

Dragan Slipac*

Javna poduzeća u Sustavu društvenog integriteta Bosne i Hercegovine

Sadržaj

1. Uvod

2. Poimanje sustavne korupcije

3. Sustav društvenog (nacionalnog) integriteta

4. Javna poduzeća u Sustavu društvenog integriteta Bosne i Hercegovine

4.1 Javne ustanove i poduzeća kao dio državne vlasti

4.2. Organizacija javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini

4.3. Funkcioniranje javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini

4.3.1. Povjerenje građana u javna poduzeća

4.3.2. Transparentnost poslovanja javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini

4.3.3. Funkcioniranje upravnih i nadzornih tijela javnih poduzeća

4.3.4. Izbjegavanje sukoba interesa

4.3.5. Interna kontrola i revizija

5. Zaključna razmatranja

1. Uvod

Korupcija je višedimenzionalna, veoma složena, teško iskorjenjiva i veoma štetna društvena pojava. Ona je postala toliko raširena kako u tranzicijskim zemljama tako i u suvremenim demokratskim društvima, u *slabim* i *jakim* državama, u siromašnim i bogatim zemljama. S druge strane korupcija u tzv. *slabim* državama među koje se u uglavnom ubrajaju tranzicijske države u koje spada i Bosna i Hercegovina, ugrožava učinkovitu organizaciju i funkcioniranje demokratskih institucija i institucija od javnog interesa.

Uspostava i organizacija funkcionalnih institucija vlasti te izgradnja njihovog integriteta temeljni je preduvjet stvaranju jednog učinkovitog sustava društvenog integriteta koji omogućava vladavinu prava, održivi razvoja i kvalitetniji život svakog građanina, što još uvijek nije ostvarivo u Bosni i Hercegovini. Jedan od ključnih problema društveno-političke zbilje jesu nefunkcioniranje institucija vlasti, nepoštivanje temeljnih društvenih vrijednosti i nefunkcioniranje pravne države. Uz složeno unutarnje ustrojstvo, izražen i sveprisutan

* Autor je doktor političkih nauka/znanosti iz oblasti mirovnih i sigurnosnih studija i trenutno je na funkciji zamjenika ravnatelja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK).

etnonacionalizam, političku nestabilnost, nerazvijene ekonomije i tržišnih odnosa itd, svakako sveprisutna je i sustavna korupcija koja je zahvatila sve segmente društva. Ona je, na koncu, postala način življenja, a u moralnom pogledu vrijednost i vrlina u Bosni i Hercegovini. Iz tog razloga je u nastavku dat osvrt na poimanje sustavne korupcije, sustava društvenog (nacionalnog) integriteta, te organizacije i funkcioniranje javnih poduzeća na načelima korporativnog upravljanja u okviru izražene i veoma raširene političke korupcije koja je prisutna u funkcioniranju svih elemenata Sustava društvenog integriteta Bosne i Hercegovine.¹

2. Poimanje sustavne korupcije

Definiranje korupcije na razini nacionalnih zakonodavstava, kao i na međunarodnoj razini u okviru rada međunarodnih organizacija i udruženja, ostalo je još uvijek u domenu pokušaja. Zbog toga ne postoji općeprihvaćena definicija korupcije u svijetu koja sadržinski i u potpunosti definira ovu pojavu. Primjerice, Derenčinović korupciju promatra kroz dvojako određenje „korupcije kao kršenje moralne norme i korupcije kao kršenje pravne norme“, pri čemu smatra kako je kršenje moralnih normi veoma lako dokazivo, a kako pravnim normama, odnosno kaznenim zakonodavstvima, nisu obuhvaćeni svi pojavni oblici korupcije.²

Prikazivanje korupcija kao kršenje moralnih normi, pri čemu je potrebno ukazati na nepostojanje univerzalnih moralnih normi ponašanja i djelovanja, ne predstavlja samo moralnu degradaciju, misleći pri tomu bosanskohercegovačko društvo u cjelini, nego se smatra i uzrokom neučinkovitosti same države u pogledu zadovoljavanja temeljnih težnji demokratskih društava, prije svega, vladavine prava, samoodržive ekonomije i kvalitete življenja svakoga građanina. Pravno gledano, korupcija i njeni pojavni oblici su zabranjena djelovanja koja se sankcioniraju kaznenim zakonodavstvom i pripadajućim propisima. To kažnjavanje poprimalo je različite oblike, počev od starog vijeka³ pa sve do zakonodavstva suvremenog doba.

Postoje nekolicina elementa za definiranje korupcije. Izdvajaju se tri temeljna elementa koja se koriste pri definiranju korupcije: *javne ovlasti*, *zlouporaba tih ovlasti* i, temeljem toga, *ostvarena izvanredna korist*. Iz toga proizilaze i definicija koje se najčešće koriste u praksi, a ona je

¹ J. Poup *sustav nacionalnog integriteta* temelji na podizanju javne svijesti i poštivanju temeljnih društvenih vrijednosti, dok su „stupovi integriteta“ različito postavljeni u zavisnosti od države i njenog unutarnjeg ustrojstva. Najčešće elementi sustava čine: „izvršna vlast; parlament; sudstvo; javne službe; agencije za kontrolu (parlamentarni odbori za kontrolu javnih prihoda i rashoda, glavni revizor, ombudsman, policija, agencija za borbu protiv korupcije, itd); masovne medije; međunarodne organizacije; ali i kulturne i obrazovne ustanove te privatni sektor.“ Preuzeto iz J. Poup, *Antikorupcijski priručnik, Suprostavljanje korupciji kroz sustav društvenog integriteta*, 2000, 2011; Naslov originala: TI Source Book 2000, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, London 2000, ss. 30-34.

² D. Derenčinović, *Mit(o) korupciji*, Zagreb 2001, s. 36.

³ Najdrastičniji primjer zabilježen je u Herodotovoj „Povijesti“. Persijski kralj, koji se smatrao neuračunljivim, da bi iskorišteno korupciju u sudstvu, naredio je da se sudija, koji je uzeo novac za nepravednu osudu, ubije, odere i da se njegova koža suši određeno vrijeme pred vojskom. Potom je razapeo tu kožu na sudski tronožac i za vrhovnog sudiju postavio sina ubijenog, kao upozorenje kako slučajno ne bi prodao pravdu. Ovo je primjer najbrutalnijeg kažnjavanja počinitelja kaznenog djela korupcije u povijesti. Preuzeto iz N. Gudelj/N. Teofilović, *Dominantni oblici organizovanog i transnacionalnog kriminala*, Beograd 2012.

definicija Transparency Internationala Bosne i Hercegovine koja pod korupcijom razumijeva „zloupotrebu povjerenih moći radi sticanja privatne koristi“⁴.

Ne ulazeći u analizu uzroka, pojavnih oblika korupcije i istraživanja koji opredjeljuju definiranje korupcije, veoma je teško precizno izvesti zaključke što to pojam korupcije sadržinski predstavlja. Ipak, moguće je doći do određenih kriterija za definiranje pojma korupcije koji se odnose, prije svega, na kršenje moralnih, pravnih i ekonomskih normi.⁵ Uz to, poimanje sustavne korupcije predstavlja još složeniji društveni fenomen s obzirom na njen obuhvat i posljedice koje izaziva, a koje se svrstavaju u političke, ekonomske i socijalne, te u novije vrijeme sve više i sigurnosne rizike. Zbog toga, Robert Klitgard pokušava sustavnu korupciju definirati na vrlo jednostavan način primjenom formule korupcije, koja glasi:

$$M + D - O = K^6,$$

gdje (M) predstavlja monopol koji ima pojedinac ili određena skupina u javnoj službi, zbog čega se najčešće koristi kao sredstvo za ostvarenje korupcije. (D) predstavlja diskreciju (diskreciono ovlaštenje) koju pojedinac ili skupina koriste pod izgovorom čuvanja službene ili neke druge, subjektivno određene, tajne. Pod okriljem diskrecije od javnosti se pa čak i od neposredno uposlenih kriju određene poslovne ili druge informacije te koriste za zlouporabu. Pri zlouporabi monopola i diskrecije, odgovornost (O) izostaje, ili uopće ne postoji. Uobičajeno je da se odgovornost prebacuje na nekog drugog i to na onog koji je najranjivi u organizaciji, ili se neodgovornost opravdava nepostojanjem adekvatne zakonske ili podzakonske regulative. Derenčinović, primjerice, navedenu formulu naziva „jednadžbom sistemske korupcije“, gdje sustavnu korupciju podvodi pod produkt „osobitosti određenog sistema koji u cilju svog održanja ili drugih egzistencijalnih razloga ne bira metode i sredstva autonomnog funkcioniranja.“⁷ Obrazlažući kako je formula primjenjiva za sve pojavne oblike korupcije dodaje joj i element „političkog (samo)interesa“.

Neophodno je pobliže definirati politički monopol. Politički monopol mogao bi zapravo predstavljati i visok stupanj koncentracije i centralizacije moći, a u okviru djelovanja političkih stranaka i pojedinaca u njima, tako da se kroz obnašanje i podjelu vlasti institucije sustava, zapravo, privatiziraju stranačkim imenovanjima. Pri tomu, imenovani pojedinci dobivaju zadaću povrata „usluga“ svojim nalagodavcima koristeći se svim raspoloživim, legalnim i nelegalnim, sredstvima i procedurama. Zbog toga po pravilu „uživaju“ zaštitu svojih političkih mentora, iako ta zaštita nije uvijek sigurna pogotovo u sustavima u kojima ne postoji vladavina prava, kao što je to slučaj u većini tranzicijskih zemalja.

⁴ Pod linkom: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2009/03/Pojmovni-vodi%C4%8D-za-borbu-protiv-korupcije.pdf>, očitavanje: 09. 04. 2019.

⁵ Derenčinović, primjerice, tako korupciju promatra kroz dvojako određenje „korupcije kao kršenje moralne norme i korupcije kao kršenje pravne norme“, pri čemu smatra, da je kršenje moralnih normi veoma lako dokazivo, a kako pravnim normama, odnosno kaznenim zakonodavstvima, nisu obuhvaćeni svi pojavni oblici korupcije. Derenčinović (bilj. 2), s. 36.

⁶ Izvorno, formula glasi $C = M + D - A$ (C - corruption; M - monopoly; D - discretion; A - accountability), preuzeto iz R. Klitgard/R. Maclean-Abaroa, R/P. Lindsey, Korumpirani gradovi, *Praktični vodič za suzbijanje i prevenciju korupcije*, Zagreb 2007. s. 29.

⁷ Primjerice, Derenčinović prihvata navedenu formulu kao jednadžbu sustavne korupcije. Derenčinović (bilj. 2), s. 15.

Diskrecija, kao pojam koji se 'dodaje' monopolu u definiranju sustavne korupcije, u prikazanoj formuli kao pribrojnik koji izravno utječe na pojavu korupcije nije uvijek i svugdje opredjeljujući indikator ove pojave. Diskrecija i diskrecione odluke kao pojava u funkcioniranju, primjerice pravosudnih institucija, ali i institucija izvršne vlasti, kada su u pitanju neka činjenična stanja, ne moraju uvijek biti uzrokom pojave korupcije. Međutim postojanje diskrecionih odluka upravljačkih struktura u okviru funkcioniranja javnih poduzeća svakako su zastupljene.

Skoro uvijek monopol i diskrecija (kao i donošenje bitnih i ključnih političkih odluka) usko su povezani s politikama i interesima političkih stranakana vlasti, a koje putem vlasti nastoje ostvariti određeni stranački, ali i partikularni interes. Derenčinović zaključuje kako se sustavna korupcija „gotovo uvijek pojavljuje u svezi 'rubnih', po nekima akcidentalnih odluka, uz opravdanje onih koji takve odluke donose da bez njih nije moguće niti donošenje supstancijalnih (bitnih, meritornih) političkih odluka.“⁸ Pojašnjavajući bit sustavne korupcije Derenčinović se kroz poznatu aferu „Watergate“ osvrće naznakovitu Nixonovu izjavu koja glasi: „*Ako su neke od mojih odluka bile pogrešne, a neke su to bile, donio sam ih vjerujući u to vrijeme da će služiti najboljim interesima nacije.*“⁹

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (*United Nations Development Programme-UNDP*), 2004. godine, kroz svoje publikacije navedenu formulu kao protivtežu monopolu i diskreciji proširuje sa dva dodatna faktora: integritetom i transparentnošću. Zbog toga je Klitgardova formula proširena i predstavljena kao:

$$M + D - (O + I + T) = K.$$

Zlouporabom monopola i diskrecije, osim odgovornosti, smanjuje se i integritet, kako osobni tako i institucionalni i društveni integritet te transparentnost u radu javnih institucija, odnosno, institucija sustava vlasti. Transparentnost je izravno suprostavljena diskreciji koja najčešće nije opravdana ili se koristi izravno za prikriivanje raznih zlouporaba povjerenih javnih ovlasti.

Istraživanja o zastupljenosti korupcije¹⁰ govore kako korupcija nije imanentna samo zemljama u razvoju, nego je ona problem i razvijenih zemalja. Još uvijek postoje uvjerenja razvijenih zemalja svijeta, pogotovo njihovih multinacionalnih kompanija, kako je korupcija jedan od modela učinkovitog poslovanja sa zemljama u razvoju zbog *slabih* javnih institucija i korumpirane administracije u njima. Također, ekonomija u navedenim državama pretjerano je normirana, što je posljedica tzv. *planske ekonomije*. Tržišno poslovanje multinacionalnih kompanija s tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju zasnovano je na korupciji. Ovo je kažnjivo u zemljama porijekla tih kompanija, ali je, s druge strane, ostvareni profit stimulator za takvo djelovanje. Navedeni opis koruptivnog ponašanja poznatiji je pod nazivom *fenomen izvoza korupcije*.

⁸ Derenčinović (bilj. 2), ss. 15-16.

⁹ *Ibid*, s. 16.

¹⁰ Globalna istraživanja o zastupljenosti korupcije u brojnim zemljama objavljuje Transparency International (TI) u okviru svojih organizacija unutar zemalja članica i šire. Primjerice TI Hrvatska objavila je istraživanje u korporativnom sektoru 11. 07. 2016, Globalno istraživanje TI o korupciji u sportu 23. 02. 2016. i dr. Dostupno na: <https://www.transparency.hr/hr/sto-radimo/transparency-international-globalna-istrazivanja/154>, očitavanje: 09. 05. 2019.

Iz svega navedenog, a kako bi se suzbila ova pojava, vođene su brojne rasprave kroz *radionice društvenog integriteta*.¹¹ One su vodile k tomu da je neophodno unaprijediti standarde javne uprave i dobrog upravljanja kroz izgradnju sustava društvenog integriteta. Pojam je proistekao iz rasprava koje su se vodile unutar Transparency Internationala, a navedena organizacija je najveći promotor ovog sustava putem objavljivanja *studija nacionalnog integriteta*.¹² Takve studije rađene su i u slučaju Bosne i Hercegovine pod sličnim nazivom, iako je realnije te studije nazivati studijama društvenog integriteta, obzirom na složeno unutarnje ustrojstvo Bosne i Hercegovine te ustavnu konstitutivnost naroda gdje se prefiks 'nacionalni', uglavnom, vezuje za jedan od konstitutivnih naroda.

3. Sustav društvenog (nacionalnog) integriteta

Demokratski sustav vlasti razumijeva, prije svega, odgovornost, transparentnost i nepristrasnost upravljanja javnim sektorom, što razumijeva postojanje dobrog javnog upravljanja¹³ i dobre javne uprave¹⁴. Zemlje u tranziciji teže otklonu od sustava, u kojem je hijerarhija, odnosno autokratija imanentna u procesu upravljanja. Autokratija razumijeva, prije svega, donošenje odluka od strane male skupine oligarha koje sprovode velika većina na ostalim razinama društvene ljestvice.

Najjednostavnije pojašnjenje sustava društvenog integriteta opisano je u Antikorupcijskom priručniku.¹⁵ Sustav društvenog integriteta razumijeva sustav tzv. „horizontalne odgovornosti“, u

¹¹ „Radionice društvenog integriteta predstavljaju sustavni pristup ispitivanju i obnovi sustava društvenog integriteta. One okupljaju različite činioce (službenike i interesne grupe koje bi se inače vrlo rijetko sretali, ukoliko bi do toga uopće i došlo) a omogućavaju da svi osjete pripadnost projektu, što je od suštinske važnosti za uspjeh. Ono što je bitno ovdje istaći da ovaj pristup nije nastao u zapadnim razvijenim društvima, nego se pojavio kao produkt rješavanja problema u Ugandi i Tanzaniji.“ Preuzeto iz Poup (bilj. 1), s. 35.

¹² *Studija sistema nacionalnog integriteta-Bosna i Hercegovina 13*, TI Bosna i Hercegovina, Sarajevo 2013; *Studija sistema nacionalnog integriteta-Bosna i Hercegovina 15*, TI Bosna i Hercegovina, Sarajevo 2013. Objavljena su tiskana i elektronska izdanja (elektronska izdanja dostupna na www.ti-org).

¹³ UNDP-i označava *dobro upravljanje* kao „participativno, transparentno i odgovorno. Dobro upravljanje osigurava da su politički, društveni i ekonomski prioriteti zasnovani na širokom konsenzusu u društvu i da se glas najsiromašnijih i najugroženijih čuje u procesu donošenja odluka u raspodjeli razvojnih resursa“. Usp. *Good governance and sustainable human development (1997)*, United Nations Development Programme, New York, dostupno na: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>, očitavanje: 09. 05. 2019.

¹⁴ Dobra javna uprava prema načelima VE počiva na:

„zakonitosti, koje obuhvaća i interno i međunarodno pravo, i to kao branu protiv svake arbitrarne mjere, čak i u obavljanju diskrecijskih ovlasti;

jednakosti, odnosno nediskriminacije, bez obzira na bilo koju pripadnost;

nepriistrasnosti, odnosno objektivnosti, bez obzira na uvjerenja i osobne interese javnih službenika;

razmjernosti u određivanju mjera koje su neophodne i podobne postići zadani cilj, a koje nisu pretjerane, tj. koje su pravična mjera između traženog javnog cilja i prava i interesa privatnih osoba;

pravne sigurnosti, u skladu s kojom se, s jedne strane, ne ugrožavaju stečena prava (osim u javnom interesu), a s druge ne donosi retroaktivne mjere, osim iznimno, kad je to zakonito opravdano;

razumnog roka za djelovanje javne uprave;

odgovarajućeg sudjelovanja privatnih osoba u pripremi i primjeni svih upravnih akata koji ih se tiču;

poštovanja privatnog života/privatnosti, na vlastito kad se radi o elektroničkim podacima;

transparentnosti djelovanja JU i dostupnosti javnim dokumentima, osim u slučajevima legitimne tajnosti podataka.“ Usp. N. Šimac, Pravo na dobru javnu upravu - u kontekstu europskih integracija, dostupno na:

www.hrcaak.srce.hr/file/225893, očitavanje: 09. 05. 2019.

¹⁵ Poup (bilj. 1), ss. 30-31.

kojem je moć raspoređena na razne aktere tog sustava i gdje, zapravo, nitko nema isključivi monopol u odlučivanju, dok svatko tko ima moć odlučivanja zasebno je odgovoran. Sustav razumijeva postojanje neovisnih institucija i slobodu medija, ali i postojanje integriteta i odgovornosti različitih institucija, odnosno, elemenata ili „stupova“ u sustavu u kojem putem odgovornosti, pojedinačnog izgrađivanja integriteta i međusobne kontrole dolazi do njihovog međusobnog povezivanja i jačanja. U sustavu „horizontalne odgovornosti“, zapravo, „zatvara se začarani krug u kome je svaki činilac istovremeno i čuvar i čuvani, kontrolor i kontrolisani. Ovaj krug zaobilazi, ali na taj način daje odgovor na vječno pitanje: Ko će čuvati čuvare?“¹⁶

Stvaranjem navedenih mehanizama odgovornosti, odnosno, sustava odgovornosti, nadzora i kontrole, tj. sustava *horizontalne kontrole*, razumijeva uloženi napor u suzbijanju ili smanjenju korupcije. Zbog toga se govori o „sustavu integriteta“. Sustav se još naziva sustavom „teža i protivteža“ (*checks and balances*) između različitih grana i tijela vlasti korištenjem raznih mehanizama poput „sukoba interesa“, parlamentarnog nadzora i kontrole i sl. što razumijeva povećanje odgovornosti, transparentnosti, prevencije i sankcioniranja.

Korupcija je svakako sustavna pogreška što, svakako, zahtijeva sustavan i sveobuhvatan pristup suprostavljanja ovoj pojavi i razumijeva da je neophodno uključiti:

„javnu upravu koja je djelotvorna i sposobna i koja doprinosi održivom razvoju; vlast koja radi po zakonu, pri čemu su građani zaštićeni od samovolje (uključujući i kršenje ljudskih prava) i

razvojne strategije koje donose koristi društvu kao cjelini, uključujući i najsiromašnije i najranjivije članove, a ne samo elitu na dobrim položajima.“¹⁷

Na koncu, Poup kao konačni cilj uspostave sustava društvenog integriteta navodi kako je neophodno „korupciju učiniti 'visokorizičnim' poduhvatom s 'malom zaradom'.“¹⁸ To razumijeva prevenciju korupcije i bavljenje uzrocima pojave korupcije, što je svakako prihvatljivije i učinkovitije u borbi protiv ove pošasti, nego baviti se posljedicama korupcije, a što zahtijeva adekvatno dokazivanje i procesuiranje korupcije. Ono što je neophodno postići i očuvati, kroz izgradnju učinkovitog sustava društvenog integriteta, jesu „vladavina prava“, „održivi razvoj“ i „kvaliteta življenja svakog građanina“.

4. Javna poduzeća u Sustavu društvenog integriteta Bosne i Hercegovine

4.1. Javne ustanove i poduzeća kao dio državne vlasti

Javna vlast se prije svega razumijeva kao servis građana, odnosno šire društvene zajednice. To podrazumijeva mjerodavnost, organizaciju i funkcioniranje javnih institucija u pogledu zadovoljavanja osnovnih potreba i interesa građana, a sve u cilju poboljšanja kvalitete življenja. Javne ustanove i poduzeća su, pri tomu, dio javne vlasti kojima je povjereno čuvanje javnih interesa. Pri tom je upitno jasno i precizno definiranje pojma javnog interesa¹⁹. S obzirom na

¹⁶ *Ibid*, s. 31.

¹⁷ *Ibid*, s. 32.

¹⁸ *Ibid*, s. 32

¹⁹ Jedna od definicija javnog interesa koja pobliže određuje njegovu praktičnu primjenu opisuje javni interes kao „korist/dobrobit koji ostvaruju ili svi građani, ili velika većina građana ili jedan veliki deo građana kao određena

složeno Dejtonsko ustrojstvo Bosne i Hercegovine koje razumijeva postojanje državne razine vlasti, entitetskih razina i razine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, te razine kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i, na koncu, lokalne razine vlasti na kojima se sučeljavaju različiti etnički, politički, lokalni i drugi interesi, postavlja se neminovno pitanje: kako se i na koji način definiraju različiti *javni interesi*. Dalje: Kako se definiraju javna poduzeća u entitetima i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine? Postoje li javni registri javnih poduzeća? Koji su sve problemi u organizaciji i funkcioniranju javnih poduzeća? U kojim segmentima korporativnog upravljanja javnim poduzećima je korupcija najizraženija? Ovo su samo neka od pitanja na koje je neophodno odgovoriti u pogledu funkcioniranja javnih poduzeća i ustanova te očuvanju njihovog integriteta, a koje je značajno spomenuti u okviru predstavljanja organizacije i funkcioniranja javnih poduzeća u Sustava društvenog integriteta Bosne i Hercegovine.

S obzirom na složeno unutarnje dejtonsko ustrojstvo Bosne i Hercegovine, izraženi etnonacionalizam i vladavinu *partokratije* izgradnja i učinkovito funkcioniranje Sustava društvenog integriteta Bosne i Hercegovine, a u cilju postizanja temeljnih demokratskih standarda, još uvijek predstavlja, barem danas tako izgleda, *nemoguću misiju*. Dostignuti standardi tzv. *horizontalnog sustava kontrole i nadzora* još uvijek ne osiguravaju učinkovito i demokratsko funkcioniranje institucija vlasti, pa ni, sukladno tomu, organizacijsko i učinkovito funkcioniranje javnih poduzeća, bez obzira na činjenicu kako su legislativno prihvaćeni brojni standardi korporativnog upravljanja javnim poduzećima.

4.2. Organizacija javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini

Struktura i mjerodavnost vlasti u Bosni i Hercegovini, definirana je Dejtonskim Ustavom Bosne i Hercegovine (Aneks IV). Člankom III se definiraju *nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*. U točki 3 navedenog članka stavak pod a) propisuje se: „*Sve vladine funkcije i ovlasti koje nisu ovim Ustavom izričito povjerene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima*“²⁰, što govori u prilog činjenici kako je definiranje, organizacija i funkcioniranje javnih poduzeća u najvećem djelu u nadležnosti entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Neophodno je istaći kako navedenom ustavnom odredbom ipak nije onemogućeno²¹ utemeljenje javnih poduzeća, ustanova, regulatornih agencija, pa i zakonskih rješenja na državnoj razini. Oni omogućavaju učinkovitije funkcioniranje institucija koje su od interesa za cjelokupno bosanskohercegovačko društvo. Tako je primjerice utemeljeno javno poduzeće *Elektroprijenos BiH, Državno regulatorno povjerenstvo za električnu energiju, Direkcija civilnog zrakoplovstva*

manjinska grupa u zajednici (lokalnoj, regionalnoj, državnoj/nacionalnoj) a kroz delanje (odluke i aktivnosti) tačno određenih organa vlasti ili oranizacija ovlašćenih za vršenje javnih ovlašćenja.“ Javna praktična politika-Kako utvrditi javni interes i sprovesti participativni proces u aktivnostima predlaganja, donošenja i kontrole izvršenja odluka na lokalnom nivou, Partnerstvo za održivi razvoj. Sažetak, dostupno na: http://mirc.rs/wp-content/uploads/2016/07/PJP_Kako-utvrditi-javni-interes-i-sprovesti-participativni-proces.pdf, očitavanje: 09. 05. 2019.

²⁰ Dejtonski mirovni sporazum, *Sarajevo*, Sarajevo 1996.

²¹ Temeljem članka IV toč. 4. pod a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na 41. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 14. 07. 2004. i na 26. sjednici Doma naroda, održanoj 16. 07. 2004. usvojila je Zakon o osnivanju kompanije za prijenos električne energije u Bosni i Hercegovini, dostupno pod <https://www.elprenos.ba/HR/ZakoniHR.aspx>, očitavanje: 09. 05. 2019.

BiH, Regulatorna agencija za komunikacije BiH i dr, te doneseni zakoni poput *Zakona o prijenosu, regulatoru i operatoru sustava električne energije u BiH*²², *Zakona o komunikacijama BiH*²³, *Zakona o zrakoplovstvu BiH*²⁴, *Zakona o sustavu državne pomoći*²⁵ i dr. Ministarstva na državnoj razini poput Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine ili, primjerice, Ministarstva prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine također svojim mjerodavnostima i djelokrugom rada doprinose učinkovitijem funkcioniranju javnih poduzeća.

Ustavima entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, a nešto kasnije i Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine doneseni su ključni zakoni u oblasti organizacije i funkcioniranja javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini. Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine definirane su zajedničke nadležnosti, te su donesena određena zakonska rješenja koja omogućavaju funkcioniranje javnih poduzeća u okviru navedenoga entiteta, i to su: *Zakon o javnim poduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine*²⁶, *Zakon o privrednim društvima Federaciji Bosne i Hercegovine*²⁷, *Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima u Federaciji Bosne i Hercegovine*²⁸, *Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*²⁹, *Zakon o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine*³⁰, *Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine*³¹, *Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH s javnim poduzećima*³², *Uredba o vršenju ovlasti u privrednim društvima s učešćem državnog kapitala iz mjerodavnosti Federacije Bosne i Hercegovine*³³, *Uredba o usavršavanju predsjedatelja i članova nadzornog odbora i uprava privrednih društava s većinskim učešćem državnog kapitala*³⁴, *Kodeks korporativnog upravljanja za kompanije uvrštene na tržište Sarajevske burze*³⁵. Nadležnosti javnih poduzeća koja su u većinskom vlasništvu kantona i jedinica lokalne samouprave unutar pojedinih kantona definirane su navedenim federalnim zakonima i uredbama ali i posebnim zakonima i uredbama koje donose kantoni ponaosob.

Republika Srpska za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine u organizacijskom pogledu unitarna. Naime, Ustavom Republike Srpske definirane su nadležnosti centralne vlasti, odnosno razine entiteta, i lokalne razine, odnosno razine jedinica lokalne samouprave. Stoga, zakonodavni okvir za organizaciju i funkcioniranje javnih poduzeća jedinstveno je uređen na prostoru Republike Srpske sljedećim zakonima, uredbama i kodeksom: *Zakonom o javnim poduzećima Republike Srpske*³⁶, *Zakonom o sustavu javnih službi Republike Srpske*³⁷, *Zakonom o privrednim*

²² Sl. gl. BiH 07/02, 13/03, 76/09, 1/11.

²³ Sl. gl. BiH 31/03, 75/06, 32/10.

²⁴ Sl. gl. BiH 31/03, 75/06, 32/10.

²⁵ Sl. gl. BiH 10/12.

²⁶ Sl. nov. FBiH 8/05, 81/08, 22/09, 109/12.

²⁷ Sl. nov. FBiH 81/15.

²⁸ Sl. nov. FBiH 12/03, 65/13.

²⁹ Sl. nov. FBiH 49/06, 51/09.

³⁰ Sl. nov. FBiH 22/06.

³¹ Sl. nov. FBiH 47/08, 101/16.

³² Sl. nov. FBiH 41/13.

³³ Sl. nov. FBiH 20/16, 3/17, 9/17, 69/17, 96/17.

³⁴ Sl. nov. FBiH 71/09, 33/10, 23/11, 83/11, 2/13, 80/13, 48/15, 60/16, 88/17.

³⁵ <http://www.sase.ba/v1/Legislativa/Propisi-SASE>, očitanje: 11. 04. 2019.

³⁶ Sl. gl. RS 75/04, 78/11.

³⁷ Sl. gl. RS 68/07, 109/12.

*društvima Republike Srpske*³⁸, *Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske*³⁹, *Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske*⁴⁰, *Zakonom o sustavu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru Republike Srpske*⁴¹, *Uredbom o transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih poduzeća*⁴², *Standarda korporativnog upravljanja u Republici Srpskoj*⁴³ i *Modelom etičkog kodeksa za javna poduzeća u Republici Srpskoj*⁴⁴.

Usporedbom definicija *javnog poduzeća* u zakonima o javnim poduzećima Federacije Bosne i Hercegovine iz 2005. i 2008. godine, vidljivo je kako su izbrisane odredbe koje određuju najmanji broj uposlenih koje treba imati javno poduzeće te postotak vlasničke strukture države, odnosno državnih instanci u kojima je utemeljeno javno poduzeće, i privatnog kapitala, odnosno dioničara ili nekog drugog oblika vlasništva. Ovakvo poimanje javnog poduzeća u Federaciji Bosne i Hercegovine zapravo izravno otežava rješavanje pitanja sukoba interesa te omogućava korupciju.⁴⁵ S druge strane definicija *javnog poduzeća* prema Zakonu o javnim poduzećima Republike Srpske, koja je skoro identična s definicijom koju je imala Federacija Bosne i Hercegovine, zapravo dovodi do toga da se javno poduzeće izjednačava s državnim poduzećem što nije sukladno preporukama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF-a)⁴⁶. Prema navedenim preporukama dvije su ključne odrednice javnog poduzeća *državno vlasništvo* i *državna kontrola*, i tu ne postoji dilema kada je u pitanju definiranje javnog poduzeća u Republici Srpskoj. Međutim, definicija javnog poduzeća u Federaciji Bosne i Hercegovine ostavlja mogućnost utemeljenja javnog poduzeća u većinskom privatnom vlasništvu zadovoljavajući pri tomu kriterije *javnog interesa* i *učinkovite državne kontrole*. Ovo, zapravo, predstavlja određen *lijek* za operativniji rad javnih poduzeća temeljen na preporukama MMF-a.

4.3. Funkcioniranje javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini

4.3.1. Povjerenje građana u javna poduzeća

Učinkovitost rada javnih poduzeća na svim razinama ogleda se u njihovom radu utemeljenom na zakonima i OECD-ovim principima korporativnog upravljanja⁴⁷. Poštivanje standarda

³⁸ *Sl. gl. RS* 127/08, 58/09, 100/11, 67/13, 100/17.

³⁹ *Sl. gl. RS* 41/03.

⁴⁰ *Sl. gl. RS* 97/16.

⁴¹ *Sl. gl. RS* 98/05, 20/14.

⁴² *Sl. gl. RS* 114/11.

⁴³ Povjerenstvo za hartije od vrijednosti RS, *Sl. gl. RS* 117/11.

⁴⁴ *Sl. gl. RS* 82/04.

⁴⁵ Važećom definicijom javnog poduzeća moguće je formirati javno poduzeće u Federaciji Bosne i Hercegovine s većinskim privatnim vlasništvom uz adekvatan nadzor izvršnog ili zakonodavnog tijela entitetske, kantonalne ili lokalne razine, pri čemu navedene razine određuju što je to javni, odnosno društveni interes. S obzirom na definiciju sustavne korupcije prema kojoj je za mogućnost pojave korupcije neophodan monopol i diskrecija, te da se korupcija najčešće pojavljuje u interakciji privatnog i javnog gdje nije na jasan način definiran sukob interesa uz izraženu vladavinu *partokratije*, očito je kako su otvorena vrata korupciji.

⁴⁶ M. Kesner-Škreb, Korisne informacije. Pojmovnik javnih financija: Javni sektor, *Financijska praksa* 1993, 1/2017, ss. 91-93, Dostupno na: <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/javni-sektor/316/javna-poduzeca/319/>, očitavanje: 09. 05. 2019.

⁴⁷ OECD-ov okvir korporativnog upravljanja zasniva se na četiri temeljne vrijednosti, i to: *nepristrasnost, obvezu, transparentnost i odgovornost*. *Korporativno upravljanje – priručnik za firme u BiH*, International Finance

transparentnosti, nepristranosti i odgovornosti razumijevaju, prije svega, funkcioniranje javnih poduzeća bez korupcije prema kojima građani, odnosno, javno mnijenje, pokazuje povjerenje ili nepovjerenje. Također, učinkovito funkcioniranje javnih institucija i poduzeća predstavlja i određeni faktor političke, socijalne i ekonomske stabilnosti u državi.

Očito je kako u Bosni i Hercegovini niti je stabilna politička ni ekonomska situacija, što implicira postojanje stanja u komu ne funkcioniraju ni institucije sustava javne uprave sukladno svojim zakonskim obvezama. Održivost političkog i ekonomskog sustava uvjetovana je učinkovitim funkcioniranjem javnih institucija. Neophodno je povjerenje građana u institucije vlasti. Zbog toga, povjerenje javnog mnijenja u javnu vlast, odnosno institucije javne uprave, prevashodno su pitanje koje se očituje kroz širok spektar interakcije između građana i javne vlasti, odnosno uprave. Faktori koji dominantno utječu na povjerenje građana u institucije sustava najčešće se, u literaturi, svrstavaju u četiri skupine: „kultura, institucionalni okvir, ekonomski i društveni pokazatelji koje institucije postižu.“⁴⁸ Stupanj utjecaja pojedinih faktora, o kojima postoji značajan konsenzus, na povjerenje građana u institucije javne uprave u mnogome se razlikuje. Primjerice, Bouckeart razlikuje tri razine povjerenja koje se odnose na različite segmente funkcioniranja vlasti.⁴⁹ „Na *makro* nivou povjerenje se odnosi na političke institucije i funkcionisanje demokratije. Na *mezo* nivou povjerenje je vezano za proces izrade politika odnosno sposobnosti vlade da upravlja ekonomskim i društvenim izazovima. I na *mikro* nivou povjerenje se reflektuje kao uticaj vlade na svakodnevni život građana kroz pružanje usluga.“⁵⁰ Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), primjerice, povjerenje u vlade prepoznaje kroz pet različitih komponenti:

„*Pouzdanost*: odnosi se na sposobnost vlade da minimizira nesigurnost u ekonomskom, društvenom i političkom okruženju i sposobnost da djeluje na konzistentan i predvidljiv način.

Odgovornost: pružanje javnih usluga na pristupačan, efikasan i na način koji je orijentisan prema građanima uz uvažavanje njihovih potreba i očekivanja.

Otvorenost: sistematičan i sveobuhvatan pristup institucionaliziranoj dvosmjernoj komunikaciji sa svim relevantnim akterima, gdje su informacije osigurane, a interakcija usmjerena da omogući što veću transparentnost, odgovornost i učešće građana.

Integritet: dosljedno poštovanje principa i standarda od strane vlade i javnih institucija koje se odnose na zaštitu javnog interesa i prevenciju korupcije;

Poštenje: konzistentan i ravnopravan tretman građana i pravnih lica u procesu izrade i implementacije politika.“⁵¹

Međunarodni monetarni fond (MMF), kako je već spomenuto, klasificira javna poduzeća u trgovačka društva koja su u državnom vlasništvu ili su pod državnom kontrolom, što pretpostavlja da se i poduzeća s manjinskim državnim vlasništvom ubrajaju u javna poduzeća.⁵²

Corporation Sarajevo (IFC) 2009. Dostupno na:
<https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/33b2fc8043290367b237fe384c61d9f7CG+Manual+BiH+-+Bosnian.pdf?MOD=AJPERES>, očitavanje: 09. 05. 2019.

⁴⁸ *Percepcija javne uprave*, Bosna i Hercegovina 2014, TI Bosna i Hercegovina, <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/05/Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2017-1-3.pdf>, očitavanje: 13. 04. 2019.

⁴⁹ G. Bouckeart, Trust and Public Administration, Administration vol 60 No 1; *Percepcija javne uprave* (bilj. 48).

⁵⁰ *Percepcija javne uprave* (bilj. 48).

⁵¹ *Ibid.*

⁵² A. Bajo, *Poslovanje javnih trgovačkih društava u državama članicama Europske unije*, s. 4. Dostupno na <https://bib.irb.hr/datoteka/946353.chapter18-01.pdf>, očitavanje: 16. 04. 2019.

Javna poduzeća, sukladno navedenim zakonima o javnim poduzećima u Bosni i Hercegovini, mogu biti organizirana kao *dionička društva* ili *kao društva s ograničenom odgovornošću*, te u financijskom pogledu kao *financijska* poduzeća i *nefinancijska* poduzeća. U financijska društva primjerice ubrajaju se središnje banke, razvojne banke i druge slične institucije koje se bave financijskim uslugama, dok pod nefinancijskim institucijama razumijevamo institucije koje pružaju usluge širem krugu korisnika na nekomercijalnoj osnovi.

Pri analizi funkcioniranja javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini, s obzirom da nisu usvojeni posebni standardi korporativnog upravljanja niti su oni jedinstveni u pogledu učinkovitog funkcioniranja javnih poduzeća na svim razinama u Bosni i Hercegovini, ovdje sam dao osvrt na funkcioniranje javnih poduzeća u okvirima temeljnih načela upravljanja koja su bazirana na OECD-ovim standardima korporativnog upravljanja⁵³, a ona su: *transparentnost poslovanja*, *jasno razrađene procedure za rad tijela koje donose važne odluke*, *izbjegavanje sukoba interesa*, *učinkovita unutarnja kontrola* i *učinkovit sustav odgovornosti*. Navedena načela su u korespondenciji i s OECD-ovim kriterijima kojima se ocjenjuje povjerenje u vlade, ali, ono što je opredjeljujuće za ovaj rad, jesu kriteriji temeljem kojih se mogu analizirati koruptivne prakse unutar javnih poduzeća, općenito promatrajući, u Bosni i Hercegovini.

4.3.2. Transparentnost poslovanja javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini

Transparentnost se u pogledu funkcioniranja javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini razumijeva, prije svega, kao postojanje jedinstvenog registra javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini. Takav registar još uvijek ne postoji. To se na određeni način može opravdati zakonskom regulativom koja prepoznaje funkcioniranje javnih poduzeća na entitetskim, kantonalnim i općinskim razinama vlasti. Registar javnih poduzeća postoji na razini entiteta Republika Srpska o kojemu brine *Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge* (APIF) dok u Federaciji Bosne i Hercegovine on još uvijek ne postoji iako je za formiranje navedenog registra zadužena *Financijsko-informatička agencija* (FIA). Međutim, iako postoji Registar javnih poduzeća u Republici Srpskoj koji broji 238 javnih poduzeća dostupni podaci odnose se samo na osnovne podatke koji razumijevaju, između ostalih, postojanje podataka o registraciji poduzeća i neke osnovne podatke o prihodima. Podaci o poslovanju poduzeća u pogledu dokapitalizacije, vlasničke strukture, donacijama, kreditima, financijskom poslovanju, eventualnim zaduženjima ili podacima o funkcioniranju nadzornih i upravnih odbora, nedostupni su, ili nisu pravovremeno ažurirani. Na lokalnim razinama, u pogledu transparentnosti funkcioniranja javnih poduzeća, kod većine komunalnih poduzeća, ili poduzeća koja se bave opskrbom vode, primjerice, ne postoje čak ni internet stranice preko kojih bi javnosti bile dostupne određene informacije o njihovom funkcioniranju.

Također, kod većeg dijela javnih poduzeća nedostupni su planovi poslovanja poduzeća, stupanj njihove realizacije, financijske kontrole i financijski pokazatelji poslovanja, pa čak niti struktura i broj uposlenih, iako javna poduzeća trebaju poslovati i funkcionirati u javnom interesu. Uobičajena praksa je da političke stranke preko svojih podobnih upravljačkih struktura prije izbornog procesa upošljavaju, ili samo „stavljaju“ na platni spisak, veliki broj svojih stranačkih klijenata, odnosno budućih glasača, a da pri tomu nisu uopće provedeni postupci javnih i

⁵³ J. Dolić/E. Kalajdžić, *Studija: Mehanizmi korporativnog upravljanja*, Sarajevo 2017.

transparentnih postupaka upošljavanja. U predizbornim aktivnostima političke stranke obilato se koristi infrastrukturom javnih poduzeća⁵⁴, iako je to zabranjeno Izbornim zakonom⁵⁵. Kada se javno i otkriju takvi slučajevi, sankcije koje propisuje Izborni zakon i Izorno povjerenstvo nemaju ulogu preveniranja, odnosno odvratanja od činjenja takvih nepravilnosti s obzirom na izrečene sankcije koje su veoma podnošljive za političke subjekte. Zbog svega navedenog brojna su dosadašnja sporenja političkih stranaka oko toga tko treba imenovati rukovodstva javnih poduzeća, što se može potvrditi i kroz pisanja brojnih medija o ovoj temi. Novinski članak pod nazivom „*Javna poduzeća pokazuju kako će funkcionirati vlast u FBiH?*“⁵⁶, potvrđuje da je zapravo ključno pitanje političkih stranaka na vlasti imenovanje rukovodstava javnih poduzeća. Također, članak pod nazivom „*Patriotizam i srpstvo su šuplja priča, samo pare su bitne: Evo kako je i kome Dodik 'poklonio' javna preduzeća u Republici Srpskoj*“⁵⁷, pokazuje na koji način se vodi kadrovska politika i provode ključna imenovanja unutar javnih poduzeća.

U procesu upošljavanja u javnim poduzećima najviše dolaze do izražaja pojavnici korupcije poput nepotizma, klijentelizma, kronizma, trgovine utjecajem i dr. Netransparentno i koruptivno upošljavanje u kojem dominira politička korupcija jedan je od ključnih faktora izraženog nezadovoljstva i nepovjerenja javnog mnijenja u javne ustanove i javna poduzeća. Stvaranjem takve, negativne selekcije kadrova nameće se i pitanje njihove kvalificiranosti i profesionalnosti. Pitanje je, također, kako takva poduzeća mogu ispuniti neophodne uvjete za ulazak Bosne i Hercegovine u euroatlantske asocijacije, prije svega u EU, ako su u njima izraženi brojni oblici korupcije koji opterećuju učinkovito financijsko upravljanje i kontrolu.

Primjeri novijeg datuma političko-stranačkog upošljavanja koje Transparency International Bosne i Hercegovine navodi su: upošljavanje bivše pomoćnice ministra financija Republike Srpske u Elektroprijenos suprotno Zakonu o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, te upošljavanje sina premijerke Republike Srpske, također, u Elektroprijenosu, upošljavanje unutar Uprave za neizravno oporezivanje osuđivanih osoba i osoba pod istragom za kaznena djela; upošljavanje kćerke premijera Federacije Bosne i Hercegovine u Financijsko-informatičkoj agenciji u Sarajevu itd.⁵⁸ Ponukan činjenicom i saznanjima kako se u javnim poduzećima upošljavaju stranački kandidati bez javnih natječaja, pogotovo u javnim poduzećima elektroprivreda u Federaciji Bosne i Hercegovine (Elektroprivreda Bosne i Hercegovine, Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg-Bosne), premijer Federacije Bosne i Hercegovine je utvrdio: „Donedavno nisam bio svjestan koliko 'rupa' imaju postojeći zakoni i kakve sve prevare 'u okviru zakona' omogućavaju. Postoji čitav sistem internih akata i pravilnika koji institucijama, javnim ustanovama i poduzećima omogućava zapošljavanje bez javnog konkursa“.⁵⁹

⁵⁴ I. Korajlić, Zloupotreba javnih resursa u izornoj kampanji - komparativna prednost pozicije ili kršenje zakona?, dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/12/Zloupotreba-javnih-resursa-u-izornoj-kampanji.pdf>.

⁵⁵ Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Neslužbeni prečišćeni tekst), https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf

⁵⁶ Članak dostupan na: <https://www.jabuka.tv/javna-poduzeca-pokazuju-kako-ce-funkcionirati-vlast-u-fbih/>, očitavanje: 18. 04. 2019.

⁵⁷ Dostupno na: <https://www.slobodnabosna.ba/vijest/112087/patriotizam-i-srpstvo-su-suplja-priča-samo-pare-su-bitne-evo-kako-je-i-kome-dodik-poklonio-javna-preduzeća-u-republici-srpskoj.html>, očitavanje: 18. 04. 2019.

⁵⁸ Usp. A. Albijanić-Duraković, *Istina o zapošljavanju u javnom sektoru: Zašto Novalić traži uvođenje obaveznih konkursa u javnim institucijama?*, dostupno na: <http://depo.ba/clanak/157030/istina-o-zaposljavanju-u-javnom-sektoru-zasto-novalic-trazi-uvodenje-obaveznih-konkursa-u-javnim-institucijama>, očitavanje: 20. 04. 2019.

⁵⁹ *Ibid.*

Javne nabave su „rak rana“ zlouporaba u sferi javnih financija i najočitiiji su primjer političke korupcije, kako u sferi djelovanja javnog, tako i privatnog sektora. Stranački dužnosnici unutar javne uprave pod patronatom svojih političkih mentora, kao i putem raznih povjerenstava za javne nabave zlouporabljavaju povjerena im finansijska sredstva poreskih obveznika u cilju zadovoljavanja stranačkih interesa. Političke stranke koje obnašaju vlast na taj način vraćaju dio usluga privatnim poduzećima i pojedincima, koji, uobičajena je praksa, financiraju te stranke u predizbornom razdoblju. Opće je poznato kako predizborne političke kampanje postaju sve finansijski zahtjevnije s obzirom na političko promoviranje putem javnih i privatnih elektronskih te printanih medija, što brojne političke stranke pa i one najveće, ne mogu financirati iz redovnih i regularnih izvora financiranja. Tako primjerice u članku pod nazivom „*Tenderska korupcija: Za samo pet mjeseci Zakon o javnim nabavkama prekršen 137 puta*“⁶⁰, opisana je korupcija u okviru javnih nabava u poduzećima koja posjeduju monopol, ali i značajna finansijska sredstva, a kojima zapravo upravljaju podobni kadrovi stranaka na vlasti. Novinari Centra za istraživačko novinarstvo (CIN), primjerice, istraživali su na koji način privatna poduzeća kroz donacije bolnicama osiguravaju sebi milionske poslove na javnim nabavama. Donirajući medicinske aparate nabavljan je potrošni materijal bez kojeg navedeni aparati ne mogu funkcionirati. Ugovori koji su tom prigodom sklapani, uglavnom pregovaračkim postupkom, donosili su privatnim poduzećima profit koji je višestruko vredniji od poklonjenih uređaja.⁶¹ Iako su zdravstvene ustanove bile u obvezi ispitati tržište u svezi s nabavkama potrošnog materijala za donirane medicinske aparate, one to nisu uradile.

4.3.3. Funkcioniranje upravnih i nadzornih tijela javnih poduzeća

Informacije koje govore o imenovanjima članova nadzornih i upravljačkih odbora, njihovim moralnim i profesionalnim kompetencijama veoma je teško pronaći na službenim web portalima javnih poduzeća koja posjeduju svoje internet stranice, dok kod poduzeća koja ne posjeduju službene web-stranice, ili ih pravovremeno ne ažuriraju, o upravljačkoj i nadzornoj strukturi se skoro ništa ne zna. Zbog toga i ne čudi percepcija javnog mnijenja koja govori u prilog tezi kako je upravljanje i nadzor nad javnim poduzećima u potpunosti podvrgnuto stranačkoj kontroli političkih stranaka na vlasti, i njihovih koalicijskih partnera.

Iako primarni cilj države u pogledu poslovanja javnih poduzeća nije dobit nego zadovoljenje javnih potreba i interesa za određenom uslugom, finansijska učinkovitost, prema europskim standardima, uglavnom se mjeri *veličinom prihoda od dobiti i dividende, povratom na kapital i povratom na imovinu*. Pri tome treba istaći kako navedeni indeksi mjerenja ne korespondiraju s visinom uplata u proračune država.

U Bosni i Hercegovini finansijsko poslovanje većine javnih poduzeća je negativno i u svrsi je održavanja socijalnog mira. O unutarnjim dugovima javnih poduzeća koja uglavnom razumijevaju neplaćene porezne obveze⁶², dugovanja uposlenim za mirovinsko i zdravstveno

⁶⁰ Dostupno na: <https://www.dnevnik.ba/vijesti/tenderska-korupcija-za-samo-pet-mjeseci-zakon-o-javnim-nabavkama-prekršen-137-puta>, očitavanje: 20. 04. 2019.

⁶¹ Dostupno na: <https://www.cin.ba/zdravstvene-ustanove/>, očitavanje: 22. 04. 2019.

⁶² Na web stranici Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine objavljen je spisak poreznih obveznika s iznosom duga po osnovu poreza, doprinosa, taksi i drugih naknada preko 50.000,00 KM zaključno s 31. 12. 2018, pri čemu od ukupno objavljenog broja (3.264) najveći dio se odnosi na javna poduzeća, dok ukupan dug po navedenim

osiguranje i dr, pogotovo u oblasti komunalnih i zdravstvenih usluga, rijetko se u Bosni i Hercegovini vodi briga. Zbog toga su navedene usluge pod posebnom kritikom javnog mnijenja. Sve je više zdravstvenih i komunalnih javnih poduzeća pred potpunim finansijskim kolapsom. Uzrok tomu je, prije svega, neodgovorno i nekompetentno upravljanje i nadzor od strane države, ali i činjenica da se zbog održavanja socijalnog mira cijene pojedinih usluga drže na razini koja onemogućava učinkovito tržišno poslovanje. S druge strane, zbog izraženog siromaštva i neuposlenosti u Bosni i Hercegovini povećanje cijena usluga u javnim poduzećima dovele bi do povećanog nezadovoljstva, ali i povećanog siromaštva građana s obzirom na prosječna i minimalna primanja uposlenih u odnosu na potrošačku korpu.⁶³

4.3.4. Izbjegavanje sukoba interesa

Jedan od ključnih zakona koji regulira nespojivost javne funkcije s privatnim interesom jesu zakoni o sukobu interesa. Općenito, sukob interesa razumijeva konflikt javnog i privatnog interesa, pri čemu javni zvaničnik može imati privatni interes koji može utjecati na njegovo nepristrasno i odgovorno obnašanje povjerene mu službene dužnosti. Definiranje sukoba interesa u Bosni i Hercegovini regulirano je zakonskim propisima i prema njima „sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nositelji izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utječe ili može utjecati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristrasnost u obavljanju javne dužnosti.“⁶⁴

Zakoni o sukobu interesa spadaju u antikorupcijske zakone. Sukob interesa smatra se „predvorjem“ korupcije. Primjenu Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, od njegovog donošenja 2002. godine, karakterizira stalna degradacija. Zakon o sukobu interesa koji je donio Ured Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, a koji je provodilo Središnje izborno povjerenstvo Bosne i Hercegovine, smatrano je jednim od najboljih rješenja za sukob interesa u Europi. Kasnijim izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa kao jedan od najučinkovitijih preventivnih mehanizama suzbijanja korupcije postupno je degradiran i oslabljen. Tijekom 2017. godine i početkom 2018. godine učinkovito funkcioniranje mehanizma sukoba interesa u Bosni i Hercegovini u potpunosti je devalvirano. Posljednjim

osnovima iznosi 2.445.700.386,49 KM, dostupno na: http://pufbih.ba/v1/public/upload/-files/DUG_PREKO_50.000%2C00_KM_NA_DAN_31.03.2017.pdf, očitavanje: 23. 04. 2019.

Spisak poreznih obveznika s iznosom duga po osnovu poreza, doprinosa, taksi i drugih naknada u Republici Srpskoj nije javno objavljen, međutim, prema pisanju portala „Srpskainfo“ dug javnih poduzeća i IRBRS iznosi negdje oko 1,1 milijardu KM, dostupno na: <https://srpskainfo.com/crna-lista-poreske-uprave-dug-najvecih-duznika-792-miliona-km/>, očitavanje: 23. 04. 2019.

⁶³ „Prosječna plata isplaćena u Federaciji BiH za januar 2019. iznosila je 924 KM (posljednji podatak koji je objavio Federalni zavod za statistiku) i za 10 KM je viša od prosječne plaće isplaćene u decembru 2018. godine. Pokrivenost sindikalne potrošačke korpe prosječnom plaćom je 45,64 posto.“ *Oslobođenje* 03. 04. 2019. Dostupno na: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/ekonomija-i-finansije/sindikalna-potrosacka-korpa-za-mart-kostala-2-024-40-km-a-prosjecna-plata-u-fbih-924-km-446454>, očitavanje: 09. 05. 2019. „Potrošačka korpa za četvoročlanu porodicu u Republici Srpskoj u septembru ove godine je koštala 1.876,82 KM i prosječna isplaćena plata u iznosu od 881 KM pokrivala ju je sa svega 46,94 posto, izračunali su u Savezu sindikata RS-a.“ *Oslobođenje* 24. 10. 2018. Dostupno na: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/ekonomija-i-finansije/potrosacka-korpa-1-876-a-plata-881-km-403554>, očitavanje: 09. 05. 2019.

⁶⁴ M. Kudić/T. Vujičić/D. Polovina-Mandić - članovi Središnjeg izbornog povjerenstva BiH, šefica Odsjeka za provedbu Zakona o sukobu interesa i OEES Misija u Bosni i Hercegovini, *Priručnik iz oblasti Zakona o sukobu interesa*, Zenica 2010.

izmjenama, pored četiri odvojena zakona, Središnje izborno povjerenstvo u potpunosti gubi mjerodavnost za rješavanje sukoba interesa na svim razinama, a utemeljuju se posebna tijela za njihovu provedbu: „Komisija za odlučivanje o sukobu interesa koja primjenjuje državni zakon; Republička komisija za utvrđivanje sukoba interesa koja primjenjuje zakon RS; Općinska izborna komisija Brčko distrikta BiH koja primjenjuje zakon BD; za očekivati je da će i FBiH uskoro formirati svoje posebno tijelo za primjenu zakona FBiH“.⁶⁵

Temeljem navedenog, Transparency International Bosne i Hercegovine ističe kako se navedenim izmjenama „konstantno sužavao krug funkcija i lica na koje se zakon odnosi, kao i situacija koje dovode do sukoba interesa; povećani su zakonski limiti dozvoljenih novčanih iznosa (pokloni, budžetsko finansiranje udruženja građana i sl) i ograničena vrijednost dionica za članstvo u skupštinama javnih i privatnih poduzeća, čime se permanentno slabio učinak ovog zakona koji se prvobitno želio postići, a stanje i promjene u društvu potpuno ignoriralo.“⁶⁶

Neučinkovito funkcioniranje mehanizma sukoba interesa u javnim institucijama izravno se odražava i na neučinkovitost sukoba interesa unutar javnih poduzeća. Iako je zakonom definiran sukob interesa unutar javnih poduzeća, odnosno obveza podnošenja izjava članova upravljačkih i nadzornih struktura, činjenica je kako nepostoje detaljno razrađene procedure u situacijama sukoba interesa povezanih osoba. Mehanizam *Revolving door* u sustavu korporativnog upravljanja javnim poduzećima koji bi trebao biti pod nadzorom sukoba interesa postoji samo kao jedan od mogućih razloga za suspenziju odgovornih osoba, ali se praktično veoma rijetko koristi.

Brojni su primjeri koji ukazuju kako neadekvatnim rješavanjem sukoba interesa dolazi do zlouporaba javnih poduzeća putm stranaka na vlasti, ali i privatnih poduzeća povezanih u mreži korupcije. Primjerice, novinari CIN-a otkrili su na koji način je kupljen stan državnoj poslanici iz reda Saveza nezavisnih socijal demokrata (SNSD-a) u Bijeljini u vrijednosti od cca 150.000,00 KM. Naime prema navodima novinara CIN-a stan je plaćen robnom rezervom mazuta, izravno iz sredstava javnih poduzeća. Afera je otkrivena 2001. godine, pokrenuta optužnica koja je odbačena, a stan je legaliziran temeljem sudske odluke nakon izjava predsjednika stranke i ravnatelja javnih poduzeća.⁶⁷

4.3.5. Interna kontrola i revizija

Sustav društvenog integriteta Bosne i Hercegovine, kao što je već spomenuto predviđa tzv. horizontalni sustav kontrole u kojem onaj tko kontrolira mora imati na umu da će biti i kontroliran. Navedeni sustav ima za cilj uspostavu vladavine prava, razvoj samoodržive ekonomije i kvalitetu življenja svakog građanina. U takvom sustavu interna kontrola unutar institucija, unutarnje revizije i revizije ovlaštenih revizorskih kuća kao i državne revizije imaju

⁶⁵ N. Baštinac/A. Arapović, *Vodič kroz sukob interesa u Bosni i Hercegovini: teorija, legislativa, praksa-obkiti privatno-pvlica*, Sarajevo 2015. Dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/05/Sukob-interesa-vodic-kroz-pojmive-i-zakone-u-BiH.pdf>, očitavanje: 09. 05. 2019.

⁶⁶ V. Hadžović, Izvještaj o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini za 2012; Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovine i National Endowment for Democracy, april 2013, dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/12/Izvjete%20o-monitoringu-zakonskog-okvira-i-implementaciji-zakona-o-sukobu-interesa-u-BiH-novembar-2011.pdf>, očitavanje: 09. 05. 2019.

⁶⁷ Dostupno na: <https://www.cin.ba/besplatan-stan-za-milicu-markovic-skupo-platili-gradani/>, očitavanje: 26. 04. 2019.

prevashodnu ulogu da prate učinkovitost poslovanja javnih institucija te, sukladno tomu, upozoravaju na moguće propuste i nepravilnosti.

Interne revizije u svom radu neophodno je da koriste, prije svega, principe neovisnog, samostalnog i profesionalnog rada utemeljenog na poštivanju i praćenju internih mehanizama korporativnog upravljanja koji razumijevaju: „odvajanje menadžmenta od vlasništva, profesionalizaciju menadžerske funkcije i menadžerskih organa u poduzeću, standarde (norme) učinka menadžera, mjerenje i ocjenjivanje uspješnosti u radu menadžera, sistema nagrađivanja menadžera, koncentraciju vlasništva, nadzorne organe akcionara, vlasnika korporacije, odnos s interno-uticajnim skupinama i finansijsku transparentnost i adekvatno objavljivanje relevantnih informacija.“⁶⁸

Odvajanje upravljačkih struktura, odnosno menadžmenta od vlasnika i vlasništva poduzeća ključna je pretpostavka internih mehanizama korporativnog upravljanja javnim poduzećima. Izabrali neovisne i stručne kadrove u upravljačke strukture javnih poduzeća trebao bi biti prevashodni cilj javnih natječaja za izbor kandidata. Oni su propisani zakonima o javnim poduzećima. Proces upošljavanja u javnim poduzećima je čak po mnogim ocjenama i gori u odnosu na proces upošljavanja u institucijama javne uprave i vlasti. Stoga, općenito u zemljama bivše Jugoslavije većinom je uspostavljen kvazi sustav korporativnog upravljanja, pri čemu vladajuće stranke zajedno sa svojim povjerenicima i menadžerima upravljaju javnim poduzećima.⁶⁹

Nadzorni odbori biraju članove odbora za reviziju. Ako se nadzorni odbori biraju po političkoj podobnosti onda je sasvim jasno kako se biraju i odbori za reviziju, ali i članovi internih revizija. Nepostojanje adekvatne i učinkovite interne kontrole i revizije svakako da dovodi do brojnih zlouporaba, koje su karakteristične za javna poduzeća u kojima je zastupljeno tzv. korporativno upravljanje. To izravno dovodi u situaciju ugroženost poslovanja poduzeća, odnosno korporativne sigurnosti. Iako u pogledu standarda korporativnog upravljanja postoje zakonska rješenja koja propisuju postupke i načine eksternih i internih revizija i kontrola, analiziranjem pojedinih odredbi o internim revizijama iz zakona o javnim poduzećima i zakona o internim revizijama u oba entiteta vidljivo je da su pojedine odredbe različito definirane. To, svakako, ostavlja prostora za brojne manipulacije, odnosno mogućnosti za neprovedbu datih preporuka, ali i, prije svega, ograničenja za učinkovito funkcioniranje interne revizije. Primjerice, zakonima o javnim poduzećima ostavljena je mogućnost imenovanja ravnatelja interne revizije od strane nadzornih odbora ukoliko to u predviđenom roku ne urade glavni revizori vrhovnih revizorskih institucija u entitetima što je u suprotnosti s odredbama zakona o internim revizijama entiteta⁷⁰.

⁶⁸ Detaljnije M. Babić/M.Simić/A.Šunje/M.Puljić, *Korporativno upravljanje - principi i mehanizmi*, Sarajevo 2008.

⁶⁹ *Ibid*, ss. 69-70.

⁷⁰ „ZJP koje propisuju mogućnost da glavni revizor javnog sektora Republike Srpske imenuje direktore odjeljenja interne revizije u javnim preduzećima. Ovakvo rješenje u jednu ruku obezbjeđuje nezavisnost direktora od rukovodstva javnog preduzeća jer ga imenuje glavni revizor. Međutim, istovremeno dovodi do toga da bi time glavni revizor narušio temeljni princip revizije – nezavisnost, pošto on provodi i reviziju javnih preduzeća. Ukoliko bi imenovao direktora interne revizije javnog preduzeća, onda ne bi mogao izvršiti reviziju u skladu sa standardima jer ona podrazumijeva i provjeru rada interne revizije u javnim preduzećima. To je vjerovatno ključni razlog što glavni revizor u praksi ne koristi pravo koje mu je dato ZJP i prepušta imenovanje direktora interne revizije odboru za reviziju javnog preduzeća. Time ova odredba postaje besmislena. Uz sve to, član 29. ZJP propisuje da 'direktor odjeljenja za internu reviziju obavlja funkciju člana odbora za reviziju, bez prava glasa u ovom odboru', što je nepotrebno ako se zna da odbor za reviziju postavlja tog istog direktora i da on treba da 'polaze račune' tom odboru.

Također, i imenovanje eksternih revizija u javnim poduzećima prepušteno je nadzornim odborima u nemogućnosti da vrhovne revizorske institucije vrše reviziju javnih poduzeća, s obzirom na činjenicu da vrhovne revizorske institucije imaju stalnih problema s popunjenošću adekvatnim kadrovima. Navedeni primjer svakako dovodi u pitanje neovisnost i učinkovitost rada internih revizija koje su neophodne za zakonito i učinkovito poslovanje javnih poduzeća.

Brojni su primjeri narušavanja korporativne sigurnosti, odnosno postojanja slabosti, koje Transparency International Bosne i Hercegovine⁷¹ navodi, a koje mogu dovesti do lošeg poslovanja i upravljanja javnim poduzećima, o kojima u ovom radu zbog obujma neće biti govora. Te slabosti jesu i moraju biti predmetom internih kontrola i revizija, pa čak i predmetom pravosudnih tijela u Bosni i Hercegovini. Sustav društvenog integriteta prije svega podrazumijeva učinkoviti nadzor i kontrolu kako bi se prije svega smanjila korupcija i omogućilo učinkovito poslovanje javnih institucija i javnih poduzeća. Iz tog razloga je neophodno dodatno poraditi kako na implementaciji postojećih zakonskih rješenja o internoj reviziji javnog sektora, tako i, paralelno s tim, na izmjenama i dopunama Zakona o javnim poduzećima u Bosni i Hercegovini.

5. Zaključna razmatranja

Javna poduzeća u Bosni i Hercegovini su, još uvijek, nositelji privrednih aktivnosti i razvoja, te raspolažu veoma značajnim infrastrukturnim i drugim resursima što ih čini posebice značajnim za političke subjekte na vlasti. Međutim, evidentni su brojni problemi u njihovoj organizaciji i funkcioniranju što nije bilo predmetom posebnog interesovanja dosadašnjih brojnih strateških i drugih dokumenata donesenih na svim razinama u Bosni i Hercegovini. Iako je do danas doneseno i usvojeno pet strateških dokumenata koji su tretirali prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, skoro u svim sektorima bosanskohercegovačkog društva, posebna pozornost u

Što se tiče zapošljavanja revizionog osoblja, ZIR u članovima 11, 12. i 13. precizno propisuje uslove koje moraju ispunjavati interni revizori, što nije slučaj sa ZJP koji to nije definisao. Stoga bi bilo preporučljivo da javna preduzeća ove uslove inkorporiraju u svoje pravilnike do eventualne izmjene ZJP u tom domenu.“ D. Kulina, Problemi u funkcionisanju interne revizije u javnim preduzećima Republike Srpske, *Naučni časopis za ekonomiju*, 03/2016, s. 3. Dostupno na: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewi1nPuUmZPiAhUrxosKHVjJA-EQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fdoisrpska.nub.rs%2Findex.php%2Ffinancing%2Farticle%2Fdownload%2F3700%2F3525&usq=-AOvVaw1KONI_guaxc4WfSca_vLcs, očitavanje: 09. 05. 2019.

⁷¹ Transparency International Bosne i Hercegovine je u okviru tečaja pod nazivom XI FORUM – SPREČAVANJE PRANJA NOVCA, FINANSIRANJA TERORISTIČKIH AKTIVNOSTI I BORBA PROTIV KORUPCIJE održanog u organizaciji „Revicon“, 24. i 25. 04. 2019. naveo samo neke od slabosti korporativnog upravljanja javnim poduzećima, i to: „lažni prihodi-lažne fakture skrivanje gubitka, stvaranje lažnih identiteta kupaca, korištenje računarske opcije 'super korisnik' za ubacivanje lažnih knjiženja, lažno smanjenje obaveza u BS radi prikazivanja što boljeg FP, lažno povećanje potraživanja u tekućoj aktivni-prilivi od istih se ne pojavljuju u izvještaju o novčanim tokovima-dužnici falsifikovani-rezultat sakrivanje gubitka, nepostojeći uposlenici i njihove zarade, lične pozajmice menadžmenta-otpisi umjesto povrata, smanjenje vrijednosti imovine za posljedicu ima manji obračun amortizacije što utiče na iskazivanje veće operativne dobiti, precjenjivanje imovine-prikrivanje spiralnih gubitaka, lažni dokumenti kako bi se prikazala proizvodnja i prodaja koja uošte nije postojala, lažiranje izvještaja o porezu na dobit kako bi se platio manji porez, lažirani izvještaji o porezu na prodane proizvode da bi se platio što manji od realno plaćenog, kapitalizacije tekućih troškova-poboljšanje rezultata, odgađanje troškova za naredni period-smanjenje rashoda, manipulacije transakcijama s povezanim društvima međusobno fakturisanje iako isporuke nije bilo, precjenjivanje zaliha radi smanjenja troškova otpisa, knjiženje prihoda na bazi internih faktura za nedovršene proizvode“.

navedenim dokumentima nije bila posvećena nepravilnostima, korupciji i učinkovitosti poslovanja unutar javnih poduzeća.

Organizacija i funkcioniranje javnih poduzeća u Bosni i Hercegovini zakonski su utemeljeni na principima suvremenog korporativnog upravljanja. Shodno tim principima usvojen je i zakonski okvir, prvenstveno na entitetskim razinama i razini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, sve s obzirom na ustavne nadležnosti, koji razumijevaju učinkovito funkcioniranje javnih poduzeća sukladno načelima korporativnog. Analiziranjem organizacije i funkcioniranja javnih poduzeća unutar Bosne i Hercegovine temeljem načela korporativnog upravljanja, a kroz prizmu koruptivnih ponašanja i učinkovitog funkcioniranja Sustava društvenog integriteta Bosne i Hercegovine, vidljivo je postojanje zanačajnih neusklađenosti i nepravilnosti u organizaciji i funkcioniranju javnih poduzeća s navedenim standardima. To u konačnici dovodi do njihovog neučinkovitog poslovanja i poslovanja koje nije sukladno javnom interesu.

Postojeća zakonska regulativa koja propisuje brojne procese unutar sustava korporativnog upravljanja javnim poduzećima u Bosni i Hercegovini još uvijek nije u potpunosti usklađena s temeljnim načelima korporativnog upravljanja. U procesima u kojima i postoji zakonska legislativa koja propisuje određene postupke imenovanja, rukovođenja i upravljanja, sukladno principima korporativnog upravljanja, ne poštuje se i ne primjenjuje s obzirom na izraženu vladavinu *partokratije*. Zbog toga je funkcioniranje javnih poduzeća svedeno na tzv. kvazi korporativno upravljanje koje onemogućava učinkovito ekonomsko poslovanje javnih poduzeća.

Na koncu, ovaj prikaz nije imao za cilj i zadaću analizirati sve nepravilnosti i brojne probleme s kojima se susreću javna poduzeća, a koja su evidentna s obzirom na njihovo neučinkovito poslovanje koje se ogleda, prije svega, u statističkim evidencijama poreskih dugovanja i potraživanja, nego da pokaže njihovo funkcioniranje u okvirima sustavne korupcije unutar Bosne i Hercegovine, pogotovo izražene političke korupcije. Pri tomu su navedeni samo neki od brojnih primjera zlouporabe javnih poduzeća koji kazuju u prilog činjenici kako su javna poduzeća uglavnom u funkciji zadovoljavanja političkopartijskih interesa, pri čemu se javni interes svodi na održavanje socijalnog mira na uštrb njihovog učinkovitog funkcioniranja.

Public Enterprises in the Social Integrity System of Bosnia and Herzegovina

Summary

The widespread corruption in Bosnia and Herzegovina which takes on the character of systemic corruption has a negative impact on the organization and the effective functioning of the public sector as a whole, and especially to the efficient business activities of public enterprises. The author has shown some of the corruption problems that imply inefficient business activities of public enterprises analyzing the fundamental principles of corporate governance through transparency in the work, the functioning of management structures, conflicts of interest and internal controls and audits in the framework of the social integrity system of Bosnia and Herzegovina's path called horizontal control which determines the democratic functioning of institutions in the public and private sectors.

The research is ultimately aimed to show the complexity of the organization and functioning of public enterprises within the framework of widespread corruption. That implies it is necessary to pay special attention to this issue in the future through improved legislation regarding corporate

governance standards as well as through strategic planning in order to improve business efficiency in terms of satisfying the public interest.