

# **ANALIZA POLITIKA U OBLASTI ZAPOŠLJAVANJA U JAVNIM PREDUZEĆIMA U BIH**

---

**Pregled regulatornog i institucionalnog okvira, te prakse upravljanja ljudskim resursima u javnim preduzećima u BiH, s posebnim fokusom na sam proces zapošljavanja. Pored navedenog data je i analiza šireg konteksta u kojem javna preduzeća posluju, te kako taj kontekst utiče na politike upravljanja ljudskim resursima u javnim preduzećima.**

**Banja Luka, 2024.**

## Uvod

Ova analiza daje pregled regulatornog i institucionalnog okvira, te prakse upravljanja ljudskim resursima u javnim preduzećima u BiH, s posebnim fokusom na sam proces zapošljavanja. Pored navedenog, a imajući u vidu važnost političkog okruženja, data je i analiza šireg konteksta u kojem javna preduzeća posluju, te kako taj kontekst utiče na politike upravljanja ljudskim resursima u javnim preduzećima.

Analiza je izrađena u okviru projekta *Mapiranje patronažnih mreža u javnom sektoru BiH* (Projekat), a koji provodi *Udruženje za borbu protiv korupcije Transparency International u BiH* (TI BiH). Cilj Projekta je otkriti i mapirati neformalne mreže i tačke uticaja, kako bi se prikazala raspodjela moći i stvorila jaka osnova za zagovaranje pune transparentnosti zapošljavanja i imenovanja u javnom sektoru BiH. Fokus ove analize su javna preduzeća, a istom se želi pokazati i dokazati da upravljanje ljudskim resursima u javnim preduzećima, uključujući i imenovanje upravljačkih struktura, ne služi unapređenju kvaliteta proizvoda i usluga građanima i poslovnoj zajednici, već zadovoljavanju partikularnih interesa, kroz formirane patronažne i klijentelističke mreže.

Kako ova analiza pokazuje, javna preduzeća u BiH funkcionišu u miljeu političke zarobljenosti, nedefinisanih vlasničkih politika, te slabog regulatornog i institucionalnog okvira upravljanja. Sve ovo sprečava uspostavljanje okvira odgovornosti za rad javnih preduzeća, šta za posledicu ima to da menadžment javnih preduzeća, umjesto fiducijarne odgovornosti prema javnosti, odgovara pojedincima ili grupama pojedinaca iz političkih partija, služeći partikularnim interesima. Forum upravljanja i nadzora nad javnim preduzećima izmješten od menadžmenta i nadzornih odbora, vlada i skupština, te predat u ruke političkim partijama ili, još preciznije, pojedincima iz političkih partija. Ovakve politike pretvaraju javna preduzeća u „ekonomske odjele“ političkih partija, omogućavajući im da preduzećima upravljaju gotovo bez ikakve odgovornosti, te da koriste ili usmjeravaju resurse radi kratkoročnih političkih ciljeva i lične koristi.

Slabi regulatorni okvir i praksa izbora i imenovanja organa upravljanja javnim preduzećima dodatno pospješuju zarobljavanje javnih preduzeća i njihovih resursa od strane političkih lidera. Nisu obezbjeđeni kompetencije članova ovih organa, te, šta je posebno važno, nezavisnost organa javnih preduzeća od političkih partija. Naprotiv, javna komunikacija političkih lidera jasno ukazuje na „prisvajanje“ javnih preduzeća od strane političke većine.

Na kraju, neizgrađen regulatorni okvir upravljanja ljudskim resursima omogućava menadžmentu javnih preduzeća da gotovo bez ograničenja i na netransparentan način zapošljavaju u ova preduzeća, zahtijevajući zauzvrat lojalnost ovako zaposlenih određenoj političkoj opciji. Osim što ovakve prakse uveliko podrivaju integritet menadžmenta i zaposlenih, te onemogućavaju ili otežavaju provođenje politika i procesa unutar samih javnih preduzeća, one predstavljaju i otvoreno kršenje ustavnih normi i međunarodnih konvencija koje utvrđuju pravo na jednak pristup i nediskriminaciju za sve građane.

U ovakvom okruženju, nije iznenađujuće da se zapošljavanje u javna preduzeća vrši na netransparentan način, bez uticaja kompetencija kandidata, te bez odgovornosti za rezultate rada javnih preduzeća.

## Značaj javnih preduzeća

Javna preduzeća predstavljaju veoma važan segment ekonomije u Bosni i Hercegovini. Prema procjenama Međunarodnog monetarnog fonda,<sup>1</sup> najveća javna preduzeća u BiH zapošljavaju između 11 i 14 procenata ukupnog broja zaposlenih osoba u BiH. Pored broja zaposlenih, ova preduzeća su izuzetno značajna i sa stanovišta uticaja na ukupne performanse BiH ekonomije, imajući u vidu da javna preduzeća kontrolišu imovinu u vrijednosti godišnjeg bruto društvenog proizvoda BiH.<sup>2</sup> Podaci Transparency International u BiH iz 2022. godine pokazuju da u BiH posluje 451 javno preduzeće, te da su ova preduzeća na kraju 2021. godine zapošljavala oko 74427 radnika.

Uprkos velikom značaju za nacionalnu ekonomiju, poslovanje javnih preduzeća u BiH suočeno je s nizom izazova kada su u pitanju uspješnosti poslovanja, te isporuka usluga građanima i poslovnoj zajednici. Većina javnih preduzeća redovno generiše gubitke, dok im je produktivnost na nivou od svega 50 procenata produktivnosti preduzeća u Evropskoj uniji.<sup>3</sup> Procjene su da ovako loše poslovanje javnih preduzeća umanjuje bruto društveni proizvod za 3 procenta u odnosu na potencijal.<sup>4</sup>

I pored izdašnih državnih subvencija i privilegovanog, često monopolskog, položaja na tržištu, stanje zaduženosti javnih preduzeća je alarmantno. Zbirni dug javnih preduzeća iznosi oko 26 procenata bruto društvenog proizvoda BiH.<sup>5</sup>

Uprkos ovakvim, zabrinjavajućim, trendovima upravljanja javnim preduzećima, vlade na svim nivoima u BiH nisu u potpunosti spremne da provedu reformske aktivnosti koje bi imale za rezultat reorganizaciju, bolje i odgovornije poslovanje javnih preduzeća, te na kraju, bolju isporuku proizvoda ili usluga građanima i poslovnoj zajednici.

O „politikama“ upravljanja javnim preduzećima pisali su i mediji<sup>6</sup> i organizacije civilnog društva<sup>7</sup>, navodeći primjere lošeg i neodgovornog upravljanja, na štetu samih preduzeća. Prema ovim analizama, kod većine javnih preduzeća u BiH prisutan je trend smanjenja prihoda i povećanja dugova ovih preduzeća.

Kao što je navedeno, javna preduzeća, uprkos lošim trendovima kada je poslovanje u pitanju, predstavljaju veoma izdašnog poslodavca, kako prema broju zaposlenih, tako i prema zaradama.<sup>8</sup> Upravo je zapošljavanje u javnim preduzećima u posljednjim decenijama izazivalo nezadovoljstvo građana, poslovne zajednice i predstavnika civilnog društva. Netransparentne procedure zapošljavanja,

---

1 IMF (2018) *Preduzeća u državnom vlasništvu u BiH: Ocjenjivanje učinka i nadzor* <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/09/20/State-Owned-Enterprises-in-Bosnia-and-Herzegovina-Assessing-Performance-and-Oversight-48621>

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Capital: Dobit "Ljubije" završila u budžetu Srpske <https://www.capital.ba/dobit-ljubije-završila-u-budžetu-srpske/>

7 Transparentno.ba: Analiza: Kako rade poštanski operateri u BiH <https://transparentno.ba/2021/06/07/analiza-kako-rade-postanski-operateri-u-bih/>

8 Prosječna plata u javnim preduzećima u BiH je za oko 40 procenata viša nego u privatnom sektoru (izvor: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/09/20/State-Owned-Enterprises-in-Bosnia-and-Herzegovina-Assessing-Performance-and-Oversight-48621>).

praćene odsustvom izbora zasnovanog na stvarno utvrđenim kompetencijama kandidata dodatno podrivaju ionako ugroženo povjerenja u rad javnog sektora.

U nastavku ove analize dat je kratak prikaz okruženja u kojem javna preduzeća posluju, zakonodavnog i institucionalnog okvira zapošljavanja u javnim preduzećima, te praksi zapošljavanja.

## Okruženje za javna preduzeća

### Politička zarobljenost

BiH je država koju karakteriše stanje zarobljenosti (*state capture*).<sup>9</sup> Zarobljenost države je oblik sistemske korupcije u okviru kojeg uži krug interesnih grupa preuzima kontrolu nad institucijama i procesima koji kreiraju javne politike, isključujući pri tome ostale dijelove javnosti čije interese bi ove institucije trebale štiti<sup>10</sup>. Važna karakteristika stanja zarobljenosti u BiH je to da su političke elite i njihov pristup moći osnovni motor zarobljavanja države.<sup>11</sup> Ovo je posebno važno, imajući u vidu karakter i prirodu političkih partija u BiH, odnosno nedostatak unutarstranačke demokratije, stvarnog pluralizma i slobode govora. Ove partije karakteriše autokratski stil uređenja i upravljanja, s prenatlaženom ulogom lidera stranke ili uskog, neformalnog, kruga funkcionera. Nizak nivo unutarstranačke demokratije podstiče lojalnost užem liderstvu. Ovakve dinamike se, kada politička partija preuzme vlast, prosto transferišu u cjelokupni javni sektor, a kao rezultat se pojavljuje odsustvo odgovornosti, te odsustvo relevantnih kriterijuma i meritornog vrednovanja prilikom izbora organa upravljanja javnim preduzećima i zapošljavanja u ovim preduzećima.

### Vlasničke politike

Kada su vlasti na centralnom ili lokalnom nivou vlasnici preduzeća, potreba za definisanjem i provođenjem vlasničkih politika se nameće kao veoma važna. Šta je razlog osnivanja javnih preduzeća, odnosno kontrole nad ovim preduzećima od strane vlada ili lokalnih zajednica, odnosno šta se javnim vlasništvom želi postići? Vlasti treba da razjasne zašto su vlasnici bilo kojeg preduzeća. Ovaj razlog treba biti jasno definisan u vlasničkim politikama, te poslovanje i nadzor nad poslovanjem javnih preduzeća trebaju biti u potpunosti usklađeni sa utvrđenim razlogom. Ovu potrebu prepoznaje i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) koja u svojim Smjernicama za korporativno upravljanje

---

<sup>9</sup> European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2021 Report (2021)* <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Bosnia%20and%20Herzegovina%202021%20report.PDF>; Transparency International – *Examining State Capture, Undue Influence on Law-Making and the Judiciary in the Western Balkans and Turkey (2020)*

[https://images.transparencycdn.org/images/2020\\_Report\\_ExaminingStateCapture\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_ExaminingStateCapture_English.pdf) .

<sup>10</sup> Elizabeth David-Barrett: *State Capture and Inequality (2021)* [https://s42831.pcdn.co/wp-content/uploads/1662/65/cic\\_pathfinders\\_state\\_capture\\_inequality-2021.pdf](https://s42831.pcdn.co/wp-content/uploads/1662/65/cic_pathfinders_state_capture_inequality-2021.pdf)

<sup>11</sup> Transparency International (2020) *Examining State Capture, Undue Influence on Law-Making and the Judiciary in the Western Balkans and Turkey*

[https://images.transparencycdn.org/images/2020\\_Report\\_ExaminingStateCapture\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_ExaminingStateCapture_English.pdf)

preduzećima u državnom vlasništvu<sup>12</sup> daje preporuke kako osigurati da preduzeća u državnom vlasništvu posluju efikasno, transparentno i odgovorno. Prema ovim smjernicama, *država treba da izvršava vlasnička prava nad preduzećima u državnom vlasništvu u interesu šire javnosti. Treba pažljivo procijeniti i objaviti ciljeve koji opravdavaju vlasništvo države i stalno ih preispitivati.* Takođe, *država treba djelovati kao informisan i aktivan vlasnik, te osigurati da se upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu provodi na transparentan i odgovoran način, uz visok stepen profesionalnosti i efikasnosti.* U svom izvještaju Preduzeća u državnom vlasništvu u Bosni i Hercegovini: Ocjenjivanje učinka i nadzor,<sup>13</sup> Međunarodni monetarni fond naglašava da dobro definisane vlasničke politike podrazumijevaju uspostavljanje visokog nivoa transparentnosti i odgovornosti u javnim preduzećima. *Okvir upravljanja javnim preduzećima ključan je za podsticanje transparentnosti, osiguranje odgovornosti i izbjegavanja fiskalnih rizika s kojima se javna preduzeća u BiH suočavaju.*

Iako od suštinske važnosti, vlasničke politike u BiH još uvijek su ili nepostojeće, ili nedovršene i nedostatne za dobro upravljanje javnim preduzećima. Postoji veliki broj primjera koji na ovo ukazuju:

- U mnogim slučajevima još uvijek nije jasno šta je cilj javnog vlasništva nad preduzećima, te su u mnogim slučajevima prisutna različita rješenja za pojedine javne usluge. Jedan od primjera se odnosi na lokalne komunalne usluge. Tako se neke komunalne usluge (npr, prikupljanje i odvoz otpada, javna higijena, javni transport i dr.) u pojedinim jedinicama lokalne samouprave vrše od strane lokalnih javnih preduzeća, dok se u drugim lokalnim zajednicama vrše od strane privatnih kompanija, po modelu koncesije ili javnog ugovaranja usluga (javne nabavke).<sup>14</sup>
- U BiH još uvijek nisu, ili su u veoma ograničenoj mjeri, usvojene strategije državnog vlasništva nad javnim preduzećima kao važne politike, iako su se vlasti na nivou BiH, Federacije BiH i Republike Srpske obavezale<sup>15</sup> na definisanje strateških okvira, klasifikaciju javnih preduzeća, restruktuisanje i konsolidaciju. Čini se da je definisanje strateškog okvira uvijek reakcija na loše upravljanje javnim preduzećima, a ne alat za dobro upravljanje. Takođe, projekti restruktuisanja koji su započeti ili planirani<sup>16</sup>, po pravilu su posljedica nagomilanih finansijskih i drugih problema javnih preduzeća.
- Neki od osnovnih preduslova upravljanja javnim preduzećima još uvijek nisu ostvareni. Tako još uvijek ne postoji transparentan i potpun registar javnih preduzeća, a ovo se posebno odnosi na

---

12 OECD (2015). Smjernicama za korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/45a716e6-hr.pdf?expires=1683800398&id=id&accname=guest&checksum=35E533E602EE60EB751C15721D9D1989>

13 IMF (2018) Preduzeća u državnom vlasništvu u BiH: Ocjenjivanje učinka i nadzor <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/09/20/State-Owned-Enterprises-in-Bosnia-and-Herzegovina-Assessing-Performance-and-Oversight-48621>

15 Parlamentarna skupština BiH – Pismo namjere prema Međunarodnom monetarnom fondu [http://parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/EI\\_materijali\\_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Te%20memorandum.pdf](http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/EI_materijali_2016/EEF%20Pismo%20namjere%20i%20Te%20memorandum.pdf)

16 Npr, Elektroprivreda RS, Željeznice RS.

FBiH.<sup>17</sup> Stanje u RS po ovom pitanju je nešto bolje, ali i u ovom entitetu je proces daleko od dovršenog. Registar javnih preduzeća pri Agenciji za posredničke, informatičke i finansijske usluge (APIF)<sup>18</sup> ne ažurira se redovno, te nisu dostupni neki od bitnih podataka o javnim preduzećima.

- U vezi sa upravljanjem javnim preduzećima, u RS, u okviru Investiciono-razvojne banke RS (IRBRS), djeluje Akcijiski fond RS za upravljanje javnim preduzećima. Međutim *Vlada RS još uvijek nije odredila vladinu agenciju koja bi nadzirala IRBRS kako bi se osiguralo da se vladinim sredstvima dobro upravlja i da se ocjenjuju rizici koji potiču iz njenih operacija. Mandat IRBRS je veoma širok, a nema nikakvih konkretnih i brojčano izraženih razvojnih ciljeva ili ciljnih nivoa za učinak investiranja.*<sup>19</sup>

Od posebnog značaja za temu ove analize, kada su u pitanju vlasničke politike, jeste obaveza vlasnika javnih preduzeća, odnosno vlasti na centralnom i lokalnom nivo da obezbijede imenovanje kvalifikovanih pojedinaca kao njihovih predstavnika u javnim preduzećima. *Menadžment javnih preduzeća bi trebao biti imenovan isključivo na osnovu profesionalnih kompetencija. Paralelno s tim, kompetentni nadzorni odbori bi trebali obavljati svoju dužnost samostalno, sa fiducijarnom odgovornošću prema javnosti, a ne prema političkoj partiji.*<sup>20</sup> Upravo je međutim, nedostatan okvir ovih imenovanja, a posebno praksa imenovanja, jedan od najznačajnijih problema upravljanja javnim preduzećima, a kako je to opisano u posebnom poglavlju ove analize (Izbor i imenovanje organa upravljanja javnim preduzećima (okvir i praksa).

### **(Ne)kontola i (ne)odgovornost**

Iako formalno uspostavljeni na svim nivoima u BiH, mehanizmi odgovornosti i kontrole nad radom javnih preduzeća ne služe transparentnom i odgovornom poslovanju javnih preduzeća. Vanjska revizija javnih preduzeća koju vrše vrhovne revizorske institucije (VRI) neredovna je, te ne obezbjeđuje kontinuiran uvid u poslovanje javnih preduzeća, odnosno reviziju finansijskih izvještaja, te provjeru usklađenosti poslovanja sa zakonom. Same VRI, a posebno u FBiH, nemaju dovoljne kapacitete za redovnu reviziju finansijskih izvještaja, ili druge oblike revizije kada su u pitanju javna preduzeća. Nadalje, skupštine na svim nivoima, čak i kada do revizije dođe, ne koriste u dovoljnoj mjeri revizorske izvještaje kao bi one, ali i javnost, ostvarile funkciju nadzora nad poslovanjem javnih preduzeća. Imajući u vidu gore pomenute karakteristike političkih partija, nije ni čudo što skupštine, odnosno skupštinske većine, ne žele da se poslovanje javnih preduzeća izloži pogledu javnosti. Posebno su zabrinjavajući

---

17 IMF (2018) *Preduzeća u državnom vlasništvu u BiH: Ocjenjivanje učinka i nadzor*  
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/09/20/State-Owned-Enterprises-in-Bosnia-and-Herzegovina-Assessing-Performance-and-Oversight-48621>

18 APIF – Registar javnih preduzeća [https://www.apif.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11:registar-javnih-preduzeca&catid=9:registri&Itemid=117&lang=sr](https://www.apif.net/index.php?option=com_content&view=article&id=11:registar-javnih-preduzeca&catid=9:registri&Itemid=117&lang=sr)

19 IMF (2018) *Preduzeća u državnom vlasništvu u BiH: Ocjenjivanje učinka i nadzor*  
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/09/20/State-Owned-Enterprises-in-Bosnia-and-Herzegovina-Assessing-Performance-and-Oversight-48621>

20 IMF (2018) *Preduzeća u državnom vlasništvu u BiH: Ocjenjivanje učinka i nadzor*  
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/09/20/State-Owned-Enterprises-in-Bosnia-and-Herzegovina-Assessing-Performance-and-Oversight-48621>

otvoreni pritisci izvršne vlasti na vrhovne revizorske institucije. Verbalne optužbe prema revizorima koje dolaze od najviših nosilaca izvršne vlasti, koje idu i do otvorenih poziva na smjenu, postale su uobičajena stvar u političkom životu u BiH.<sup>21</sup> Ilustrativan primjer zanemarivanja javne kontrole nad radom javnih preduzeća predstavlja i činjenica da se parlamentarna komisija za reviziju Parlamenta FBiH u jednom periodu nije sastajala čak dvije i pol godine.<sup>22</sup> Možda najjasniji primjer svjesnog prikrivanja odgovornosti u vezi sa poslovanjem javnih preduzeća jeste izmjena Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama RS<sup>23</sup> iz 2017. godine, a kojom je praktično oduzeta nadležnost Narodnoj skupštini RS da raspravlja pojedinačnoj garanciji kod zaduživanja javnih preduzeća. Posljedica ove izmjene je da se o razlozima zaduživanja javnih preduzeća pojedinačno ne raspravlja pred Narodnom skupštinom RS. Ovo je posebno zabrinjavajuće imajući u vidu visok nivo zaduženosti javnih preduzeća.

Pored eksterne revizije, uspostavljanje interne finansijske kontrole (IFK) u javnim preduzećima takođe treba da doprinese odgovornijem poslovanju javnih preduzeća, kroz uspostavljanje dobrog finansijskog upravljanja i kontrole. IFK se uspostavlja u skladu sa zakonima o javnim preduzećima<sup>24</sup> i posebnim zakonima,<sup>25</sup> usvojenim na svim nivoima u BiH, a s ciljem osiguranja da se budžetska i druga sredstva u ostvarivanju ciljeva organizacije koriste zakonito, ekonomično, efikasno i efektivno. IFK predstavlja, prije svega, preventivnu funkciju sprečavanja nepravilnosti u poslovanju. Na osnovu ovih propisa, utvrđena je obaveza uspostavljanja odgovarajućih jedinica za internu reviziju, odnosno imenovanje internog revizora, koji odgovaraju direktoru. Iako su proklamovani ciljevi vlasti da se uspostavi funkcionalan IFK u javnom sektoru, uključujući i javna preduzeća, već drugo dio komunikacije vlasti, teško se oteti utisku da je ovaj veoma važan instrument upravljanja i kontrole zanemaren. Izvještaji VRI o uspostavljanju IFK i interne revizije u javnim preduzećima<sup>26</sup> ukazuju na niz slabosti u uvođenju ovih veoma važnih funkcija. Tako se u Izvještaju o reviziji učinka Glavne službe za reviziju javnog sektora RS - Interna revizija i kontrola u javnim preduzećima iz 2021. godine navodi da je provedena revizija *pokazala da javna preduzeća nisu u potpunosti uspostavila efikasan i efektivan sistem internih finansijskih kontrola. Organizacija i način funkcionisanja interne revizije ne doprinosi u dovoljnoj mjeri ostvarivanju ciljeva javnih preduzeća.* Čak i gdje funkcija IFK u javnim preduzećima rezultuje nalazima o nepravilnostima i nezakovitostima, dobro

---

21 DĚJĀ VU: Federalni ministri opet napadaju Ured za reviziju i optužuju ga da želi preuzeti ingerencije Vlade i uništiti privredu, dostupno na <https://revizije.info/deja-vu-federalni-ministri-opet-napadaju-ured-za-reviziju-i-optuzuju-ga-da-zeli-preuzeti-ingerencije-vlade-i-unistiti-privredu/> ili Pritisak Dodika urodio plodom: Duško Šnjegota podnio ostavku, dostupno na <https://ba.n1info.com/vijesti/a202207-pritisak-dodika-urodio-plodom-dusko-snjegota-podnio-ostavku/>

22 Ekskluzivni intervju Dževad Nekić, Generalni revizor FBiH, <https://revizije.info/ekskluzivni-intervju-dzevad-nekic-generalni-revizor-fbih-revizija-je-trcanje-trke-sa-stafetom/>

23 "SLGL RS", broj 71/2012, 52/2014, 114/2017, 131/2020, 28/2021 i 90/2021.

24 Zakon o javnim preduzećima FBiH („SLGL FBiH“, broj 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12); Zakon o javnim preduzećima RS („SLGL ES“, broj 75/04 i 78/2011); Zakon o javnim preduzećima u BD BiH („SLGL BD BiH“, broj 22/18 - prečišćen tekst, 5/20 i 10/22).

25 Zakon o internoj reviziji institucija BiH („SLGL BiH“, broj 27/08 i 32/12); Zakon o finansiranju institucija BiH („SLGL BiH“, broj 1/04, 27/08, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22); Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u FBiH („SLGL FBiH“, broj 38/16); Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH („SLGL FBiH“, broj 47/08 i 101/16); Zakon o sistemu internih finansijskih kontrola u javnom sektoru RS („SLGL RS“, broj 91/16).

26 Ured za reviziju institucija u FBiH: Izvještaj revizije učinka – Uspostava i funkcionisanje interne revizije u javnom sektoru FBiH [https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/arhiva/javni-izvj/ucinak/Izvj\\_RU\\_Uspostava\\_i\\_funkcionisanje\\_interne\\_revizije\\_B.pdf#page=14&zoom=100,91,153](https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/arhiva/javni-izvj/ucinak/Izvj_RU_Uspostava_i_funkcionisanje_interne_revizije_B.pdf#page=14&zoom=100,91,153) i Glavna služba za reviziju javnog sektora RS: Izvještaj revizije učinka – Interna revizije i kontrola u javnim preduzećima [https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2022/03/RU003-21\\_Cyr.pdf](https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2022/03/RU003-21_Cyr.pdf)

uhodani mehanizmi političkih i drugih pritisaka pokazuju svoj uticaj. Nedavni primjer iz javnog preduzeća Željeznica RS to najbolje ilustruje. Naime, interna revizija u ovom preduzeću utvrdila je brojne nezakonite radnje i sklapanje štetnih ugovora sa najvećim kupcima, kojima je ovom javnom preduzeću pričinjena milionska šteta. Kao posljedicu ovakvog izvještavanja, interni revizor u ovom preduzeću je, nedugo nakon izrade izvještaja, trpio pritiske i mobing, a šta su konstatovali i sudovi u RS<sup>27</sup>.

## Izbor i imenovanje organa upravljanja javnim preduzećima (okvir i praksa)

### Regulatorni okvir

Osim zakonima o javnim preduzećima<sup>28</sup> i statutima javnih preduzeća, imenovanje članova organa upravljanja javnim preduzećima posebno je uređeno zakonima o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima,<sup>29</sup> usvojenim na različitim upravnim nivoima u BiH. U osnovi, zakoni o ministarskim vladinim i drugim imenovanjima propisuju obavezno javno oglašavanje za direktore i nadzorne odbore javnih preduzeća,<sup>30</sup> kako bi se *obezbijedili transparentnost i odgovornosti u postupcima imenovanja rukovodećih službenika (uključujući i javna preduzeća), uvođenje standarda dobrog upravljanja u javni sektor, obezbjeđenje imenovanja po osnovu stručnosti i kvaliteta, te uvođenje principa zakonitosti, kvaliteta, nezavisne provjere, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti i zastupljenosti pri zapošljavanju.*

Pored navedenih normi, ovi zakoni propisuju i depolitizaciju upravljačkih struktura, propisujući, svi na identičan način,<sup>31</sup> da *bilo koje lice koje je na funkciji u političkoj stranci ne može biti konačno imenovano.* Slične norme o depolitizaciji sadrže i zakoni o javnim preduzećima, te statuti javnih preduzeća. Dakle, depolitizacija je, pored meritornosti, u osnovnim ciljevima ovih zakona, jasno je i zbog čega. Upravljanje javnim preduzećima bi trebalo biti povjereno profesionalnom i kompetentnom menadžmentu, bez miješanja vlada, a kamoli političara u upravljanje javnim preduzećima. Uloga vlada/parlamenta se svakako svodi na definisanje strateškog okvira i vlasničkih politika, te kontrolu nad radom u smislu ostvarivanja ciljeva javnih preduzeća, poslovnih rezultata, zakonitosti i dr. Tek u ovakvim uslovima se može očekivati da zapošljavanje u javna preduzeća, te korišćenje resursa preduzeća, bude isključivo u funkciji ostvarivanja poslovnih ili drugih ciljeva.

Iako su profesionalizacija i depolitizacija menadžmenta javnih preduzeća proklamovani opisanim zakonskim okvirom, niz slabosti same regulative omogućava da se, u praksi izbora i imenovanja, ova načela u potpunosti zanemare. Zakoni ne propisuju precizne procedure za imenovanje menadžmenta, te obavezu stvarne provjere kompetencija kandidata i utvrđivanja ispunjenosti uslova i kvalifikacija

---

27 Capital.ba: Pogodovanje Željeznica Republike Srpske drugim firmama dovelo do višemilionskih gubitaka <https://www.capital.ba/pogodovanje-zeljeznica-republike-srpske-drugim-firmama-dovelo-do-visemilionskih-gubitaka/>

28 Zakon o javnim preduzećima FBiH ("SLGL FBiH", broj 8/05, 81/08, 22/09 i 109/12); Zakon o javnim preduzećima RS („SLGL RS“, broj 75/04 u 78/11).

29 Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Savjeta ministara i drugim imenovanjima BiH („SLGL BiH“, broj 7/03 u 37/03); Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH („SLGL FBiH“, broj 12/03, 34/03 i 65/13); Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS („SLGL RS“, broj 25/03, 41/03 i 104/2006).

30 Kao i za druge javne funkcije.

31 Svi pomenuti zakoni su donešeni od strane Visokog predstavnika za BiH i recipirani u pravni sistem od strane nadležnih nivoa vlasti na koje se odnosi. Kao posljedica toga, zakonska načela, principi i rješenja su isti.



kandidata, oslanjajući se isključivo na intervju kao oblik provjere kompetencija kandidata. Zapravo, opisani regulatorni okvir ostavlja izuzetno velika diskreciona ovlašćenja prilikom imenovanja menadžmenta javnih preduzeća, a to u praksi, kako je opisano u nastavku ove analize, pretvara imenovanje politički predodređenih kandidata u puku formalnost. Pitanje privremenih imenovanja, odnosno imenovanja vršilaca dužnosti, predstavlja poseban nedostatak zakonskog okvira, Naime, zakoni o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima sadrže odredbe o nominacijama na kraći period, te propisuju da se ove nominacije mogu vršiti na dva ili tri mjeseca,<sup>32</sup> Dalje, samo Zakon o preduzećima u Brčko distriktu BiH<sup>33</sup> sadrži odredbe o imenovanju vršioca dužnosti direktora javnog preduzeća, te propisuje uslove za imenovanje i maksimalan rok od šest mjeseci na koji se vršilac dužnosti direktora može imenovati. Ovaj zakon međutim, ne predviđa ograničenja u pogledu uzastopnog imenovanja u statusu vršioca dužnosti. Zakoni o javnim preduzećima FBiH i RS ne sadrže odredbe o imenovanju vršilaca dužnosti direktora, ali se ova pitanja uređuju statutima javnih preduzeća, koja sadrže slične nedostatke kao i Zakon o javnim preduzećima BD BiH. Ovakvi nedostaci u regulativi omogućavaju uzastopna imenovanja vršilaca dužnosti, čineći tako ove mandate gotovo neograničenim. Potrebno je naglasiti da se ova imenovanja, po prirodi statusa vršioca dužnosti, obavljaju bez bilo kakvih konkursnih procedura. Nedefinisan vremenski mandat vršioca dužnosti po prirodi je nesiguran, te osobe u ovom statusu čini još podložnijim političkim uticajima.

Sprečavanje sukoba interesa uređeno je većim brojem zakona na različitim upravnim nivoima u BiH.<sup>34</sup> Zakonodavni i institucionalni okvir sprečavanja sukoba interesa međusobno je neusklađen, te je neusklađen sa dobrim međunarodnim praksama.<sup>35</sup> Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS, osim u dijelu nespojivosti, uopšte se ne odnosi na direktore i članove nadzornih odbora javnih preduzeća. U FBiH, zakonski okvir se uopšte ne primjenjuje od usvajanja zakona, budući da nema institucije u čijoj je nadležnosti utvrđivanje sukoba interesa. Naime, izmjenama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, ukinuto je ovlašćenje Centralne izborne komisije BiH (CIK) da se bavi pitanjima sukoba interesa. Kako federalni zakon propisuje da se CIK bavi ovim pitanjima, jasno je da zapravo nema institucije za provođenje zakona u FBiH. Zakoni o javnim preduzećima takođe sadrže određene odredbe o sprečavanju sukoba interesa, a koji se odnose, između ostalih, i na članove organa upravljanja. Slično posebnim propisima o sprečavanju sukoba interesa, odredbe zakona o javnim preduzećima koje uređuju pitanja sukoba interesa apstraktne su prirode, te ne predviđaju konkretne obaveze lica na koja se odnose kako da postupaju u slučaju sukoba interesa. Nije jasno na primjer, da li je članovima organa upravljanja zabranjeno učestvovati u donošenju odluka, niti kakav je karakter odluka koje su usvojene u situaciji postojanja sukoba interesa i dr.

---

<sup>32</sup> Zakoni na nivou BiH i RS propisuju maksimalni rok od dva mjeseca, dok zakon u FBiH propisuje rok od tri mjeseca za ova privremena imenovanja.

<sup>33</sup> („SLGL BD BiH“, broj 2/18 - prečišćen tekst, 5/20 i 10/22).

<sup>34</sup> Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH („SLGL BiH“, broj 13/02, 14/03, 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13 i 41/16); Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u FBiH („SLGL FBiH“, broj 70/08) i Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS („SLGL RS“, broj br 73/08 i 52/14).

<sup>35</sup> Više na: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/bosnia-and-herzegovina> i <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Bosnia%20and%20Herzegovina%202021%20report.PDF>

## Praksa imenovanja

Uprkos proklamovanom principu meritornosti i provjere kompetencija kandidata, sasvim je jasno da se procedure imenovanja menadžmenta javnih preduzeća provode forme radi, te da se imenovanja na ove pozicije vrše na potpuno arbitraran i praktično neprovjeriv način. Oglasi za upražnjene pozicije, osim propisanih formalnih uslova za kandidate, ne sadrže nikakve naznake na osnovu čega će se zapravo porediti kandidati koji ove uslove ispunjavaju. Jedini način provjere kompetencija je intervju. Ovakav vid provjere svakako ne obezbjeđuje izbor najkompetentnijih kandidata, te ne obezbjeđuje nezavisnu provjeru u slučaju eventualnih pritužbi. O ovakvoj praksi imenovanja više puta se oglašavala i Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, tvrdeći da *u izbornim procedurama, u kojima je intervju osnovni kriterijum za bodovanje kandidata, ombudsmeni vrlo teško mogu utvrditi povredu načela „kvaliteta“ koji nalaže da izabrani kandidat po svojim sposobnostima, iskustvu i kvalitetima mora odgovarati potrebama pozicije na koju se vrši imenovanje. Ombudsmeni nisu u mogućnosti valorizovati iskazane sposobnosti i opšti utisak kandidata na intervjuu, te mogu jedino konstatovati da izabrani kandidat ne posjeduje bolje kvalifikacije za konkretnu funkciju.*<sup>36</sup>

Koristeći ove nedostatke, političke partije najlojalnije kadrove veoma lako postavljaju na mjesta u menadžmentu javnih preduzeća. Poseban problem predstavlja i to što se ovako postavljeni kandidati, u slučaju promjene političke većine, veoma lako smjenjuju, bez potrebe za bilo kakvim obrazloženjima. Ovo pozicije u menadžmentu javnih preduzeća čini izuzetno ranjivim na političke uticaje. Posebno izražen problem predstavlja negativna praksa imenovanja vršilaca dužnosti u organima upravljanja u javnim preduzećima. Gotovo je nemoguće prebrojati koliko se praksa imenovanja vršilaca dužnosti koristi, ali je, iz dostupnih istaživanja,<sup>37</sup> jasno da je masovna. Menadžment u statusu vršioca dužnosti još je izloženiji političkim uticajima, imajući u vidu prirodu ovog statusa, te još lakšu mogućnost gubitka pozicije u menadžmentu u odnosu na „redovno“ imenovan menadžment.

Veoma izražene slabosti prisutne su i u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa prilikom imenovanja menadžmenta javnih preduzeća. Nedostaci regulatornog i institucionanog okvira i ovdje imaju značajnu ulogu. U uslovima izražene netransparentnosti, te sa slabim institucijama za sprečavanja sukoba interesa, teško je očekivati da zažive efikasne politike sprečavanja sukoba interesa. Osim u slučaju Kantona Sarajevo<sup>38</sup>, na upravnm nivoima u BiH još uvijek nisu formirani registri javnih funkcija<sup>39</sup>, uključujući rukovodeće funkcije u javnim preduzećima. Nedostatak transparentnosti u ovom segmentu predstavlja dodatnu teškoću pri sprečavanju sukoba interesa i uspostavljanju kontrole i odgovornosti u javnom sektoru. I ovdje su organizacije civilnog društva pokazale veći interes za provođenje dobrih politika.<sup>40</sup> Kao što je rečeno, na nivou FBiH uopšte ne postoji institucija koje treba da utvrđuje sukob interesa. Na drugim nivoima, iako postojeće, ove institucije ne ostvaruju svoju ulogu. Veoma je upečatljiv

---

<sup>36</sup> Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH <https://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS>

<sup>37</sup> Npr: v.d. Republika – VD direktori pod političkom kontrolom: Pozicija koja često služi za ucjene i koruptivne poslove <https://6yka.com/novosti/vd-direktori-pod-politickom-kontrolom-pozicija-koja-cesto-sluzi-za-ucjene-i-koruptivne-poslove>

<sup>38</sup> <https://www.anticorruptiks.com/registar-imenovnih-lica>

<sup>39</sup> Ova konstatacija se ne odnosi na predstavnike direktno i indirektno izabrane u skladu sa Izbornim zakonom BiH na svim nivoima, a koji prijavu imovine i interesa vrše u skladu sa Izbornim zakonom BiH.

<sup>40</sup> Registar nosilaca javnih funkcija - Welcome (transparentno.ba)

slučaj poslanika u Narodnoj skupštini RS koji je istovremeno obavljao funkcije vršioca dužnosti direktora javnog preduzeća čiji je osnivač RS, a za kojeg je Komisija za utvrđivanje sukoba interesa u organima vlasti RS utvrdila da nije u sukobu interesa, obrazlažući svoju odluku statusom vršioca dužnosti, odnosno time da osoba koja je u ovom statusu ne može biti u sukobu interesa!<sup>41</sup> Ovo je vrlo ilustrativan primjer kako institucije ne rade svoj posao, odnosno jasno ukazuje da su i ove institucije pod političkim uticajem.<sup>42</sup> Državna Komisija za odlučivanje o sukobu interesa ne formira se redovno, niti je razvila sopstvena pravila i procedure. Rad ove komisije je tokom gotovo cijelog prethodnog mandata Parlamentarne skupštine BiH bio blokiran. Gotovo dvije godine je bilo potrebno da se imenuje saziv komisije za period 2018 – 2022, da bi ponovo tokom 2021. godine, uslijed blokade rada Parlamentarne skupštine BiH i rad ove komisije bio ponovo blokiran, te je održana samo jedna sjednica Komisije tokom 2021. godine.<sup>43</sup>

Ilustrativan je i zabrinjavajući način na koji političke partije, kao i predstavnici vlasti, komuniciraju sa javnošću u vezi sa izborima i imenovanjima menadžmenta u cjelini javnog sektora, uključujući i menadžment javnih preduzeća. Zapravo, politička raspodjela menadžerskih funkcija uopšte se ne skriva od javnosti, te je veoma transparentna.<sup>44</sup>

Na kraju, možda i najbolji *summa summarum* upravljanja javnim preduzećima predstavlja nedavni primjer<sup>45</sup> imenovanja na više funkcija, gdje imenovana „pojašnjava“ sopstveni slučaj: *Ja sam delegirana na funkciju izvršnog direktora Puteva RS ispred svoje političke partije i naravno to je prihvaćeno. S druge strane imala sam i konkurs u APIF-u i tu je trebala podrška partije i to se desilo i tako da sam ja na te dvije funkcije iz tog razloga.*

## Zapošljavanje u javnim preduzećima (okvir i praksa)

### Regulatorni okvir

Regulatorni okvir upravljanja ljudskim resursima, uključujući zapošljavanje u javna preduzeća, veoma je razruđen i neusklađen. Za razliku od državne službe, gdje su propisima kojima je uređen status državnih službenika precizno definisani uslovi za sticanje statusa državnog službenika, napredovanje u službi, disciplinska i druga odgovornost i dr, za javna preduzeća ne postoje jedinstveni propisi na upravnim nivoima u BiH kojima bi bili definisani uslovi i način zapošljavanja u javna preduzeća, napredovanje u radu, disciplinska odgovornost i dr.

---

41 <https://www.gerila.info/novosti/drustvo/sukob-interesa-po-tumacenjima-obrenke-sljepcevic/>

42 Zapravo, većina nedostataka koji se u ovoj analizi navode u vezi sa izborom menadžmenta javnih preduzeća, mogla bi se navesti i za imenovanja u cjelini javnog sektora, izuzev donekle, u državnoj službi.

43 TI BiH, Monitoring provođenja antikorupcijskih politika u BiH, Izvještaj za 2021. godinu <https://acmonitor.ti-bih.org/bs-Latn-BA>

44 RTRS, Dogovorena raspodjela svih direktorskih pozicija <https://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=337841>; Istraga. Objavljujemo kompletan spisak podjele javnih preduzeća: NiP-u najprofitabilnije kompanije i veći dio namjenske industrije, Našoj stranci Lutrija i kultura, a SDP-u zatvori! <https://istraga.ba/objavljujemo-kompletan-spisak-podjele-javnih-preduzeca-nip-u-najprofitabilnije-kompanije-i-veci-dio-namjenske-industrije-nasoj-stranci-lutrija-i-kultura-a-sdp-u-zatvori/>

45 <https://www.klix.ba/vijesti/bih/politicarka-iz-banje-luke-u-20-sekundi-objasnila-kako-do-duple-funkcije-preko-stranke/220810028>

Prije svega, status zaposlenih u javnim preduzećima uređen je zakonima o radu, jer se na prijem u radni odnos i prava i obaveze koje proističu iz radnog odnosa zaposlenih u javnim preduzećima, primjenjuju odredbe ovih zakona. Izuzetak u pojedinim pitanjima zapošljavanja u javna preduzeća su državni nivo i BD BiH. Na državnom nivou, Zakon o radu u institucijama BiH<sup>46</sup> reguliše radno-pravni status zaposlenih u institucijama BiH i njenim organima koji nemaju status državnih službenika, uključujući i preduzeća koja osniva BiH. Ovim zakonom je propisana izričita obaveza poslodavaca da, za upražnjena radna mjesta, raspisuje javni oglas, te je propisan sadržaj javnog oglasa u pogledu naziva poslodavca, sjedišta, naziva radnog mjesta, opštih i posebnih uslova, opisa poslova i dr. Zakonom o javnim preduzećima u BD BiH predviđen je institut javnog konkursa za popunjavanje radnih mjesta u javnim preduzećima. Konkursnu proceduru provodi konkursna komisija čija je odluka o izboru obavezujuća za direktora javnog preduzeća. Propisana konkursna procedura u BD BiH podrazumijeva, pored intervjua, i pisano testiranje kandidata. U FBiH obaveza otvorenog prijema u radni odnos u javna preduzeća predviđena je Zakonom o radu FBiH,<sup>47</sup> dok u RS nema eksplicitne obaveze provođenja javnih konkursa u javnim preduzećima koja je propisana bilo kojim zakonom. Dakle, na različitim upravnim nivoima postoje i različiti pristupi u vezi sa zapošljavanjem u javnim preduzećima.

Najdalje u regulisanju ove oblasti je otišla FBiH koja Zakonom o radu FBiH,<sup>48</sup> tačnije članom 20a, propisuje da se *u zavodima, agencijama, direkcijama i upravnim organizacijama pod drugim nazivom, pravnim licima sa javnim ovlaštenjima na teritoriji FBiH, kao i u javnim ustanovama i javnim preduzećima čiji je osnivač BiH, kanton, grad ili opština, te u privrednim društvima u kojima FBiH, kanton, grad ili opština učestvuje sa više od 50% ukupnog kapitala, prijem u radni odnos vrši nakon provedene procedure obaveznog javnog oglašavanja*. Sama procedura prijema u radni odnos detaljno je propisana Uredbom o postupku prijema u radni odnos u javnom sektoru FBiH (Uredba).<sup>49</sup> Uredbom se propisuje postupak prijema u radni odnos u *federalnim zavodima, agencijama, direkcijama i upravnim organizacijama pod drugim nazivom, pravnim licima sa javnim ovlaštenjima prenesenim federalnim propisima, kao i u javnim ustanovama i javnim preduzećima čiji je osnivač FBiH, te u privrednim društvima u kojima FBiH učestvuje sa više od 50% ukupnog kapitala, osim ako posebnim propisom nije drugačije određeno*. Iako je cilj Zakona o radu FBiH i Uredbe da obezbjede transparentnost, jednak pristup i na meritu zasnovan prijem u javni sektor (uključujući javna preduzeća), u samom tekstu ovih propisa uočljivi su znatni nedostaci.

Princip jednakog pristupa i meritornosti narušen je činjenicom da pisani oblik ispitivanja kandidata nije obavezan. Ovo omogućava menadžmentu javnih preduzeća da odluku zasnuju samo na intervjuu kao veoma nepouzdanom obliku provjere kandidata o čemu je ranije već bilo riječi. Intervju, posebno u situacijama kada je jedini oblik provjere, omogućava veliku diskreciju rukovodiocima pri ocjenjivanju kandidata, te čine veoma teškom nezavisnu provjeru rezultata takvog ocjenjivanja. Posebno je zabrinjavajuća formulacija Uredbe da se prijem u radni odnos vrši sa liste uspješnih kandidata, a ne po listi uspješnih kandidata, gdje bi ovo drugo svakako predstavljalo bolju formulaciju, jer bi obavezalo poslodavca da prijem prvo ponudi prvorangiranom kandidatu. Zakon ne predviđa kaznene odredbe za

---

46 "SLGL BiH", broj 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10.

47 "SLGL FBiH", broj 6/16, 89/18, 23/20, 49/21, 103/21 i 44/2022.

48 Odredbe uvedene izmjenama I dopunama Zakona o radu FBiH iz 2018. godine.

49 "SLGL FBiH", broj 3/19, 9/21 i 53/21).

javna preduzeća, odnosno odgovorna lica ukoliko krše odredbe o transparentnosti, šta menadžment preduzeća čini praktično neodgovornim za netransparentno zapošljavanje. Na kraju, Uredba predviđa suviše komotne odredbe o mogućnosti zapošljavanja bez provođenja javnog konkursa, a o čemu je, u svom izvještaju revizije učinka, izvještavao i Ured za reviziju institucija u FBiH.<sup>50</sup> Ovakva odredba Uredbe je upitna i sa stanovišta zakonitosti, jer podrazumijeva izuzeća od javnog oglašavanja koje Zakon o radu ne predviđa.

Pored zakona i podzakonskih akata, pitanja zapošljavanja svakako trebaju biti predviđena i unutrašnjim aktima samih preduzeća, a prije svega u pogledu definisanja potrebnog broja i rasporeda zaposlenih i potrebnih kvalifikacija i kompetencija za radna mjesta. Međutim, opet za razliku od državne službe,<sup>51</sup> ne postoje eksplicitne obaveze da javna preduzeća ovakve politike usvajaju. I ovdje do izražaja dolazi nedostatak vlasničkih politika i strateškog okvira za upravljanje javnim preduzećima.

Na kraju, veoma je važno naglasiti da je, bez obzira na to šta o tome kažu zakoni o radu ili zakoni o javnim preduzećima, jednak pristup zapošljavanju pravo svih građana. Prema Konvenciji broj 111. Međunarodne organizacije rada koja se odnosi na diskriminaciju u oblasti zapošljavanja, *diskriminacija obuhvaća svako pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva na temelju rase, boje kože, pola, vjere, političkog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, koje za posljedicu ima ukidanje ili narušavanje jednakih mogućnosti ili tretmana u zaposlenju ili zanimanju; svako drugo pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva koje za posljedicu ima ukidanje ili narušavanje jednakih mogućnosti ili tretmana u zaposlenju ili zanimanju koje utvrdi zainteresovana članica nakon savjetovanja sa reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika, ako one postoje, te drugih odgovarajućih tijela*. Isto tako, Zakon o zabrani diskriminacije BiH<sup>52</sup> u članovima 2, 3. i 6. zabranjuje svaki vid diskriminacije građana BiH u svim oblastima, uključujući i pravo na zapošljavanje, rad i uslove na radu.

## Praksa zapošljavanja

Praksa zapošljavanja u javnim preduzećima uslovljena je nedostatkom odgovornosti za rezultate poslovanja javnih preduzeća, politički zavisnim menadžmentom i nedovršenim regulatornim okvirom upravljanja ljudskim resursima. Kako je i sam regulatorni okvir za zapošljavanje u javnim preduzećima razuđen, neujednačen ili čak nepostojeći, teško je dati jedinstvenu ocjenu prakse zapošljavanja u javnim preduzećima. Ovome dodatno doprinosi i izražena netransparentnost javnih preduzeća, a posebno nedostatak proaktivne transparentnosti.<sup>53</sup> Podaci koji su služili ovoj analizi u najvećoj mjeri su sekundarne prirode, odnosno korišćeni su podaci već postojećih istaživanja i revizija koje su provodile

---

<sup>50</sup> Ured za reviziju institucija u FBiH, *Izvještaj o reviziji učinka – Praćenje realizacija preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH“* [https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/03/Izvjestaj-RU\\_Transparenstnost\\_zaposljavanja\\_u\\_JP.pdf](https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/03/Izvjestaj-RU_Transparenstnost_zaposljavanja_u_JP.pdf)

<sup>51</sup> Zakonima i podzakonskim aktima koji regulišu državnu službu propisuju se načela unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta, te mnoge preciznije odredbe u vezi kadriranja u državnoj službi.

<sup>52</sup> Službeni glasnik BiH, br. 59/09 i 66/16.

<sup>53</sup> O transparentnosti javnih preduzeća dovoljno govori činjenica da su organizacije civilnog društva koje su se bavile zapošljavanjem u javnim preduzećima do podataka dolazile uglavnom primjenom zakona kojima je uređeno pravo pristupa informacijama.

organizacije civilnog društva, mediji i VRI. Dostupni podaci ukazuju da su princip jednakih mogućnosti za zaposlenje u javnim preduzećima, te princip meritornosti, uveliko narušeni.

Situacija u RS je posebno zabrinjavajuća, jer, kao što je navedeno, u RS ne postoje odredbe o obaveznom javnom oglašavanju prilikom zapošljavanja u javna preduzeća. Ovo čini menadžment javnih preduzeća potpuno slobodnim da zapošljava na netransparentan način, bez provođenja javno objavljenih procedura. Analiza web stranica najvećih javnih preduzeća u RS jasno ukazuje da se javni konkursi ne objavljuju. U nedostatku obaveza u vezi transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima u RS, teško je i pretpostaviti kako se vrši odabir kandidata za upražnjena radna mjesta, Svakako, prvi zaključak koji se nameće, upravo zbog toga što javnog oglasa nema, jeste da zapravo i nema više kandidata za radno mjesto. Zapošljavanje u ovakvom kontekstu ostaje u isključivoj diskreciji uprave ili odgovornog lica.

Čak i tamo gdje postoji obaveza javnog oglašavanja, ova obaveza se u velikoj mjeri krši prilikom zapošljavanja. Više puta naglašeni nedostatak odgovornosti menadžmenta ovome svakako doprinosi. Prema Izveštaju o reviziji učinka – Praćenje realizacija preporuka iz Izveštaja revizije učinka „Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima u FBiH“ Glavne službe za reviziju institucija u FBiH,<sup>54</sup> u periodu 2019 – 2020. godina, 330 osoba je zaposleno u javna preduzeća u FBiH bez javnog oglašavanja, a ovo čini 22 procenta od ukupno zaposlenih u javnim preduzećima u pomenutom periodu. Prema istom izvještaju, u ranijem periodu (2014 – 2016. godina), *javna preduzeća su intenzivno zapošljavala nove radnike, pri čemu se menadžment javnih preduzeća najčešće odlučivao za nedovoljno transparentne načine zapošljavanja. U posmatranom periodu revizije, u devet javnih preduzeća iz uzorka revizije, ukupno je zaposleno 2282 novih radnika, od toga je 73 procenta, odnosno 1674 radnika primljeno bez konkursa/oglasa.* U ovom izvještaju se dalje navodi da su svega dvije preporuke iz prethodnog izvještaja revizije učinka u vezi zapošljavanjem u potpunosti provedene, da je najveći broj preporuka samo djelimično proveden, te da *još uvijek nije na adekvatan način uređen nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima.*

Pored Ureda za reviziju institucija u FBiH, pitanjem zapošljavanja u javnim preduzećima su se bavile i organizacije civilnog društva. Prema Godišnjem izvještaju Centra za pružanje pravne pomoći Transparency International BiH (ALAC),<sup>55</sup> veliki broj prijava korupcije ovom centru se odnosio upravo na *prijem zaposlenika u javna preduzeća i javne ustanove.* Iz ovog izvještaja je vidljivo da je menadžment javnih preduzeća veoma lako „izigravao“ odredbe o zapošljavanju tako što je poništavao konkurse nakon pravljenja liste kandidata, Nakon poništenja jednog od konkursa, preduzeće BH Telecom izmijenilo je svoje Uputstvo o postupku prijema u radni odnos, *na način da je propisana mogućnost da generalni direktor društva može, na prijedlog Izvršne direkcije za pravne poslove, dati saglasnost za poništenje ili poništenje i ponovno objavljivanje javnog oglasa u određenim slučajevima*<sup>56</sup>. Koji su to „određeni slučajevi“,

---

<sup>54</sup> Ured za reviziju institucija u FBiH, Izveštaj o reviziji učinka – Praćenje realizacija preporuka iz Izveštaja revizije učinka „Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH“ [https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/03/Izvestaj-RU\\_Transparenstnost\\_zaposljavanja\\_u\\_JP.pdf](https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/03/Izvestaj-RU_Transparenstnost_zaposljavanja_u_JP.pdf)

<sup>55</sup> <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2022/04/ALAC-Godisnji-izvjestaj-2021.pdf>

<sup>56</sup> Ibid.

naravno, nije definisano. Dalje, analize poslovanja javnih poštanskih operatera<sup>57</sup> i javnih preduzeća iz djelatnosti upravljanja šumama<sup>58</sup> ukazuje na to da se u javna preduzeća zapošljava netransparentno, te što je posebno problematično, imajući u vidu često negativne rezultate poslovanja ovih preduzeća, prekomjerno.

Pomenuti izvještaji i analize jasno ukazuju na to da se nedostatak politika upravljanja ljudskim resursima uveliko zloupotrebljava, vrlo izvjesno, stranački usmjerenim zapošljavanjima u javna preduzeća. Zabrinjava što se ovakve politike, kao što je već više puta navedeno, uopšte ne kriju. Štaviše, bez ikakvih posljedica je javno promovišu.<sup>59</sup>

O postojanju internih politika javnih preduzeća teško je zaključivati imajući u vidu već pomenutu netransparentnost javnih preduzeća. U istraživanju<sup>60</sup> koje je provedeno prije nekoliko godina, proveden je upitnik među 100 javnih preduzeća u BiH. Prema rezultatima upitnika, preko polovine preduzeća koja su dostavila odgovore, navelo je da *preduzeće nema usvojene interne politike/procedure čija primjena obezbjeđuje transparentnost, objektivnost i nepristrasnost prilikom zapošljavanja u društvu. Kod preduzeća koja su odgovorila da takve procedure/politike postoje, većina je dalje navela da se radi o sistematizacijama radnih mjesta i pravilnicima o radu koji se objavljuju na oglasnim tablama preduzeća, ili na web stranicama. Daljom provjerom ovih odgovora utvrđeno je da ove tvrdnje zapravo nije moguće provjeriti, jer navedeni akti nisu objavljeni na web stranicama preduzeća (ovakvo stanje je zabilježeno čak i kod javnih preduzeća koja su tvrdila da akti jesu objavljeni na web stranicama).*

Pored samog procesa zasnivanja radnog odnosa, od velikog značaja je i planiranje zapošljavanja, u skladu sa godišnjim ili trogodišnjim planovima poslovanja javnih preduzeća ili usvojenim strateškim okvirom rada/restruktuisanja.<sup>61</sup> Za razliku od državne službe, gdje su odgovarajućim zakonima i uredbama na prilično detaljan način uređena pitanja kadriranja, odnosno strukture i neophodnog broja službenika, planiranje broja zaposlenih u javnim preduzećima nije posebno uređeno. Tek Zakon o javnim preduzećima u BD BiH<sup>62</sup> predviđa da se, prilikom izrade godišnjeg plana poslovanja, planira i neophodni broj zaposlenih. Planiranje zapošljavanja i posljedično usvajanje odgovarajućih pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u javnim preduzećima od velikog su značaja ne samo za racionalno poslovanje javnih preduzeća, već i za stvaranje okvira koji će onemogućiti zapošljavanje van ovako usvojenog okvira. Praksa međutim, pokazuje suprotne tendencije. U situaciji neuređenih obaveza vezanih za kadriranje u javnim preduzećima, menadžment ima prilično otvorene ruke za utvrđivanje

---

57 [Transparentno.ba](https://transparentno.ba) Analiza: Kako rade poštanski operateri u BiH <https://transparentno.ba/2021/06/07/analiza-kako-rade-postanski-operateri-u-bih/>

58 *Transparency International BiH (2021), Analiza poslovanja šumskih privrednih društava u BiH na osnovu dostavljenih revizorskih izvještaja, finansijskih izvještaja i izvještaja o poslovanju.* <https://transparentno.ba/wp-content/uploads/2021/03/Analiza-poslovanja-sumskih-privrednih-drustava-u.pdf>

59 *Transparentno.ba, Ujedinjena Srpska se hvali stranačkim zapošljavanjem* <https://transparentno.ba/2020/09/09/izbori-2020-ujedinjena-srpska-se-hvali-stranackim-zaposljavanjem/>

60 *Transparency International BiH (2018), Dobro upravljanja javnim preduzećima u BiH* [https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2022/04/Izvrzni-sazetak-mart\\_2018-1.pdf](https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2022/04/Izvrzni-sazetak-mart_2018-1.pdf)

61 *Redefinisanju broja i strukture zaposlenih u javnim preduzećima u praksi se uglavnom pristupa kroz aranžmane vezane za stečaj, ili aranžmane restruktuisanja kroz saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama.*

62 *Sličnu odredbu sadrži i Zakon o javnim preduzećima Srbije.*

strukture i broja zaposlenih. Gotovo nepostojeća odgovornost za poslovne i finansijske rezultate javnog preduzeća dodatno pospešuje ovakve prakse. U ovakvim uslovima, nije iznenađujuće što propisivanje, odnosno popunjavanje radnih mjesta u javnim preduzećima ne služi interesima poslovanja ili snabdijevanja. Praksa čestih izmjena/dopuna pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ukazuje na ovakve trendove. *Analizirajući Pravilnike o sistematizaciji radnih mjesta u JP Radio televizija Republike Srpske koji su bili na snazi od 2011.g. do 2019.g., pravni savjetnici TI BiH ustanovili su da su za 8 godina, pravilnici mijenjani i dopunjavani čak 64 puta. Izmjene Pravilnika o sistematizaciji uglavnom su se odnosile na promjene broja izvršilaca, restrukturiranje i formiranje redakcija i drugih odjeljenja, uvođenje novih radnih mjesta i mijenjanje uslova u pogledu stručne spreme i radnog iskustva radnika. U ovom javnom preduzeću dolazilo je i do kadrovskih promjena u smislu da su nakon usvojenih izmjena sistematizacije sa određenih radnih pozicija smjenjivane osobe sa višom stručnom spremom i dužim radnim iskustvom, a na njihova mjesta postavljane su osobe sa nižom stručnom spremom i kraćim radnim iskustvom.*<sup>63</sup>

Opisane prakse predstavljaju očigledan primjer mimikrije propisa i procesa, odnosno nastojanja da se da legitimitet negativnim praksama. Sve navedeno dovodi do situacije da su pozicije u javnim preduzećima izuzetno privlačan plijen za nosioce političkih funkcija, koji oni izdašno i veoma lako koriste za nagrađivanje biračkog tijela ili sticanje lične koristi. O diskriminaciji pri zapošljavanju u javna preduzeća više puta se, u svojim godišnjim izvještajima, oglašavala i Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH.<sup>64</sup>

## Zaključak

Način funkcionisanja političkih partija u BiH, zajedno sa nedovoljno razvijenim ili nepostojećim vlasničkim politikama, politikama odgovornosti i kontrole, te politikama upravljanja ljudskim resursima u javnim preduzećima u BiH čine ova preduzeća izuzetno ranjivim na partikularne interese političkih lidera i/ili neformalnih grupa unutar političkih partija.

Kada je u pitanju zapošljavanje u javnim preduzećima, politički, bez jasnih i provjerljivih kriterijuma postavljeni menadžmenti, gotovo nesputani obavezama da osiguraju transparentne i na stvarno utvrđenim kompetencijama provedene procedure zapošljavanja, veoma lako mogu nagraditi sopstvenu izbornu bazu tako što će obezbijediti radna mjesta u ovim preduzećima. Kratkoročno, i bez provođenja javnih konkursa, imenovani vršioци dužnosti u organima upravljanja javnih preduzeća posebno su izloženi ovakvim praksama. Imajući u vidu koliko su javna preduzeća značajna za BiH ekonomiju, te bolje uslove rada u javnim preduzećima u odnosu na još uvijek nerazvijen privatni sektor, nije iznenađujuće da su ova radna mjesta veoma tražena.

Ovakve prakse predstavljaju okvir koji je veoma teško razbiti, pogotovo u uslovima nedovoljne tražnje za promjenama od strane građana, odnosno birača. Pored unapređenja politika dakle, aktivnije zagovaranje i podizanja svijesti o ovom problemu svakako su neophodni.

Dublju posljedicu opisanog stanja svakako predstavlja i to što je integritet ovako postavljenog menadžmenta i ovako zaposlenih od samog početka veoma ugrožen. Teško je očekivati da mehanizmi

---

<sup>63</sup> Iz Godišnjeg izvještaja Centra za pružanje pravne pomoći Transparency International BiH (ALAC),

<sup>64</sup> Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH <https://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS>



integriteta u javnim preduzećima uopšte zažive ukoliko su svi akteri svjesni na koji način se dolazi u javna preduzeća. Lojalnost u ovom slučaju igra veliku ulogu i svakako potiskuje sve ostale podsticaje.

## Preporuke

Problem upravljanja javnim preduzećima u BiH je veoma kompleksan, te svoje izvorište, osim u slabim vlasničkim politikama vezanim za javna preduzeća, ima i u načinu na koji se odvija cjelokupan politički život u BiH, te na koji političke partije funkcionišu. Imajući u vidu ograničenost ove analize, date preporuke se ne odnose na ova, kompleksna i neizvjesna pitanja, već su fokusirane na odgovarajuće propise u oblasti zapošljavanja u javnim preduzećima i to u pravcu propisivanja transparentnog javnog konkursa, sa obrazloženim i provjerivim rezultatima rangiranja, kao opšteobaveznog načina zapošljavanja.

### Preporuke:

1. Unaprijediti regulatorni okvir izbora i imenovanja menadžmenta javnih preduzeća kroz obavezu definisanja jasnih uslova i mjerivih kriterijuma za imenovanje kandidata, obavezu pisanog verifikovanja provjere kompetencija kandidata, uspostavljanje nadzora, te uspostavljanje mogućnosti nezavisne provjere odluka o imenovanjima;
2. Precizno regulisati u kojim uslovima se mogu imenovati vršioци dužnosti u menadžmentu javnih preduzeća, uz striktna ograničenja trajanja mandata, te broja mogućih uzastopnih imenovanja u ovom statusu;
3. Unaprijediti regulativu sprečavanja sukoba interesa prilikom imenovanja menadžmenta javnih preduzeća, u pravcu depolitizacije ovih funkcija, te propisati i formirati registre javnih funkcija na svim upravnim nivoima;
4. Unaprijediti regulatorni okvir zapošljavanja u javnim preduzećima odredbama o obaveznom provođenju javnih konkursa za sva radna mjesta u tim preduzećima, na svim upravnim nivoima u BiH;
5. Podzakonskim aktima utvrditi detaljne procedure provjere, jasne i mjerive kriterijume vrednovanja kandidata, te pisano verifikovanje provjere kompetencija kandidata;
6. Podzakonskim aktima definisati jasne odredbe o nadzoru nad zapošljavanjem u javnim preduzećima, sa precizno definisanim zaduženjima organa preduzeća (npr, nadzorni odbor ili odbor za reviziju), te linijskih ministarstava (ili centralnih jedinica za nadzor nad javnim preduzećima);
7. Propisati adekvatne kaznene odredbe za odgovorna lica u javnim preduzećima za utvrđene prekršaje vezane za procedure zapošljavanja;
8. Urediti pravo na žalbu za sve kandidate koji nisu zadovoljni rezultatima ocjenjivanja, odnosno odlukama;

9. Obavezati javna preduzeća da pravilnike o radu/organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta objavljuju na svojim internet stranicama, u okviru ukupnog povećanja transparentnosti rada javnih preduzeća;
10. Izbornim zakonom BiH propisati striktna ograničenja u pogledu zapošljavanja u javna preduzeća u periodima neposredno prije i nakon održavanja izbora, s izuzecima neophodnim za nesmetano poslovanje javnih preduzeća;
11. Izmjenama i dopunama relevantnih propisa o sukobu interesa na različitim upravnim nivoima u BiH obuhvatiti nadzorne odbore i uprave javnih preduzeća u dijelu koji se odnosi na sukob interesa prilikom zapošljavanja;
12. Pružati podršku javnim preduzećima u oblasti upravljanja ljudskim resursima, s ciljem unapređenja ove funkcije iz administrativno-pravne u poslovnu/razvojnu funkciju preduzeća.