

POLICY LAB

FOR GOOD GOVERNANCE



POBOLJŠANJE PRAKSI ZAPOSŁJAVANJA STRANIH RADNIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Nejira Pašić

Poboljšanje praksi zapošljavanja stranih radnika u Bosni i Hercegovini

© Transparency International u Bosni i Hercegovini

www.ti-bih.org

Ovaj dokument nastao je u sklopu „Policy Lab For Good Governance“ inicijative koju sprovodi Transparency International u Bosni i Hercegovini uz podršku Švedske i Danske. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom dokumentu izražavaju stavove autora i ne moraju se nužno slagati sa stavovima Transparency International, Švedske ili Danske.



Sažetak.....	4
Uvod: Nedostatak radne snage i potreba za stranim radnicima u Bosni i Hercegovini	4
Šta se uzima u obzir prilikom pokušaja privlačenja radnih migranata?	5
Šta BiH trenutno radi i šta trebate učiniti da biste radili u BiH?	5
1. Metodologija	7
1.1. Analiza pravnog okvira	7
1.2. Anketa sa poslodavcima	7
1.3. Polustrukturirani intervjui	8
2. Pravni okvir i trendovi	9
2.1. Pravni okvir za zapošljavanje stranaca u BiH	9
2.1.1. Privremene boravišne dozvole	11
2.1.2. Sezonski radnici.....	11
2.2. Trendovi u izdavanju radnih dozvola: sektori, zemlje porijekla i brojke	12
3. Stavovi poslodavaca i ključni izazovi u praksi	15
3.1. Birokratija je strukturno nefunkcionalna	15
3.2. Pravni okvir je nejasan i kontradiktoran	16
3.3. Privatne agencije za zapošljavanje u ključne, ali problematične.....	17
3.4. Kvote i test tržišta rada su neadekvatni	18
3.5. Integracija radnika se trenutno oslanja na poslodavce i agencije	18
3.6. BiH rizikuje da ostane tranzitna stanica za EU	19
4. Preporuke	21
Bibliografija	25

Sažetak

Bosna i Hercegovina suočava se s ozbiljnim manjkom radne snage u građevinarstvu, ugostiteljstvu i turizmu. Poslodavci su spremni zapošljavati strane radnike, ali proces je dugo bio obilježen sporim i složenim procedurama, dvostrukim sistemom dozvola, neadekvatnim kvotama i ograničenjima za sezone radnike. Administrativna fragmentacija i pravna neusklađenost otvarale su prostor za koruptivne prakse i smanjivale povjerenje. Anketa sa 64 poslodavca i intervjui s ključnim akterima pokazuju da je interes za strance visok, ali da spora birokratija i netransparentnost koče zapošljavanje. Novi operativni protokol usvojen u avgustu 2025. donio je važne pomake – omogućio je radnicima da počnu rad odmah po dolasku i produžio boravak sezonskih radnika do sedam mjeseci. Ipak, to je samo djelimično rješenje; potrebne su dublje reforme. Preporuke uključuju uvođenje jedinstvene radno-boravišne dozvole kako bi se eliminisala dvostruka procedura i spriječio rad na crno, te povezivanje kvota sa listama deficitnih zanimanja i njihovo fleksibilno prilagođavanje tržištu rada. Posebno je važno urediti privatne agencije kroz licenciranje i nadzor, jer nelicencirani posrednici i dalje stvaraju nesigurnost i rizik od zloupotreba. Digitalizacija i uspostava centralnog registra radnih dozvola nužni su za transparentnost i kraće rokove. Uz to, bilateralni sporazumi s državama porijekla radnika i razvoj programa integracije – od jezičkih kurseva do besplatne pravne pomoći – ključni su za zadržavanje radnika i smanjenje fluktuacije. Bez ovih mjera BiH ostaje tranzitna stanica, dok sa njima može postati sigurna destinacija za strane radnike i pouzdan partner za poslodavce.

Uvod: Nedostatak radne snage i potreba za stranim radnicima u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina suočava se s rastućim nedostatkom radne snage u ključnim sektorima privrede, posebno u građevinarstvu i turizmu. Emigracija domaće radne snage, demografski trendovi i specifični zahtjevi tržišta rada stvorili su značajan jaz između ponude i potražnje za radnicima u ovim oblastima (World Bank, 2023). Sektori poput građevinarstva, turizma i uslužnih djelatnosti bilježe najznačajniji manjak radne snage u državi već godinama (BiH Migration Profile, 2022). Podaci pokazuju kontinuiran rast izdavanja radnih dozvola stranim državljanima: sa 2.775 dozvola u 2021. godini na 5.798 u 2024. godini, što predstavlja povećanje od više od 100% (ARZ BiH, 2025). Najveći broj dozvola izdaje se upravo za sektore građevinarstva (22,5%) i ugostiteljstva (9,8%), što potvrđuje akutnu potrebu za stranim radnicima u ovim oblastima. Pet vodećih zemalja porijekla radnika u 2024. bile su Turska (785), Nepal (757), Srbija (692), Indija (660) i Bangladeš (486) (ARZ BiH, 2025). Međutim, postojeći sistem zapošljavanja stranih radnika karakterišu složene administrativne procedure, fragmentisane nadležnosti između različitih nivoa vlasti i nedostatak transparentnosti u procesima izdavanja dozvola. Ovi izazovi ne samo što usporavaju zapošljavanje potrebne radne snage, već stvaraju i prostor za diskreciono odlučivanje i potencijalne netransparentne prakse (Čičić, 2019; European Commission, 2022).

Ova analiza javnih politika usmjerena je na identifikaciju ključnih prepreka u postojećem pravnom i administrativnom okviru za zapošljavanje stranih radnika, s posebnim naglaskom na sektore

građevinarstva i turizma. Cilj je razvoj preporuka za povećanje transparentnosti, efikasnosti i predvidljivosti procesa, kako bi se omogućila brža i zakonitija opskrba deficitarnih sektora potrebnom radnom snagom.

Šta se uzima u obzir prilikom pokušaja privlačenja radnih migranata?

Privlačenje radnih migranata u Bosnu i Hercegovinu zahtijeva uzimanje u obzir ekonomskih, pravnih i socijalnih faktora. Ekonomsku dimenziju čine dostupne radne prilike i uslovi na tržištu rada. Sektori poput građevinarstva, turizma i uslužnih djelatnosti bilježe najznačajniji manjak radne snage u državi već godinama (BiH Migration Profile, 2022). Iako postoji već duže vrijeme konkretna potreba za radnicima, administrativni i pravni faktori često ograničavaju stvarnu dostupnost radne snage, između ostalog, zbog nepreciznog sistema evidencije. U BiH ne postoji jedinstven mehanizam za praćenje stvarnog zapošljavanja. Zavod za zapošljavanje bilježi registrovane korisnike naknada za nezaposlene, što ne odražava stvarnu nezaposlenost i uključuje osobe koje rade u inostranstvu, u sivoj ekonomiji ili bez stalnog ugovora (Federal Employment Agency, n.d.; European Commission, 2022). Ova statistička praznina otežava dokazivanje nedostatka domaće radne snage, što je uvjet za zapošljavanje stranaca, i predstavlja prvi izazov u transparentnosti procesa (Hadžić, 2022).

Socijalni i pravni faktori uključuju imigracione politike, prava radnih migranata i kulturne aspekte. Strani radnici u BiH imaju zakonska prava koja uključuju plate, radne uslove i standarde sigurnosti i zdravlja, u skladu sa zakonima o radu FBiH, RS i Brčko distrikta (Sl. novine FBiH, 2022; Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, 2022; Sl. glasnik RS, 2024). Ključni princip je zabrana diskriminacije po osnovu rase, nacionalnosti, spola ili drugih karakteristika. Radni migranti, kao i svi radnici u BiH imaju pravo na pisane ugovore koji preciziraju radno vrijeme, plaće i obaveze, kao i pristup pravnim mehanizmima za rješavanje sporova i socijalnim i zdravstvenim beneficijama, pod uslovom da imaju polutrajne ugovore o radu (Radić, 2020). Ovakve sheme u BiH postoje i implementiraju se u velikoj mjeri, što je odličan pokazatelj pozitivnog trenda u strategijama privlačenja stranih radnika.

Međutim, imigracione politike BiH strogo regulišu proces izdavanja radnih dozvola, uključujući obaveze poslodavaca i zaposlenika. Iako sistem pruža zakonsku zaštitu, njegova rigidnost i administrativna složenost predstavljaju značajne prepreke za dolazak stranih radnika, što će biti detaljnije obrađeno u narednim dijelovima.

Šta BiH trenutno radi i šta trebate učiniti da biste radili u BiH?

Administrativna kompleksnost Bosne i Hercegovine proizlazi iz njenog višeslojnog sistema upravljanja, koji je dizajniran da uravnoteži interese različitih etničkih zajednica (Čičić, 2019). Ova struktura često dovodi do birokratskih prepreka i izazova u efikasnoj implementaciji politika, uključujući i imigracione propise. Zapošljavanje stranih radnika u BiH regulisano je kombinacijom zakona na državnom i entitetskom nivou, koji osiguravaju legalno zapošljavanje i zaštitu prava radnika. Poslodavci moraju razumjeti institucije, pojmove, zakone, regulative i procedure koje uređuju proces zapošljavanja

stranaca. Prema Zakonu o strancima BiH (2015, član 47), postoje četiri vrste boravka: vizni, bezvizni, privremeni i stalni. Vizni boravak odnosi se na period naveden u vizi, dok bezvizni boravak pokriva strance iz zemalja sa bezviznim režimom (član 21). Privremeni boravak traje do jedne godine i može se odobriti strancu sa ili bez radne dozvole, dok stalni boravak omogućava boravak na neodređeno vrijeme (članovi 48–49). Strani državljanin koji želi raditi u BiH mora imati radnu dozvolu izdanu od nadležnog organa za zapošljavanje stranaca u Federaciji BiH, Republici Srpskoj ili Brčko Distriktu, u skladu sa Zakonom o strancima i drugim relevantnim propisima. Za određene vrste poslova radna dozvola nije potrebna, ukoliko to predviđaju zakonske odredbe ili međunarodni ugovori na koje je BiH potpisnica (član 62, Zakon o strancima, 2015).

Do avgusta 2025. godine ovakva zakonska rješenja pratila je složena administrativna procedura, u kojoj je strani radnik mogao početi sa radom tek nakon izdavanja radne dozvole i naknadnog odobrenja privremenog boravka, što je često vodilo do višemjesečnih kašnjenja i pravne nesigurnosti. Međutim, u septembru 2025. uveden je operativni protokol koji je znatno pojednostavio i ubrzao postupak. Novi okvir zadržava tri osnovne faze – priznavanje kvalifikacija kroz nostrifikaciju diplome ili sertifikata, izdavanje radne dozvole i odobrenje privremenog boravka – ali omogućava da strani radnici počnu raditi odmah po dolasku u BiH, dok je procedura izdavanja dozvola u toku. Time je uklonjen period neaktivnosti i nesigurnosti koji je ranije postojao, smanjen prostor za rad na crno i povećana transparentnost cijelog procesa, kako za poslodavce, tako i za same radnike. O važnosti ove teme govori i činjenica da je došlo do brzih i sveobuhvatnih promjena u zakonodavnom okviru, što ukazuje na to da je riječ o krucijalnom pitanju za savremeno tržište rada, te da se paralelno radi na smanjenju prostora za koruptivne prakse i zloupotrebe sistema i radnika. Iako je posljednja izmjena protokola poboljšala proces i adresirala pojedine prepreke, podaci iz ankete i intervjua pokazuju da i dalje postoji prostor za unapređenje. Važno je napomenuti da su ankete i intervjui provedeni prije javne objave izmjena u avgustu 2025. godine, te da su pojedini problemi koje su poslodavci isticali upravo ciljano obuhvaćeni ovim reformama.

1. Metodologija

Ova analiza koristi pristup mješovitih metoda, kombinujući pravnu analizu, strukturisanu anketu sa poslodavcima i polustrukturisane intervju sa ključnim institucionalnim i privatnim akterima. Dizajn istraživanja bio je vođen ciljem da se ispita na koji način pravni i administrativni okviri utiču na zapošljavanje stranih radnika u BiH, s posebnim naglaskom na transparentnost, birokratske neučinkovitosti i potencijal za korupciju.

1.1. Analiza pravnog okvira

Pravni segment istraživanja bio je usmjeren na identifikaciju normativnih i proceduralnih prepreka u postojećem sistemu zapošljavanja stranih radnika u Bosni i Hercegovini, uključujući Federaciju BiH, Republiku Srpsku i Brčko distrikt. Analizirani su relevantni zakoni, podzakonski akti i administrativne procedure, s ciljem da se prepoznaju oblasti neefikasnosti, pravne nejasnoće i fragmentisano upravljanje koje otežavaju provedbu i otvaraju prostor za diskreciono odlučivanje. Takvi faktori direktno utiču na transparentnost i povećavaju rizik od koruptivnih praksi.

Posebna pažnja posvećena je tačkama u proceduri koje usporavaju ili komplikuju zapošljavanje stranaca, a koje bi se mogle unaprijediti reformom ili standardizacijom postupaka. Ova analiza pruža osnovu za razmatranje prve policy opcije – zadržavanje postojećeg sistema uz postupna poboljšanja– te predstavlja referentnu tačku za procjenu alternativnih reformskih modela.

1.2. Anketa sa poslodavcima

Kako bi se prikupile perspektive poslodavaca, provedena je anketa među 64 kompanije iz sektora građevinarstva i ugostiteljstva u Bosni i Hercegovini u periodu od marta do aprila 2025. Ovi sektori su odabrani zbog izraženog nedostatka radne snage, što ih čini najrelevantnijim za razmatranje zapošljavanja stranih radnika. Uzorak je uključivao firme različitih veličina i lokacija, čime su obuhvaćena i urbana i ruralna područja. Upitnik je sadržavao pitanja o postojećim i prethodnim praksama zapošljavanja stranaca, spremnosti poslodavaca da ih angažuju u budućnosti, percepcijama pravnih, jezičkih i kulturnih prepreka, ulozi države u podršci poslodavcima, kao i transparentnosti rada privatnih agencija za zapošljavanje. Odgovori su prikupljeni kroz zatvorena pitanja i Likert skale.

Anketa je bila usmjerena na tri ključna pitanja:

2. Koji faktori utiču na spremnost poslodavaca da zaposle strane radnike?
3. Na koji način percepcija pravnih i kulturnih prepreka oblikuje njihovu odluku?
4. Koje su dominantne percepcije poslodavaca o integraciji stranih radnika i ulozi privatnih agencija?

Rezultati su analizirani kombinacijom deskriptivne statistike i testiranja odnosa među varijablama, što je omogućilo identifikaciju trendova i ključnih prepreka u transparentnosti procesa.

1.3. Polustruktuisani intervjui

Kvalitativna komponenta istraživanja obuhvatila je šest polustrukturisanih intervjua sa ključnim akterima uključenim u procese zapošljavanja stranih radnika, koji su sprovedeni nakon anketa, u periodu od maja do jula 2025. Uzorkovanje za intervjue bilo je namjerno i osmišljeno tako da obuhvati različite relevantne perspektive. Uključene su dvije kategorije ispitanika. Prvu grupu činila su četiri intervjua sa kompanijama koje trenutno zapošljavaju strane radnike. Drugu grupu su činili predstavnici agencija za zapošljavanje- iz javne sfere zamjenika direktora Federalnog zavoda za zapošljavanje, a sa druge predstavnicu jedne od najvećih privatnih agencija za zapošljavanje stranih radnika. Cilj ovih intervjua bio je da se prikupe uvidi u izazove koji proizilaze iz svakodnevne prakse, posebno u vezi sa birokratskim i pravnim procedurama, te da se razumiju stavovi relevantnih aktera o potencijalima za unapređenje i reformu sistema, kako i načini na koji se može smanjiti potencijal korupcije u samom procesu.

Posebna pažnja posvećena je temama:

- birokratska neučinkovitost;
- pravna neizvjesnost;
- ograničena odgovornost i reaktivnost institucija;
- prisustvo ili percepcija rizika od korupcije;
- i uloga privatnih agencija za zapošljavanje.

Učesnici su također davali prijedloge i isticali pozitivne i negativne aspekte postojećeg okvira zapošljavanja. Identifikovane teme su grupisane i interpretirane u direktnoj vezi s istraživačkim pitanjima, naročito onima koja se odnose na transparentnost procedura, ulogu digitalizacije i moguće mehanizme nadzora. Rezultati analize intervjua su zatim triangulirani s rezultatima pravne analize i anketnih podataka kako bi se uspostavila što potpunija i pouzdanija empirijska osnova.

Ovaj pristup omogućio je da se, pored tehničkih i proceduralnih prepreka, identifikuju i obrasci koji ukazuju na ranjivosti sistema u pogledu integriteta i potencijalnih koruptivnih praksi. Praćenje i analiza percepcija o prisustvu neformalnih mehanizama, diskrecionih odluka i selektivne efikasnosti institucija uključeni su kao dio metodološkog okvira. Time je omogućeno da se korupcija ne posmatra isključivo kao izdvojena pojava, nego kao sistemski rizik koji proizlazi iz neujednačenosti propisa, složenih procedura i ograničene institucionalne odgovornosti. Ovakav pristup je u skladu s nalazima Transparency Internationala (2023), prema kojima administrativna složenost i nedostatak digitalnog praćenja u zemljama Zapadnog Balkana povećavaju rizik od diskrecionog odlučivanja i zloupotreba (p. 7).

2. Pravni okvir i trendovi

2.1. Pravni okvir za zapošljavanje stranaca u BiH

U ovom dijelu teksta predstavljen je okvir kojim su se poslodavci vodili do avgusta 2025. godine i na osnovu kojeg su bili ispitivani u anketama i intervjuima. Postupci zapošljavanja stranih radnika u Bosni i Hercegovini razlikovali su se prema vrsti posla i prirodi radne dozvole. Svaki poslodavac prije zapošljavanja stranog državljanina bio je dužan dostaviti niz dokumenata u svrhu izdavanja radne dozvole ili pokretanja postupka njenog izdavanja. Ti dokumenti obuhvatali su lične podatke radnika, podatke o važećim putnim dokumentima, informacije o radnom mjestu i uvjetima rada, izvod iz relevantnog registra nadležnog suda o registraciji poslodavca ili uvjerenje o prebivalištu ukoliko je poslodavac bio fizičko lice, dokaz o solventnosti poslodavca putem bankovnog računa, dokaz o podmirenim poreznim i doprinosnim obavezama za sve zaposlene, uključujući i strane radnike u slučaju produženja radne dozvole, te objašnjenje opravdanosti zapošljavanja stranog radnika u skladu sa Zakonom o strancima („Službeni glasnik BiH“, br. 88/15 i 34/21), član 66. Radne dozvole izdavao je nadležni organ za zapošljavanje stranaca u Federaciji BiH, Republici Srpskoj ili Brčko Distriktu, zavisno o sjedištu poslodavca (član 63.1). Dozvole su se mogle izdati u okviru godišnje kvote ili kao radne dozvole koje se nisu računale u kvotu (član 64 i 65). Kvota radnih dozvola predstavljala je broj dozvola koje se mogle izdati u jednoj godini za strane radnike određenih zanimanja ili sezone aktivnosti. Prijedlog kvote sastavljalo je Ministarstvo civilnih poslova na osnovu potreba nadležnih zavoda za zapošljavanje entiteta i Brčko Distrikta, a konačnu odluku donosilo je Vijeće ministara. Kvote su uključivale i sezonske radnike, koji su mogli raditi od 90 do 180 dana godišnje.

Radne dozvole određene kvotom prvenstveno su se izdavale za produženje već izdatih dozvola, a potom za novo zapošljavanje, pri čemu su prioritet imali stranci koji su već imali odobren privremeni boravak u BiH na osnovu spajanja porodice (član 64, stav 5). Iako je kvotni sistem imao jasne ciljeve u regulaciji broja stranih radnika, u praksi su se često pojavljivali problemi. Kvote nisu pratile stvarne potrebe sektora s deficitom radne snage, poput građevinarstva i ugostiteljstva, dok su administrativni procesi trajno produžavali vrijeme obrade i otežavali pravovremenu popunjenost kvota (Akšamija, 2025). Poseban izazov predstavljao je test tržišta rada koji je morao prethoditi svakoj potražnji za radnikom, što je dodatno usporavalo proces, čineći fiksne kvote često neprimjenjivim u realnom vremenu. Još jedna ključna problematična stavka ovog člana Zakona bio je period sezonskog rada koji je bio definisan od 90 do 180 dana. To je u praksi predstavljalo veliku prepreku, jer, kako su navodili poslodavci, sezonski radnici mogli su boraviti u zemlji 90–180 dana, ali ne i raditi, što je u realnosti značilo da im je rad u BiH bio dodatno skraćen (ibid). Zakon o strancima također je predviđao izuzetke od kvote (član 65), uključujući visoko kvalifikovane migrante, strance čiji je rad bio zasnovan na međunarodnom sporazumu, osobe koje su obavljale ključne poslove u firmama, nastavnike, profesore i akademske radnike, profesionalne sportiste, osobe iz dijaspeore koje su se odrekle državljanstva BiH, te članove porodica sa stalnim boravkom, što je bilo standard u većini zemalja Evrope. Međutim, za razliku od zemalja EU, ovi izuzeci rijetko su odgovarali realnim deficitima radne snage u sektorima koji su najviše patili od nedostatka radnika, što je ukazivalo na nesrazmjer između pravnog okvira i tržišnih potreba. Pravni okvir, iako detaljno definisan, pokazivao je slabosti u

implementaciji, neusklađenost sa tržištem rada, složene administrativne zahtjeve i fragmentisane nadležnosti između državnog, entitetskog i nivoa Brčko Distrikta. To je stvaralo prostor za diskreciono odlučivanje službenika, što je povećavalo rizik od netransparentnosti i administrativnih prepreka.

Proces zapošljavanja do avgusta 2025 bio je težak i neusklađen s realnim potrebama tržišta, te se intenzivno lobiralo od strane poslodavaca i organizacija za zapošljavanje kako bi se on pojednostavio. Kao rezultat tog pritiska, krajem avgusta 2025. usvojen je novi operativni protokol, koji je značajno poboljšao prethodni okvir (Talent Connect Hub, 2025). Protokol jasno definiše tri ključne faze – nostrifikaciju obrazovne isprave, izdavanje radne dozvole i postupak odobravanja privremenog boravka – ali, za razliku od ranijeg sistema, omogućava da strani radnici započnu s radom odmah po dolasku u Bosnu i Hercegovinu, dok se procedura izdavanja dozvola provodi paralelno. Time je uklonjena najspornija tačka prethodnog režima, kada su strani radnici boravili u zemlji, ali nisu imali pravo na rad do okončanja svih postupaka. Novi protokol je dodatno pojednostavio komunikaciju uvođenjem ovlaštenog lica poslodavca, koje koordinira sa zavodima za zapošljavanje, Ministarstvom vanjskih poslova i Službom za strance, čime se smanjuje fragmentacija i ubrzava procedura. Posebno značajno je što je ovim izmjenama omogućeno da sezonski radnici zaista mogu ispuniti potrebe poslodavaca u punom trajanju sezone, jer više nema višemjesečnih kašnjenja i neiskorištenih perioda boravka. Na ovaj način sistem je postao transparentniji, pravno sigurniji i funkcionalniji, iako nalazi iz anketa i intervju sprovedenih prije javne objave protokola ukazuju da u praksi i dalje postoji prostor za unapređenje.

Upravo u toj međupovezanosti između formalnih propisa i njihove svakodnevne primjene leži i dimenzija integriteta sistema. Iako je pravni okvir u posljednjim izmjenama unaprijeđen, njegova složenost i fragmentiranost i dalje nose rizike u pogledu transparentnosti i koruptivnih praksi. Nepredvidivi postupci, različita tumačenja propisa i kantonalne razlike otvaraju prostor za diskreciono odlučivanje i selektivnu efikasnost, gdje ishod često zavisi od ličnih veza, a ne od jasno utvrđenih kriterija. Transparency International (2023) u svojoj regionalnoj analizi ističe da „administrativna složenost, preklapanje nadležnosti i nedostatak digitalnog praćenja sistema na Zapadnom Balkanu stvaraju prilike za diskreciono odlučivanje i koruptijske rizike na svim nivoima“ (p. 7).

Ova konstatacija posebno se odnosi na kontekste poput Bosne i Hercegovine, gdje složena institucionalna struktura i neujednačeni propisi među entitetima i kantonima povećavaju rizik od subjektivnih odluka, neujednačene primjene zakona i neformalnog posredovanja. Nedostatak jedinstvenog digitalnog sistema praćenja dozvola i centralne evidencije zahtjeva znači da se veliki dio procesa i dalje odvija kroz direktne kontakte između službenika i poslodavaca, što stvara prostor za netransparentne odluke. U tom smislu, nalazi Transparency Internationala mogu se razumjeti kao upozorenje na sistemsku ranjivost, da administrativna složenost bez transparentnih mehanizama praćenja stvara uslove za koruptivne obrasce čak i u reformisanim sistemima. U kontekstu Bosne i Hercegovine, jačanje institucionalnog integriteta kroz digitalizaciju procedura, javno dostupne kvote i jasno definirane rokove odlučivanja mora biti sastavni dio reforme zapošljavanja stranih radnika, jer efikasnost i transparentnost nemaju puni smisao bez otpornosti sistema na zloupotrebe.

2.1.1. Privremene boravišne dozvole

Do avgusta 2025. godine strani radnik nije mogao započeti rad u BiH prije izdavanja dozvole za privremeni boravak, osim ako zakon nije propisivao drugačije (Zakon o strancima, 2015, član 67). Privremeni boravak odobravao se isključivo na osnovu prethodno izdate radne dozvole, važio je do jedne godine i prestajao važiti po prestanku ili poništenju radne dozvole (član 68). U praksi je to značilo da su strani radnici morali čekati završetak cijelog postupka prije nego što bi mogli početi raditi, što je produžavalo proceduru i otvaralo prostor za neregularan rad i zloupotrebe sistema.

Novi operativni protokol iz septembra 2025. promijenio je upravo ovu tačku. Strani radnici sada mogu započeti rad odmah po dolasku u Bosnu i Hercegovinu, dok je proces odobravanja privremenog boravka i dalje obavezan, ali se vodi paralelno sa radnim angažmanom (Talent Connect Hub, 2025). Ova izmjena značajno doprinosi efikasnosti i transparentnosti sistema, jer otklanja višemjesečne periode čekanja, smanjuje prostor za rad na crno i istovremeno jača pravnu sigurnost kako radnika tako i poslodavaca.

2.1.2. Sezonski radnici

Po starom protokolu zapošljavanja, privremeni boravak stranog sezonskog radnika mogao se odobriti isključivo radi obavljanja poslova vezanih za promjene godišnjih doba, i to u okviru ugovora o radu na određeno vrijeme zaključenog direktno između stranca i poslodavca (član 69.1). Poslodavac je bio dužan prijaviti potrebu za sezonskim radnikom nadležnim službama, koje su zatim obavezno prosljeđivale prijavu Agenciji za rad i zapošljavanje BiH. Agencija je činila prijavu dostupnom svim nadležnim organima tokom osam dana, a tek ako se u tom periodu nije prijavio državljanin BiH, stranac je mogao biti zaposlen (član 69.3). Privremeni boravak sezonskih radnika odobravao se na period od 90 do 180 dana unutar 12 mjeseci, uz mogućnost produženja do ukupno šest mjeseci (član 69.4 i 69.5). Ovakva regulacija često nije bila usklađena s realnim trajanjem sezonskih aktivnosti u deficitarnim sektorima poput ugostiteljstva, gdje sezona traje i duže od sedam mjeseci, što je stvaralo nesigurnost i za poslodavce i za radnike. Privremeni boravak se mogao odobriti samo ako je strani radnik ispunjavao dodatne uslove, poput posjedovanja važeće radne dozvole, ugovora o radu ili obavezujuće ponude za sezonski posao s jasno definisanim uslovima rada, dok je poslodavac preuzimao obavezu pokrivanja troškova smještaja, hrane, zdravstvenog osiguranja i povratka (Zakon o strancima, 2015). U praksi se pokazivalo da je najveći problem bio rok za odobravanje boravišne dozvole, koji se često nije mogao ispoštovati zbog dužeg čekanja na radnu dozvolu ili vizu, zavisno od zemlje porijekla radnika (Akšamija, 2025). Takva kašnjenja su dodatno opterećivala poslodavce i radnike, dok je nepoštivanje zakonskih rokova narušavalo legitimnost procesa i otvaralo prostor za netransparentno postupanje.

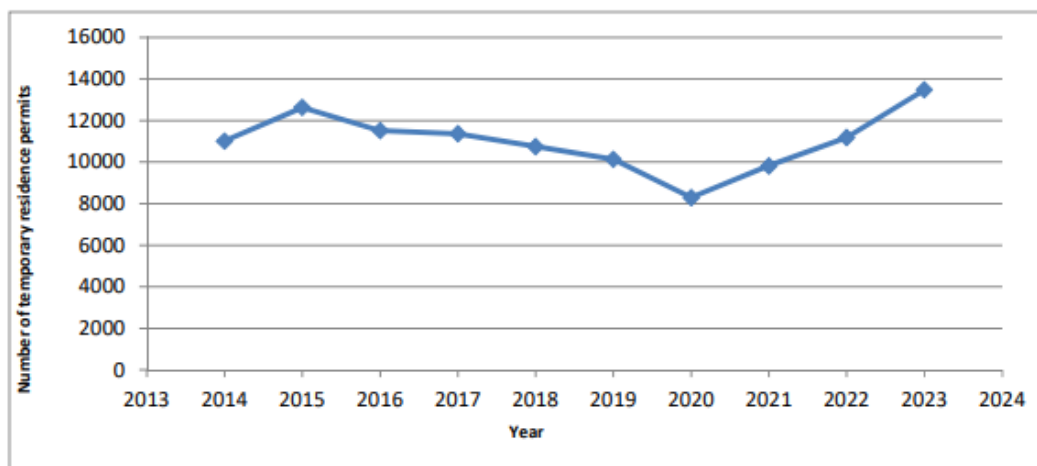
Operativni protokol iz avgusta 2025. godine donio je bitne izmjene u ovoj oblasti. Najznačajnija je bila mogućnost da sezonski radnici odmah po dolasku u Bosnu i Hercegovinu započnu rad, bez čekanja na izdavanje radne dozvole i formalno odobrenje privremenog boravka (Talent Connect Hub, 2025). Na ovaj način uklonjena je jedna od najvećih slabosti prethodnog sistema, jer je ranije dolazilo do

paradoksalne situacije u kojoj su radnici boravili u zemlji, ali nisu imali pravo da rade. Ovim rješenjem sezonski angažmani sada mogu pokriti cjelokupno trajanje turističkih ili poljoprivrednih sezona, čime se povećava predvidivost za poslodavce i osigurava pravovremeno popunjavanje deficitarnih radnih mjesta. Istovremeno je smanjen prostor za rad na crno i zloupotrebe, dok su poslodavci dobili jednostavniji i transparentniji okvir, a radnici sigurnije uslove rada.

Unatoč ovim unapređenjima i određenim olakšicama u sistemu, poslodavci i agencije i dalje ističu postojanje ključnih problema koje je potrebno adresirati u narednim reformama, kako bi se osigurala potpuna funkcionalnost i usklađenost sistema sa potrebama tržišta rada.

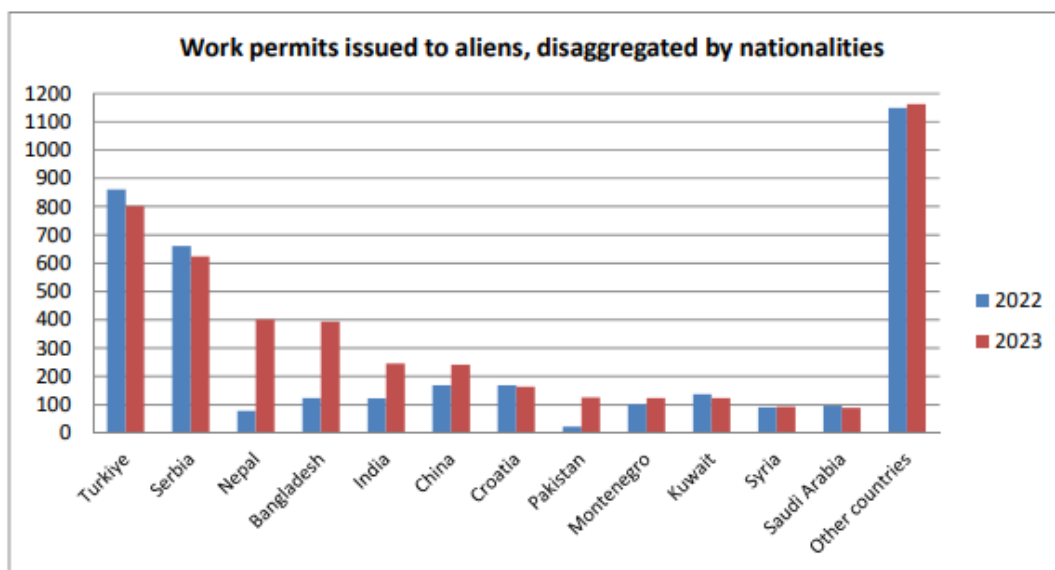
2.2. Trendovi u izdavanju radnih dozvola: sektori, zemlje porijekla i brojke

Između 2013. i 2015. godine bilježi se stabilan rast izdavanja privremenih radnih dozvola, što ukazuje na nadzor nad boravkom stranih državljana. Od 2015. do 2020. evidentan je pad broja dozvola, s najizraženijim padom u 2019–2020. zbog pandemije COVID-19. Trend se mijenja od 2021. godine, s porastom od 18,5% u izdavanju dozvola, koji se nastavlja 2022. (+13,85%) (Migracijski profil BiH, 2022). U 2023. izdato je 4.586, a u 2024. 5.798 važećih dozvola, od čega je 3.422 unutar službene kvote, a 2.376 izvan nje (ARZ BiH, 2025).



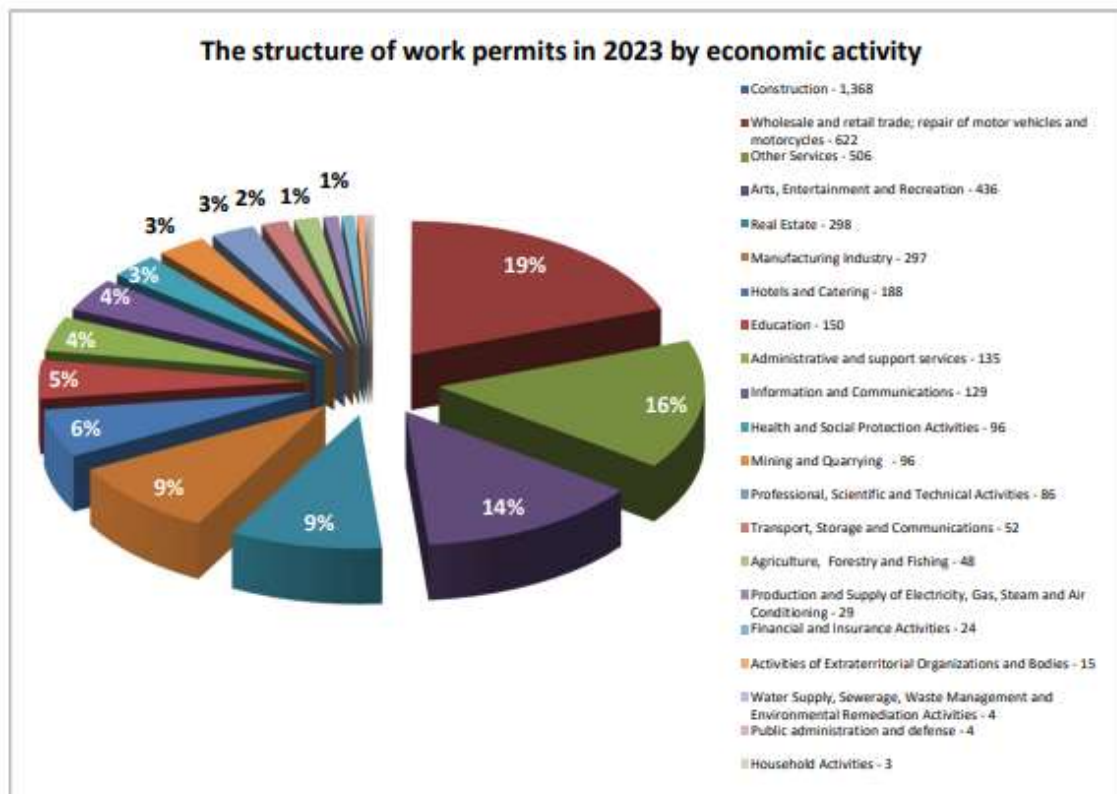
Grafikon 1: Grafički prikaz izdatih privremenih radnih dozvola 2013-2024 (izvor: Migracioni profil BiH 2024)

Najviše dozvola i dalje je izdano za radnike iz Turske, Nepala, Srbije, Indije i Bangladeša, pri čemu su Indija (+168,3%), Nepal (+88,8%) i Kina (+39,4%) zabilježili najbrži rast između 2023. i 2024. godine, dok su Turska, Kuvajt i Sirija zabilježile blagi pad (ARZ BiH, 2025; Migracijski profil BiH, 2022).



Grafikon 2: Grafički prikaz izdatih radnih dozvola za strance, po nacionalnoj pripadnosti (izvor: Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, 2025)

Kao što se može vidjeti iz figure 3, sektorski podaci pokazuju značajne promjene. U 2022. najveći broj radnih dozvola bio je za građevinarstvo (23%), trgovinu (15%), umjetnost (10%), nekretnine (9%) i prerađivačku industriju (8%), što je činilo 79% svih dozvola (Migracijski profil BiH, 2022). U 2023. građevinarstvo je ostalo dominantno, uz trgovinu, proizvodnju i ugostiteljstvo. Do 2024. najviše dozvola izdano je za građevinarstvo (22,5%), prerađivačku industriju (14,6%), ostale usluge (12,3%), ugostiteljstvo (9,8%), trgovinu (9,8%) i umjetnost i zabavu (9,2%) – ovih šest sektora činilo je 78,2% svih važećih dozvola (ARZ BiH, 2025).



Grafikon 3: Struktura radnih dozvola u 2023. Godini (izvor: Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, 2025)

Ovi trendovi jasno pokazuju da Bosna i Hercegovina bilježi kontinuiran rast potražnje za stranim radnicima, posebno u sektorima s izrazitim deficitom domaće radne snage poput građevinarstva, prerađivačke industrije i ugostiteljstva. Istovremeno, rast dolazaka iz različitih zemalja porijekla ukazuje na sve veću raznolikost radne snage i potrebu za efikasnijim upravljanjem migracionim procesima. U tom kontekstu, razumijevanje pravnog okvira koji reguliše rad stranih državljana postaje ključno – od procesa izdavanja privremenih i stalnih boravišnih dozvola, preko radnih dozvola, do administrativnih procedura koje poslodavci moraju pratiti.

3. Stavovi poslodavaca i ključni izazovi u praksi

Percepcije i iskustva poslodavaca predstavljaju ključni izvor uvida u to kako pravni okvir i administrativne procedure funkcionišu u praksi. Dok pravni i institucionalni pregled pokazuje strukturalne slabosti sistema, tek kroz perspektivu poslodavaca postaje jasno kako se te slabosti odražavaju na svakodnevno poslovanje. Nalazi ankete provedene među 64 poslodavca u sektorima građevinarstva i ugostiteljstva, kao i polustrukturiranih intervju s poslodavcima i predstavnicima agencija, ukazuju na kombinaciju spremnosti da se zapošljavaju strani radnici i nezadovoljstva birokratskim i netransparentnim procedurama. Posebno je važno naglasiti da su prikupljeni podaci nastali prije usvajanja novog operativnog protokola iz avgusta 2025. godine, te odražavaju stanje i prepreke koje su u to vrijeme postojale. Ipak, mnogi od uočenih problema ostaju relevantni i nakon izmjena, dok određene preporuke koje su poslodavci isticali sada dobijaju veću težinu upravo u svjetlu novih reformi. Sljedeća analiza sistematizira ove nalaze po tematskim cjelinama kako bi se ukazalo na ključne slabosti, ali i na mogućnosti koje bi trebale biti u fokusu budućih politika zapošljavanja stranih radnika.

3.1. Birokratija je strukturno nefunkcionalna

Iako postoji izražen interes za zapošljavanje stranaca, poslodavci navode niz prepreka, među kojima dominira složenost administrativnih procedura, dužina postupka izdavanja radnih dozvola i neusaglašenost nadležnosti između entitetskih i državnih institucija. Više od polovine ispitanika ocijenilo je da je postupak „suviše spor i neefikasan“ ($p < 0.01$). U odnosu na zakonski okvir, evidentno je da odredbe Zakona o strancima BiH (Službeni glasnik BiH 88/15, 34/21) i Zakona o radu na nivou entiteta ne omogućavaju dovoljno fleksibilan sistem izdavanja radnih dozvola. Ove prepreke značajno umanjuju konkurentnost domaće privrede i dovode do toga da pojedini poslodavci ne mogu ispoštovati ugovorene poslove zbog nedostatka radne snage.

Gotovo svi poslodavci istakli su problem spore i prekomplikovane administracije. Proces izdavanja radnih i boravišnih dozvola traje između 6 i 12 mjeseci (Ećo Suad, Ećo Company, 2025), što je nespojivo sa potrebama sektora gdje su radnici potrebni odmah. Prekomjerna papirologija dodatno usporava proces: „Mi kao firma dovodimo 10 radnika, 10 ovjernih kopija, i tako ukруг.“ (Murtić Nermin, Metropolis Sarajevo, 2025). Razlike u zahtjevima između kantona povećavaju konfuziju i nesigurnost: „U Zenici traže u dva primjerka, a u Sarajevu u jednom.“ (Smailbegović Kanita, lični intervju, 2025). Ograničeni administrativni kapaciteti dodatno otežavaju proceduru: „U općini Ilidža jedan radnik radi sa poslodavcima i on je blokiran.“ (Ećo Suad, Ećo Company, 2025).

3.2. Pravni okvir je nejasan i kontradiktoran

Nalazi predstavljeni u ovom dijelu odnose se na period prije usvajanja operativnog protokola u septembru 2025. godine, ali i dalje ukazuju na ključne nejasnoće i kontradikcije u pravnom okviru koje otežavaju zapošljavanje stranih radnika.

U odnosu na zakonski okvir, evidentno je da odredbe Zakona o strancima BiH (Službeni glasnik BiH 88/15, 34/21) i Zakona o radu na nivou entiteta ne omogućavaju dovoljno fleksibilan sistem izdavanja radnih dozvola. Pravni okvir je kontradiktoran i neusklađen. Postoje dva entitetska zakona o zapošljavanju stranaca, dok su u Federaciji na snazi podzakonski akti koji su stariji od samog zakona (Akšamija Neven, Agencija za zapošljavanje BiH, 2025). To stvara pravne praznine, npr. kod nostrifikacije: „Nostrifikacija uopšte nije propisana nijednim zakonom nego tom procedurom.“ (ibid). Posebno problematična je tzv. „pravna rupa“ u kojoj radnici nisu mogli započeti rad iako su posjedovali vizu i radnu dozvolu: „Stranac ima radnu dozvolu, ima vizu, došao je i ne može da radi.“ (ibid). Ova nelogičnost je bila jedna od ključnih tačaka kritike poslodavaca i agencija, a uklonjena je tek izmjenama uvedenim operativnim protokolom iz avgusta 2025, kojim je omogućeno da radnici započnu rad odmah po dolasku u BiH, dok se administrativni postupci vode paralelno.

Pored toga, ambasade i pojedinci imaju diskreciono pravo odlučivanja: „Jedna osoba može odlučiti da li će radnik doći u BiH na osnovu subjektivnog dojma i par intervju u ambasadi.“ (Smailbegović Kanita, UNIDAD, 2025). Ovakav subjektivizam stvara nesigurnost i obeshrabruje poslodavce, ali ujedno otvara prostor za koruptivne prakse i nejednako postupanje prema različitim akterima. Selektivna efikasnost, gdje se u određenim slučajevima procesi ubrzavaju zahvaljujući političkom ili ekonomskom interesu, dodatno narušava povjerenje u institucije (Akšamija Neven, Agencija za zapošljavanje BiH, 2025).

Rezultati ankete dodatno potvrđuju ove nalaze: samo 20% poslodavaca smatra da su informacije o procedurama i kriterijima za izdavanje radnih dozvola jasne i dostupne ($p < 0.05$). Nedostatak transparentnosti ne samo da otežava planiranje poslovanja, nego i otvara prostor za arbitrarne odluke i potencijalne zloupotrebe. Poslodavci su naglasili da nepostojanje javno dostupnog centralnog registra kvota i izdatih dozvola predstavlja ozbiljan problem, jer stvara nesigurnost i povećava zavisnost od ličnih veza i neformalnih kanala.

U slučaju Bosne i Hercegovine, neujednačena primjena propisa između entiteta i kantona, kao i široka diskreciona ovlaštenja službenika, otvaraju prostor za neformalno posredovanje i arbitrarne odluke. U praksi to znači da pojedini zahtjevi mogu biti obrađeni brže ili sporije u zavisnosti od ličnih veza ili pritiska, što podriva jednakost pristupa i povjerenje u institucije. Stoga su mehanizmi transparentnosti i digitalnog praćenja – poput javnih registara dozvola i rokova obrade – istovremeno instrumenti efikasnosti i ključni alati prevencije korupcije.

3.3. Privatne agencije za zapošljavanje su ključne, ali problematične

Privatne agencije su postale nužan oslonac poslodavcima u procesu zapošljavanja stranih radnika. Njihova efikasnost i iskustvo često su ocijenjeni pozitivno od strane poslodavaca: „Unidad Sarajevo, stvarno sve preporuke za njih... ogromne su beneficije kad poznaju procese bolje od nas.“ (Murtić Nermin, Metropolis Sarajevo, 2025). Predstavnicu agencije UNIDAD naglasila je da se oslanja na radnike iz Indije i Indonezije jer rjeđe napuštaju BiH nelegalnim putem: „Najčešće radimo sa Indijom i Indonezijom jer su najstabilnija radna snaga.“ (Smailbegović Kanita, UNIDAD, 2025). Time privatne agencije ne samo da posreduju, već preuzimaju i dio odgovornosti za stabilnost i integraciju stranih radnika.

Rezultati ankete potvrđuju da su poslodavci svjesni centralne uloge privatnih agencija. Više od 60% ispitanih poslodavaca istaklo je da im je saradnja sa privatnim posrednicima bila ključna za realizaciju procesa zapošljavanja stranih radnika. Međutim, gotovo polovina njih naglasila je zabrinutost zbog neregulisanosti sektora, nedostatka jasnih pravila i rizika od zloupotreba. Ovi rezultati ukazuju da poslodavci vide privatne firme kao nužan, ali nedovoljno uređen mehanizam koji zahtijeva institucionalni nadzor i standardizaciju.

Međutim, sektor ostaje neregulisan i podložan zloupotrebama. Iako Ministarstvo vanjskih poslova BiH ima zvanični registar registrovanih i licenciranih firmi koje se bave isključivo zapošljavanjem i uvozom strane radne snage, problem nastaje zbog velikog broja drugih privatnih organizacija i pojedinaca koji se tim poslom bave nelicencirano i pod različitim djelatnostima. „Ko zna na koji način se dolazi do stranih radnika, ko su oni uopšte i kako se tretiraju“, ističe Kanita Smailbegović iz UNIDAD-a (Smailbegović Kanita, UNIDAD, 2025). Ovaj nedostatak formalnog nadzora povećava nesigurnost i netransparentnost cijelog procesa, budući da se ne može jasno razlikovati profesionalno posredovanje od potencijalno neregularnih praksi.

Na to ukazuje i izjava državnog zvaničnika: „Nismo čak ni uspjeli da utvrdimo koliko ih ima, jer se registruju kao d.o.o... kafići se kod nas registruju da obavljaju pravno savjetovanje.“ (Akšamija Neven, Agencija za zapošljavanje BiH, 2025). Bez jasnog regulatornog okvira i certificiranja, poslodavci su izloženi riziku da koriste usluge neprovjerenih posrednika, dok sami radnici mogu biti dovedeni u BiH kroz neregularne kanale, što ih ostavlja bez zaštite i podložno eksploataciji.

Iz perspektive javnih politika, ovo otvara pitanje pravne sigurnosti i odgovornosti države u nadzoru tržišta posredničkih usluga. Iako postoji formalni registar Ministarstva vanjskih poslova, praksa pokazuje da je on nedovoljno vidljiv i ne sprečava paralelne tokove nelicenciranog posredovanja. To znači da je potrebno jasno zakonski definirati nadležnosti, uvesti obaveznu verifikaciju i javno dostupne podatke o svim licenciranim akterima, kao i sankcije za one koji posluju izvan tog sistema. Tek takve mjere mogu smanjiti nesigurnost, povećati transparentnost i zaštititi radnike od potencijalnih zloupotreba.

Osim ekonomskih i administrativnih izazova, netransparentnost u sektoru privatnog posredovanja stvara i rizike od koruptivnih i klijentelističkih praksi. U odsustvu jasnih regulatornih mehanizama i javno dostupnih informacija o licenciranim agencijama, pojedinci i organizacije mogu neformalno

posredovati u dovođenju radnika, često uz dodatne troškove ili nelegalne provizije. Ovakvi obrasci podrivaju povjerenje u sistem i direktno utiču na reputaciju BiH kao destinacije za strane radnike.

3.4. Kvote i test tržišta rada su neadekvatni

Rezultati ankete među poslodavcima ukazuju da se većina suočava sa ozbiljnim nedostatkom domaće radne snage, što ih usmjerava na razmatranje uvoza stranih radnika. Čak 73% poslodavaca u građevinarstvu i 65% u ugostiteljstvu izjavilo je da su spremni zaposliti radnike iz inostranstva ukoliko ne mogu pronaći domaću radnu snagu, a ovaj nalaz je statistički značajan ($p < 0.05$). Uprkos izraženom interesu poslodavaca, postojeće kvote nisu pratile realne potrebe sektora s deficitom radne snage, dok su složene administrativne procedure dodatno otežavale pravovremeno zapošljavanje (Akšamija, 2025).

Poseban problem predstavljao je test tržišta rada, koji je morao prethoditi svakoj potražnji za radnikom. U praksi se pokazao kao čista formalnost: „Automatski im se niko nikad ne prijavi na te konkurse... ta provjera biroa je samo formalnost.“ (Osmanović Irfan, Adriatic Metals, 2025). Na kontradikciju između kvota i testa tržišta rada ukazao je i državni ekspert: „Ako se sprovodi test tržišta rada za svaku radnu dozvolu šta će im onda kvote.“ (Akšamija Neven, Agencija za zapošljavanje BiH, 2025). Dodatno, u Federaciji BiH u tom periodu čak nije postojala ni odluka o utvrđivanju kvota (ibid).

Nalazi iz intervjua i ankete pokazuju da su rigidne kvote i strogi test tržišta rada činili sistem nefunkcionalnim i nesposobnim da odgovori na potrebe privrede. Više sagovornika je predložilo uvođenje liste deficitnih zanimanja po uzoru na evropske prakse, gdje bi zanimanja s izraženim nedostatkom radne snage bila oslobođena obaveze testa tržišta rada. Također je naglašena potreba za fleksibilnijim kvotama, koje bi se prilagođavale tržišnim potrebama najmanje jednom godišnje, kako bi se smanjili zastoji i omogućila predvidivost za poslodavce.

U konačnici, neučinkovit sistem kvota i testa tržišta rada predstavljao je jednu od najvećih prepreka zapošljavanju stranih radnika. Bez uvođenja liste deficitnih zanimanja i dinamičnih kvota koje prate realne potrebe sektora, BiH rizikuje da ostane neatraktivna destinacija za strane radnike, dok poslodavci nastavljaju trpjeti gubitke zbog nedostatka radne snage.

3.5. Integracija radnika se trenutno oslanja na poslodavce i agencije

Nalazi ankete ukazuju da poslodavci pokazuju otvorenost prema zapošljavanju stranih radnika: preko 70% ispitanih navelo je da bi bili spremni zapošljavati strane radnike ($p < 0.05$). Pritom većina poslodavaca smatra da se strani radnici relativno dobro integrišu u radne kolektive i lokalnu zajednicu, ali da im je potrebna institucionalna podrška u vidu jezičkih kurseva, programa orijentacije i drugih mjera koje bi olakšale prilagođavanje. Poslodavci ističu da bi zakonodavstvo trebalo predvidjeti ovakve mehanizme, čime bi se smanjio otpor lokalnih zajednica i povećala održivost zapošljavanja stranaca. Međutim, BiH formalno nema razrađene politike integracije radnika, niti postoje zvanični centri ili

programi podrške strancima. Nedostatak transparentnih mehanizama u ovoj oblasti povećava rizik od improvizacije i neujednačenih praksi, što može dovesti do problema u prilagođavanju i zaštiti radnika.

Intervjui potvrđuju da je integracija stranih radnika u praksi gotovo u potpunosti prepuštena poslodavcima i privatnim agencijama. Oni osiguravaju smještaj, hranu i osnovnu podršku, ali radnici nemaju nezavisne mehanizme za zaštitu svojih prava. „Trenutno to rade poslodavci i mi kao agencija... ali trebalo bi da postoji organ kome radnici mogu prijaviti kršenja prava.“ (Smailbegović Kanita, UNIDAD, 2025). Predložena je i uspostava besplatne pravne pomoći, koja bi omogućila radnicima da se obrate nezavisnom tijelu u slučaju povrede prava (ibid). Dodatno, istaknuta je i potreba da država osigura sistemske instrumente integracije, uključujući edukacijske centre i programe obuke za radnike: „Država bi morala napraviti neki centar gdje bi se radnici obučavali, da nauče jezik i osnovne stvari prije nego što dođu na posao.“ (Ećo Suad, Ećo Company, 2025).

U međuvremenu, veće kompanije nastoje nadomjestiti institucionalne praznine kroz vlastite interne kapacitete. Neke firme imaju razvijene sektore ljudskih resursa i onboarding procese, poput Adriatic Metals, koji integraciju radnika tretira kao dio interne politike obuke i prijenosa znanja: „Naša ideja je da strani radnici obučavaju domaće radnike.“ (Osmanović Irfan, Adriatic Metals, 2025). Iako takve prakse predstavljaju pozitivan primjer, one nisu dovoljne da zamijene sistemske mjere. Percepcije jezičkih i kulturnih barijera također se razlikuju među sektorima. U ugostiteljstvu poslodavci ističu da je jezik relativno manja prepreka: „Zahtijevamo engleski jezik... naš jezik brzo savladaju osnovne izraze.“ (Murtić Nermin, Metropolis Sarajevo, 2025). Nasuprot tome, iskustva hotela iz Mostara ukazuju na ozbiljnije poteškoće: „Čula sam stvarno da im je problem sa komunikacijom baš velik.“ (Bošnjak Katarina, City Hotel Mostar, 2025).

Ovi nalazi pokazuju da bez uvođenja institucionalnih mehanizama za podršku i zaštitu radnika, integracija ostaje ad hoc i zavisi od dobre volje poslodavaca i agencija. Za dugoročnu održivost zapošljavanja stranaca, neophodno je razviti državne politike integracije, osigurati edukacijske i jezičke centre te uvesti nezavisne mehanizme zaštite prava, što bi značajno povećalo sigurnost radnika i povjerenje poslodavaca.

3.6. BiH rizikuje da ostane tranzitna stanica za EU

Nalazi intervju pokazuju da se Bosna i Hercegovina suočava sa ozbiljnim rizikom da ostane samo tranzitna destinacija za strane radnike. Iako poslodavci ulažu značajne napore da angažuju i integrišu radnike, mnogi od njih BiH vide samo kao prolaznu tačku na putu prema zemljama Evropske unije. „Plaši me da mi postajemo trening centar Hrvatskoj, Ljubljani i Njemačkoj.“ (Ećo Suad, Ećo Company, 2025). U sektoru ugostiteljstva izražen je problem fluktuacije i sezonalnosti, pri čemu poslodavci navode da „nonstop zapošljavaju, ali im uvijek neko nedostaje“ (Bošnjak Katarina, City Hotel Mostar, 2025). U građevinarstvu, problem je još izraženiji: „Sada se ljudi prije otvaranja firme pitaju odakle ću nabaviti radnike pa tek onda pokreću biznis.“ (Osmanović Irfan, Adriatic Metals, 2025). Ovakvi obrasci jasno ukazuju da bez stabilnog sistema zadržavanja, poslodavci ostaju u stalnoj borbi za radnu snagu.

Na međunarodnom planu, BiH se oslanja na ad hoc memorandume sa trećim zemljama, dok jedini funkcionalan bilateralni sporazum trenutno postoji sa Slovenijom (Akšamija Neven, Agencija za zapošljavanje BiH, 2025). Iako ovaj primjer pokazuje da bilateralni okvir može dati rezultate, sistem je u cjelini i dalje previše nesiguran i nestabilan. Nedostatak bilateralnih sporazuma sa zemljama iz kojih radnici dolaze, kao i nepostojanje politika koje bi ih podstakle na dugoročno ostajanje u BiH (npr. putem sigurnog pravnog statusa, spajanja porodica i socijalne zaštite), ostavlja radnike bez motiva da ostanu i grade život u BiH. Ovaj problem dodatno je povezan sa radom privatnih agencija i netransparentnim načinima na koje se strani radnici dovode u BiH. U trenutnom sistemu postoji rizik da radnici, čim dobiju radnu dozvolu u BiH, nastave put prema EU tržištima rada, čime poslodavci ostaju bez potrebne radne snage, a država bez ikakvih koristi od uloženog procesa. Takva praksa otvara i prostor za koruptivne i klijentelističke obrasce, jer nepostojanje jasnih pravila omogućava manipulaciju i zloupotrebe u postupku regrutacije.

Bolje regulisan sistem pronalaska i integracije radnika – kroz licencirane i transparentno nadzirane agencije, uz jače institucionalne mehanizme integracije – mogao bi značajno smanjiti ili čak prevenirati ove probleme. Samo tako BiH može spriječiti da ostane tranzitna stanica i osigurati da strani radnici zaista postanu dio domaćeg tržišta rada na duži rok.

4. Preporuke

Na osnovu analize pravnog okvira, rezultata ankete sa poslodavcima i polustrukturiranih intervju sa ključnim akterima, moguće je identificirati set preporuka koje mogu unaprijediti sistem zapošljavanja stranih radnika u Bosni i Hercegovini. Preporuke se odnose na uklanjanje birokratskih prepreka, jačanje institucionalnog kapaciteta i usklađivanje pravnog okvira sa potrebama tržišta rada. Posebno je važno naglasiti da se unapređenjem procedura ne rješava samo pitanje brzine i efikasnosti, nego i smanjuje prostor za koruptivne prakse i netransparentnost koje su do sada obilježavale proces zapošljavanja stranaca. Time se istovremeno jača pravna sigurnost poslodavaca i radnika, a BiH približava standardima dobrog upravljanja. To znači da se preporuke posmatraju ne samo kao mjere efikasnosti, nego i kao instrumenti jačanja institucionalnog integriteta kroz transparentnost, provjerljivost odluka i odgovornost nosilaca postupaka

a) Jedinstvena radno–boravišna dozvola

- **Problem:** Postojanje dvostrukog sistema – radna dozvola i privremena boravišna dozvola – značajno usporava postupke i stvara situacije u kojima radnici, iako imaju vizu i pokrenut proces izdavanja dozvole, ne mogu formalno početi rad. Ovo dovodi do rada na crno, pravne nesigurnosti i mogućih zloupotreba sistema, dok poslodavci gube dragocjeno vrijeme i resurse.
- **Rješenje:** Novi operativni protokol (avgust 2025) djelimično je targetirao ovaj problem jer omogućava da radnici rade odmah po dolasku, dok dozvola prolazi administrativnu obradu. Međutim, ovo rješenje nije sistemski učvršćeno. Potrebno je dalje unaprijediti proceduru uvođenjem jedinstvene radno–boravišne dozvole kroz izmjene Zakona o strancima, čime bi se u potpunosti eliminisao dvostruki sistem.
- **Nadležni:** Vijeće ministara BiH (zakonske izmjene); Ministarstvo civilnih poslova BiH (koordinacija); entitetske agencije za zapošljavanje (implementacija).
- **Efekat:** Ubrzanje postupka, smanjenje prostora za rad na crno i koruptivne prakse, povećana pravna sigurnost i transparentnost. Istovremeno se smanjuje prostor za neformalno posredovanje kroz digitalni trag i standardizovane odluke.

b) Fleksibilniji kvotni sistem i lista deficitnih zanimanja

- **Problem:** Iako odluka o godišnjim kvotama postoji, kvote su neadekvatno obuhvatne i ne odražavaju stvarne deficite na tržištu rada. Trenutno nisu povezane sa listom deficitnih zanimanja i ne odgovaraju potrebama sektora poput građevinarstva i ugostiteljstva. Test tržišta rada ostaje obavezna formalnost koja produžava proceduru i otvara prostor za diskrecione odluke, iako je jasno da domaćih radnika u tim sektorima nema.
- **Rješenje:** Uvesti listu deficitnih zanimanja oslobođenih testa tržišta rada, uz dinamičke kvote koje se prilagođavaju tržišnim potrebama najmanje jednom godišnje. Ovim bi se uklonila formalna provjera biroa i smanjio prostor za subjektivne odluke, uz obaveznu javnu objavu metodologije utvrđivanja liste i kvartalnu reviziju kvota..

- **Nadležni:** Vijeće ministara BiH (usvajanje godišnjih kvota); Ministarstvo civilnih poslova (izrada prijedloga i praćenje); entitetske agencije za zapošljavanje (prijava sektorskih potreba i distribucija dozvola).
- **Efekat:** Preciznije usklađivanje sa realnim deficitima, uklanjanje birokratskih barijera, smanjenje rizika od manipulacije kvotama i povećanje transparentnosti. Također, javna objava kvota i metodologije smanjuje rizik od manipulacije i selektivnih odobrenja.

c) **Regulacija i nadzor privatnih agencija**

- **Problem:** Privatne agencije su ključni posrednici u dovođenju stranih radnika, ali sektor ostaje djelimično neregulisan. Iako Ministarstvo vanjskih poslova vodi zvanični registar licenciranih firmi, veliki broj organizacija i pojedinaca djeluje nelicencirano i pod drugim djelatnostima, što poslodavcima i radnicima stvara nesigurnost. Time se otvara prostor za zloupotrebe i koruptivne prakse.
- **Rješenje:** Uspostaviti obavezno certificiranje i digitalno praćenje privatnih agencija, javnu listu licenciranih aktera, te jasne kaznene mjere za nelicencirane posrednike. Protokol iz 2025. prepoznao je potrebu za jačanjem nadzora, ali je neophodno dodatno zakonski regulisati kriterije i praksu agencija. Licenciranje uključuje minimalne standarde ugovaranja, strukturu naknada i obaveznu objavu partnera u zemljama porijekla.
- **Nadležni:** Ministarstvo vanjskih poslova (licenciranje); Ministarstvo civilnih poslova (koordinacija i nadzor); entitetske agencije (praćenje implementacije).
- **Efekat:** Veće povjerenje poslodavaca i radnika, smanjenje rizika od netransparentnog posredovanja, jasna razlika između profesionalnih i neregularnih aktera. Javni registar i standardi naplate ograničavaju prostor za prikrivene provizije i neregularne posrednike.

d) **Sezonski radnici i jasno definisani rokovi**

- **Problem:** Prethodni sistem ograničavao je boravak sezonskih radnika na 90–180 dana, što nije odgovaralo realnim potrebama sektora turizma i ugostiteljstva. Administrativni postupci i sigurnosne provjere dodatno su smanjivali efektivno vrijeme rada.
- **Rješenje:** Novi operativni protokol (avgust 2025) produžio je period privremenog boravka na 7 mjeseci i definisao rokove za sigurnosne provjere i druge faze postupka, čime je problem djelimično adresiran. Međutim, potrebno je da ova rješenja budu ugrađena u zakonodavni okvir i da se osigura njihova dosljedna primjena u svim entitetima i općinama. Svi rokovi i statusi predmeta trebaju da se prikazuju na javnom portalu u agregiranom obliku.
- **Nadležni:** Vijeće ministara BiH (zakonske izmjene); Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo sigurnosti (praćenje primjene); entitetske agencije za zapošljavanje (implementacija).
- **Efekat:** Predvidljivost za poslodavce; smanjenje praznog hoda u sezoni; smanjenje prostora za netransparentne prakse. Javno praćenje rokova umanjuje mogućnost 'preskakanja reda' i selektivne efikasnosti.

e) Bilateralni sporazumi i politike zadržavanja radnika

- **Problem:** BiH se oslanja na ad hoc memorandum, dok je jedini funkcionalan bilateralni sporazum postojao sa Slovenijom. Radnici BiH i dalje vide kao tranzitnu destinaciju, a poslodavci trpe zbog fluktuacije i kratkotrajnog ostanka radne snage. Nedostatak stabilnih međunarodnih ugovora povećava nesigurnost i otvara prostor za neregulisan odlazak radnika.
- **Rješenje:** Aktivno razvijati bilateralne sporazume sa ključnim zemljama porijekla radnika i uvesti mjere koje omogućavaju dugoročni boravak i spajanje porodica. Ovim bi se radnicima dao motiv da ostanu u BiH, a poslodavcima osigurala stabilna radna snaga. Bilateralni sporazumi uključuju standardizovane ugovorne obrasce, nadzor posrednika i mehanizme zaštite radnika, uz zajedničke inspekcijske protokole.
- **Nadležni:** Vijeće ministara BiH; Ministarstvo vanjskih poslova; Ministarstvo civilnih poslova.
- **Efekat:** Jačanje stabilnosti tržišta rada; smanjenje fluktuacije i odliva radne snage; povećanje povjerenja poslodavaca i radnika. Standardi i zajednički nadzor smanjuju rizik od eksploatacije i neregularnih prelazaka u EU.

f) Digitalizacija i centralni registar

- **Problem:** Administrativni postupci vode se na papiru, što uzrokuje kašnjenja, povećava troškove i otvara prostor za subjektivne odluke i koruptivne prakse. Informacije o kvotama i izdanim dozvolama nisu javno dostupne, pa poslodavci nemaju jasnu sliku o procedurama i rokovima.
- **Rješenje:** Uspostaviti centralizirani digitalni registar stranih radnika i radnih dozvola, javno dostupan online, povezan sa sistemima Ministarstva sigurnosti i Agencije za rad i zapošljavanje. Protokol iz 2025. otvorio je prostor za jaču digitalizaciju, ali je potrebno sistemsko rješenje koje će obuhvatiti sve institucije. Sistem uključuje audit trail, vremenska pečatiranja, API integracije i objavu agregiranih performansi (zaprimitljeno/riješeno/rokovima).
- **Nadležni:** Ministarstvo civilnih poslova i entitetske agencije (razvoj i održavanje sistema); Ministarstvo sigurnosti BiH (integracija podataka).
- **Efekat:** Transparentnost postupaka; skraćivanje rokova; smanjenje rizika od korupcije; jačanje povjerenja poslodavaca. Audit trail i javni dashboardi čine odluke provjerljivim i odvraćaju od zloupotreba.

g) Integracija i podrška radnicima

- **Problem:** Integracija stranih radnika do sada je bila gotovo u potpunosti prepuštena poslodavcima i privatnim agencijama, bez državnih programa i nezavisnih mehanizama zaštite prava. Postoje ozbiljne razlike među sektorima i kompanijama u kvalitetu integracije, što povećava nesigurnost i rizik od diskriminacije.
- **Rješenje:** Uspostaviti državne centre za jezičku i kulturnu orijentaciju, omogućiti besplatnu pravnu pomoć i nezavisne mehanizme za prijavu kršenja prava, te formalno uvesti integracijske politike u zakonodavni okvir. U međuvremenu, dobra praksa pojedinih kompanija, poput vlastitih HR sektora i onboarding programa, može poslužiti kao model, ali

sistemska rješenje ostaje nužno. Bitno je i uspostaviti nezavisan mehanizam pritužbi radnika sa obaveznim rokovima postupanja i javno objavljenim ishodima u agregatu.

- **Nadležni:** Ministarstvo civilnih poslova; Ministarstvo obrazovanja BiH; Ministarstvo sigurnosti; entitetske agencije za zapošljavanje.
- **Efekat:** Dugoročna održivost zapošljavanja; smanjenje kulturnih barijera i diskriminacije; povećanje povjerenja i transparentnosti u odnosu poslodavac–radnik. Nezavisna zaštita prava radnika smanjuje šanse za neformalni pritisak i ‘tihu’ diskriminaciju.

h) Prevencija korupcije i jačanje integriteta sistema

- **Problem:** Složenost procedura, diskreciona ovlaštenja i neujednačene prakse između nivoa vlasti stvaraju prostor za netransparentno odlučivanje, selektivnu efikasnost i neformalne kanale posredovanja, što podriiva povjerenje poslodavaca i radnika.
- **Rješenje:** Uspostaviti horizontalne mjere integriteta koje se primjenjuju na sve preporuke, uključujući javnu objavu kvota, kriterija i rokova, digitalni trag odlučivanja, izjave o sukobu interesa i rotaciju službenika na visokorizičnim poslovima. Ove mjere obuhvataju i uvođenje sigurnih kanala za prijavu nepravilnosti, redovnih revizija i javnog registra licenciranih posrednika, čime se jača transparentnost i institucionalna odgovornost.
- **Nadležni:** Ministarstvo civilnih poslova BiH (koordinacija), Ministarstvo sigurnosti BiH (integracije podataka i nadzor procedura), Ministarstvo vanjskih poslova (registar licenciranih posrednika), entitetske agencije za zapošljavanje i unutrašnje revizije institucija (implementacija i kontrole), Agencija za statistiku BiH (objava agregiranih podataka).
- **Efekat:** Smanjenje diskrecionih odluka i netransparentnih praksi; veća predvidljivost i povjerenje; mjerljivost performansi institucija; usklađenost s principima dobrog upravljanja.

Bibliografija

- ARZ BiH (2025) *Izveštaj i analiza o izdatim radnim dozvolama stranim državljanima u Bosni i Hercegovini – 2024. godina*. Agencija za rad i zapošljavanje BiH. Sarajevo, April 2025.
- Aydemir, A. B. (2020). Skill-based immigration, economic integration, and economic performance. (p. 41). Bonn, Germany: IZA World of Labour.
- Čičić, M. (2019). Studija o emigracijama: Bosna i Hercegovina (Emigration study: Bosnia and Herzegovina). Preuzeto sa Academy of Sciences and Arts of Bosnia and Herzegovina: <https://publications.anubih.ba/bitstream/handle/123456789/711/Studija%20o%20emigracijama%20BO SNA%20I%20HERCEGOVINA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- European Commission. (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Preuzeto 06 08, 2024, sa europa.eu: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202022.pdf>
- Federal Employment Agency. (n.d.). About Us. Preuzeto 06 08, 2024, sa fzzz.ba: <https://www.fzzz.ba/ID:M-12;JSESSIONID=3143e6b5-772c-43dc-8a8a-fc143f981550>
- Hadžić, F. (2022). Rješavanje problema nezaposlenih. Preuzeto 06 08, 2024, sa nomad.ba: <https://nomad.ba/hadzic-rjesavanje-problema-nezaposlenih>
- International Labour Organization. (2010). International labour migration- A rights-based approach. Geneva, Switzerland: International Labour Office.
- International Organisation for Migration. (2008). IOM and Labour Migration. Preuzeto 05 22, 2024, sa iom.int: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our_work/ICP/IDM/Labour-Migration-Infosheet-2008.pdf
- International Organisation for Migration. (2024, 07 24). Seasonal Employment. Preuzeto 05 22, 2024, sa IOM Migration Information Centre: <https://www.mic.iom.sk/en/work/seasonal-employment.html>
- LeVoy, M., Verbruggen, N., & Wets, J. (2003). Undocumented Migrant Workers. Brussels, Belgium: European Parliament.
- Migracijski profil BiH (2022). Migracijski profil Bosne i Hercegovine za 2022. godinu. Sarajevo: Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, Sektor za imigraciju. Preuzeto sa stranice Ministarstva sigurnosti: <http://www.msb.gov.ba/PDF/100720234.pdf>
- Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, 2025. *Migracijski profil Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine. Dostupno na: <https://www.msb.gov.ba/PDF/2706202511.pdf> [Pristupljeno: 2. juli 2025].
- Radić, I. (2020). Ugovor o djelu. Preuzeto 07 12, 2024, sa Riječ Pravnika: <https://rijecpravnika.org/ugovor-o-djelu/>
- Sl. glasnik Brčko distrikta BiH. (2022). Zakon o radu Brčko distrikta BiH. Preuzeto sa paragraf.ba: <https://www.paragraf.ba/propisi/brcko/zakon-o-radu-brcko-distrikta-bosne-i-hercegovine.html>
- Sl. glasnik RS. (2024). Zakon o radu RS. Preuzeto sa paragraf.ba: <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-radu.html>
- Sl. novine FBiH. (2022). Zakon o radu FBiH. Preuzeto 20.7.2025. sa paragraf.ba: <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/zakon-o-radu.html>
- Stahl, W. (1994). Theories of International Labor Migration: An Overview. Asian and Pacific Migration Journal, 211-232.
- Stark, O., & Bloom, D. (1985). The New Economics of Labor Migration. The American Economic Review, 173-178.

- Talent Connect Hub. (2025, September 1). Operativni protokol za zapošljavanje stranih državljana u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Talent Connect Hub. Preuzeto 20.9.2025. sa <https://www.talentconnecthub.com>
- Transparency International. (2023). *Border corruption across the Western Balkans region*. Berlin: Sekretarijat Transparency Internationala. Preuzeto 10. novembar 2025. sa: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Border-corruption-across-the-Western-Balkans-region_ForPublishing_rev.pdf
- World Bank. (2023). Bosnia and Herzegovina: The Public Sector Labor Market and Its Implications. World Bank.
- Zakon o strancima. (2015). Law on Aliens. Preuzeto 15.7.2025. sa sps.gov.ba: <https://sps.gov.ba/dokumenti/zakoni/Law%20on%20Aliens.pdf>

Intervjui

Akšamija, Neven. (2025). Lični intervju. 13.5.2025.

Bošnjak, Katarina (2025). Lični intervju. 22.4.2025.

Ećo, Suad (2025). Lični intervju. 14.5.2025.

Murtić, Nermin (2025). Lični intervju. 22.4.2025.

Osmanović, Irfan (2025). Lični i intervju. 12.5.2025.

Smailbegović, Kanita (2025). Lični intervju. 04.6.2025.