и свих сродних и пратећих законских и подзаконских аката. За почетак, толико. У противном, ништа, као и до сад.

Мирослав Прокојијевић

КАКО ПОБОЉШАТИ РАД ЈАВНИХ КОМУНАЛНИХ ПРЕДУЗЕЋА?

Укупна пословна активност дели се на **приватни** и **јавни** сектор. **Јавни сектор** укључује све државне органе на свим нивоима власти, све државне услуге и агенције (укљ. ‘независне’), и сва јавна предузећа, све банке и предузећа у искључиво или претежно државном власништву, као и јавна комунална предузећа (ЈКП) у државном власништву. ЈКП су обично везана за пружање виталних или врло важних услуга у одређеној сфери активности, а на тачно одређеној територији или у насељу. Послове ЈКП најчешће чине снабдевање водом и гасом, одвођење и прерада отпадних вода, прикупљање и одношење ђубрета и отпада, јавна расвета, пијаце, гробља, паркови, рекреативне површине, градња и одржавање јавних зграда и инфраструктуре, одржавање других јавних површина, итд. ЈКП не морају бити у државном власништву, али то врло често јесу и она не морају бити монополисти, али и то врло често јесу. Док се успех приватних фирми мери оствареним профитом, успех ЈКП се мери другим мерилима, као што су квалитет услуга, континуитет пружања услуга, приступачне цене, улагање у будућност, политика запошљавања, итд. Видећемо да та разлика у мерилима, која се оправдава на разне начине, има веома важне последице по рад ЈКП.

Шта су јавна комунална предузећа?

За разлику од приватних фирми ЈКП су везана за јавни интерес. То својство их чини посебним и захваљујући томе њихов рад и систем подстицаја се разликују од оних код стандардних предузећа. У чему се састоји та компонента јавности? Према

приручнику ММФ о комуналним фирмама (уп. IMF 2001), елементи јавности код ЈКП огледају се у три тачке:

1. Најважније пословне одлуке доноси **држава као власник** трајног капитала путем неке своје агенције или управних одбора у којима седе представници које је држава одабрала. Критеријуми за доношење одлука нису везани искључиво уз финансијску добит, већ и уз функције или шире друштвене интересе (нпр. социјална политика, улагање у будућност, подршка приватним улагањима, еколошки циљеви ...). Све речено важи за државно власништво, па тако тамо где је ЈКП приватно, држава на његов рад не утиче путем управљања, већ путем регулације, којом се одређују општи услови пословања.
2. **Добит, односно губитак** при пословању ЈКП путем буџета припадају читавој заједници, ако је фирма у државном власништву. Цене које јавно предузеће наплаћује за своје услуге требало би да се заснивају на покривању **трошкова** пословања, уз неку умерену добит. Очекује се да јавно предузеће буде **финансијски здраво** у другом року. То значи да је подвргнуто сталној тржишној или функционалној провери.
3. Јавно предузеће је **одговорно** за своје пословање читавом друштву (локалној заједници), као крајњем „чувару“ јавног интереса. Отуда је оно посебно „на оку јавности“, без обзира да ли је реч о државној или приватној фирми.

ЈКП и јавно предузеће се од осталих јавних делатности као што су, нпр. образовање, култура, судство, заштита околине, који нису везани финансијским императивима, већ пружањем одређених услуга, управо разликује по очекивању да се финансира наплатом услуга које производи. У идеалном смислу то значи, да покрије своје трошкове и оствари умерену добит. Без обзира на та очекивања, ЈКП често уместо очекиване добити праве губитке. Разлози за то могу бити многи, као што су нис-

ке цене услуга, слаба наплата, расипање ресурса, лоша управа, лоша технологија, слаба организација, вишак запослених, крађа и корупција, итд. Обично није у питању један фактор него више њих заједно и истовремено.

Губици настају и у приватним фирмама, али ови у ЈКП имају неке специфичности. У приватној фирми губитак се доживљава као тежак поремећај, нека врста ванредног стања. Пошто губитак носе одређене особе (власници), гледа се да рад с губицима што краће траје. У ЈКП се губици прихватају са много мање узбуђења. Често се дешава да ЈКП непрестано раде с губицима или да су кумулирани губици врло високи, често и вишеструко већи од капитала тог ЈКП. Последице таквог рада ЈКП носе све пореске платише са те територије, а не појединац или неколико њих, као код приватне фирме. Приватна фирма не мора да постоји, посебно ако прави губитке, док ЈКП мора да постоји, тако се бар сматра, чак и ако само производи губитке, зато што ЈКП обавља неку функцију која је важна или витална за дату заједницу или се бар верује да је таква. То ствара посебне услове пословања, а тиме се отварају и многе могућности злоупотреба ЈКП, о чему ће касније бити речи.

Власништво и управљање

До сада се углавном претпостављало да су ЈКП у државном или јавном власништву и да њима управљају они које држава постави. У европским земљама су до пре коју десетину година ЈКП заиста углавном била у државном власништву, баш због позивања на јавни интерес. Данас то није случај, има много ЈКП у Европи и свету која су приватна.

Комунална предузећа могу бити у разним режимима власништва. Сваки режим власништва има одређене предности и недостатке и овде ћемо их само укратко побројити.

1. *Државно власништво*. Предности су могућност јавне контроле, присвајање добити у буџет (када је има), могућност вођења социјалне политике, умерене цене услуга

и могућност контроле цена, екстензивније запошљавање (радници, менаџери) и више радних места услед таквог запошљавања. У недостатке овог вида власништва спадају монопол, лош квалитет и висока цена услуга, недостатак слободе избора, губици и њихова социјализација, корупција, политизација (партијски утицај).

2. *Приватно власништво* над ЈКП може бити у облику концесије или временски неограниченог власништва. Предности приватног власништва су ефикасна контрола и управљање, добар квалитет услуга, најчешће и слобода избора код понуђача услуга. У предности спада и низак ниво корупције у самој фирми, али су сасвим друге могућности за корупцију у односу приватне фирме и државе. Управо на тој релацији 'приватна фирма-држава' је јесте „царство корупције“. У недостатке приватног власништва над ЈКП спадају монопол, висока цена услуга, недостатак јавног утицаја, могућност испумпавање буџета, ризик да потрошачи постану таоци приватне фирме.
3. Мешовито власништво (приватно-јавна партнерства). Могући су **различити** удели државе и приватног сектора. **Успешност** може да се креће од једне (комбинује мане приватног и државног) до друге (комбинује квалитете приватног и државног) **крајности**. Важан је прецизан уговор државе и приватног партнера, као и то да уговори не буду неповољни за локалне јединице власти, што обично служи као механизам за узимање мита. Испумпавање буџета, корупција и ценовна репресија над корисницима су велики ризици мешовитог власништва.

Не постоји одређени модел према коме би се унапред знало која ЈКП треба да су у државном, а која у приватном власништву. У социјализму су сва ЈКП била државна, а у Лас Вегасу су сва комунална предузећа приватна. Између тих крајности постоји много могућности. Пракса показује да су комуналне услуге у земљама Европе претежно у рукама државе, а у САД,

УК, Новом Зеланду и Аустралији претежно у приватним рукама. У Европи су у приватним рукама најчешће следеће комуналне услуге: прикупљање, одношење и прерада ђубрета, рекреативни центри, снабдевање гасом, градски превоз, паркинг сервис, гробља, пијаце.

Снабдевање електричном енергијом, телефонске услуге, понекад и снабдевање гасом обично нису у Европи ствари за које је надлежан локални ниво власти. Тај посао обављају комерцијалне, приватне фирме које раде на читавој територији земље и којих у свакој земљи има више. У Источној Европи су ЈКП благом већином у државном власништву, а у Србији су скоро сва (уз неке мање изузетке) у државном власништву. У овој области транзиција у Србији још није озбиљније почела.

И у западној и у источној Европи се у последњих двадесетак година у већим градовима (нпр. Беч, Минхен, Франкфурт/М, Загреб...) прибегава обједињавању комуналних услуга у једну корпорацију у облику холдинга. Холдинг је по правилу у државном власништву, али може бити и другачије – нпр. у облику друштва са ограниченом одговорношћу, најчешће у форми *Stadtwerke GmbH*. Холдинг има неке **предности** у односу на појединачно организовање ЈКП, јер се његовим постојањем штеди на административним местима, олакшава се координација међу разним комуналним делатностима, долази до деполитизације комуналних послова, наглашава се ефикасност у пословању, одржава се утицај јавности на костур комуналних услуга. Наравно, холдинг има и неке недостатке, као што су спорост у раду, смањена транспарентност, нефлексибилност, неговање мита величине и важности.

Иако је често у државном власништву, данашњи холдинг не представља повратак на решења из 19. и прве половине 20. века. За разлику од ранијих времена, холдинг данас функционише у другачијем окружењу – демонополизације, приватизације дела услуга, појачане конкуренције у сфери многих услуга. Зато у сфери рада ЈКП настају разнородна решења као што су: приватизација (гас, отпад и ђубре, превоз, рекреативни цен-

три, грејање, вода...), аутсорсовање (чистоћа зграда, одржавање јавних фасада, зеленило, ...), изнајмљивање приватних фирми да обављају неку услугу уз делимичну накнаду, (нпр. паркинг сервис, наплата дугова), приватно јавна партнерства разних типова, концесије, конкуренција државне и приватних фирми, задржавање државног решења (јавна расвета, сигурност....). Та другачија решења чине да ЈКП, укључујући холдинге, данас постоје и раде у околностима које су веома измењене у односу на оне од пре само неколико деценија.

Проблеми ЈКП

ЈКП очито нису стандардне фирме, јер се преко њих покушавају постићи врло различити циљеви. Као што је то случај и у неким другим областима, много циљева је тешко остварити истовремено. Боље је имати један циљ и остваривати га добро, него много њих и остваривати их лоше. Такви случајеви делатности са много циљева обилују тешкоћама и приликама за инструментализацију и злоупотребу од стране интересних група или утицајних појединаца. Јавни интерес у том случају постаје само параван за приватне и групне интересе.

Услед тога што истовремено следе више циљева, као што су пословни, услужни, развојни, политички, еколошки или социјални, учинак ЈКП није лако измерити, а запосленост, улагања, рентабилност и функционисање нису подложни уобичајеним пословним стандардима. Неколико ствари компликује рад ЈКП и доприноси могућностима злоупотреба.

Прво, то је околност да такве фирме морају постојати, зато што су везане за услуге које су неопходне или се бар таквим сматрају. Чим нешто мора да постоји, обично се не поставља питање рационалности или алтернативног решења, а неопходност постојања постаје сигуран извор ренти, било у облику законитог *rent seeking* или незаконито путем крађе и узимања мита.

Друго, то је карактер јавности, који по дефиницији имају ЈКП, чак и када су приватна. Карактер 'јавности' би требало да олакша јавну контролу, али он стицајем околности постаје добар алиби за улазак личних и групних интереса у игру, а они често постају и доминантни.

Треће, тамо где је јавност, обично се појављује држава у управљачкој, регулаторној и контролној функцији. То отвара многе могућности за злоупотребе, којих ионако није мало.

Четврто, то је могућност да са на основну (пословну) функцију ЈКП додају и неке друге функције, као што су политичка, социјална, еколошка, развојна, итд.

Пето, ЈКП постоје и раде у различитим режимима власништва, што оперативно није једноставно и пружа обиље могућности за злоупотребе. Концесиони уговори концесионару често гарантују одређени ниво прихода, што се обично своди на испумпавање буџета локалних јединица власти у џепове власника (одакле се део враћа и у џепове јавних службеника који су им ову погодност омогућили). Приватно-јавна партнерства су такође веома погодна за претакање јавних фондова у приватне џепове – бар на то указују искуства земаља у којима су она највише коришћена.¹

Шесто, и као резултат конфигурације услова у којима ЈКП функционишу, регулација овог сектора је обимна, што има последице по њихов рад, управљање и контролу. Што је регулација обимнија и детаљнија, више је могућности за незакониту дискрециону моћ, а тиме и више прилика за злоупотребе.

Дакле, већ у полазишту ЈКП нуде могућности разних опција и то утицајни појединци и групе могу искористити за своје интересе. То се стандардно своди на приватизацију користи, а социјализацију трошкова, тј. губитака. Посебности ЈКП су одлично окружење за манипулацију, корупцију и крађу. Ако профит није једино мерило, у игру улази више мерила, која се произвољно могу обликовати, посебно уз помоћ добре ретори-

1 Уп. Васиљев 2015, гл. 4.

ке. Неопходност постојања ЈКП је алиби да опстају и уз енормне губитке. Губици се оправдавају многим разлозима, само не субјективним слабостима управе. Пошто се зна да ће губици делом или у целини бити покривени из локалних буџета, слаби кочница која би требало да предупреди њихово надувавање. То чини да се и трошкови „уграђивања“, крађе или мита лакше и неприметније уклапају у финансије ЈКП. Преко пословних операција ЈКП често се обављају прљаве трансакције локалних власти, јер су оне тамо мање видљиве него што би биле ако би се обављале преко локалних буџета, пошто су ови стално на оку јавности. Због тих посебних услова и положаја у којима раде, и контрола рада ЈКП врло сложен и осетљив посао – много компликованији од рада стандардне приватне фирме.

ЈКП у Србији

У Србији (без Косова) послује више од 350 јавних комуналних предузећа, она запошљавају око 50.000 особа, што значи да око 7 запослених у ЈКП долази на 1.000 становника. Према *Сйраишеији ресірукіурирања јавних комуналних йредузећа у Србији* број запослених је око 53.000, што је тада чинило око 2,5% од укупног броја запослених у земљи, који су стварали око 2% БДП. (Влада Србије 2011, с. 10) Број ЈКП се у Србији стално мења услед реорганизација, а број запослених стално расте услед партијског запошљавања. У Хрватској регионална и локална јавна предузећа имају око 30.000 запослених, што чини такође око 7 запослених на 1.000 становника. У САД услуге су 2015. запошљавале 639 хиљада људи (електрична енергија 511, гас 85, вода и отпадна вода 43 хиљаде), а на 1.000 становника дође 2 запослена у те три врсте услуга. Наравно, овај списак ЈКП у САД није потпун, јер постоје комунална предузећа и у другим сферама активности. У В. Британији *United Utilities*, који се баве испоруком воде, има 5.300 запослених.

Поређења међу земљама у погледу броја запослених или резултата рада су условна и тешка, јер се у већини њих у ЈКП

рачунају разне врсте фирми, па су услед тога бројке неупоредиве. Такође се негде по запосленом узима број становника, а негде број прикључака. Често постоје подаци само за ЈКП једног типа, нпр. водоснабдевање. Треба ли помињати да су ЈКП различито организована и да раде у врло различитим условима услед различите регулативе и различитог пословног окружења. Све то ограничава могућности поређења.

Сектор ЈКП у Србији данас функционише налик томе како је радио и у комунистичком времену. Мало тога је урађено да се комуналне услуге приближе тржишним стандардима. Услед тога не изненађује што га карактерише лош квалитет услуга, монополи државних фирми, велико расипање ресурса, лоша наплата услуга, недостатак индивидуалних рачуна по утрошку, лоше управљање, не-ефикасност, политизација, корупција и вођење социјалне политике преко комуналних фирми.

До сада су, рађене бројне парцијалне „поправке“ амбијента за пословање комуналне привреде у Србији, а резултат свих тих покушаја није био задовољавајући. Системски прописи који регулишу комуналну област су рестриктивни, међусобно неусаглашени и неконзистентни. Услуге су често лошег квалитета, цене далеко од економских, а фаворизују се фирме у државном власништву. Резултат тога је да потрошачи немају слободу избора и да су принуђени да користе услуге лошег квалитета. Већина комуналних предузећа не обезбеђује ни „просту“ репродукцију, раде са губицима и задужују се, док улагања има мало. Губитке покривају локалне јединице власти путем субвенција, што додатно кошта грађане. Преко ЈКП се води социјална политика, уместо да је преузме држава. ЈКП имају велике вишкове запослених, и претежно лоше менаџере.² Као таква, ЈКП су највећи извор корупције на локалном нивоу. Она служе финансирању странака, а важна су полуга и у утицају и контроли локалних медија од стране локалних вла-

2 И *Стратегија* констатује велике проблеме у овом домену: „Управљање пословањем ЈКП је неефикасно и политизовано.“ Уп. Влада Србије 2011, с. 24.

сти. То се изводи ускраћивањем или усмеравањем огласа и ПР услуга на одговарајуће медије. Медијима који су блиски или лојални локалним властима дају се огласи и средства, док се онима који су критични према локалним властима они не дају. Наравно, ЈКП су и извор личног богаћења за појединце. Путем разних злоупотреба се повећавају ионако велики губици ЈКП. За то мало ко брине. Сви ти дугови и покрадена средства биће касније покривени из локалних буџета, тј. на рачун свих пореских платиша. Такав систем није добар и он ће морати да се мења. Исти закључак се намеће и на основу истраживања које је 2015. спровела Коалиција за надзор јавних финансија у шест општина у Србији.

Потреба реформе

Рад ЈКП у Србији суочава се с парадоксом, да су сви незадовољни, а да нико ништа не жели да мења. Погледајмо најпре разлоге незадовољства. Услугама ЈКП су незадовољни грађани, јер су оне углавном лошег квалитета, нема могућности избора ни тамо где би је могло бити, а понекад су услуге и скупе. Незадовољни су и запослени у ЈКП, јер су плате у том сектору ниске, а услови рада лоши. Незадовољни су и политичари из локалних јединица власти, јер су ЈКП неефикасна и непредвидива, тако да политичари дају обећања која услед таквог стања не могу да остваре и онда могу бити кажњени од бирача на наредним изборима. Али, иако незадовољство постоји на све стране, услед чега би требало очекивати да је спремност за промене велика на свим странама, те спремности заправо нема. Како објаснити овај парадокс?

Изгледа да незадовољство служи да би свако покушао да побољша свој положај у односу на друге, а не да би сигнализирао спремност за промене. Грађани кажу да су незадовољни услугама, да би извршили притисак да оне буду јефтиније. Запослени у ЈКП незадовољство изражавају да би добили веће

наднице или бар више слободног времена. А политичари се надају да би могли повећати њихов утицај на рад ЈКП, ако добро артикулишу своје незадовољство. Ако се хоће побољшања, неопходна је промена правила игре, али то нико неће. Грађани неће, јер се боје више цене услуга и веће дисциплине у наплати услуга. Запослени такође неће промене, јер се боје отпуштања, преквалификација и веће радне дисциплине. Политичари не желе промене јер страхују да ће због њих изгубити утицај на рад ЈКП, који су до тада имали. Утицај је важан из политичких разлога, али и због партијског финансирања и запошљавања, како и због извора мита.

Но без обзира на тај општи страх од промена, који цементира постојеће лоше стање, у комуналном сектору неопходна је промена, дакле, потребна је озбиљна реформа. Основни циљ реформе су промене у раду ЈКП које ће довести до бољих услуга. Пошто иста правила дају исте резултате, до побољшања у раду ЈКП у Србији се може доћи само променом правила игре. Обзиром на осетљивост поља, сложеност рада, многе функције и повезаност с многим интересним групама, реформа ЈКП у Србији свакако неће бити лака, брза и безболна. То смо већ видели из претходног дела о широком незадовољству и одсуству жеље да се било шта мења.

Има много ствари о којима се при реформи³ ЈКП мора водити рачуна, чиме се не вреди бавити у овом тексту, иако су важна. Све што ће бити поменуто јесу нека основна начела реформе, међу којима би требало да буду:

- *Рационализација*: усаглашавање прихода/расхода, путем кресања трошкова или повећања прихода. То се постиже смањивањем расипања ресурса, отпуштањем вишкова запослених, бољом наплатом услуга, побољшањима у организацији рада, технолошким иновацијама, променом политике цена, итд.

3 Више о реформи ЈКП у: Прокопијевић 2002.

- *Функционалност*: прилагођавање ЈКП њиховој основној сврси уз уклањање или минимизовање осталих сврха и циљева, којима она данас служи.
- *Специјализација*: свако ЈКП треба да се бави само својом основном делатношћу, уз искључивање споредних делатности. На овај начин повећава се ефикасност ЈКП. И ако се ЈКП организују у облику холдинга, потребна је стриктна специјализација његових одељења.
- *Корпоративизација*: ЈКП треба да од буџетских организација постану субјекти компанијског права, са свим консеквенцама које одатле следе. То изискује промене од организације и управљања, до финансирања, пореског третмана или односа са клијентима.
- *Конкуренција*: потребно је да буде више актера понуде, где год је то могуће. Посебно је важно да државна ЈКП имају приватну конкуренцију, тамо где је то могуће.
- *Приватизација*: односи се на промену власништва од јавног у приватно.

Постоје две могућности за то како се реформе могу спровести. Прво, да се понуди један, обавезујући модел реформе ЈКП. Друго, да се понуде само неке контуре реформе, а да локалне јединице власти саме узму оно што им најбоље одговара. Ни једно од та два решења није без мана. Ако промене треба да буду засноване на униформном моделу, законска решења могу бити униформа а лоша, па би се лоша решења пресликала у све локалне јединице власти. А ако закон буде садржавао само општи оквир, постоји могућност да један број локалних јединица власти нађе боља решења од других општина и градова за своја ЈКП. Ако би, пак, решење било флексибилно, онда би општине то могле да искористе како би избегле промене и очувале постојеће стање. У том светлу, бољи је један обавезујући модел, до кога би се дошло после дуже и отворене јавне расправе.

Контрола рада ЈКП

Контрола рада ЈКП у пројекту *Коалиције за надзор јавних финансија 2015.* била је усмерена на неке тачке које су критичне у типу решења који преовлађује у Србији. У некој систематичнијој анализи могло би бити речи о многим елементима рада ЈКП, као што су програм пословања, (не)укњиженост имовине, систематизација радних места, уговори о запошљавању, радном ангажовању и престанку радног односа, квалитет услуге, политика цена, методологија формирања цена, ефикасност рада, финансијски извештај, број дана у блокади, обавезе и дугови, кредити, висина потраживања и предлог мера за наплату потраживања, висина субвенција и програм коришћења субвенција, јавне набавке, однос са потрошачима и корисницима услуга, рад надзорног одбора, информатор о раду, уговори о сарадњи са медијима, итд. Има дакле много могућих елемената контроле, а у овом истраживању фокус је на само неколико, као што су број запослених, јавне набавке, партијско запошљавање и утицај на медије.

Када је у питању број запослених, велике су разлике међу шест посматраних општина и број запослених на 1.000 становника креће се од 5 до 13.

Општина	Број становника	Број запослених у ЈКП	Број запослених у ЈКП на 1000 стан.
Бечеј	38.000	200	5
Лозница	82.000	524	6,4
Мајданпек	19.000	182	9,6
Ниш	260.000	3.340	12,8
Прокупље	45.000	452	10
Ужице	78.000	900	11

Извор: Истраживање Коалиције за надзор јавних финансија, јесен 2015.

Национални просек је 7, што је већ велики број. Обзиром да су само две општине испод националног просека, то указује на потребу смањивања броја запослених и остале реформе.

Јавне набавке се тичу само државних ЈКП, али пошто је овај сектор привреде скоро читав у рукама државе, јавне набавке спадају у најважније финансијске операције тих фирми.

Партијско запошљавање је значајна тема у јавном животу Србије, али недостајају обухватнија емпиријска истраживања. Екцесни случајеви поводом којих се јавно дискутује о партијском запошљавању нису репрезентативни. Претпоставка је да политичке странке на власти третирају ЈКП као плен и да их користе за запошљавање својих чланова. Како свака странка или група странака на власти користи овај механизам за награђивање својих присталица, и како се странке на власти мењају, то број запослених непрестано расте, без обзира што постоје вишкови и пре новог запошљавања. Вишкови се нагомилавају и због тога што странке које су тек дошле на власт не отпуштају оне које су странке пре њих запослиле. Обично се ранији директори пребацују у саветнике или на до тада непостојећа руководећа радна места. Тако ЈКП непотребно имају мноштво саветника и руководиоца. Наравно, постоје значајни вишкови и код запослених на стандардним пословима. Овај вишак запослених је велика препрека за реформе у сектору ЈКП, пошто су отпуштања и доквалификације преосталих неминовни, а томе запослени пружају снажан отпор.

Услед проблема о којима је била реч, реформа ЈКП ће уз реформу јавних предузећа бити највећи проблем друштвених и економских реформи уопште. Она се не може обавити ни брзо, ни лако, ни једноставно. Али ће од тога како се обави веома много зависити квалитет живота грађана у локалним јединицама власти тамо где живе.

Литература

- Bannook, G., Baxter, R. E. and Rees, R., (1977) *The Penguin Dictionary of Economics*. New York: Penguin Books.
- Бејаковић, П. / Вукшић, Г. / Брагић, В. (2011) Величина јавног сектора у Хрватској
Хрватска и компаративна јавна управа, год. 11, бр. 1, стр. 99–125.
- Bos, D., (1985), „Public Sector Pricing“ u: *Handbook of Public Economics*. New York: North Holland.
- Horvath, T. M. / Peteri, G. (2002) *Regulation and competition in the local utility sector in Central and Eastern Europe*, Budapest: DFID & LGI.
- IMF, (1986) *Government Finance Statistics Manual*. Washington: International Monetary Fund.
- Коалиција за надзор јавних финансија (2015), *Контрола рада ЈКП у шест градова у Србији*, интерни материјали.
- Nellis, I. & Shirley, M., (1991) *Public Enterprise Reform: Lessons of Experience*. Washington: World Bank.
- Прокопијевић, М. (2002) *Реформа комуналних предузећа*, Београд: Палго.
- Ramanadham, V. V., (2011), *The Economics of Public Enterprise*. London / New York: Routledge.
- Васиљев, В. (2015) *Јавно-приватна партнерства*, радна верзија докторског рада на ФПН у Београду.
- Влада Србије (2011) *Стратегија ресструктурирања јавних комуналних предузећа у Србији*, Београд, ПДФ, с. 1–54.
- Закон о комуналним делатностима*, Београд: Службени гласник 88/2011.
- Закон о привредним друштвима*, Београд: Службени Гласник 36/2011.
- Закон о предузећима*, Загреб: Службени лист, 46/1990.

Миодраг Милосављевић

ПРЕТПОСТАВКЕ ДЕПОЛИТИЗАЦИЈЕ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА У СРБИЈИ

Јавна предузећа представљају израз уверења да је држава дужна да пружи одређене услуге или добра својим грађанима и да треба да контролише њихов квалитет, цену, доступност и друге битне одлике. Велики део овог посла најефикасније се обавља на мањим територијалним јединицама чије управљање је ближе грађанима попут локалне самоуправе или покрајине. Различите школе мишљења и идеологије споре се око величине контингента услуга или добара које би требало да пружају предузећа у власништву централне државе или нижих нивоа власти, али се сви слажу око тога да се јавна предузећа не смеју стављати у службу посебних или појединачних интереса већ да морају да служе општем интересу. Кључни предуслови за пословање јавних предузећа у јавном или општем интересу су успостављене процедуре управљања, избора управљачких органа предузећа, успостављени механизми контроле пословања, учешће јавности у управљању и јавност рада јавних предузећа. Што боље функционишу побројани механизми, предузећа одговорније послују. Одговорност у пословању је претпоставка успешног рада јавних предузећа.

Оно што се дешава са јавним предузећима у Србији, међутим, збунује наивног или неинформисаног посматрача. „Крвна слика“ локалних јавних предузећа није сјајна. Просечно јавно предузеће послује с губицима и има дугове који у великој мери нагрizaју капитал. Углавном имају већи број запослених него што је неопходно за обављање њихове функције. Са друге стране, борба политичких странака око управљања јавним предузећима након одржавања избора делује оштрије него преговори око расподеле ресурса у министарствима.

На други поглед, и наш наивни и неинформисани посматрач разумеће да је покретачка снага политичких процеса који се односе на јавна предузећа тежња да њихова средства пређу у приватне руке и да се њихови капацитети искористе у приватне сврхе. У Србији су јавна предузећа међу главним локалитетима прича о корупцији. Новине су пуне фотографија некомпетентних директора, запослених рођака, деце, љубавница, страначких колега (слободно дописати) јавних функционера и вођа владајућих странака, а текстови обилују описима маштовитих начина трошења јавних средстава попут егзотичних службених путовања, обилних ручкова, великих телефонских рачуна и луксузних животних стилова менаџера јавних предузећа. Свим оваквим причама готово увек заједничко је једно – у главним улогама су страначки функционери или страначки јасно обојени људи. Међутим, овакве појаве су само врх леденог брега. Иако су за медије описане приче најатрактивније и неспорно скрећу пажњу јавности на начине управљања јавним предузећима, много већу штету по јавни интерес чини системска корупција у јавним набавкама које јавна предузећа спроводе, маркетиншким услугама које купују, спонзорствима итд.

Кључни актери у преусмеравању капацитета јавних предузећа у приватне сврхе јесу владајуће политичке партије. Оне у партократском систему какав је на снази у Србији у потпуности политизују јавну сферу, па тако и јавна предузећа, користећи их за стицање личне или уже групне користи. Овакав механизам овладавања јавним предузећима назвали смо политизацијом.¹

На самом почетку треба јасно рећи да без постојања политичке воље није могуће решити проблем политизације јавних предузећа. Политичка воља би подразумевала одустајање политичких странака од заробљавања јавних предузећа по систему плена након одржаних избора. То не значи да управљање

1 Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији; Центар за примењене европске студије и Фондација за отворено друштво; Београд; 2011; стр. 9.

јавним предузећима треба да буде потпуно ван агенде политичких партија. Напротив, политичке странке у друштву које је решило да преко јавних предузећа остварује јавни интерес морају на изборима да кандидују своје виђење рада јавних предузећа и планове за њихово функционисање. Супротно томе, у Србији се чини најважнијим да странке преузму управљање јавним предузећима као би могле да преко запошљавања или извлачења новца или других ресурса наплате свој политички ангажман и угоде онима који су им у освајању избора помогли или који су спремни да им за уступање јавних ресурса по повољнијим условима плате. Политичка воља подразумева и слободу, али и одговорност тужилаштва да покрене правне процедуре које су му на располагању како би се распрострањене незаконите праксе у управљању јавним предузећима нашле пред судом. Јавност рада јавних предузећа, успостављање функционалних интерних и екстерних механизма контроле и јасних индикатора успеха у раду јавних предузећа који су предмет даљег разматрања могу да допринесу добром управљању јавним предузећима само ако је овај претходни услов задовољен.

Јавност рада јавних предузећа

Лагуми јавних финансија у Србији остају доступни малом броју грађана и тринаест година након усвајања Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Буџети свих нивоа власти у Републици Србији не могу се подичити високим нивоом транспарентности. Јавне расправе и други облици консултовања грађана у току израде предлога буџета су ишчезли након краткотрајног периода који је почео усвајањем Закона о буџетском систему 2009. године у којем су Влада и јединице локалне самоуправе имали обавезу организовања јавне расправе о приоритетним областима финансирања. Међутим, већ наредна измена Закона о буџетском систему суспендовала је принцип јавности очигледно на дужи рок. Учешће грађана у

процесу израде предлога буџета, посебно на локалном нивоу је од кључне важности за стављање овог најзначајнијег локалног ресурса у службу јавног интереса.

На централном нивоу јавна расправа о буџету, осим спорадично у организацији актера из грађанског друштва, никада није ни заживела. Јавни функционери задужени за јавне финансије када говоре о јавним расправама о јавним финансијама често износе оцене о ниском квалитету тих расправа, о губитку времена и енергије, недостатку знања учесника, о честој појави провокатора на таквим догађајима. Овакав потцењивачки однос према грађанима имплицира и став да за демократију грађани морају да се квалификују одређеним знањима – у овом случају о јавним финансијама. Ипак, треба подсетити да је један од основних принципа на којима почивају јавне финансије управо принцип јавности. Барем је тако предвидео Закон о буџетском систему. Отварање јавних финансија за јавност и обезбеђивање различитих облика учешћа резултирало би и стицањем знања о јавним финансијама међу грађанима чиме би грађани у одлучивању могли да праве информисане изборе.

Сегмент јавних финансија којима управљају јавна предузећа у још већој је свађи са принципом јавности. Међу обвезницима Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја јавна предузећа су најчешће кажњавана од стране Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Казне за кршење Закона плаћају јавна предузећа из својих буџета, а не одговорна лица, па предузећа понекад и након изречених казни не обезбеђују приступ траженим информацијама. Влада се најчешће оглушује о захтеве Повереника да изврши решења која овај орган доноси иако јој је то законом прописана обавеза. Грађани Србије тако долазе у апсурдну ситуацију да се казне за ускраћивање информација које траже плаћају новцем прикупљеним од њих самих кроз порезе, доприносе и остала давања.

Унапређењу транспарентности и одговорности у управљању јавним предузећима допринело би и увођење праксе

јавних расправа о најважнијим планским документима јавних предузећа: плановима пословне стратегије и програмима пословања јавних предузећа. С обзиром на то да су јавна предузећа основана ради остваривања јавног интереса увођење јавних консултација о томе шта јавни или општи интерес представља у конкретном случају самерило би услуге потребама грађана на квалитетнији начин. У супротном јавним предузећима се даје монопол у одређивању општег интереса и његовом сервисирању без икакве провере од стране оних који су главни корисници и финансијери њиховог рада и због којих су таква предузеће формирана.

У прилог потреби унапређења транспарентности и партиципације у области јавних финансија и посебно управљања јавним предузећима говоре и подаци из годишњих извештаја Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. У 2015. години 34% свих жалби на поступање органа јавне власти у вези са остваривањем права на слободан приступ информацијама односило се на ускраћивање информација о јавним финансијама. На основу овог податка објављеног у последњем извештају Повереника констатује се да „грађани тешко долазе до информација о трошењу средстава из јавних извора, укључујући јавне набавке и приватизацију.“² Податак да се 56% свих неизвршених решења Повереника у 2015. години односи на јавна предузећа (на републичка 26% и локална 20%)³ јасно говори да су управо јавна предузећа епицентар отпора увођењу успостављању принципа јавности. „Повереник и у овом извештају, као и претходних година, указује да, будући да су многи случајеви у којима су органи власти ускраћивали информације с позивом на тајност података, временом добили судски епилог због незако-

2 Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2015. годину; Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности; Београд, март 2016, стр. 21.

3 Исто, стр. 31.

нитог располагања јавним средствима, злоупотребе положаја или другог облика корупције, упућује на закључак да овакве ситуације затварања информација увек заслужују посебну пажњу надлежних, иако не морају нужно указивати на неку од горе поменутих појава.⁴

Преглед различитих врста ускраћених информација послужиле нам као први корак у мапирању узрока политизације јавних предузећа. У Извештају се наводи да су најчешће ускраћиване информације које се односе на јавне инвестиције, јавне набавке, сарадњу у области екстракције и управљања природним ресурсима, санирање последица поплава и других природних непогода, те информације које се односе на услуге маркетинга, спонзорства, рекламирања и донације.⁵ Мањку транспарентности у управљању јавним предузећима доприноси и то што јавна предузећа чији је оснивач Република, а која не врше јавна овлашћења, и сва локална јавна предузећа немају обавезу израде информатора о раду. Објављивање стандардног пакета информација које садрже информатори унапредило би културу отворености у управљању јавним предузећима и ојачало превенцију корупције. Поређењем врста најчешће ускраћиваних информација од стране јавних предузећа и обавезних елемената информатора о раду долазимо до закључка да би увођење овакве праксе значајно смањило број жалби упућених Поверенику.

Важан елемент у успостављању транспарентног и одговорног рада јавних предузећа чине узбуњивачи. Већину великих корупцијских афера у јавним предузећима у последњих деценију ипо обелоданили су управо запослени у тим предузећима који нису пристајали да затварају очи пред злоупотребама јавних ресурса. То се дешавало и пре увођења овог института у правни систем Републике Србије. Нажалост, до данас у Србији није обезбеђен поуздан механизам заштите узбуњивача. Посебно забрињава пракса честих темељних промена антикорупцијских прописа, под изговором унапређења борбе против корупције, а

4 Исто, стр. 25–26.

5 Исто, стр. 31.

које доводе до фактичког губитка права и заштите. То се десило и са узбуњивачима који су овај статус добили од Агенције за борбу против корупције која је овлашћење да додељује статус узбуњивача изгубила недуго након почетка примене. Тако су се узбуњивачи, који су и у системима са солидном заштитом у сложеној и тешкој ситуацији, нашли у периоду након укидања ових надлежности Агенције у ситуацији да нико не штити њихова права. Узбуњивачи у Србији постају жртве сопственог залагања за заштиту јавног интереса и препуштени сопственој снажљивости у институционалним и процедуралним лавиринтима.

Унапређење транспарентности је кључни предуслов спречавања политизације јавних предузећа и њених негативних последица. Унапређење подразумева пуну примену прописа који регулише слободу приступа информацијама укључујући и механизме за обезбеђивање извршења аката Повереника. Оно подразумева и даље унапређење прописа које би обезбедило проактивно објављивање информација од стране јавних предузећа путем објављивања информатора, планских докумената, уговора и осталих докумената који настају у раду јавних предузећа. Ово је посебно важно имајући у виду документе у вези са којима се право на слободан приступ информацијама најчешће крши, а то су пре свега документи који се односе на јавне набавке, инвестиције, маркетиншке услуге, услуге оглашавања, спонзорства, донације и сл. Поред тога, већа транспарентност биће обезбеђена и квалитетном заштитом узбуњивача што подразумева заштиту њихових радних права, безбедности, али и признањем за ангажман који предузимају у циљу заштите јавног интереса.

Интерни механизми обуздавања политизације јавних предузећа

Измене закона о јавним предузећима трагале су за изменама у управљачкој структури као одговором на бројне злоупотребе у раду јавних предузећа. Заговорници такозваног ле-

гислативног оптимизма видели су у усвајању нових прописа шансу за унапређење стања, макар декларативно. Међутим, и из приступа усвајању ових закона, пре свега оних који се баве јавним предузећима, и из њиховог садржаја јасно је да је већина промена које су се десиле последњих петнаест година у суштини представљала „промену кулиса“ за послове злоупотребе јавних предузећа које су се дешавале као последица њихове политизације.

Прописи о јавним предузећима усвајани су у хитној процедури уз минимум дебате и без јасне припреме у виду тачног и потпуног сагледавања проблема са којима се јавна предузећа суочавају. Посебно се то односи на занемаривање проблема политизације који чини окосницу осталих злоупотреба јавних предузећа и представља системски проблем. Антикорупцијска правила која се односе на јавна предузећа дефинисана су као да је кључни проблем за велики обим корупције мноштво изолованих појединаца на управљачким местима који су склони корупцији и са којима успостављени механизми за превенцију, откривање и санкционисање корупције не могу да изађу на крај. Политизација није третирана као системски проблем овладавања јавним предузећима од стране политичких странака или њима блиских група и стављање ових предузећа доминантно у службу приватних појединачних или групних интереса, а на уштрб јавног интереса. У корену проблема, иако не експлицитно, законодавац налази људску природу склону корупцији, а не смишљену активност малог броја људи, мање или више добро организованих, који су окупирали политичку сцену и бране освојене позиције по сваку цену.

Проблем злоупотребе јавних предузећа идентификује и важећа Национална стратегија за борбу против корупције, али у складу са гореописаним приступом, целину проблема дефинише у контексту критеријума за избор директора јавних предузећа. Погрешан приступ резултира у најбољем случају никаквим, или у лошијем случају, супротним исходом од

жељеног. Такву судбину доживљава и реформа управљања јавним предузећима.

Описани приступ реформи управљања јавним предузећима кулминирао је укидањем управних одбора у јавним предузећима. Један од разлога за њихово укидање било је смањење броја инстанци које би могле бити укључене у корупцију и фокусирање одговорности за управљање јавним предузећима на директоре и надзорне одборе. Управни одбори постали су директна жртва оваквог нерезонског приступа и резултирали су смањењем капацитета јавних предузећа за стратешко и квалитетно управљање. Пре укидања управних одбора органи јавних предузећа били су устројени тако да с једне стране обезбеде квалитетно управљање кроз сарадњу управног одбора и директора. Управни одбор је био задужен за усвајање стратешких и планских докумената којима су били постављани циљеви предузећа, а директор је био задужен за оперативно вођење предузећа и одговоран за остваривање постављених циљева. Надзорни одбор био је задужен за контролу законитости рада јавних предузећа, а ова контрола могла је да укључи и надзор над сврсисходношћу рада и аката јавног предузећа. Радило се о добро постављеном, али од политичких странака злоупотребљеном, механизму међусобне контроле и равнотеже који се могао даље унапређивати.

Систем је требало даље градити увођењем обавезних конкурса за избор директора јавних предузећа. Нови прописи су то и предвидели, али нису предвидели да велики број директора јавних предузећа буде у такозваном в.д. стању на рок који је дужи од прописаног што је данас пречеста пракса у Србији. Ово је постао образац понашања увек када се жели прескочити конкурс за избор директора јавног предузећа као неугодност за сваку владајућу политичку партију. Међутим, да ни конкурс није сам по себи гаранција избора најбољег кандидата подсећа нас један од првих конкурса спроведених за избор директора јавних предузећа у граду Београду. Резултати конкурса су били познати читавих месец ипо пре његовог затварања и објављени у медијима.

Јавно предузеће	Партијска припадност (коначни резултати конкурса) Извор: <i>Полиџика онлајн</i> , 18. октобар 2008.	Партијска припадност (чланак објављен пре затварања конкурса, заснован на коалиционом споразуму) Извор: <i>Прес онлајн</i> , 3. септембар 2008.
Водовод	Кандидат подржан од ДС-а	ДС
Зеленило	Кандидат подржан од ДС-а	ДС
Паркинг сервис	ДС	ДС
Градска чистоћа	ДС	ДС
Ада Циганлија	ДС	ДС
Урбанистички завод	Кандидат подржан од ДС-а	ДС
Градско стамбено	Г17 плус	Г17 плус
Хиподром Београд	Г17 плус	Г17 плус
Градске пијаче	Г17 плус	Г17 плус
Београдска тврђава	Г17 плус	Г17 плус
Београдске елек- тране	СПС	СПС
ГСП	СПС	СПС
Сава центар	СПС	СПС
Погребне услуге	Кандидат подржан од ПУПС-а	ПУПС (Коалициони партнер СПС-а)
Инфостан	Кандидат подржан од ЛДП-а	ЛДП
Београд пут	Кандидат подржан од ЛДП-а	ЛДП
ТОБ	Кандидат подржан од ЛДП-а	ЛДП

Извор: Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији; Центар за примењене европске студије и Фондација за отворено друштво; Београд; 2011; стр. 21.

Пракса намештених конкурса и данас је распрострањена како на централном тако и на локалном нивоу. Важећи Закон о јавним предузећима поново није успео да пропише јасне критеријуме на основу којих се предлажу кандидати за место директора, нити критеријуме на основу којих се бирају кандидати међу онима који испуњавају постављене услове. Ипак, конкурс подиже пажњу јавности у вези са процедуром именовања директора јавних предузећа чиме се отвара простор за позивање на одговорност учесника у процесу. Да намештање конкурса није јавна тајна у Србији, ове процедуре могле би послужити и мобилизацији оних капацитета друштва који одбијају да учествују у јавним пословима у условима опште политизације.

Директор мора да има високо образовање, искуство на радним местима која захтевају високо образовање, трогодишње радно искуство у области којом се бави јавно предузеће, да познаје корпоративно управљање. Од важних услова треба поменути да директор не може да буде члан органа политичке странке, односно да функцију у странци мора да замрзне, те да није осуђиван на казну затвора дужу од шест месеци.

Управни одбори, како је раније речено, укинута су како би било мање корумпираних у управљању јавним предузећима. Уместо укидања ових тела, управне одборе требало је оснажити већим учешћем представника запослених у раду управног одбора. Предлог да број чланова управних одбора које именује оснивач и број представника запослених буде подједнак обезбедио би транспарентније и одговорније управљање јавним предузећима. У пракси јавних предузећа у Србији се показало да се управо чланови управних одбора из реда запослених најчешћеprotиве неодговорним одлукама и одлукама које иду на штету јавних предузећа. Ово је разумљиво с обзиром на то да се они после седнице управног одбора враћају међу колеге којима морају да објасне разлоге за доношење одлука које су штетне по предузеће (и по јавни интерес). Такође, у условима велике незапослености старањем о предузећу чланови управних одбора из редова запослених се старају и о очувању соп-

ственог радног места. Овако постављеним управним одборима било је могуће ојачати и независност пооштравањем услова за смену чланова чиме би им се повећао маневарски простор за доношење одлука које ће ићи у правцу остваривања јавног интереса, а не интереса владајуће странке. Имајући у виду ове једноставне маневре који би могли да оснаже управљачку структуру и значајније запрече политизацију јавних предузећа, може се рећи да је укидањем управних одбора додатно ослобођен простор за политизацију јавних предузећа и пропуштена шанса за њихово системско оснаживање.

„Реформу“ су преживели надзорни одбори јавних предузећа са хибридним овлашћењима која комбинују некадашња овлашћења управних и надзорних одбора. У ранијој поставци надзорни одбори су водили рачуна о законитости пословања јавних предузећа, док по важећем закону из 2016. године надзорни одбори усвајају планове пословне стратегије и развоја и програме пословања, али и надзиру рад директора, закључују са њима уговоре о раду, усвајају извештаје и доносе одлуку о начину расподеле добити или покривању губитака. Надзорни одбори по важећем решењу имају по пет чланова у јавним предузећима чији је оснивач Република и по три члана у онима чији су оснивачи покрајине и локалне самоуправе. У оба случаја један од чланова надзорног одбора је председник надзорног одбора.

Чланове надзорних одбора у јавним предузећима чији је оснивач Република бира Влада, с тим што у састав надзорног одбора мора да се именује један представник запослених и један независни члан. Избор представника запослених уређује се статутом јавног предузећа, а Закон каже да их не могу предлагати надзорни одбор, директор и извршни директор. За избор независног члана надзорног одбора важе нешто строжији услови од оних који се примењују на остале чланове. Поред захтева да не буде члан политичке странке, независни члан надзорног одбора мора да испуњава услов да није био укључен у ревизију финансијских извештаја јавног предузећа у последњих пет

година и да није постављено, именовано или изабрано лице у јавном предузећу нити да је запослен или ангажован у јавном предузећу или друштву капитала које то предузеће оснива.

У надзорним одборима јавних предузећа која оснивају покрајине или јединице локалне самоуправе нема независних чланова. Све чланове надзорног одбора јавних предузећа на ова два нивоа власти бира орган одређен статутом. Услови за избор чланова надзорног одбора су исти као и за избор чланова надзорног одбора предузећа чији је оснивач Република.

Независност чланова управљачких структура изузетно је важна како би њихов ангажман био у интересу предузећа, односно како не би био подвргнут искључиво интересима странака на власти. Независност чланова надзорног одбора штити се јасним сетом услова у којима могу бити разрешени. Међутим они се тичу искључиво законитог, а не и успешног пословања јавних предузећа. Законодавац је пропустио да пред чланове надзорних одбора постави захтеве који се тичу остваривања програма пословања што је могло да буде чврст основ контроле њиховог рада како од стране оснивача, тако и од стране запослених, те корисника услуга јавних предузећа, односно гласача који су управљање јавним предузећима у крајњој линији поверили политичким странкама којима су указали поверење на изборима. Овако пред члановима надзорног одбора стоје само формални услови које морају да испуњавају како не би били смењени, а који се тичу усвајања програма пословања у прописаним роковима, контроле рада директора, несавесног понашања на штету јавног предузећа и осуђиваности на казну затвора.

Спољни механизми контроле

Институционална димензија спољне контроле рада јавних предузећа је ојачана у последњих неколико година, иако је још увек далеко од оптималне искоришћености својих перформанси. Констатацији о унапређењу спољне контроле понајвише

доприноси рад Државне ревизорске институције док остали елементи спољне контроле раде на минимуму или испод минимума који би требало постићи у циљу обезбеђивања одговорног и транспарентног управљања јавним предузећима.

Народна скупштина Републике Србије, скупштине покрајина и јединица локалне самоуправе морале би да одиграју кључну улогу у контроли рада јавних предузећа. Извештаји о раду јавних предузећа требало би да буду детаљно разматрани и то са неколико аспеката и уз позивање заинтересоване и стручне јавности да се укључи у делиберацију о садржају ових извештаја. Међутим, пре разговора о извештајима потребно је да се процес израде програма пословања и стратегија отвори за учешће јавности. Овде се отвара простор пре свега за укључивање јавности на локалном нивоу. На централном нивоу, сама јавна предузећа би требало да укључе јавност у расправе о предлозима програма пословања и стратешких планова. Тиме би се обезбедило да се у процесу израде планова чује глас грађана чије потребе су јавна предузећа дужна да сервисирају. Међу бројним облицима тзв. корисничке демократије могли би се изабрати они најпогоднији за српске услове или за услове у којима послује свако појединачно јавно предузеће. Укључивање јавности у процес израде програмских и стратешких докумената обезбедило би грађанима могућност утицаја на циљеве и задатке које предузећа планирају да остваре, подигло ниво поверења у институције и поставило основ за контролу рада и одговорност у управљању јавним предузећима.

Успостављање Државне ревизорске институције резултирало је значајним напретком у контроли рада јавних предузећа, како на централном тако и на локалном нивоу. Ревизија рада јавних предузећа је постала редовни део посла ове институције, а обухват ревидираних предузећа је из године у годину већи и репрезентативнији. ДРИ има посебан сектор за ревизију јавних предузећа са кадровима оспособљеним да ову ревизију реализују. Ревизорима Државне ревизорске институције доступна је сва документација о пословању јавних предузећа, што често није случај када се правилношћу пословања јавних

предузећа баве друге институције или организације грађанског друштва. Извештаји ДРИ на егзактан начин доказују оно што стручна јавност, међународне финансијске институције и организације грађанског друштва одавно детектују као средиште корупције у Србији. Зато не чуди да је Србија вероватно последња европска држава која је формирала врховну ревизорску институцију. Иако је ДРИ нашла своје место у Уставу Републике Србије из 2006. године, постала је (минимално) оперативна тек 2008. године, а ушла је у 2016. годину без трајног и задовољавајућег простора за рад.

Извештаји ДРИ потврђују централно место јавних предузећа у корупцијском политичком ланцу у Србији. Поред откривања случајева противзаконитог трошења јавног новца и употребе јавних ресурса, ови извештаји су драгоцени у мапирању механизма и облика злоупотребе. О нетранспарентности рада јавних предузећа већ је било говора. По правилу она указује на неправилности у раду или озбиљна кршења закона. Један од проблема које ови извештаји идентификују је недозвољено запошљавање. Без обзира да ли је то запошљавање супротно прописима о ограничењу запошљавања, или запослени не испуњавају постављене критеријуме за запошљавање, јасно је да су јавна предузећа као део партијског плена важан ресурс за удомљавање партијског кадра. Међутим, често се могу чути и приче о продаји радних места за новац. У неким јединицама локалне самоуправе цена радног места у јавном предузећу је јавна тајна.

Рак-рана јавног сектора, посебно јавних предузећа у Србији је корупција у јавним набавкама. Јавне набавке захватају трећину буџета Републике Србије, а највећи обим набавки реализује се управо у јавним предузећима. Број корупцијских скандала у јавним набавкама које реализују јавна предузећа мери се стотинама. Оваква пракса учинила је да се у Србији јавне набавке и корупција третирају као синоними. Потпуни губитак поверења у систем јавних набавки најбоље илуструје податак да је интензитет конкуренције у јавним набавкама у 2014. години био испод два понуђача по јавној набавци. ДРИ

годишње идентификује и до 800 милиона евра противзаконито утрошених јавних средстава у јавним набавкама. То је око четвртине укупних средстава која се троше кроз процедуру јавних набавки.

Један од начина злоупотребе јавних предузећа од стране политизованих управљачких структура је давање стамбених и других позајмица запосленима без средстава обезбеђења. Коришћење средстава јавних предузећа за позајмице запосленима проблематично је и са становишта циљева због којих се ова предузећа оснивају и једнакости грађана у третману од стране јавних предузећа. У исту категорију бисмо могли да сврстамо и уступање земљишта и друге имовине на коришћење трећим лицима (правним или физичким) без накнаде, уз неадекватну накнаду или без одговарајућих одлука. Исплаћивање зарада већих од предвиђених актима предузећа може да се придружи овој групи.

Кратким прегледом ни изблиза нисмо исцрпели моделе и начине злоупотребе јавних средстава и јавних ресурса у јавним предузећима које редовно бележи ДРИ. Суштина проблема политизације јавних предузећа и њених оваквих последица у Србији је готово потпуни изостанак санкције за овакве злоупотребе. Тужилаштва се злоупотребама у јавним предузећима баве селективно и ретко, тако да праксу судова, односно судске епилоге оваквих случајева грађани Србије ретко имају прилике да виде. Државна ревизорска институција је у протеклих неколико година прибегла пракси подношења кривичних пријава за идентификоване злоупотребе. Међутим, тужилаштва најчешће одбацују ове кривичне пријаве што нас доводи у апсурдну ситуацију да тужилаштво оцењује утемељеност кривичних пријава врховне ревизорске институције.

На мапи екстерних механизма контроле рада јавних предузећа важно место заузима и Агенција за борбу против корупције. Агенција редовно указује на проблеме партијског запошљавања, води рачуна о спречавању сукоба интереса, неспојивости функција и контролише имовину функционера. Ипак, домети рада Агенције остају у домену апела и скретања

пажње јавности на проблеме корупције и политизације у јавним предузећима. Јавност је, међутим већ увелико анестезирана и акомодирана на такву ситуацију, па упозорења Агенције не наилазе на реакцију каква би била очекивана у демократском друштву. Однос јавних функционера према Агенцији јасно показује да постоји прећутни споразум политичких елита да се овај и слични механизми контроле њиховог рада маргинализују. Међутим, понајвише о овоме говори податак да су све до једне кривичне пријаве које је тужилаштву поднела Агенција – одбачене.

Дефинисање показатеља успеха

Четврти важан аспект деполитизације јавних предузећа у Србији је успостављање показатеља успеха јавних предузећа. Показатељи успеха морају да буду јасно дефинисани, јавни и проверљиви, а предуслов за њихово дефинисање је постојање циљева и задатака јавних предузећа. Без јасно постављених циљева и задатака овај посао је неостварив. Пракса јавних предузећа у Србији стално нас и изнова подсећа на то.

Показатељи успеха „би требало да обухвате четири јасно дефинисана критеријума: квалитет услуге, приступачност услуге, економске резултате и одрживост предузећа у државном власништву. Док прва два елемента произилазе из саме суштине постојања државних предузећа – јавног интереса, друга два елемента се тичу рационалног управљања.“⁶ Иако је прописана структура програма пословања и извештаја које подносе јавна предузећа унапређена у важећем Закону о јавним предузећима, они ни изблиза не обухватају све наведене критеријуме. Тежиште планова, програма и извештаја је на финансијским показатељима и техничким капацитетима. О суштинским питањима квалитета и приступачности услуге чије је вр-

6 Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији; Центар за примењене европске студије и Фондација за отворено друштво; Београд; 2011; стр. 54.

шење, да подсетимо још једном, у јавном интересу нема или једва да има речи. С обзиром на то да је унапређење квалитета и приступачности услуга или производа јавних предузећа њихов конститутивни елемент, учешће грађана у одређивању и оцени ових параметара је од велике важности.

Закључак

Јавност рада, успостављена интерна и екстерна контрола и јасно дефинисани циљеви и задаци упарени са критеријумима за оцену успешности јавних предузећа основни су елементи одговорног управљања јавним предузећима. Пракса управљања јавним предузећима у Србији подсећа нас да изостанак било којег од наведених елемената потиरे или значајно умањује дејство свих осталих.

Успостављање солидног система управљања јавним предузећима позитивно ће се одразити на јавне финансије – како на буџете на свим нивоима тако и на финансијско здравље самих јавних предузећа. Тада ће и грађанима бити јасније зашто плаћају услуге или производе јавних предузећа толико колико плаћају, односно омогућиће да израчунају цену остваривања постављених циљева јавних предузећа. Уколико јавна предузећа и органи јавне власти обезбеде учешће грађана у управљању јавним предузећима порашће спремност грађана да плате за услугу или производ у одређивању чијих одлика су сами учествовали.

Даље неодговорно управљање јавним предузећима резултираће наставком снижавања квалитета и доступности производа или услуга јавних предузећа. Многа јавна предузећа су већ у ситуацији да не могу да испуне своју основну сврху нити да се сопственим средствима приведу намени. Тако данас у Србији приличан број јединица локалне самоуправе нема исправну пијаћу воду која се допрема водоводом, нема где да одлаже отпад, не може да обезбеди даљинско грејање итд.

Дејан Добрашиновић

ОНИ СВЕ РАДЕ ЈАВНО ДА НЕ БИ ИЗГЛЕДАЛО ТАЈНО

Увод

У протеклих неколико година било је мало дана а да се није открио неки скандал у вези са набавкама роба или услуга за потребе јавног сектора. Намештених тендера је било много, а начина на који су се уговори додељивали „пријатељским“ фирмама релативно мало. Најчешће су се услови тендера прилагођавали одређеном понуђачу или су унапред изабрани понуђачи нудили цене испод тржишних а затим накнадно закључивали анексе уговора на штету наручиоца.

Један несвакидашњи начин намештања тендера, о коме ће у даљем делу текста бити речи, одиграо се у Нишу 2014. године. Не само да је договор највишег градског руководства око „избора“ градских превозника био јаван већ је исти и снимљен од стране Службе за одржавање и информационо-комуникационе технологије Града Ниша и других „заинтересованих“ лица.

Хронологија јавне набавке

Да кренемо редом. Почетком 2014. године ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша је на Порталу јавних набавки и својој интернет страни објавила претходно обавештење, а 9.5.2014. године позив за подношење понуда и конкурсну документацију за јавну набавку „Услуга превоза путника на територији Града Ниша“.¹ Непосредно пре објављивања позива

1 Детаљне информације о јавној набавци „Услуга превоза путника на територији Града Ниша“ могу се наћи у извештају грађанског надзорника који је доступан на http://www.nadzor.org.rs/krsenjem_zakona_dogovora_o_prevozu.htm .

за подношење понуда Управа за јавне набавке је именовала Топлички центар за демократију и људска права за грађанског надзорника у поступку наведене јавне набавке.² Процењена вредност предметне јавне набавке износила је 6 милијарди динара на петогодишњем нивоу и то је уједно највећи тендер који је икада спроведен у Нишу.

У позиву за подношење понуда и конкурсној документацији било је наведено да је набавка обликована у 4 партије, да се спроводи у отвореном поступку и да је критеријум за доделу уговора економски најповољнија понуда. Елементи критеријума за доделу уговора били су: понуђена цена, старост возног парка, висина пода возила, заступљеност типова мотора у смислу еколошких стандарда, уређај за климатизацију и изглед возила, године обављања послова на позицији руководиоца у области јавног превоза, квалификација руководиоца и радни стаж на месту возача Д категорије.

Конкурсном документацијом је било предвиђено да се будућим превозницима услуга плаћа по пређеном километру, независно од броја продатих карата и броја превезених путника. У конкурсној документацији је објављена процењена годишња километража по свакој линији, па су заинтересовани понуђачи, с обзиром да је била позната укупна процењена вредност јавне набавке, били у могућности да израчунају процењену вредност јавне набавке по пређеном километру и она је износила **149,10 динара** односно **1,29 евра**.

Јавно отварање понуда одржано је 2.7.2014. године у проспектима наручиоца, а понуде су благовремено доставили следећи понуђачи:

Партија бр. 1 – процењена вредност 2.942.260.000,00 динара

1. „Ниш-експрес“ а.д. Ниш (матични број: 07133731, ПИБ: 100615493), понуђена цена **2.942.259.575,90 динара** (без ПДВ-а), што по пређеном километру износи **149,10 динара** односно **1,29 евра** (идентично процењеној вредности по

2 Решење Управе за јавне набавке број 119-01-27/14 од 03.04.2014. године.

пређеном километру, односно свега 424,10 динара мање од укупне процењене вредности за партију 1).

Партија бр. 2 – процењена вредност 1.402.820.000,00 динара

1. „Ђурдић“ д.о.о. Београд (матични број: 07496451, ПИБ: 100383055), понуђена цена 1.622.947.533,40 динара (без ПДВ-а), што по пређеном километру износи 172,49 динара односно 1,49 евра.

Партија бр. 3 – процењена вредност 1.089.370.000,00 динара

1. „Arriva Litas“ д.о.о. Пожаревац (матични број: 07163851, ПИБ: 101974022), понуђена цена 932.322.664,00 динара (без ПДВ-а), што по пређеном километру износи 127,60 динара, односно 1,10 евра.

Партија бр. 4 – процењена вредност 565.550.000,00 динара

1. „Ласта“ а.д. Београд (матични број: 07019734, ПИБ: 100002006), понуђена цена 493.115.376,00 динара (без ПДВ-а), што по пређеном километру износи 130,00 динара, односно 1,12 евра;
2. „Arriva Litas“ д.о.о. Пожаревац (матични број: 07163851, ПИБ: 101974022), понуђена цена 470.811.388,00 динара (без ПДВ-а), што по пређеном километру износи 124,12 динара, односно 1,07 евра;
3. „Ђурдић“ д.о.о. Београд (матични број: 07496451, ПИБ: 100383055), понуђена цена 540.909.635,52 динара (без ПДВ-а), што по пређеном километру износи 142,60 динара, односно 1,23 евра;
4. ЈП „Аеродром“ Ниш (матични број: 07343914, ПИБ: 101531405), понуђена цена 458.976.619,20 динара (без ПДВ-а), што по пређеном километру износи 121,00 динара, односно 1,05 евра (28,10 динара, односно 24 еуро центи испод процењене вредности по пређеном километру, односно 106.573.380,80 динара мање од укупне процењене вредности за партију 4).

С обзиром да за партије 2 и 3 није пристигла ниједна прихватљива понуда, наручилац је 18.7.2014. године, односно 21.7.2014. године на Порталу јавних набавки и на својој интернет страни објавио обавештења о обустави поступка за партије 2 и 3, а затим накнадно спровео набавку за обустављене партије у преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда.

Наручилац је 2.9.2014. године на Порталу јавних набавки и на својој интернет страни објавио обавештења о закљученим уговорима за партије 1 и 4. За партију 1 уговор је закључен 28.8.2014. године са понуђачем „Ниш-експрес“ а.д. Ниш, укупне вредности 2.942.259.575,90 динара, а за партију 4 уговор је закључен 28.8.2014. године са понуђачем ЈП „Аеродром“ Ниш укупне вредности 458.976.619,20 динара.

У партији 1 није било конкуренције, па је понуђена цена по пређеном километру била идентична са процењеном вредношћу по пређеном километру, док је у партији 4, јединој у којој је било конкуренције, понуђена цена по пређеном километру била далеко испод процењене вредности, односно испод тржишне цене.

Осим недостатка конкуренције, који је од стране руководства наручиоца образложен тврдњом да на територији Републике Србије постоји релативно мали број потенцијалних понуђача са слободним превозним капацитетима, а да притом није прибављена ниједна понуда из иностранства без обзира што је позив објављен и на порталу *Tenders Electronic Daily*, и понуђене цене за партију 4 која је била испод тржишне нису уочене друге неправилности које би указивале да се ради о намештеном тендеру.

Аудио снимци о намештању тендера

Интернет портал „Јужне вести“ је 25.9.2014. године, у тексту под насловом „Да ли је намештен тендер за аутобусе у Нишу?“³, објавио аудио снимке и транскрипте разговора нај-

3 <http://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Da-li-je-namesten-tender-za-autobuse-u-Nisu.sr.html>

виших градских функционера из којих се на недвосмислен начин могло закључити да је тендер ипак намештен.

На скупу са кога потичу наведени аудио снимци, одржаном пре објављивања позива за подношење понуда у службеним просторијама Града Ниша, учествовало је тридесетак људи, а гласови који се на снимцима чују приписују се **Зорану Перишићу** (градоначелник Ниша), **Срђану Васковићу** (члан Градског већа), **Љубивоју Славковићу** (заменик градоначелника) и **Ненаду Станковићу** (извршни директор ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша и заменик председника Скупштине Града Ниша).

Несумњиво је да се разговор водио о конкурсној документацији за предметну јавну набавку и о начину како да се услови тендера прилагоде понуђачима „Ниш-експресу“ а.д. Ниш и ЈП „Аеродром“ Ниш, односно касније изабраним понуђачима, како је већ у претходном делу текста наведено.

Аутентичност аудио снимака потврдио је и градоначелник **Зоран Перишић** у саопштењу објављеном 27.9.2014. године на званичној интернет презентацији Града Ниша под називом „Реакција градоначелника на оптужбе“⁴. Он је грађанима ставио на увид комплетан аудио запис Службе за одржавање и информационо-комуникационе технологије (ИКТ) са седнице колегијума Градског већа одржаног 16.04.2014. године, са кога су објављени делови на интернет порталу „Јужне вести“.

Транскрипт 1 – Годиште аутобуса

(извор: „Јужне вести“)

Како се на снимцима чује, због „Ниш експреса“ и ЈП „Аеродром“, померена је граница дозвољене старости аутобуса. На идентичан конкурс 2007. године могли су да се пријаве само аутобуси који су млађи од 5 година. Овог пута је граница била померена да би могли да учествују и старији.

Гласови: **Зоран Перишић** (градоначелник Ниша), **Срђан Васковић** (члан Градског већа), **Ненад Станковић** (извршни

4 <http://www.ni.rs/2014/09/27/reakcija-gradonacelnika-na-optuzbe/>

директор ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша и заменик председника Скупштине Града Ниша).

Зоран Перишић: „Ниш експрес“ нам је тражио 10 година. Ето, отворено причам. К’о што нам је „Аеродром“ тражио 12, а „Ниш експрес“ је питао за 10 година.

Непознати глас: за 9.

Зоран Перишић: Са 8 на 9. Шта тиме добијамо, а шта губимо? Као много губимо.

Срђан Васковић: Не знам да ли вам је јасно да је то кривично дело.

Ненад Станковић: Па, не знам стварно. Ја сам хтео отворено да причамо, онда сад нећемо да причамо. Је л’ ћемо да причамо или нећемо...?

Срђан Васковић: Отворено пред 30 људи, извини? О кривичном делу? Извргаваш сад нечему... Ја ти кажем сад стварно... и тебе упозоравам и људе упозоравам...

Ненад Станковић: Не људе, упозораваш градоначелника...

Срђан Васковић: Он одговара за функционисање Града, рад Градског већа, кривично.

Ненад Станковић: Ко је од поверења, па да останемо...

Срђан Васковић: Ја нећу да слушам. Јер извргавате нешто, упозоравам...

Зоран Перишић: Васковићу, ја бих више волео да сте се са толико ажурности и пажње исказивали у раду претходни 21 месец, мало више присуства овде, мало више одговорности. Да вас видим мало чешће овде у Градској кући, не да дођем овде, немам с ким кафу да попијем.

Транскрипт 2 – „Штуле“ за улазак у високоподне аутобусе (извор: „Јужне вести“)

Заменик градоначелника Љубивоје Славковић је негодовао због тога што је превозницима омогућено да конкуришу и са такозваним „високоподним“ аутобусима, што је према

његовом мишљењу, лоше јер степенице на аутобусу отежавају улазак старијим грађанима и особама са инвалидитетом. Како је градоначелник Перишић појаснио, то је учињено због „Ниш експреса“.

Гласови: **Зоран Перишић** (градоначелник Ниша), **Љубивоје Славковић** (заменик градоначелника).

Љубивоје Славковић: А што сада прихватамо и високоподне аутобусе? Зашто се не понашамо рационално према старим особама, према инвалидима на начин који је апсолутно супротан свим стандардима, па чак...

Зоран Перишић: То прихватамо зато што хоћемо да живи „Ниш експрес“ који запошљава пуно људи овде.

Љубивоје Славковић: Ми жртвујемо због „Аеродрома“ 10 аутобуса, жртвујемо квалитет, због „Ниш експреса“ жртвујемо основни комфор и повређујемо на хиљаде наших људи, десетине хиљада наших људи који нажалост... јер не можете да се попнете, јер вам требају штупе да се попнете... и жртвујемо једно, жртвујемо друго, жртвујемо треће... на крају ће неко нас да жртвује...

Транскрипт 3 – Како да Аеродром победи? (извор: „Јужне вести“)

Поред померања границе старости аутобуса како би „Аеродром“ и „Ниш експрес“ могли да учествују, највиши градски функционери су дискутовали и о томе како да „Аеродром“, који је јавно предузеће, сигурно победи на тендеру. Идеју како би то могло да се „организује“ изнео је извршни директор Дирекције за јавни превоз Града Ниша **Ненад Станковић**. У једном од Станковићевих сценарија „Аеродром“ би победио и тако што би дао понуду која би била „испод економског минимума“.

Гласови: **Ненад Станковић** (извршни директор ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша и заменик председника Скупштине Града Ниша), **Срђан Васковић** (члан Градског већа).

Ненад Станковић: Обзиром да ће цена да игра главну улогу... да причамо, рок је 52 дана. 52. дана у поноћ ми знамо је л' неко конкурисао за тај пакет „Аеродромов“ или није. Ако није, „Аеродром“ излази са варијантом где иде са нормалном ценом и онда сигурно пролази. Ако је неко конкурисао, онда „Аеродром“ има Б варијанту и излази да вози за 1 еуро, испод, да кажем, економског минимума. Онда ћемо ми морати...

Срђан Васковић: Нешо, то што причаш, то су кривична дела и ја те молим да се...

Ненад Станковић: ...али ви ме сад питате и ја морам да кажем...

Срђан Васковић: Ја ти кажем, стварно ме не интересују те варијанте.

Ненад Станковић: Ја говорим о јавном предузећу, не говорим...

Срђан Васковић: То што говориш је кривично дело и ја се ограђујем од оваквог наступа.

Из објављених аудио снимака на недвосмислен начин се могло утврдити да су услови за учешће у поступку предметне јавне набавке прилагођени победницима тендера и да је ЈП „Аеродром“, с обзиром да је понудио цену која је испод тржишне, имао информацију о пристиглим понудама за партију 4. У прилог томе говорила је и чињеница да је понуда ЈП „Аеродром“, која је заведена под бројем ЈН 02/14–26, примљена последња у 11:50 часова на дан отварања понуда, односно 10 минута пре истека рока за подношење понуда. То је у потпуности у складу са „Б варијантом“ коју је на поменутом скупу образлагао **Ненад Станковић**, извршни директор ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша и заменик председника Скупштине Града Ниша (Транскрипт 3 – Како да Аеродром победи?).

Кривична пријава грађанског надзорника

На основу информација до којих је грађански надзорник дошао након објављивања чланка „Да ли је намештен тендер за аутобусе у Нишу?“, било је неспорно да су у радњама гра-

доначелника Ниша **Зорана Перишића** и **Ненада Станковића**, извршног директора ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша, који су очигледно поступали у супротности са јавним интересом а у корист изабраних понуђача, садржана обележја бића кривичног дела **Злоупотреба службеног положаја** из члана 359. став 3. Кривичног законика⁵. Грађански надзорник је 29.9.2014. године Тужилаштву за организовани кримнал поднео **кривичну пријаву**⁶ против наведених лица.

Зоран Перишић је, према мишљењу грађанског надзорника, извршио кривично дело **Злоупотреба службеног положаја** тако што је прекорачио границе службеног овлашћења тиме што је извршио утицај на наручиоца да се услови тендера прилагоде понуђачу „Ниш-експрес“ а.д. Ниш, што је имало за последицу да наручилац супротно Закону о јавним набавкама закључи уговор са наведеним понуђачем. На тај начин је изабраном понуђачу прибављена корист проистекла из закљученог уговора, а потенцијалним понуђачима нанета штета због тога што је наручилац ограничио конкуренцију међу понуђачима и нарушио интегритет поступка.

Ненад Станковић је, према мишљењу грађанског надзорника, извршио кривично дело **Злоупотреба службеног положаја** тако што је искористио свој службени положај и прекорачио границе службеног овлашћења тиме што је осмислио и јавно изнео начин на који ће ЈП „Аеродром“ Ниш сигурно победити на тендеру за партију 4, па је тај план и спровео у дело, с обзиром да је понуда ЈП „Аеродром“ Ниш, која је у складу са „Б варијантом“, испод тржишне цене, примљена последња у 11:50 часова на дан отварања понуда, што је имало за последицу да наручилац супротно Закону о јавним набавкама закључи уговор са понуђачем ЈП „Аеродром“. На тај начин је изабраном понуђачу прибављена корист проистекла из закљученог угово-

5 „Сл. гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012 и 104/2013.

6 Кривична пријава доступна на http://www.nadzor.org.rs/krivicna_prijava_protiv_gradonacelnika_nisa.htm.

ра, а осталим понуђачима који су учествовали у поступку јавне набавке нанета штета због тога што је наручилац нарушио начело једанакости понуђача и интегритет поступка.

Нови аудио снимци и допуна кривичне пријаве

Крајем децембра 2014. године Топлички центар за демократију и људска права је дошао у посед нових аудио снимака који су додатно потврђивали да су Зоран Перишић и Ненад Станковић вршили утицај на наручиоца да се услови тендера прилагоде понуђачима „Ниш-експрес“ а.д. Ниш и ЈП „Аеродром“ Ниш. Нови аудио снимци су уз допуну кривичне пријаве 30.12.2014. године достављени Тужилаштву за организовани криминал.⁷

Из наведених аудио снимака на недвосмислен начин се могло закључити да се радило о састанку руководства ЈКП Дирекције за јавни превоз Града Ниша са члановима комисије за предметну јавну набавку, а тема састанка је била припрема конкурсне документације. Гласови на аудио снимцима припадају **Ненаду Станковићу**, **Саши Петронијевићу**, тадашњем в.д. директора а касније изабраном директору ЈКП Дирекције за јавни превоз Града Ниша, **Милану Милићу**, председнику комисије за предметну јавну набавку и другим лицима која су непосредно била укључена у припрему конкурсне документације, односно члановима комисије.

На аудио снимку бр. 1 чуо се глас Ненада Станковића, који је рекао: „Збој 'Ниш експреса' идемо на то да буде 70“ (мисли на капацитет аутобуса), док су се на аудио снимку бр. 2 чули гласови Саше Петронијевића и Милана Милића, а тема је капацитет возила.

На аудио снимку бр. 3 Ненад Станковић се обратио члановима комисије речима: „Ко сте ви да се њој ивиће ставу

7 Аудио снимци и транскрипт разговора доступни на http://www.nadzor.org.rs/novi_snimci_o_namestanju_tendera.htm.

Градској већа? Ко сће ви? Ако је рекло Градско веће, ако је рек'о градоначелник 8 година, крај је то за вас. Ниши вас интјересује йројектй ни нишйа. За мене је то закон, за мене је то амин. Ту је крај.“

На аудио снимку бр. 4 Ненад Станковић се обратио неком од чланова комисије следећим речима: „Рек'о је градоначелник да ће све до једној у месне кацеларије да их расйореди. Не интјересује ја да л' је инжењер, да л' је йравник да л' шйа. Они нису нормални више шйа раде. Ти разумеш и чуо си која је интјенција Градској већа. Њих нисмо хтјели да водимо тјамо јер нису нормални. Занчи интјенција је да йомоћнемо 'Аеродрому' кол'ко можемо, да йомоћнемо 'Ниш експресу' кол'ко можемо. Они уйорно раде да сруше цео тјај концевйћ који има градоначелник. Ја не знам шйа друго више да радим са њима... Ми ни йрошли конкурс кад смо радили, ја сам био члан комисије, ниш' смо се йридржавали Сйудйје, ниш' смо се йридржавали било чеја. Да смо се ми йридржавали йрошли йуш Сйудйје никад не би возио 'Ниш експрес', не би возио ни 'Аеродром'.“

Аудио снимци су на несумњив начин потврдили да је Ненад Станковић, позивајући се на градоначелника Зорана Перишића, вршио притисак и утицао на наручиоца да се услови тендера прилагоде понуђачима „Ниш-експрес“ а.д. Ниш и ЈП „Аеродром“ Ниш, са којима су након спроведеног поступка јавне набавке закључени уговори.

Грађански надзорник је поред наведених аудио снимака дошао у посед информације о лицима која могу имати непосредна сазнања о утицају Зорана Перишића и Ненада Станковића да се услови прилагоде и уговори доделе понуђачима „Ниш-експрес“ а.д. Ниш и ЈП „Аеродром“ Ниш и њихова имена су достављена Тужилаштву за организовани криминал.

Поред тога, грађански надзорник је предложио да Тужилаштво за организовани криминал заплени комплетну техничку опрему којом је у том тренутку располагала ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша (компјутери, сервери и други носачи информација), а на којој су се налазили аудио

снимци који су направљени у оквиру редовних активности Дирекције.

Одбацивање кривичне пријаве и могућ преокрет

Тужилаштво за организовани криминал је након **560 дана** од дана подношења одбацило без икаквог образложења кривичну пријаву коју је Топлички центар за демократију и људска права поднео против Зорана Перишића и Ненада Станковића.⁸

Ова срамна и јадна одлука донета је упркос јасним и недвосмисленим доказима који су Тужилаштву за организовани криминал били доступни. Они који су од државе задужени а од грађана плаћени да се боре и изборе против корупције и организованог криминала, обавестили су грађане Србије да намештење тендера вредног 50 милиона евра није кривично дело.

Занимљиво је да је одлука Тужилаштва за организовани криминал о директној подршци корупцији и организованом криминалу донета тачно 11 дана пред одржавање локалних и парламентарних избора. Контекст и тренутак у којем је кривична пријава одбачена јасно говоре да се не ради о правној већ о политичкој одлуци.

Након одбацивања кривичне пријаве од стране Тужилаштва за организовани криминал, Више јавно тужилаштво у Нишу обавестило је Топлички центар за демократију и људска права да се истрага против Зорана Перишића и Ненада Станковића ипак наставља.⁹ У поменутом обавештењу је наведено да је Тужилаштво за организовани криминал донело одлуку о одбацивању кривичне пријаве, али не и одлуку да у радњама

8 Обавештење Тужилаштва за организовани криминал Ктр. бр. 789/14 од 13.04.2016. године доступно на http://www.nadzor.org.rs/jad_i_beda_srpskog_pravosudja.htm.

9 Обавештење Вишег јавног тужилаштва у Нишу КТП 1068/14 од 18.05.2016. године доступно на <https://drive.google.com/file/d/0B1qbxYIKsYlOU0yYWZ1ZDhMN3c/view?usp=sharing>.

пријављених нема елемената неког од кривичних дела из надлежности Вишег јавног тужилаштва у Нишу. Одбацивањем кривичне пријаве стекли су се услови да Више јавно тужилаштво у Нишу настави са радом у овој кривичној ствари, наведено је у обавештењу.

У тренутку писања текста истрага Вишег јавног тужилаштва у Нишу је у току. Докази су очигледни и недвосмислени, оптужнице још увек нема. Оно што ће у целој причи остати нејасно је зашто су они који су намештали тендер вредан 50 милиона евра сами себе снимали. Логичнијег објашњења од чувене реченице Душана Ковачевића за сада нема – они све раде јавно да не би изгледало тајно.

*Ана Аћимов
Крисћина Главарданов*

ЧЛАНСКА КАРТА КАО УЛАЗНИЦА У ЈАВНИ СЕКТОР

Не постоје званични подаци о тачном броју запослених у јавном сектору Републике Србије, међутим, процењује се да у јавним предузећима ради више од 700.000 људи. Према оцини Министарства финансија, у Србији у јавном сектору има за 5 до 10 одсто више запослених на 1.000 становника него у другим државама региона, *а зараде у јавном сектору су 35 одсто веће него у приватном, што има за последицу неконтролисано запошљавање*, а условљено је вишим зарадама у јавном него у приватном сектору. Расходи за запослене у јавном сектору у Србији већи су од три одсто бруто домаћег производа (БДП), што је око **900 милиона евра годишње**.

Изменама Закона о буџетском систему, које су усвојене 6. децембра, ограничава се и укупан број привремено ангажованих радника на 10 одсто укупног броја запослених у органу или институцији која се из буџета финансира непосредно или посредно. Нови радници могу се запослити уз сагласност тела Владе Србије, на предлог министарства или другог надлежног органа, а предвиђени су и изузеци за одређене позиције.

Да би смањила буџетски дефицит, Влада Србије је од 1. јануара 2014. године у јавном сектору смањила плате веће од 60.000 динара. Износ зарада у јавном сектору који премашује 60.000 динара умањен је за 20 одсто, а износ већи од 100.000 динара за 25 одсто.

Влада Републике Србије је изменама Закона о буџетском систему предвидела забрану запошљавања и смањење плата у јавном сектору до 2016. године. Иако је намера била да се

јавни сектор реформише, јавна предузећа у Србији су и даље остала партијски плен.

У борби за власт политичким партијама нарочито су активна јавна предузећа и то из два очигледна разлога. Прво, велике су могућности да се из јавних предузећа извучи новац за финансирање политичких партија, као и приватних интереса политичких моћника. Друго, останак на власти обезбеђује се запошљавањем политичких кадрова, који су значајан механизам у партијској машинерији.

Устав РС, као најзначајнији правни акт једне земље предвиђа забрану дискриминације, ближе разрађену **Законом о забрани дискриминације**, којим је регулисана општа забрана дискриминације, и то тако што је прописано да су сви једнаки и уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства, те да је свако дужан да поштује начело једнакости. Према одредби чл. 2. ст. 1. тач. 1. дискриминација је свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или **политичким убеђењима**, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу и чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Међутим, начело дискриминације се у пракси веома често крши.

Један од модела који се примењује приликом запошљавања политичких кадрова било је *измишљање нових и неоптребних радних места, као што су њослови сарадника, заменика, консултаната и слично*. Како су, међутим, такви модели запошљавања исцрпљени, дошло се на идеју да се стари кад-

рови замењују новима и то на начин да се честим променама правилника о систематизацији радних места радници премештају са једног радног места на друго, а на њихова долазе политички подобне личности. Тим маневрима би радници који су раније радили добијали отказ, јер би за њиховим радним местима престајала потреба.

Најмаркантнији случај који доказује горе наведену тврдњу запазили смо приликом анализе *исловања Јавног предузећа То-плана Бечеј*.

К. К. из Бечеја је била запослена у ЈП „Топлана“ Бечеј шест година, након чега је проглашена технолошким вишком. Током породилског одсуства са првим дететом два пута јој је уручен анекс уговора о раду – први пут је премештена са радног места *референткиње за финансије и набавке* на радно место *административно-техничке секретарке*, а потом са тог радног места на радно место *референткиње за радне односе и опште послове*. На радно место административно техничке секретарке примљена је друга запослена. Након повратка са одсуства са рада ради неге детета проглашена је технолошким вишком.

К. К. се обратила Повереници за заштиту равноправности која је затражила изјашњење Д. В., директора ЈП „Топлана“ Бечеј.

У изјашњењу Д. В., између осталог, наведено је да је потреба за обављањем послова на које је К. К. била распоређена – референткиња за радне односе и опште послове престала услед економских и организационих промена, ступањем на снагу новог Правилника о организацији и систематизацији послова бр. 1508/13 од 23. децембра 2013. године, да је приликом доношења Правилника о организацији и систематизацији послова у потпуности испоштована прописана процедура, те да је на одредбе овог правилника добијено позитивно мишљење синдикалне организације ЈП „Топлана“ Бечеј, да је престала потреба за обављањем послова на које је била распоређена подносиоца притужбе, услед промена код послодавца проузрокованих чињеницом да постоји вишегодишња

контрола цена и расхода по основу зарада и других личних примања запослених, те да је од 2013. године дошло и до значајнијег смањења годишњег обима производње топлотне енергије као и прихода предузећа, да је подносиатељка притужбе проглашена вишком запослених ступањем на снагу новог Правилника о организацији и систематизацији послова још 28. децембра 2013. године, али тада није могао да јој буде отказан уговор о раду јер се налазила на породилском одсуству, да послодавац, према одредбама Закона о раду, може без ограничења, а сходно потребама процеса рада у предузећу да запослене премешта на сва радна места која одговарају врсти и степену њихове стручне спреме, без обзира да ли је запослен присутан на раду или се налази на неком од законски прописаних одсуства са рада, да никада није питао запослене, па ни К. К, да ли припада некој странци, јер политичка опредељења запослених нису битна за успешно функционисање једног предузећа, да је у претходне две године код послодавца *девети* запослених проглашено вишком запослених, да је К. К. премештена са радног места референткиње за финансије и набавке на радно место административно-техничке секретарке зато што је радно место референткиње за финансије и набавке укинута Правилником о првим изменама и допунама правилника о организацији и систематизацији послова у ЈП „Топлана“ Бечеј бр. 671/12 од 26. септембра 2012. године, да је подносиатељка притужбе премештена са радног места административно-техничке секретарке на радно место референткиње за радне односе и опште послове, јер су ти послови одговарали њеној стручној спреми. Међутим, након економских и организационих промена у предузећу, послодавац је био принуђен да укине ово радно место, да је радно место административно-техничке секретарке и даље систематизовано у предузећу (са овој радној месту је К. К. премештена како би на њено место била зајослена З. Ћ.) те да ове послове обавља З. Ћ. по основу уговора о раду на неодређено време од 5. децембра 2013. године.

Анализом свих послова и радних задатака који се обављају на појединим пословима закључено је да је **неопходно укинути посао референта за радне односе и опште послове који су постали сувишни и непотребни**, због економских и организационих промена које су настале код послодавца, а да поједине радне задатке који су обављани у оквиру овог посла треба систематизовати код других послова, како би дошло до максималног искоришћења запослених на појединим пословима“.

Повереник за заштитију равнојравности констатовао је да послодавац у изјашњењу није образложио конкретне разлоге због којих је К. К. премештена на радно место референта за радне односе и опште послове, односно, није објашњено из којих разлога степен стручне спреме, радне способности и искуство К. К. нису били одговарајући за рад на радном месту административно-техничке секретарке, на које је премештена једину дана раније.

Међутим, повереник за заштиту равноправности је мишљења да ЈП „Топлана“ Бечеј није дискриминисало К. К. утврђивањем за вишак запослених и доношењем решења о отказу уговора о раду.

Освртом на изјаву директора ЈП „Топлана“ Бечеј дату Поверенику да је **девет запослених проглашено технолошким вишком**, увидом у организационе шеме из децембра 2013. године и из фебруара 2015. године, јасно је да је **број запослених остао неизмењен**.

Поставља се питање кад је већ девет радника проглашено технолошким вишком, зашто је **запослено нових девет радника** на нека нова радна места за које постоји потреба, када је очигледно да је делатност „Топлане“ Бечеј остала иста.

Нови радници, запослени након избора новог директора Дејана Вуковића, иначе, председника Општинског одбора Српског покрета обнове, су или чланови политичке партије на власти у Општини Бечеј или блиски пријатељи директора. Ву-

ковић је, за време мандата изменио готово целокупну структуру запослених у предузећу којим управља.

Анализирајући Правилнике о организацији и систематизацији послова у ЈП „Топлана“ Бечеј приметно да је у правилнику из децембра 2013. године предвиђено да су за радно место шефа рачуноводствено – финансијске службе били потребни следећи услови: **виша или средња стручна спрема**, односно VI–1 или IV степен економског смера, односно **економиста**, или основне академске студије у трајању од три године економског смера, назива економиста или стручни финансијски радник, економски техничар, пословни администратор, правни техничар или финансијски администратор. Посебни услови: посебна знања познавања рада на рачунару и радно искуство од **три године** на књиговодственим пословима. Правилником о првим изменама и допунама правилника о организацији и систематизацији послова у ЈП Топлана Бечеј из октобра 2014. године за посао шеф рачуноводствено – финансијске службе мења се потребна врста и степен стручне спреме и гласи: **средња стручна спрема**, односно IV степен економског смера или гимназија, а потребно радно искуство је **једна година**. *На ово радно место је непосредно после измене Правилника о систематизацији радних места зайослена Л. Л. одборница СПО у Бечеју.*

Не постоји ни једна политичка кампања у којој се не обећава да ће јавна предузећа бити професионализована, услуга која се пружа грађанима побољшана и трошкови смањени, а у пракси се показало сасвим супротно. У прилог томе су чињенице да *за радна места за које је раније била потребна виша или висока стручна спрема, изменама правилника би било предвиђено као довољан услов чак и средња стручна спрема било којег смера, а непосредно радно искуство смањено, без обзира на профил.*

Поставља се питање како ће предизборна обећања бити испуњена када се запошљавају мање школовани радници са краћим радним искуством.

Закључак

Ефикасност и продуктивност сваког, па и јавног, предузећа у значајној мери зависи од квалификованог кадра који њиме управља и запослених који тамо раде. Није политичко запошљавање једино које оптерећује јавна предузећа у Србији, једнако су присутне и томе блиске врсте злоупотреба попут непотизма и кронизма. Штету која настаје због изостанка одговорности и професионализма у раду јавних предузећа, док се управљачке структуре баве запошљавањем подобних, а не способних, платиће, као и увек, грађани.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

658.115(497.11)(082)

352(497.11)(082)

ЛОКАЛНА јавна предузећа : најслабија карика
у систему / [уредник Милорад Бјелетић]. – Прокупље :
Топлички центар за демократију и људска права, 2016
(Београд : Досије студио). – 76 стр. ; 20 cm

„... Анализа... спроведена је у оквиру пројекта Топличког
центра за демократију и људска права „Ка друштвено
одговорном локалном буџетирању: грађанско друштво
против корупције у локалним јавним предузећима.“

--> увод. – Тираж 1.000. – Напомене и библиографске
референце уз текст. – Библиографија уз сваки рад.

ISBN 978-86-89227-06-2

1. Бјелетић, Милорад [уредник]

а) Јавна предузећа – Пословање – Србија – Зборници

б) Локална самоуправа – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 224563724



ISBN 978-86-89227-06-2

