

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA
TRANSPARENTNOST ZAPOŠLJAVANJA U JAVNIM PREDUZEĆIMA FBiH

Broj: 01-02-10-14-5-1291-27/17

Sarajevo, juni 2018. godine



SADRŽAJ

| | |
|--|-----------|
| PREDGOVOR | 1 |
| REZIME..... | 3 |
| 1. UVOD I DIZAJN REVIZIJE | 5 |
| 1.1. Indikacije problema i motiv za reviziju..... | 5 |
| 1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja | 6 |
| 1.3. Obim i ograničenja revizije..... | 6 |
| 1.4. Kriteriji revizije | 7 |
| 1.5. Izvori podataka i metode | 8 |
| 2. OPIS PREDMETA REVIZIJE..... | 9 |
| 2.1. Značaj transparentnosti zapošljavanja..... | 9 |
| 2.2. Pravni okvir | 9 |
| 2.3. Institucionalni okvir | 11 |
| 2.4. Prakse zapošljavanja u drugim zemljama | 12 |
| 2.4.1. Prakse u drugim zemljama prilikom odabira kandidata za posao | 12 |
| 3. NALAZI | 14 |
| 3.1. Propisi koji regulišu zapošljavanje u javnim preduzećima FBiH..... | 14 |
| 3.2. Poduzete aktivnosti menadžmenta javnih preduzeća FBiH na osiguranju transparentnosti zapošljavanja | 15 |
| 3.2.1. Interni akti javnih preduzeća | 15 |
| 3.3. Prakse zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH | 18 |
| 3.3.1. Ilustracija praksi zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH | 19 |
| 3.3.2. Objavljivanje informacija o planiranom i realizovanom zapošljavanju..... | 21 |
| 3.4. Nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima FBiH | 22 |
| 3.4.1. Uloga organa javnih preduzeća FBiH u provođenju nadzora nad zapošljavanjem | 22 |
| 3.4.2. Uloga resornih ministarstava u provođenju nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima | 23 |
| 3.5. Posredovanje u zapošljavanju u javnim preduzećima FBiH | 26 |
| 3.5.1. Uloga FZZ i službi za zapošljavanje u procesu zapošljavanja u javnim preduzećima | 26 |
| 3.6. Komentari | 29 |
| 4. ZAKLJUČCI | 31 |
| 4.1. Zakonska regulativa ne osigurava transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH | 31 |
| 4.2. Javna preduzeća FBiH nisu poduzimala odgovarajuće aktivnosti, kako bi osigurala transparentan način i postupak zapošljavanja | 31 |
| 4.3. Nije osiguran adekvatan nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima FBiH | 32 |
| 4.4. Nisu osigurani uslovi za proaktivno posredovanje u zapošljavanju, između javnih preduzeća FBiH i nezaposlenih lica, koja se vode na evidencijama službi za zapošljavanje..... | 32 |
| 5. PREPORUKE | 33 |
| P R I L O Ž I | 36 |
| REFERENCE..... | 45 |



KORIŠTENE SKRAĆENICE

| SKRAĆENICE | PUNI NAZIV |
|-------------------------|---|
| BiH | Bosna i Hercegovina |
| FBiH | Federacija Bosne i Hercegovine |
| Parlament FBiH | Parlament Federacije Bosne i Hercegovine |
| Vlada FBiH | Vlada Federacije Bosne i Hercegovine |
| Ured za reviziju | Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine |
| VRI | Vrhovna revizijska institucija |
| FMPiK | Federalno ministarstvo prometa i komunikacija |
| FMERI | Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije |
| FMRISP | Federalno ministarstvo rada i socijalne politike |
| FZZ | Federalni zavod za zapošljavanje |
| Služba za zapošljavanje | Kantonalna služba za zapošljavanje |
| JP | Javno preduzeće |
| ZD RU | Zavisno društvo rudnik uglja |
| ZD RMU | Zavisno društvo rudnik mrkog uglja |
| MMF | Međunarodni monetarni fond |

LISTA TABELA:

- **Tabela br. 1.:** Načini zapošljavanja prema internim aktima devet javnih preduzeća
- **Tabela br. 2.:** Podaci o broju i načinu prijema radnika u javnim preduzećima iz uzorka u periodu 2014.-2016. godina

LISTA GRAFIKONA:

- **Grafikon br. 1.:** Nadležnosti organa javnih preduzeća vezano za predmet revizije

LISTA PRILOGA:

- **Prilog br. 1.:** Podaci o broju i načinu prijema radnika u radni odnos u periodu 2014.-2016. godina (25 subjekata obuhvaćenih predstudijskim istraživanjem)
- **Prilog br. 2.:** Akti koje donosi Vlada FBiH
- **Prilog br. 3.:** Najbitnije nadležnosti resornih ministarstava prema Ustavu FBiH, zakonskim i podzakonskim propisima vezane za predmet revizije
- **Prilog br. 4.:** Izjave Vlade FBiH i resornih ministarstava
- **Prilog br. 5.:** Pregled osnovnih pokazatelja o nezaposlenosti po kantonima za decembar 2017. godine
- **Prilog br. 6.:** Posljedice postojećeg stanja u zapošljavanju i stavovi nezaposlenih lica



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

„Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH“

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka, s ciljem da ispita postupak zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH i uzroke nedovoljne transparentnosti zapošljavanja. Revizija je provedena u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, 22/06), Okvirom međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija - ISSAI okvir u Bosni i Hercegovini („Službene novine FBiH“, broj 30/11, 62/14), Načelima revizije učinka VRI u BiH, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvalitete u reviziji učinka VRI u BiH, koje je usvojio Koordinacioni odbor vrhovnih institucija za reviziju u Bosni i Hercegovini.

Unapređenje transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH, značajno je za cjelokupno društvo. Osobama koje traže posao, javnost informacija o zapošljavanju omogućava ravnopravan pristup slobodnim radnim mjestima u javnim preduzećima FBiH. Pored toga, predstavnicima zakonodavne i izvršne vlasti, poreznim obveznicima, građanima i sveukupnoj javnosti transparentnost omogućava dostupnost informacija o zapošljavanju u javnim preduzećima, kao i javni nadzor nad upravljanjem povjerenim javnim sredstvima.

Rezultati revizije su pokazali da nadležne institucije FBiH nisu uspostavile adekvatan zakonski okvir za regulisanje transparentnosti zapošljavanja. S druge strane, javna preduzeća su rijetko objavljivala informacije o zapošljavanju, kako bi ih učinili dostupnim svim tražiocima posla. Izostao je i odgovarajući nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima, kao i posredovanje u zapošljavanju između osoba koje traže zaposlenje i javnih preduzeća koja imaju potrebu za radnom snagom.

Utvrđeno stanje ukazuje na potrebu sistemskog rješavanja pitanja zapošljavanja u javnim preduzećima, počev od aktivnosti koje trebaju poduzeti predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti u FBiH, pa do javnih preduzeća i Federalnog zavoda za zapošljavanje i službi za zapošljavanje, koji u međusobnoj koordinaciji trebaju osigurati da zapošljavanje u javnim preduzećima bude dostupno svima koji traže zaposlenje.

Revizija je dala preporuke usmjerene na otklanjanje uzroka koji su vezani za netransparentno zapošljavanje u javnim preduzećima. Implementacijom preporuka doprinijet će se transparentnosti zapošljavanja, unapređenju nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima i proaktivnoj saradnji u oblasti zapošljavanja.

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, dostavio je Nacrt izvještaja revizije učinka na očitovanje subjektima revizije i ostalim relevantnim institucijama obuhvaćenim revizijom (ukupno 14 subjekata), sa ciljem da daju svoje komentare.

Komentare na Nacrt izvještaja revizije učinka dostavili su Vlada FBiH, JP Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg Bosne d.d. Mostar, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike i Federalni zavod za zapošljavanje. S dužnom pažnjom, razmotrena su predmetna očitovanja, te su argumentovani i adekvatno dokumentovani komentari uzeti u obzir prilikom sačinjavanja konačnog teksta Izvještaja revizije učinka.

Sarajevo, juni 2018. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobarić, dipl.oec.

GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić, dipl.oec.



PREDGOVOR

Revizija javnog sektora, koju obavljaju vrhovne revizijske institucije, predstavlja važan faktor u pokretanju promjena u životima građana. Revizija vladinih institucija i javnog sektora ima pozitivan uticaj na povjerenje u društvu, jer potiče mehanizme odgovornosti, što zauzvrat dovodi do donošenja boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, kao i dužnosnika koji imaju javna ovlaštenja i upravljaju javnim novcem. Vrhovne revizijske institucije (VRI) na ovaj način promovišu efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javne uprave. Neovisna, efektivna i kredibilna VRI je stoga ključna komponenta demokratskog sistema u kojem odgovornost, transparentnost i integritet predstavljaju neodvojivi dio stabilne demokratije.¹

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Ured za reviziju), u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele, ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještava na način koji određuje ovaj Zakon. U provođenju revizija primjenjuju se općeprihvaćeni revizijski standardi i ISSAI okvir u BiH.²

Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti se u skladu sa ISSAI 300.11³ definišu na sljedeći način:

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet, te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Veza je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanje postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u stručnoj terminologiji i praksi, pojavljuju se i drugi termini kao što su: revizija uspješnosti, revizija „3E“ (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija „vrijednosti za novac“. Revizija učinka, ne samo da pruža inicijativu za unapređenje i bolji učinak, promovise i transparentnost i odgovornost rada javnog sektora.

Revizija učinka je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupna javnost budu informisani o rukovođenju i rezultatima rada institucija javnog sektora. Institucije javnog sektora nastoje unaprijediti učinkovitost u izvršavanju svojih funkcija.

U tom smislu, sve se više pažnje posvećuje osiguranju kvalitetnijih usluga, uz istovremeno i permanentno iznalaženje ušteta. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformskih procesa u mnogim segmentima javnog sektora revizija učinka dobija poseban značaj.

¹ ISSAI 12-Vrijednost i koristi VRI – pokretanje promjena u životima građana.

² ISSAI Okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija („Službene novine FBiH“, br. 30/11 i 62/14.).

³ ISSAI 300.11 Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija – Ekonomičnost, efikasnost i efektivnost.



REZIME

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, proveo je reviziju učinka na temu: „**Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH**“. Cilj revizije bio je ispitati postupak zapošljavanja u javnim preduzećima i uzroke nedovoljne transparentnosti prilikom zapošljavanja u javnim preduzećima u većinskom vlasništvu FBiH.

Provedena revizija je pokazala da je u periodu 2014.-2016. godine, u devet javnih preduzeća iz uzorka, ukupno zaposleno **2282** nova radnika, od toga je **73%**, odnosno **1674** radnika primljeno bez konkursa/oglasa. Rezultati revizije ukazuju da su javna preduzeća, u posmatranim godinama, intenzivno zapošljavala nove radnike, te da se menadžment javnih preduzeća FBiH, prilikom zapošljavanja, najčešće odlučivao za nedovoljno transparentne načine zapošljavanja. **Najčešće korišteni i internim aktima propisani načini zapošljavanja, bili su zapošljavanje kandidata na osnovu zaprimljenih individualnih prijava za posao, odnosno neposrednim izborom „poznatog kandidata“.**

Zapošljavanje u javnim preduzećima FBiH, rijetko se provodilo putem konkursa/oglasa, a revizija je konstatovala da ni ovaj način zapošljavanja nije zadovoljavao kriterije transparentnosti. Naime, objavljeni konkursi nisu sadržavali sve relevantne informacije potrebne tražiocu posla. Takođe, konkursna procedura nije bila zadovoljavajuća u pogledu kriterija, ocjenjivanja, rangiranja najuspješnijih kandidata, izbora kandidata i dokumentovanja konkursne procedure.

Revizija je identifikovala više uzroka, koji su vezani za netransparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH, a posebno akcentira na neuređeni regulatorni okvir i neadekvatan nadzor, zbog kojega zapošljavanje u javnim preduzećima ostaje „zatvoreno“ za širu javnost. Izostala je i društvena odgovornost imenovanih osoba, koje u skladu sa datim javnim ovlaštenjima, imaju obavezu transparentnosti u obavljanju svih svojih dužnosti, pa tako i prilikom zapošljavanja.

Provedeno istraživanje pokazalo je, da zbog netransparentnog zapošljavanja i nedovoljnog posredovanja u zapošljavanju, nisu pružene iste šanse svim licima koja traže posao. Nezaposlene osobe, koje godinama traže zaposlenje, ostaju dugoročno nezaposlene i gube povjerenje u rad javnog sektora i regularnost zapošljavanja u javnom sektoru FBiH. Zbog nezadovoljstva tržištem rada, mladi visokoobrazovani kadrovi, sve više napuštaju državu, što utiče na ekonomski potencijal BiH/FBiH.

Na osnovu provedene revizije, Ured za reviziju je zaključio da transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima može i treba biti značajno unaprijeđena. Provedena revizija je pokazala da javna preduzeća i nadležne institucije FBiH nisu poduzele odgovarajuće aktivnosti, kako bi se postupak zapošljavanja u javnim preduzećima provodio na transparentan način. Informacije o zapošljavanju u javnim preduzećima, u većini slučajeva, nisu bile javno objavljene i dostupne svim nezaposlenim i zainteresovanim licima, tako da isti nisu imali jednake šanse za zapošljavanje.

Uzimajući u obzir utvrđeno stanje u oblasti zapošljavanja, revizija cijeni potrebnim da se što hitnije pristupi rješavanju pitanja zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH. U skladu sa utvrđenim nalazima i zaključcima revizije, Ured za reviziju institucija u FBiH, dao je preporuke subjektima koji su bili obuhvaćeni revizijom (*Poglavlje br. 5. Izvještaja*). Određene preporuke, usmjerene su izvršnoj i zakonodavnoj vlasti FBiH, s obzirom na njihove nadležnosti u pripremanju, predlaganju i donošenju zakonskih i podzakonskih akata iz oblasti zapošljavanja. Preporuke su date i Federalnom zavodu za zapošljavanje i službama za zapošljavanje, s ciljem osiguranja proaktivnog posredovanja u zapošljavanju.

1. UVOD I DIZAJN REVIZIJE

1.1. Indikacije problema i motiv za reviziju

Transparentnost zapošljavanja u javnom sektoru u BiH⁴ već je duže vrijeme aktuelna tema, koja zaokuplja pažnju javnosti. Istraživanja nevladinog sektora ukazuju na nedostatke transparentnosti prilikom zapošljavanja u javnom sektoru FBiH, a postupak zapošljavanja je posebno neuređen i netransparentan u javnim preduzećima, agencijama i zavodima. Organizacije nevladinog sektora upozoravaju da se ovakva situacija sve više u javnosti karakterizira, kao ostavljen prostor za koruptivno djelovanje pri zapošljavanju.⁵

Podaci o poslovanju i zapošljavanju u javnim preduzećima nisu dovoljno transparentni, što je suprotno „principu javnosti“, kojega trebaju slijediti imenovani dužnosnici u javnom sektoru, pa tako i u javnim preduzećima⁶. Prema Priručniku MMF-a, koncept javnosti se u javnim preduzećima ogleda u slijedećem: *najvažnije poslovne odluke donosi država kao većinski vlasnik kapitala; dobit, odnosno gubici poslovanja pripadaju cijeloj zajednici; javno preduzeće je odgovorno za svoje poslovanje cijelom društvu*⁷.

Prema ustavnim nadležnostima, kao i brojnim ratifikovanim međunarodnim konvencijama iz oblasti rada i zapošljavanja, vlasti FBiH su, kroz domaće zakonodavstvo i njegovu primjenu, dužne osigurati jednake mogućnosti zapošljavanja i otklanjanje svake diskriminacije u pogledu zapošljavanja. Javna preduzeća predstavljaju značajan segment tržišta rada, te je uređenje zapošljavanja u ovom dijelu javnog sektora od izrazite važnosti za privredni i društveni razvoj FBiH. Tome ide u prilog i činjenica da je Vlada FBiH preuzela obavezu realizacije ciljeva iz Reformske agende, koji se odnose na unapređenje radnog zakonodavstva, kontrole i nadzora u javnim preduzećima, u cilju racionalizacije njihovog poslovanja. Takođe, MMF u svojim izvještajima ukazuje da prioritet djelovanja vlasti u BiH treba usmjeriti, između ostalog, na nastavak reformi tržišta rada i poboljšanje upravljanja državnim preduzećima.⁸

U teorijskom i u smislu dobre prakse, transparentnost zapošljavanja u javnom sektoru, uključujući i javna preduzeća, definiše se kroz odgovarajuću zakonsku regulativu i jasno propisane postupke i procedure zapošljavanja, koje su javno dostupne, kako bi svi građani imali saznanja o tome gdje mogu naći informacije o zapošljavanju. Na ovaj način, osiguravaju se jednake mogućnosti za zapošljavanje svim zainteresovanim licima, te mogućnost prigovora i žalbi u slučaju primjedbi na prijem određenog kandidata.⁹ Takođe, osiguravaju se odgovornost i transparentnost, kao važni elementi dobrog upravljanja u javnom sektoru, koji kada se dosljedno primjenjuju, mogu pomoći u borbi protiv korupcije, unaprjeđenju upravljanja i promovisanju odgovornosti.¹⁰

U posljednje vrijeme, sve su češće objave u medijima o nezadovoljstvu građana zbog nejednakih mogućnosti za pronalazak posla i evidentnom problemu odlaska mladih iz države¹¹. Nezadovoljni stanjem na domaćem tržištu rada, veliki broj građana napušta državu, kako bi našli posao u drugim

⁴ „Javni sektor u Bosni i Hercegovini obuhvata institucije zakonodavne, izvršne i pravosudne vlasti, javnu upravu i sve djelatnosti u kojima država, entiteti, kantoni, Distrikt Brčko, gradovi i opštine imaju nadležnosti po osnovu zakonskih i vlasničkih prava, kao što su obrazovanje, zdravstvo, penzijsko- invalidska i socijalna zaštita, javna preduzeća ili društva sa javnim kapitalom, prirodna i kulturna bogatstva i slično“.

CPI Fondacija- Centar za zastupanje građanskih interesa.

⁵ Transparency International, „Transparentnost javnih konkursa u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim organizacijama koje obavljaju djelatnost od opšteg interesa“, 2014. i „Monitoring rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2014.-2015.“; Centar civilnih inicijativa, „Izvještaj o monitoringu imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini“, 2016. i 2017.; „Analiza politika zapošljavanja u BiH“, 2013.

⁶ <https://edabl.org/wp-content/uploads/2017/09/Transparentnost-i-odgovornost-JP.pdf>

⁷ IMF (1986) A Manual of Government Finance Statistics. Washington: International Monetary Fund.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/1986/eng/index.htm>

⁸ www.dnevnik.ba/izvjesce-mmf-nedovoljan-rast-kako-bi-se-smanjila-nezaposlenosti;www.radiosarajevo.ba/biznis/ekonomija/mmf-snizio-prognoze-rasta-ekonomije-bih/.

⁹ Izvor: Nevena Nikolić, Mirjana Prodanović, Ivan Jovanović, „Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru“, Beograd 2016., „Strategija za borbu protiv korupcije u FBiH 2016.-2019.“

¹⁰ ISSAI 20 Principi transparentnosti i odgovornosti.

¹¹ <http://balkans.aljazeera.net>, <http://ba.n1info.com>, <http://www.zurnal.info>.



<zemljama. Prema podacima Unije za održivi povratak i integracije BiH, iz države je u periodu od 2013. do 2017. godine iselilo nešto više od 150 hiljada ljudi.¹² Alarmantni su i podaci Svjetske banke, koji pokazuju da je stopa emigriranja visokoobrazovanih pojedinaca iz BiH 23,9%, što je jedna od vodećih stopa u svijetu.¹³

Navedene indikacije, opredijelile su Ured za reviziju da provede reviziju učinka sa fokusom na problem nedovoljne transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH (privredna društva u većinskom vlasništvu FBiH)¹⁴, kojim se verifikuju i analiziraju uzroci ustanovljenog problema.

1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije je bio ispitati postupak zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH i uzroke nedovoljne transparentnosti zapošljavanja. Shodno postavljenom cilju, revizija je ispitala efikasnost javnih preduzeća i nadležnih institucija FBiH u osiguranju transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima. Transparentnost doprinosi društvenoj odgovornosti u borbi protiv korupcije i zloupotreba u svim modernim društvima. Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima, treba osigurati da Vlada FBiH i građani imaju pravovremene i pouzdane informacije o tome kako se vrši zapošljavanje, te da li je zapošljavanje dobro planirano i vođeno.

U skladu sa postavljenim revizijskim ciljem, tražen je odgovor na glavno revizijsko pitanje: ***Da li su javna preduzeća i nadležne institucije FBiH poduzimale odgovarajuće aktivnosti na osiguranju transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH?***

U okviru glavnog revizijskog pitanja, za bolje razumijevanje i analizu problema, definisana su slijedeća revizijska pitanja:

1. Da li je uspostavljen odgovarajući zakonski okvir, koji osigurava transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima?
2. Da li su javna preduzeća poduzimala odgovarajuće aktivnosti, kako bi način i postupak zapošljavanja bio transparentan?
3. Da li je osiguran odgovarajući nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima, s ciljem osiguranja transparentnosti zapošljavanja?
4. Da li su osigurani uslovi za proaktivno posredovanje u zapošljavanju između javnih preduzeća i nezaposlenih lica, koja se vode na evidencijama službi za zapošljavanje?

1.3. Obim i ograničenja revizije

U predstudijском istraživanju predmetne revizije prikupljeni su podaci o zapošljavanju kod 25 subjekata, od toga 18 javnih preduzeća, pet federalnih agencija i dva federalna zavoda (*Prilog br. 1. Izvještaja*). Rezultati predstudijskog istraživanja upućivali su da je zapošljavanje bez javnog konkursa bilo posebno izraženo u javnim preduzećima, zbog čega se revizija fokusirala na zapošljavanje u javnim preduzećima FBiH.

Revizijom je ispitan postupak zapošljavanja na uzorku od **devet (9) javnih preduzeća** i to: JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, JP Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg Bosne d.d. Mostar, JP BH Telecom d.d. Sarajevo, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, Hrvatska pošta d.o.o. Mostar, JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar, Zavisno društvo Rudnik mrkog uglja „Abid Lolić“ d.o.o. Travnik – Bila, Zavisno društvo Rudnik uglja „Gračanica“ d.o.o. Gornji Vakuf –

¹² Podaci sve gori: „Da li slijedi masovno iseljavanje“ <http://ba.n1info.com>; <https://www.bljesak.info>.

¹³ BiH napustilo 23% visokoobrazovanih i 11% doktora“, <https://www.bljesak.info>.

¹⁴ „Javno preduzeće, prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima, jeste pravno lice koje je upisano u sudski registar kao privredno društvo i koje obavlja djelatnost od javnog društvenog interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnog društvenog interesa, ili pravno lice definisano kao javno preduzeće posebnim propisom. (Član 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima - „Službene novine FBiH“, br. 81/08).

Uskoplje¹⁵. Odabir uzorka preduzeća, u kojima je ispitan način i postupak zapošljavanja, izvršen je na osnovu rezultata predstudije i kombinovanjem različitih kriterija, koji se odnose na broj zaposlenih radnika u svakoj godini promatranog perioda revizije i načinu na koji je vršeno zapošljavanje. Uzet je u obzir i značaj preduzeća za društveno-ekonomski razvoj, kao i drugi relevantni kriteriji.

Pored navedenih javnih preduzeća, subjekti revizije bili su i Federalno ministarstvo prometa i komunikacija (FMPiK) i Federalno ministarstvo energije rudarstva i industrije (FMERI), kao resorna ministarstva koja vrše ovlaštenja u javnim preduzećima iz uzorka revizije, te Federalni zavod za zapošljavanje (FZZ), nadležan za unapređenje zapošljavanja u FBiH.

Revizija je ispitala postupak zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH, aktivnosti resornih ministarstva u vršenju nadzora nad zapošljavanjem, te aktivnosti FZZ, da posredstvom službi za zapošljavanje, osigura adekvatno posredovanje u zapošljavanju, u javnim preduzećima. Analizirani su zakonski okvir i strateški dokumenti iz oblasti zapošljavanja, osiguranja transparentnosti i nediskriminacije u pristupu informacijama prilikom zapošljavanja.

Revizija je ispitivanjem obuhvatila vremenski period 2014.-2016. godine. Razmotrene su i određene informacije iz 2017. godine, kako bi se sagledale eventualne izmjene u zakonskoj regulativi za oblast zapošljavanja.

Istraživanje se nije bavilo analizom poslovanja javnih preduzeća, odnosno uticaja zapošljavanja novih kadrova na rezultate poslovanja. Fokus istraživanja, takođe, nije bio usmjeren na detaljno ispitivanje kantonalnih službi za zapošljavanje, te su se podaci o posredovanju u zapošljavanju uglavnom prikupili od FZZ, koji je nadležan za koordinaciju svih kantonalnih službi.

Revizija se, prilikom ispitivanja aktivnosti FZZ i službi za zapošljavanje, nije bavila ispitivanjem programa sufinansiranja zapošljavanja putem javnog poziva. Uzimajući u obzir činjenicu da se iz godine u godinu angažuju značajna finansijska sredstva za realizaciju programa sufinansiranja zapošljavanja, koje provode FZZ i kantonalne službe za zapošljavanje, revizija cijeni da bi bilo potrebno ispitati efikasnost i efektivnost ovih programa, što bi moglo biti predmetom zasebne revizije učinka.

1.4. Kriteriji revizije

Kriteriji revizije predstavljaju mjerila koja se koriste da bi se izvršila procjena predmeta revizije. Formulisu se u skladu sa zahtjevima ISSAI standarda¹⁶, odnose se na revizijska pitanja i povezani su sa principima efikasnosti i transparentnosti. Kriteriji predmetne revizije, postavljeni su u skladu sa primjenjivim primjerima dobre prakse i naučnim osnovama.

Kriteriji revizije strukturirani su po revizijskim pitanjima kako slijedi:

- Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH, jasno je propisana zakonskim okvirom. Zakonodavna i izvršna vlast FBiH je, prema svojim nadležnostima, uspostavila uslove za osiguranje transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima u kojima Federacija BiH ima vlasnički udio, kako kroz podsticajan i jasan zakonodavni okvir, tako i kroz definisanje jasnih obaveza nadležnih resornih ministarstava u provođenju nadzora nad zapošljavanjem u ovom dijelu javnog sektora.
- Menadžment javnih preduzeća, u skladu sa datim javnim ovlaštenjima, osigurava transparentnost zapošljavanja što podrazumijeva: internim propisima/aktima javnih preduzeća je definisana obaveza zapošljavanja putem javnog oglašavanja; informacije o zapošljavanju objavljuju se na način da budu dostupne što širem krugu zainteresovanih lica koja traže posao; svi konkursi/oglasi dostavljaju se FZZ, službama i biroima za zapošljavanje;

¹⁵ U rudnicima koji posluju u sastavu Koncerna EP BiH upravljačka prava po osnovu državnog kapitala vrši u svojstvu vladajućeg društva JP EP BiH d.d. Sarajevo. Korporativno upravljanje vladajućeg društva u zavisnim društvima zasniva se na principu: vladajuće društvo je 100% vlasnik udjela u zavisnim društvima i preko svojih opunomoćenika u organima upravljanja zavisnih društava provodi politiku poslovanja. (FMERI: „Izveštaj o poslovanju privrednih društava iz oblasti rudarstva u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2015. godinu — rudnici u sastavu koncerna EP BiH I RMU „Banovići“ D.D. Banovići“).

¹⁶ ISSAI 300.27 i 3000.45

postupak zapošljavanja za svako upražnjeno radno mjesto u javnim preduzećima provodi se transparentno, uz poštivanje procedura utvrđenih internim aktima; kriteriji prema kojima se vrši izbor i ocjena kandidata za određeno radno mjesto jasno su i detaljno definisani, te javno objavljeni; sve aktivnosti u postupku zapošljavanja su adekvatno dokumentovane; svi kandidati, koji su aplicirali na radno mjesto obaviješteni su o rezultatima izbora na traženo radno mjesto i omogućen im je prigovor, ili žalba na konkursnu proceduru i izbor kandidata.

- Jasno je propisan i osiguran odgovarajući nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima. Nadležna ministarstava i organi javnog preduzeća provode adekvatan nadzor planova i realizacije zapošljavanja u javnim preduzećima, te pravovremeno informišu Vladu FBiH o izvršenom nadzoru, utvrđenim nedostacima i predlažu mjere za poboljšanje transparentnosti prilikom zapošljavanja u javnim preduzećima.
- Federalni zavod za zapošljavanje, kao javna ustanova FBiH za zapošljavanje, putem kantonalnih službi za zapošljavanje, osigurava informacije o slobodnim radnim mjestima u javnim preduzećima. Kantonalne službe proaktivno posreduju između nezaposlenih lica sa evidencija koja traže posao i menadžmenta javnih preduzeća. Proaktivnim posredovanjem pri zapošljavanju, osigurava se veća transparentnost zapošljavanja.

1.5. Izvori podataka i metode

Za potrebe revizije, prikupljeno je dovoljno pouzdanih i relevantnih podataka iz više izvora, neophodnih za cjelovito i objektivno ispitivanje predmeta revizije.

Primarni izvori podataka bili su subjekti revizije, od kojih je prikupljena potrebna dokumentacija. Pored toga, za istraživanje transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima korištena je zakonska i podzakonska regulativa, strateški dokumenti i planovi, te izvještaji nevladinih organizacija iz predmetne oblasti. Korištene su i druge dostupne informacije i izvještaji iz predmetne oblasti, kao i informacije o praksama drugih zemalja.

Prikupljanje podataka za potrebe revizije izvršeno je kombinovanjem različitih metoda, prvenstveno putem upitnika i intervjua. U glavnoj studiji, revizija je detaljno ispitala postupak zapošljavanja u devet javnih preduzeća FBiH. Od svih preduzeća iz uzorka prikupljena je relevantna dokumentacija. Pored toga, u pet preduzeća izvršena je posjeta, a kod ostala četiri preduzeća izvršeni su telefonski intervjui.

U fazi glavne studije analizirani su: zakonski i podzakonski propisi koji se odnose na javna preduzeća, osnivački akti, interni akti kojima je određen postupak zapošljavanja; planovi i izvještaji o radu subjekata; zaključci Vlade FBiH, pisana korespondencija između javnih preduzeća i resornih ministarstava, zapisnici sa sjednica nadzornih odbora, predmeti/spisi o prijemu radnika (70 predmeta)¹⁷ i druga relevantna dokumentacija. Sa namjerom dobivanja podataka o statusu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, kontaktirani su i predstavnici Parlamenta FBiH.

Za potrebe prikupljanja podataka o poduzetim aktivnostima nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima izvršena je posjeta FMPIK, dok su putem upitnika prikupljeni podaci od FMERI i Vlade FBiH.

Informacije o posredovanju u zapošljavanju, između javnih preduzeća i nezaposlenih osoba, koje se nalaze na evidencijama službi za zapošljavanje, revizija je prikupila od FZZ, koji prati, usklađuje i koordinira rad kantonalnih službi za zapošljavanje. Obavljeni su telefonski intervjui sa predstavnicima tri kantonalne službe za zapošljavanje.¹⁸ Pored toga, revizija je od javnih preduzeća iz uzorka, tražila informacije o saradnji preduzeća, FZZ i službi u pogledu zapošljavanja lica sa evidencija nezaposlenih. Obavljena je i posjeta Federalnom ministarstvu rada i socijalne politike (FMRI SP) s obzirom na njegove nadležnosti u oblasti politike rada i zapošljavanja.

¹⁷ Od javnih preduzeća prikupljeni su i analizirani predmeti/spisi o primljenim radnicima, počev od zahtjeva kojim se izražava potreba za zapošljavanjem, do odobrenja zapošljavanja i Ugovora o radu (procedura izbora radnika).

¹⁸ Kantonalne službe za zapošljavanje Sarajevo, Tuzla i Goražde.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Značaj transparentnosti zapošljavanja

Transparentnost rada javnog sektora, odnosno javnih preduzeća, jedan je od osnovnih postulata demokratskog društva, a temelji se na pretpostavci da informacije od javnog karaktera moraju biti dostupne, a građani informisani o radu javnog sektora i odlukama koje se donose. Transparentnost povećava odgovornost izabranih zvaničnika u obavljanju javnih funkcija, smanjuje prostor za korupciju i zloupotrebu vlasti, omogućuje građanima kontrolu rada vlasti i doprinosi donošenju kvalitetnijih odluka od javnog interesa.¹⁹

Transparentnost u zapošljavanju u javnim preduzećima predstavlja niz mjera i aktivnosti, koje je potrebno poduzimati, kako bi sva zainteresovana i nezaposlena lica imala jednak pristup informacijama o mogućnosti zapošljavanja, kao i dostupnost informacija koje dokazuju regularnost postupka zapošljavanja i odabira kandidata. Za transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima neophodno je jasno definisati nadležnosti, mehanizme nadzora i obavezu izvještavanja.

2.2. Pravni okvir

Bosna i Hercegovina je ratifikovala 81 konvenciju Međunarodne organizacije rada, koje imaju prioritet nad svim drugim zakonima²⁰, te su ih vlasti u BiH dužne implementirati²¹. Konvencija o politici zapošljavanja²², između ostalog, određuje da svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na pravedne i zadovoljavajuće uslove rada i zaštitu od nezaposlenosti.

Prema Ustavu FBiH sve osobe na teritoriji Federacije BiH uživaju prava na jednakost pred zakonom i imaju slobodu na rad.²³

Zakonom o radu,²⁴ između ostalog, regulisana su pitanja u oblasti rada i radnih odnosa. Ovim Zakonom propisano je da poslodavci, koji zapošljavaju više od 30 radnika, donose pravilnik o radu, kojim se uređuju pitanja organizacije rada, sistematizacije radnih mjesta, posebni uslovi radnog odnosa i druga pitanja značajna za radnika i poslodavca. Zakon o radu, sadrži i odrednice o zabrani diskriminacije u odnosu na uslove zapošljavanja i izbor kandidata za obavljanje određenog posla²⁵, te zabranu da se lice koje traži zaposlenje stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, u istoj ili sličnoj situaciji²⁶.

Zakonom o radu nije definisano da poslodavci imaju obavezu javnog oglašavanja prilikom zapošljavanja radnika, niti na koji način će se provoditi postupak zapošljavanja.

Rad i poslovanje javnih preduzeća uređeno je **Zakonom o javnim preduzećima**²⁷ i **Zakonom o privrednim društvima**²⁸. Shodno ovim zakonima organi javnog preduzeća su: skupština, nadzorni odbor, uprava (menadžment) i odbor za reviziju. Ključne nadležnosti organa javnih preduzeća vezane za predmet revizije prezentirane su u narednom grafičkom prikazu:

¹⁹ ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja, Sarajevo 2014. „Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Od principa do prakse.

²⁰ Član II Ljudska prava i osnovne slobode, stav 2. Ustava BiH.

²¹ Prema Konvenciji o zabrani diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja, svaka država za koju je ova Konvencija na snazi, obavezuje se da formuliše i sprovodi nacionalnu politiku koja teži da unaprijedi, pomoću metoda prilagođenih uslovima i običajima, jednakost mogućnosti zapošljavanja i zanimanja, u cilju otklanjanja svake diskriminacije u tom pogledu, Konvencija broj: 111 Međunarodne organizacije rada (ILO-C-111) o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja („Službeni glasnik BiH“, br: 25/1993).

²² Konvencija o politici zapošljavanja broj:122 („Službeni glasnik BiH“, br. 25/1993).

²³ Član 1. Ustava FBiH: Načela, prava i slobode utvrđeni u članu II Ustava Bosne i Hercegovine primjenjuju na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, član 2. tačka I) u poglavlju II LJUDSKA PRAVA I OSNOVNE SLOBODE, dio A – OPĆE ODREDBE Ustava Federacije BiH.

²⁴ Član 8. Zakona o radu u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“ br. 26/16).

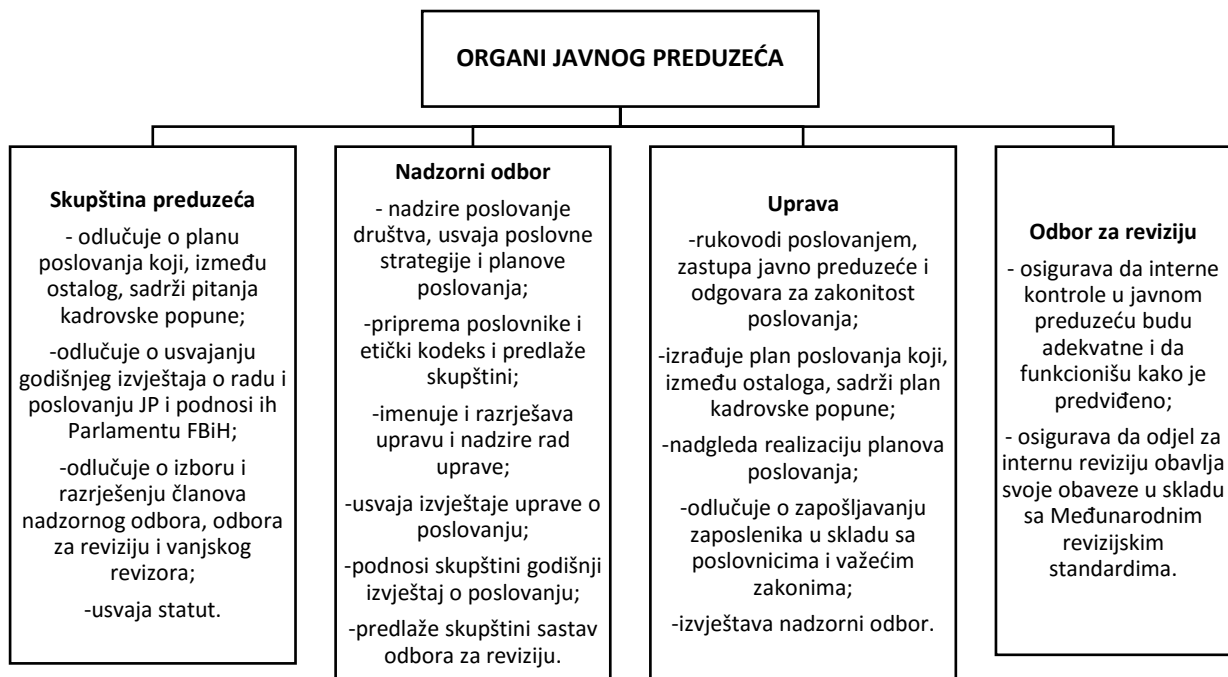
²⁵ Prema članu 10. stav 1. tačka a) Zakona o radu („Službene novine FBiH“, br. 26/16).

²⁶ Prema članu 8. stav 3. Zakona o radu („Službene novine FBiH“, br. 26/16).

²⁷ Zakon o javnim preduzećima u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“, br. 8/05).

²⁸ Zakon o privrednim društvima („Službene novine FBiH“, br. 81/15).

Grafikon br. 1: Nadležnosti organa javnih preduzeća vezano za predmet revizije



Zakonom o javnim preduzećima, između ostalog, određeno je, da su nadzorni odbori i uprave preduzeća, u izvršavanju svojih obaveza i odgovornosti, dužni aktivno učestvovati u kontroli provođenja važećih pravilnika i drugih propisa u javnom preduzeću i da unapređuju etičko ponašanje²⁹. Javna preduzeća, dužna su da informacije o svojoj organizacionoj strukturi, finansijskom poslovanju i obavljanju upravnih poslova iz nadležnosti organa uprave, koji se obavljaju u okviru javnih ovlaštenja, učine dostupnim javnosti putem internet-stranice javnog preduzeća.³⁰

Pored gore navedenih zakona, bitno je spomenuti i zakone koji su doneseni na nivou BiH, a koji se trebaju primjenjivati i na svim drugim nivoima vlasti u BiH. Jedan od tih zakona je Zakon o zabrani diskriminacije u BiH³¹, donesen 2009. godine. Ovaj Zakon se treba primjenjivati u svim javnim tijelima na nivou države, entiteta, Brčko Distrikta BiH, opštinskih institucija i tijela, te pravnih lica sa javnim ovlaštenjima, kao i na postupanje svih pravnih i fizičkih lica, u svim oblastima života, a posebno u oblasti zapošljavanja, uključujući pristup zaposlenju.³² Pored toga, propisano je da su svi javni organi, te ostala pravna lica, dužna da u svojim pravnim aktima, ili posebnim pravnim aktima regulišu principe jednakog postupanja, te da osiguraju efikasne interne procedure zaštite od diskriminacije.³³

Drugi značajan zakon koji je, takođe, donesen 2009. godine, jeste Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije³⁵, koji se odnosi na sve nivoe vlasti,

Antikorupcijska načela nalažu, da obavljanje svih javnih dužnosti treba biti transparentno i podlijevati javnom nadzoru.³⁴

²⁹ Član 17. stav 1. i 2. Zakona o javnim preduzećima u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“, br. 8/05).

³⁰ Zakon o dopunama Zakona o javnim preduzećima („Službene novine FBiH“, br. 109/12).

³¹ Član 6. Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09); Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 66/16).

³² Član 6. stav (1) tačka a) Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09).

³³ Član 24. stav 4. Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09); Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 66/16).

³⁴ Član 7. stav 1. tačka c) Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“, br. 103/09).

³⁵ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“, br. 103/09).

odnosno svaku osobu koja obnaša javnu dužnost, uključujući dužnost u javnom tijelu ili javnom preduzeću, ili u obavljanju javne službe.

Temeljni pravni propisi, koji regulišu oblast posredovanja u zapošljavanju na nivou FBiH su: Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba³⁷ (Zakon o posredovanju) i Pravilnik o evidencijama u oblasti zapošljavanja, kojim je propisano vođenje evidencija u oblasti zapošljavanja.³⁸ Zakonom o posredovanju, propisana su prava i obaveze FBiH u utvrđivanju i provođenju ukupnih mjera, kojima se propisuju i unapređuju uslovi za zapošljavanje, osnovni principi u posredovanju u zapošljavanju, kao i materijalna i socijalna sigurnost nezaposlenih osoba za vrijeme privremene nezaposlenosti.

Posredovanje u zapošljavanju, obuhvata sve radnje i mjere, poduzete u svrhu povezivanja nezaposlene osobe koja traži zaposlenje, kao i zaposlene osobe koja traži promjenu u zaposlenju, s poslodavcem kojem je potreban zaposlenik, radi zasnivanja radnog odnosa³⁶.

Strateški prioriteti i ciljevi jačanja osnovne funkcije javnih službi za zapošljavanje, odnosno funkcije posredovanja u zapošljavanju, određeni su u Doktrini rada javnih službi za zapošljavanje u FBiH iz 2011. godine i u Strategiji o jačanju funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje FBiH³⁹. Navedeni dokumenti, između ostalog, definišu **značaj posredovanja u zapošljavanju i podstiču da se posredovanje obavlja što efikasnije, te da se u procesu posredovanja podjednako uvažavaju zahtjevi nezaposlene osobe i poslodavaca.**

2.3. Institucionalni okvir

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, putem resornih ministarstava nadležnih za pojedine oblasti, ima mogućnost uticati na transparentnost zapošljavanja, kroz donošenje i provođenje politike i izvršavanje zakona, kao dio svojih ustavnih nadležnosti. Vlada FBiH u ostvarivanju svojih ovlaštenja utvrđenih Ustavom FBiH donosi slijedeće akte: uredbe sa zakonskom snagom, uredbe, odluke, rješenja i zaključke (*Prilog br. 2. Izvještaja*). Ovim provedbenim propisima Vlada, između ostalog, ima mogućnost bliže urediti važna pitanja vezana za sprovođenje zakona, propisivanje mjera, davanje saglasnosti i zadataka federalnim organima državne uprave, u cilju provođenja utvrđenih politika Vlade FBiH. Vlada FBiH u javnim preduzećima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH, neposredno vrši slijedeća ovlaštenja: učešće u radu i odlučivanju skupštine; izbor i nominovanje kandidata za imenovanje članova nadzornih odbora i razrješenje dužnosti prije isteka mandata članova nadzornih odbora; davanje saglasnosti za imenovanje članova uprava privrednih društava i razrješenje dužnosti članova uprava privrednih društava sa većinskim udjelom državnog kapitala.⁴⁰ Takođe, **Vlada ima obavezu da u skladu sa ažuriranim Akcionim planom Reformske agende unaprijedi radno zakonodavstvo, kontrolu i nadzor u javnim preduzećima.**⁴¹

Federalna ministarstva imaju, između ostalog, ustavnu i zakonsku obavezu da prate stanje u oblastima za koje su osnovani, odgovaraju za stanje u tim oblastima i pripremaju propise i daju preporuke iz oblasti zakonodavstva.⁴² Pored zakonskih nadležnosti, a prema Uredbi⁴³ koju je donijela Vlada FBiH, resorna ministarstva imaju obavezu da vrše upravni nadzor, nadzor općih akata, te da prate rad i vrše monitoring u preduzećima iz resorne nadležnosti i o tome izvještavaju Vladu FBiH. Najbitnije nadležnosti resornih ministarstava (FMPIK i FMERI), prema Ustavu FBiH, zakonskim i podzakonskim propisima, vezane za predmet revizije, prezentirane su u *Prilogu br. 3. Izvještaja*.

³⁶ Članu 25. Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01).

³⁷ Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01 i 22/05)

³⁸ Pravilnik o evidencijama u oblasti zapošljavanja („Službene novine FBiH“, br. 24/06).

³⁹ Vlada FBiH je na 13. sjednici Vlade FBiH, održanoj 3. septembra 2014. godine, usvojila finalnu verziju “Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH”.

⁴⁰ Član 3. Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH.

⁴¹ Ažurirani akcioni plan Reformske agende 2015.-2018. godine.

⁴² Član 10. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br.35/05).

⁴³ Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH („Službene novine FBiH“, br. 20/16).

Federalno ministarstvo rada i socijalne politike vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene u zakonu koji se, između ostalog, odnose na nadležnosti Federacije u oblasti rada i zapošljavanja. Nadležan je za predlaganje Zakona o posredovanju u zapošljavanju i donošenje podzakonskih akata za provedbu Zakona.

Federalni zavod za zapošljavanje, između ostalog, obavezan je prema Zakonu⁴⁴ da prati kretanja na tržištu rada i predlaže mjere za unapređenje zapošljavanja i socijalne sigurnosti nezaposlenih osoba. Nadležan je da prati i osigura provođenje utvrđene politike i mjera u oblasti rada i zapošljavanja na teritoriji FBiH i o tome obavještava nadležna tijela FBiH. FZZ, takođe, treba da objedinjuje i vodi zbirne evidencije u oblasti rada i zapošljavanja od značaja za FBiH.

Federalni zavod za zapošljavanje Zakonom je obavezan da prati, koordinira i usklađuje rad svih kantonalnih službi, iako one imaju pravni subjektivitet. Federalni zavod ima ovlasti provoditi ocjenjivanje poslovanja službi za zapošljavanje.⁴⁵ Federalni zavod za zapošljavanje treba da ima Savjetodavnu komisiju⁴⁶ koja je nadležna da Upravnom odboru FZZ, između ostalog, daje mišljenje u vezi politike zapošljavanja i socijalnog osiguranja i preporuke u vezi sa programom zapošljavanja.

Kantonalne službe za zapošljavanje dužne su u skladu sa Federalnim zakonom⁴⁷, između ostalog, posredovati u zapošljavanju, prikupljati i dostavljati podatke o nezaposlenim osobama FZZ, informisati o mogućnostima zapošljavanja, donositi i provoditi programe mjera, te periodično obavljati ocjenjivanje tržišta rada prema instrukcijama FZZ, u cilju dobivanja podataka i pružanja informacija o kretanjima na tržištu rada. Službe za zapošljavanje dužne su međusobno saradivati, koordinirati rad i razmjenjivati informacije o kojima vode službenu evidenciju. U okviru kantonalnih službi za zapošljavanje su i općinski biroji za zapošljavanje.

2.4. Prakse zapošljavanja u drugim zemljama

Osnovni principi koji se poštuju u drugim zemljama prilikom zapošljavanja u javnom sektoru su: „Princip jednakog pristupa“ zasnovan na ideji da svaki građanin ima pravo da se zaposli u javnom sektoru, ukoliko ispunjava opšte i posebne kriterije za određeno radno mesto i „Princip zasluga“ zasnovan na ideji da se za radno mesto biraju najbolji kandidati za obavljanje posla. Ovi principi bliski su sistemima u Italiji, Španiji, Portugalu.⁴⁸

U velikom broju zemlja (Belgija, Češka Republika, Finska, Mađarska, Luksemburg, Crna Gora, Norveška, Poljska, Rumunija, Srbija, Slovenija, Švedska i dr.) poslodavci imaju zakonsku obavezu da prijavljuju sve oglase za radna mjesta putem javnih službi za zapošljavanje (JSZZ). Prosječni udio na tržištu rada JSZZ, odnosno zapošljavanje putem službi za zapošljavanje, u zemljama EU je 52 %. Procjenjuje se da JSZZ u Norveškoj, Latviji i Rumuniji imaju udio na tržištu od 80-100 %.⁴⁹ Praksa u Republici Hrvatskoj je da konkurs o slobodnom radnom mjestu mora obavezno biti objavljen u Narodnim novinama, a može i u jednome dnevnom listu.⁵⁰

2.4.1. Prakse u drugim zemljama prilikom odabira kandidata za posao

U svim državama EU postupak odabira kandidata za posao prolazi kroz nekoliko faza. U nekim državama postoji prethodna faza, koja se zasniva na ispitivanju dokumenata, koje podnose kandidati

⁴⁴ Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01 i 22/05).

⁴⁵ Član 53. Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01 i 22/05).

⁴⁶ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 22/05) - Savjetodavnu komisiju formira Upravni odbor Federalnog zavoda, a čine je sedam članova i to po dva predstavnika sindikata i poslodavaca, te po jedan predstavnik Federalnog ministarstva rada i socijalne politike, Federalnog zavoda i Privredne komore Federacije.

⁴⁷ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 22/05).

⁴⁸ Jelena Jerinić, Analiza pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, mart 2015, Beograd, CESID, str 26.

⁴⁹ Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH.

⁵⁰ Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH.



(biografija, motivaciono pismo, diplome i sl.). Ispitivanje sposobnosti kandidata se, uglavnom, sprovodi testiranjem, pismenim ili usmenim putem. Pisani testovi se najčešće provode u prvoj fazi postupka i uobičajeno se razlikuju u zavisnosti od radnog mjesta koje se popunjava. Negdje se primjenjuju kompjuterski testovi (npr. u Belgiji, Luksemburgu, Njemačkoj, Irskoj ili Velikoj Britaniji), koji uključuju ispitivanje sposobnosti, ličnosti, rasuđivanja, vještina ili simulacije. Pisani testovi se često koriste u cilju smanjenja broja kandidata (formiranja tzv. užeg kruga kandidata), te samo oni kandidati koji dostignu određene standarde na pisanom testu mogu da prođu u slijedeću fazu. Konačna faza ispitivanja, obično se završava intervjuom sa kandidatima. Tamo gde je intervju jedini mehanizam za selekciju, on uglavnom pokriva pitanja u vezi sa profesionalnim iskustvom kandidata i razlozima za prijavljivanje na konkurs. Konkursne komisije se imenuju u cilju nadziranja dijela ili čitavog postupka selekcije. Uglavnom ih čine službenici istog ili višeg nivoa.⁵¹

Zabilježeni su i drugačiji primjeri, kao što je npr. pravilo u Švedskoj da se prilikom izbora akademskog osoblja na univerzitetima, sve pristigle aplikacije dostavljaju na procjenu dvojici stručnjaka, koji rade na nekom od drugih univerziteta, a ne na onom koji traži uposlenika. Taj proces je striktan i eksterno kontrolisan, a cilj je zaposliti kompetentnog kandidata.⁵²

⁵¹ „Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru“ Nevena Nikolić, Mirjana Prodanović i Ivan Jovanović, Beograd, 2016.

⁵² Izvor: FENA, „Odlazak mladih, jedno od najbitnijih pitanja u BiH“.

3. NALAZI

Nalazi koji se prezentiraju u ovom poglavlju predstavljaju odstupanja u odnosu na utvrđene kriterije revizije i strukturirani su u odnosu na revizijska pitanja.

3.1. Propisi koji regulišu zapošljavanje u javnim preduzećima FBiH

Revizijom je utvrđeno da zakoni koji regulišu rad, poslovanje i zapošljavanje u javnim preduzećima FBiH (Zakon o radu, Zakon o javnim preduzećima u FBiH, Zakon o privrednim društvima) ne propisuju obavezu javnog oglašavanja prilikom zapošljavanja radnika, niti uređuju način i postupak zapošljavanja.⁵³ Revizija cijeni važnim istaknuti da navedenim zakonima, nije uskraćena mogućnost zapošljavanja putem javnog oglašavanja. Naime, iako postojeća zakonska regulativa nije osigurala pretpostavke za transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima, **važno je napomenuti da, usvojene deklaracije⁵⁴ i konvencije za oblast zapošljavanja⁵⁵, Zakon o zabrani diskriminacije⁵⁶, antikorupcijska načela⁵⁷, te usvojeni strateški dokumenti⁵⁸, obavezuju menadžment javnih preduzeća na javnost rada i društvenu odgovornost prilikom obavljanja svih dužnosti, tako i u pogledu zapošljavanja. Ipak, zakoni kojima je regulisano zapošljavanje u javnim preduzećima nisu slijedili navedena načela, niti su ova načela predstavljala smjernice menadžmentu javnih preduzeća prilikom zapošljavanja, kao ni nadležnim institucijama za provođenje nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima.**

Vlada FBiH je, u prethodnim godinama bezuspješnim inicijativama, pokušavala riješiti pitanje transparentnosti zapošljavanja u javnom sektoru, pa tako i u javnim preduzećima. Tako je Vlada FBiH 2011. godine donijela Zaključak,⁵⁹ kojim je zadužila sva federalna ministarstva da „putem predstavnika državnog kapitala - članova nadzornih odbora preduzeća u kojima vrše ovlaštenja po osnovu većinskog državnog kapitala, osiguraju da u statutima budu unesene odredbe kojima će se onemogućiti zapošljavanje mimo javnih konkursa“. Međutim, ovaj **Zaključak, ni nakon sedam godina od njegovog donošenja, nije realizovan, odnosno javna preduzeća u svoje statute nisu unijela navedenu odrednicu.**

Istraživanjem razloga zbog kojih ovaj Zaključak nije realizovan, revizija je dobila informacije da većina sagovornika u javnim preduzećima i nadležnim ministarstvima nije bila upoznata sa ovim Zaključkom⁶⁰. Pored toga, sagovornici su istakli da pomenuti Zaključak Vlade FBiH ne može biti „iznad zakona“, odnosno, da je Vlada FBiH, ukoliko je zaista željela osigurati transparentnost zapošljavanja, trebala predložiti izmjene i dopune postojeće zakonske regulative, koja se odnosi na oblast zapošljavanja u javnom sektoru. Takođe, nadležni u javnim preduzećima kategorični su u tvrdnji da se ovo pitanje ne reguliše statutima javnih preduzeća.

Na osnovu usvojenih planskih dokumenata reforme javnog sektora,⁶¹ te nakon neuspjele provedbe spomenutog Zaključka Vlade FBiH, početkom 2017. godine Vlada FBiH je utvrdila Prijedlog zakona o

⁵³ Zakon o radu („Službene novine FBiH“, br. 22/16), Zakon o javnim preduzećima u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 8/05, 81/08, 22/09, 109/12), Zakon o privrednim društvima („Službene novine FBiH“, br. 81/15).

⁵⁴ Opća Deklaracija o ljudskim pravima (usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 10. prosinca 1948. godine (Rezolucija br. 217 /III).

⁵⁵ Konvencija broj:111 Međunarodne organizacije rada (ILO-C-111) o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja („Službeni glasnik BiH“, br. 25/1993); Konvencija o politici zapošljavanja broj:122 („Službeni glasnik BiH“, br. 25/1993);

⁵⁶ Član 3. stav 2. i član 6. stav 1. tačka a) Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09).

⁵⁷ Član 7. tačka c) Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“, br. 103/09)

⁵⁸ Strategija za borbu protiv korupcije u BiH 2015.-2019. usvojena u decembru 2014. i Strategija za borbu protiv korupcije u FBiH 2016.-2019. usvojena 16.09.2016.

⁵⁹ Zaključak Vlade FBiH, V. Broj 1313/11 od 01.12.2011. godine, Sarajevo.

⁶⁰ Intervju sa sagovornicima u: JP BH Telecom d.d. Sarajevo, JP Hrvatska pošta d.o.o. Mostar, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo.

⁶¹ Reformska agenda za BiH 2015.-2018. usvojena 27.05.2015. godine i Ažurirani Akcioni plan za realizaciju Reformske agende Federacije BiH; Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije FBiH 2016.-2019. Strateški program 1.3.3. Povećanje integriteta unutar poslovnog sektora putem instrumenata samoregulacije, strateški cilj: 1.3.3.5.

izmjenama i dopunama Zakona o radu.⁶² Ovim Prijedlogom zakona, propisana je obaveza da se prijem u radni odnos u javnom sektoru⁶³, uključujući i javna preduzeća, vrši putem javnog oglašavanja. **Revizija je konstatovala da Prijedlogom ovog Zakona nisu predviđene kaznene odredbe u slučaju nepoštivanja obaveze javnog oglašavanja prilikom zapošljavanja.**

Revizija je utvrdila da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu više od godinu dana u parlamentarnoj proceduri i neizvjesno je kada će biti usvojen. Prema informacijama dobivenim iz Parlamenta FBiH⁶⁴, domovi Parlamenta FBiH su usvojili ovaj Zakon⁶⁵ u različitim tekstovima, zbog amandmana koji su dati prilikom usvajanja Zakona. Prema saznanjima revizije, Zakon je još uvijek na usaglašavanju između domova Parlamenta FBiH.⁶⁶

Analizom teksta Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, revizija je utvrdila da Zakon obavezuje Vladu FBiH da u roku od 90 dana, od dana stupanja na snagu Zakona, donese provedbeni akt, kojim će propisati prijem u radni odnos zaposlenika u javni sektor, što uključuje i javna preduzeća. Revizija je konstatovala da će se dodatno prolongirati uređenje transparentnosti zapošljavanja, u javnim preduzećima, zbog činjenice da će poslodavcima biti potreban dodatni period da usaglasе interne akte sa navedenim provedbenim aktom Vlade FBiH.

3.2. Poduzete aktivnosti menadžmenta javnih preduzeća FBiH na osiguranju transparentnosti zapošljavanja

3.2.1. Interni akti javnih preduzeća

Uvidom u pojedinačne interne akte javnih preduzeća iz uzorka (pravilnici o radu/uputstva/odluke) konstatovano je, da interni akti nisu jasno odredili obavezu osiguranja transparentnosti zapošljavanja. Naime, internim aktima nije predviđeno da se prilikom svakog zapošljavanja javno objave informacije o zapošljavanju, kako bi sve osobe koje traže posao imale iste mogućnosti aplicirati za zapošljavanje.

Ilustracije radi, u narednoj tabeli, daje se prikaz načina zapošljavanja, koja su javna preduzeća iz uzorka odredila u svojim aktima:

⁶² Vlada FBiH je na 89. sjednici održanoj 03.02.2017. godine utvrdila i u parlamentarnu proceduru uputila Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o radu.

⁶³ U članu 20a Zakona o izmjenama i dopunama zakona o radu propisano je: stav (1) Radni odnos zasniva se zaključenjem ugovora o radu, a nakon provođenja procedure prijema propisane pravilnikom o radu poslodavca; stav (2) U zavodima, agencijama, direkcijama i upravnim organizacijama pod drugim nazivom, pravnim licima sa javnim ovlaštenjima na teritoriji Federacije BiH, kao i u javnim ustanovama i javnim preduzećima čiji je osnivač Federacija, kanton, grad ili općina, te u privrednim društvima u kojima Federacija, kanton, grad ili općina učestvuju sa više od 50% ukupnog kapitala, prijem u radni odnos vrši se nakon provedene procedure obaveznog javnog oglašavanja za prijem u radni odnos; stav (3) Vlada FBiH će u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, donijeti propis kojim će propisati postupak prijema u radni odnos iz stava (2) ovog člana.

⁶⁴ Izjave sagovornika iz Parlamenta FBiH prilikom telefonskog intervjua provedenog 14.02.2018. godine.

⁶⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu Federacije BiH, usvojen je u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH na 19. redovnoj sjednici 26.04.2017. godine, a u Domu naroda na 21. redovnoj sjednici održanoj 01.06.2017. godine u različitom tekstu.

⁶⁶ Vlada FBiH je početkom 2018. godine, uputila dopis Predstavničkom domu da se u Prijedlog dnevnog reda prve naredne sjednice Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, uvrsti tačka „Usaglašavanje teksta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu“. Međutim, do kraja izrade konačnog teksta Izvještaja revizije učinka, usaglašavanje teksta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu nije bilo na Dnevnom redu sjednica Predstavničkog doma Parlamenta FBiH (Komentari Vlade FBiH na Nacrt izvještaja, broj: 01-14-404/18 od 25.05.2018. godine, Izjave sagovornika iz Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, prilikom telefonskog intervjua provedenog 14.02.2018. godine).

Tabela br. 1. Načini zapošljavanja prema internim aktima devet javnih preduzeća

| R/br. | Naziv subjekta | Način zapošljavanja prema internim aktima |
|-------|--|---|
| 1. | JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo | <ul style="list-style-type: none">• Neposredno, ukoliko postoji poznati kandidat za zaposlenje;• Posredovanjem Zavoda za zapošljavanje;• Objavljivanjem oglasa u nekom od dnevnih listova. |
| 2. | JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar | <ul style="list-style-type: none">• Neposrednim izborom, ukoliko postoji poznati kandidat za uposlenje uz navođenje njegovog imena i prezimena;• Posredovanjem Zavoda za zapošljavanje;• Objavljivanjem oglasa u dnevnim novinama i na web-stranici Društva. |
| 3. | BH Telecom d.d. Sarajevo | <ul style="list-style-type: none">• Izborom iz registra zaprimljenih aplikacija koje se nalaze u nadležnim organizacionim jedinicama Društva;• Objavljivanjem oglasa za zasnivanje radnog odnosa u sredstvima javnog informisanja;• Prijavljivanjem potreba nadležnoj službi za zapošljavanje;• Zapošljavanjem pripravnika koji je uspješno položio pripravnčki ispit. |
| 4. | JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar | <ul style="list-style-type: none">• Uprava preduzeća može odlučiti da se za zapošljavanje objavi oglas u dnevnim novinama i putem radija;• Zaključivanjem ugovora o radu sa pripravnikom na određeno vrijeme. |
| 5. | JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo | <ul style="list-style-type: none">• Izborom iz registra zaprimljenih prijava za prijem u radni odnos, koje se nalaze u organizacionim jedinicama Društva;• Objavljivanjem oglasa za zasnivanje radnog odnosa u sredstvima javnog informisanja;• Prijavljivanjem potreba nadležnoj službi za zapošljavanje. |
| 6. | Hrvatska pošta d.o.o. Mostar | <ul style="list-style-type: none">• Izborom iz registra zaprimljenih aplikacija u bazi podataka Društva;• Objavljivanjem oglasa za zasnivanje radnog odnosa u sredstvima javnog informisanja, u kojem slučaju Uprava Društva posebnom odlukom određuje način i kriterije izbora novog radnika, kao i rok za podnošenje prijava;• Prijavljivanjem potreba nadležnoj službi za zapošljavanje. |
| 7. | ZD RMU „Abid Lolić“ d.o.o. Travnik – Bila | <ul style="list-style-type: none">• Neposredno, ukoliko postoji odgovarajući kandidat za zaposlenje;• Objavljivanjem oglasa u jednom od dnevnih listova;• Posredovanjem Zavoda za zapošljavanje. |
| 8. | ZD RU „Gračanica“ d.o.o. Gornji Vakuf – Uskoplje | <ul style="list-style-type: none">• Posredovanjem Zavoda za zapošljavanje;• Objavljivanjem oglasa u jednom od dnevnih listova. |
| 9. | JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar | <ul style="list-style-type: none">• Prijem novih radnika bez javnog oglašavanja, pretragom baze podataka prijava za zapošljavanje pristiglih na web-stranicu preduzeća;• Prijem novih radnika putem raspisivanja konkursa, odnosno javnog oglasa. |

Izvor podataka: Interni akti javnih preduzeća

Kako se vidi iz priložene tabele, internim aktima javnih preduzeća, **predviđeno je više načina za zapošljavanje, od kojih većina ne osigurava transparentnost. Diskreciono pravo menadžmenta preduzeća je da odluči na koji način će se izvršiti zapošljavanje, odnosno da li će ono biti transparentno ili ne.**

Jedan od utvrđenih načina zapošljavanja, predviđen internim aktima javnih preduzeća iz uzorka, je **zapošljavanje neposrednim putem, odnosno izborom poznatih kandidata**. Obzirom da pravilnicima o radu nije obrazložen pojam „**poznatog kandidata**“, revizija je u razgovoru sa predstavnicima pojedinih preduzeća, tražila pojašnjenje, na koji način se zapošljava „**poznati kandidat**“ i da li je taj način zapošljavanja transparentan. Nadležni u javnim preduzećima⁶⁷ dali su različite odgovore, između ostalog, reviziji je dato objašnjenje da „**poznati kandidat**“ **može biti i osoba koju je neko preporučio**⁶⁸.

Pravilnicima javnih preduzeća je, takođe, predviđeno i zapošljavanje putem izbora zaprimljenih aplikacija, odnosno iz registra/baze aplikacija. Naime, pravilnicima o radu četiri javna preduzeća su odredila da se zapošljavanje može vršiti izborom iz pristiglih aplikacija.⁶⁹ Jedno javno preduzeće nije

⁶⁷ JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo i JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar.

⁶⁸ Izvor: Intervju u JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo.

⁶⁹ JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, JP Hrvatska pošta d.o.o. Mostar, JP BH Telecom d.d. Sarajevo, JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar.

odredilo pravilnikom ovaj način zapošljavanja, ali ga provodi u praksi⁷⁰. Način zapošljavanja putem izbora kandidata iz zaprimljenih prijava i baze/registra aplikacija, nije decidno uređen. Internim aktima **nije predviđeno na koji način javna preduzeća obavještavaju nezaposlene osobe i zainteresovana lica da mogu svoje prijave za posao dostaviti na razmatranje javnom preduzeću. Takođe, nije predviđeno da se podaci o godišnjem planu zapošljavanja javno objavljuju.**

Od devet javnih preduzeća iz uzorka, samo je jedno preduzeće/društvo⁷¹, svojim Pravilnikom o radu odredilo da se zapošljavanje vrši isključivo na osnovu javnog oglašavanja i to putem službe za zapošljavanje ili objavom u dnevnim novinama. U ostalih osam preduzeća, zapošljavanje putem javnog konkursa/oglasa, jedan je od načina zapošljavanja, koji nije obavezujući.

Uređenje koraka u postupku zapošljavanja u internim aktima javnih preduzeća

Internim aktima javnih preduzeća **nije predviđeno da informacije o svakom pojedinačnom zapošljavanju budu javno objavljene.** Javnost je upoznata o namjeri zapošljavanja javnog preduzeća, samo u slučaju zapošljavanja putem javnog konkursa/oglasa. Takođe, ni drugi **koraci u postupku zapošljavanja, internim aktima nisu adekvatno propisani** (konkursna komisija, ocjenjivanje i rangiranje kandidata, dokumentovanje i obavještavanje o rezultatima konkursne procedure itd.).⁷²

U većini preduzeća nije predviđeno da se, za svaki od načina zapošljavanja, koji su utvrđeni pravilnicima, imenuje komisija, koja bi trebala osigurati objektivnost i profesionalnost u postupku odabira kandidata. Samo jedno javno preduzeće iz uzorka,⁷³ koje je propisalo da se svako zapošljavanje vrši putem javnog oglašavanja, internim aktima je predvidjelo obavezno imenovanje komisije prilikom zapošljavanja. Pet⁷⁴ preduzeća je u internim aktima propisalo da se komisija formira samo u slučaju kada se zapošljavanje vrši putem javnog oglašavanja. U tri javna preduzeća⁷⁵, internim aktima, nije određeno da će komisija provoditi postupak zapošljavanja, već je svako zapošljavanje, isključiva odluka menadžmenta javnog preduzeća.

Provedena revizija je pokazala da **interni akti javnih preduzeća nisu jasno definisali kako će se osigurati transparentnost u postupku zapošljavanja. Nije propisano na koji način će se provoditi provjera znanja, ocjenjivanje i odabir kandidata, u cilju pravednog rangiranja kandidata i izbora najuspješnijeg kandidata.** Pravilnici, takođe, ne nalažu adekvatno dokumentovanje postupka zapošljavanja, kako bi se omogućilo vršenje nadzora i provjera da su izabrani kandidati bili i najuspješniji.

Neuređenost akata o sistematizaciji u pojedinim javnim preduzećima

Revizijom je utvrđeno da u dva preduzeća iz uzorka⁷⁶, nisu adekvatno uređeni ni akti o sistematizaciji, te da isti ne pružaju osnovne pretpostavke za plansko, odgovarajuće i transparentno zapošljavanje. Naime, u ovim preduzećima, u okviru sistematizacije radnih mjesta, nije određen broj izvršilaca za sistematizovana radna mjesta, što ukazuje na neplansko zapošljavanje i ostavlja prostor menadžmentu za donošenje ad-hoc odluka o zapošljavanju. Pored toga, jedno od ova dva preduzeća⁷⁷ nema cjelovit

⁷⁰ JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar.

⁷¹ Zavisno društvo rudnik uglja „Gračanica“ d.o.o. Gornji Vakuf – Uskoplje.

⁷² Analizom pravilnika o radu, utvrđeno je da je osam preduzeća u pravilnicima odredilo aktivnosti, odnosno korake koji se provode u postupku zapošljavanja. Samo u jednom preduzeću (JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar), pravilnikom o radu, nije određen postupak zapošljavanja radnika. Ovo preduzeće je donijelo Uputstvo kojim je uredilo postupak prijema novih radnika. Takođe, još su dva preduzeća (JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo i JP BH Telecom d.d. Sarajevo), osim što su u pravilniku odredila korake u postupku zapošljavanja, provođenje postupka zapošljavanja uredili i posebnim uputstvima.

⁷³ Zavisno društvo RU „Gračanica“ Gornji Vakuf – Uskoplje.

⁷⁴ JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar, JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, JP BH Telecom d.d. Sarajevo, ZD RMU „Abid Lolić“ d.o.o. Travnik – Bila, ZD RU „Gračanica“ d.o.o. Gornji Vakuf – Uskoplje.

⁷⁵ JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, JP Hrvatske pošte d.o.o. Mostar, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar.

⁷⁶ JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar i Hrvatske pošte d.o.o. Mostar.

⁷⁷ Član 14. stav 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o radu JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar. 2017.

opis poslova za svako sistematizovano radno mjesto. Poslovi radnog mjesta opisuju se tek u Ugovoru o radu, a na osnovu djelokruga rada organizacijskih cjelina.⁷⁸

Provedenom revizijom je utvrđeno da se uzroci donošenja neodgovarajućih i nepotpunih akata o sistematizaciji radnih mjesta, u pojedinim javnim preduzećima, mogu povezati sa nepostojanjem jedinstvenih pravila o načinu izrade i sadržaju akta o sistematizaciji radnih mjesta u javnim preduzećima, koja su u većinskom vlasništvu FBiH. Nedostatak broja izvršilaca u aktima o sistematizaciji i opisa poslova za svako radno mjesto, ne osigurava osnovne pretpostavke za transparentno zapošljavanje. Bez definisanja opisa poslova i uslova određenog radnog mjesta, onemogućeno je definisanje adekvatnih kriterija, na osnovu kojih bi se vršilo ocjenjivanje i izbor kandidata, prilikom provođenja postupka zapošljavanja.

3.3. Prakse zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH

Analizirajući podatke, koje je dostavilo devet javnih preduzeća iz uzorka, u posmatranom periodu (2014.-2016.), ukupno je primljeno **2282 nova radnika**, od toga **1674 radnika** je primljeno **bez konkursa/oglasa**, odnosno **73%**, što se prikazuje u slijedećoj tabeli:

Tabela br. 2. Podaci o broju i načinu prijema radnika u javnim preduzećima iz uzorka u periodu 2014.-2016.

| R/br. | SUBJEKTI | Ukupan broj radnika koji su primljeni u radni odnos u periodu 2014.-2016. | Ukupan broj radnika primljenih u radni odnos putem konkursa/oglasa | Ukupan broj radnika primljenih u radni odnos bez konkursa/oglasa | Učešće zaposlenih bez konkursa/oglasa u odnosu na ukupno primljene radnike (%) u periodu 2014.-2016. |
|---------------------|--|---|--|--|--|
| 1. | JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo | 652 | 232 | 420 | 64% |
| 2. | ZD RU „Gračanica“ d.o.o. Gornji Vakuf –Uskoplje | 28 | 28 | 0 | 0 |
| 3. | ZD RMU“ Abid Lolić“ d.o.o. Travnik-Biła | 180 | 96 | 84 | 47% |
| 4. | JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar ⁷⁹ | 532 | 165 | 367 | 69% |
| 5. | BH Telecom d.d. Sarajevo | 277 | 65 | 212 | 77% |
| 6. | JP BH Pošta d.o.o.Sarajevo | 215 | 22 | 193 | 90% |
| 7. | JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar | 100 | 0 | 100 | 100% |
| 8. | Hrvatska pošta d.o.o. Mostar | 103 | 0 | 103 | 100% |
| 9. | JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar | 195 | 0 | 195 | 100% |
| U K U P N O: | | 2282 | 608 | 1674 | 73% |

Izvor podataka: Tabelarni prikaz Ureda za reviziju institucija u FBiH, na osnovu odgovora iz Upitnika revizije.

Prema dostavljenim podacima koji su prikazani u tabeli, evidentno je da su javna preduzeća, u posmatranim godinama, intenzivno zapošljavala nove radnike. Menadžment se prilikom zapošljavanja, odlučivao za manje transparentne načine zapošljavanja predviđene internim aktima. Naime, iako su internim aktima predvidjeli mogućnost zapošljavanja putem javnog oglašavanja, revizija se uvjerila da je u praksi to bio jedan od najrjeđih načina zapošljavanja. Značajno je istaknuti i činjenicu da podatke o broju zaposlenih u javnim preduzećima, putem konkursa, ili na neki drugi način, ne posjeduju

⁷⁸ Prilog III – Član 7. stav 2. Pravilnika o radu, Sistematizacija poslova i radnih mjesta, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, 2010.

⁷⁹ U dostavljenim komentarima na Nacrt izvještaja revizije učinka, nadležni iz JP Elektroprivrede HZ HB d.d. Mostar, navode da je, u posmatranim godinama, u ukupnom broju novoprimljenih radnika njih 50 nakon obavljanja vježbeničkog/pripravničkog staža, zasnovalo radni odnos na neodređeno vrijeme u istoj ili slijedećoj kalendarskoj godini. Reviziji nisu dostavljeni adekvatni dokazi koji potvrđuju ove navode, radi čega nisu izmijenjeni podaci u tabeli.

nadležne institucije, odnosno Vlada FBiH i resorna ministarstva. (Više informacija u Poglavlju 3.4. Izvještaja).

3.3.1. Ilustracija praksi zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH

Zapošljavanje na osnovu pristiglih prijava u javna preduzeća

Prema podacima dobivenim iz javnih preduzeća, **zapošljavanje kandidata na osnovu pristiglih prijava⁸⁰, zastupljeno je u gotovo svim javnim preduzećima iz uzorka. Naime, radi se o zapošljavanju koje nije vršeno na osnovu javnog konkursa/oglasa, nego isključivo na osnovu individualnih prijava za posao, koje su stizale, kako su naveli sagovornici, različitim putem u javna preduzeća (protokol, e-mail, internet-stranice). Od devet preduzeća iz uzorka, samo jedno preduzeće⁸¹ nije vršilo zapošljavanje putem pristiglih prijava.**

Važno je napomenuti da, većina preduzeća koja su vršila zapošljavanje na osnovu pristiglih prijava, na svojim internet-stranicama nisu pružala transparentne informacije o mogućnostima zapošljavanja putem prijava.⁸² U navedenim okolnostima, sva zainteresovana i nezaposlena lica nisu imala isti pristup informacijama, pa tako ni radnom mjestu. Osim nedovoljnih informacija o mogućnostima zapošljavanja, na ovaj način, javna preduzeća nisu objavljivala ni informacije, kada započinju postupak zapošljavanja, koja radna mjesta će popunjavati, koliko radnika imaju namjeru zaposliti, koje stručne kvalifikacije i slično. Takođe, nisu davali povratne informacije licima koja su poslala svoje prijave za posao, o statusu njihove prijave (da li je prijava razmatrana, da li je odbačena, da li će njihova prijava i dalje biti aktuelna, ili je potrebno da ponovo pošalju svoju prijavu za posao i sl.). Aplikantima je nepoznato npr. da jedno javno preduzeće⁸³ razmatra samo prijave pristigle u posljednjih 12 mjeseci.

Revizija je konstatovala da od osam javnih preduzeća, koja su zapošljavala putem individualno zaprimljenih prijava, pet javnih preduzeća⁸⁴ ima uspostavljen registar/bazu zaprimljenih prijava, dok preostala tri preduzeća⁸⁵ nemaju registar/bazu. Revizija je u toku istraživanja, izvršila uvid u registar/bazu zaprimljenih prijava, kod određenog broja javnih preduzeća, kako bi se uvjerila koje podatke sadrže registri/baze.⁸⁶ Konstatovano je da podaci koji se nalaze u registru/bazi aplikacija ne predstavljaju relevantnu osnovu za adekvatan izbor kandidata, odnosno zapošljavanje. Naime, utvrđeno je da se u registrima/bazama nalaze, uglavnom, samo opšti podaci o kandidatima koji su dostavili svoje prijave (ime i prezime, vrsta i stepen obrazovanja, prebivalište). S druge strane, u preduzećima u kojima registar/baza podataka nije ni uspostavljena, a vršili su zapošljavanje na osnovu zaprimljenih individualnih prijava,⁸⁷ **u potpunosti je nejasno, kako je izvršen izbor kandidata za zapošljavanje.**

Nakon izvršenog uvida u registar/bazu zaprimljenih aplikacija, revizija je, dalje analizirala i određeni broj predmeta/dosjea kandidata, koji su primljeni na osnovu zaprimljenih prijava. Konstatovani su slijedeći propusti kod većine preduzeća iz uzorka:

- nisu definisani jasni kriteriji na osnovu kojih su izabrani kandidati iz zaprimljenih prijava (jedini definisani kriterij je vrsta i stepen obrazovanja);
- nije vršeno ocjenjivanje i rangiranje kandidata;

⁸⁰ Aplikacije pristigle na protokol, e-mail, web-stranice i putem preporuka.

⁸¹ ZD RU „Gračanica“ d.o.o. Gornji Vakuf – Uskoplje.

⁸² Službena web-stranica JP Hrvatska Pošta d.o.o. Mostar, JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar, JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, ZD RMU „Abid Lolić“ d.o.o. Travnik-Bila, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar i JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar, JP BH Telecom d.d. Sarajevo.

⁸³ JP BH Telecom d.d. Sarajevo.

⁸⁴ JP BH Telecom d.d. Sarajevo, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, Hrvatske pošte d.o.o. Mostar, JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, JP Autoceste d.o.o. Mostar (zbirka ličnih/osobnih podataka).

⁸⁵ JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar, ZD RMU „Abid Lolić“ d.o.o.

⁸⁶ Podaci u registru Hrvatske pošte d.o.o. Mostar, JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar.

⁸⁷ JP Elektroprivreda BiH d.d., JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar.

- nije adekvatno dokumentovan postupak zapošljavanja, što onemogućava nadzor i kontrolu zapošljavanja,
- nisu objavljeni podaci o započetoj i realizovanom zapošljavanju.

Zapošljavanje neposrednim putem odgovarajućeg/poznatog kandidata

Revizijom je utvrđeno da su javna preduzeća vršila zapošljavanje i neposrednim putem, odnosno zapošljavanjem „**poznatog kandidata**“. Od devet preduzeća iz uzorka, tri preduzeća⁸⁸ su svojim internim aktima propisala i veliki broj zapošljavanja realizovala na ovaj način. Uvidom u dostavljene podatke, samo u ova tri javna preduzeća, u trogodišnjem periodu, neposrednim putem, zaposleno je **cca. 870 radnika**. U većini ostalih preduzeća iz uzorka, prilikom zapošljavanja pripravnika i stipendista, praktikovalo se zapošljavanje „poznatih kandidata“, odnosno nije se raspisivao javni konkurs/oglas za prijem u radni odnos.

Analizom predmeta/dosjea primljenih radnika neposrednim putem (izborom odgovarajućeg/poznatog kandidata), utvrđeno je da su javna preduzeća, pri ovakvom načinu zapošljavanja, u prijedlogu za zapošljavanje, već navodila ime i prezime osobe koju namjeravaju zaposliti.⁸⁹ **Uz ime i prezime kandidata, nije bilo pojašnjenja, niti jasnih argumenata zašto se predlaže baš taj kandidat za zapošljavanje.** Jedino što je navedeno u prijedlogu za zapošljavanje su podaci o tome, na koje radno mjesto se kandidat zapošljava, te da li ispunjava uslove stručne spreme.

Zapošljavanje putem javnog konkursa/oglasa

Iako su sva javna preduzeća iz uzorka, svojim internim aktima, predviđjela **zapošljavanje putem javnog konkursa/oglasa**⁹⁰, revizijom je utvrđeno da je to **u praksi bio vrlo rijedak način zapošljavanja** u javnim preduzećima. Preduzeća iz uzorka su u periodu 2014.-2016. godine, od ukupnog broja zaposlenih lica, **svega 27%** zaposlila putem javnog konkursa/oglasa.

Tri preduzeća⁹¹ iz uzorka, od ukupno 398 primljenih radnika, niti jedno zapošljavanje nisu realizovala putem javnog konkursa/oglasa.

Pet preduzeća⁹² iz uzorka, su u manjem broju slučajeva, vršila zapošljavanje putem javnog konkursa/oglasa. Od ukupno 1856 primljenih radnika u ovim preduzećima, zaposleno je 580 radnika putem javnog konkursa/oglasa, odnosno 31%.

Jedno javno preduzeće⁹³ iz uzorka, je sva zapošljavanja (ukupno 28 radnika), izvršilo putem konkursa/oglasa. Međutim, revizijom je utvrđeno da ni ovo preduzeće, nije sve konkurse/oglase objavljivalo u sredstvima informisanja, nego je pojedine konkurse/oglase objavljivalo putem internet-stranice službe za zapošljavanje.

Analizom izuzetih predmeta/dosjea primljenih radnika **putem javnog konkursa/oglasa, revizija je utvrdila da ni ovaj način zapošljavanja u javnim preduzećima nije bio u potpunosti transparentan.** Naime, iako je objavom konkursa/oglasa, javnost bila informisana o pokrenutom postupku zapošljavanja, objavljeni konkursi/oglasi nisu pružali dovoljno relevantnih informacija tražiocima posla. **Uvidom u tekst konkursa/oglasa, revizija je konstatovala da konkursi/oglas, u većini slučajeva, nisu sadržavali konkretne opise poslova,** koji se obavljaju na radnom mjestu za koje se traži radnik, niti posebne kriterije koje treba ispunjavati kandidat. Takođe, ni u jednom od pregledanih konkursa/oglasa nije navedeno, da li će se i na koji način obavljati provjera znanja, sposobnosti i ocjenjivanje kandidata (testiranje, intervju).

⁸⁸ JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar, Zavisno društvo RU „Abid Lolić“ d.o.o. Gornji Vakuf – Uskoplje
⁸⁹ Zapošljavanje je vršeno na prijedlog generalnog direktora ili direktora podružnice, izvršnog direktora, rukovodioca organizacione jedinice, a saglasnost su davali generalni direktor i/ili izvršni direktori.

⁹⁰ Prilikom javnog oglašavanja, preduzeća su objavljivala oglase, neovisno od toga da li se radno mjesto odnosi na VSS ili SSS.

⁹¹ JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, Hrvatska Pošta d.o.o. Mostar, JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar.

⁹² JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, JP BH Telecom d.d. Sarajevo, JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar, JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, ZD RMU „Abid Lolić“ d.o.o. Travnik – Bila.

⁹³ ZD RU „Gračanica“ d.o.o. Gornji Vakuf – Uskoplje.

Pored nedostataka u tekstu objavljenih konkursa/oglasa, uočeni su i nedostaci u konkursnoj proceduri. Kod većine javnih preduzeća, nije se moglo procijeniti na osnovu kojih kriterija je konkursna komisija procjenjivala i rangirala kandidate. Naime, imenovane konkursne komisije su, prevashodno provjeravale, da li su kandidati ispunjavali opće uslove i uslove školske spreme. Konkursne komisije, u pojedinim preduzećima obavljale su intervju sa kandidatima, međutim, nisu dokumentovani dokazi o sadržaju provedenog intervjua. Takođe, **nisu dokumentovani ni dokazi da li su i na koji način, komisije izvršile provjeru stručnih sposobnosti, znanja i vještina, kao i ostalih specifičnosti koje treba da posjeduje kandidat za traženo radno mjesto.** Revizija je konstatovala da su komisije dostavljale listu predloženih kandidata Upravi/direktoru preduzeća, na konačan izbor kandidata. Nadalje, u pregledanim predmetima primljenih kandidata, nisu navedeni, niti obrazloženi argumenti na osnovu kojih su Uprava/direktor preduzeća izvršili izbor kandidata sa liste koju je dostavila komisija. Preduzeća, takođe, nisu dokumentovala da su obavještavala sve kandidate o rezultatima provedene konkursne procedure, niti da su omogućena prava žalbe na konkursnu proceduru⁹⁵. Konstatovano je da utvrđeni nedostaci u transparentnosti svih faza konkursne procedure, a posebno izbora kandidata, ostavljaju prostor za subjektivnu procjenu i moguću neregularnost u postupku izbora.

U okviru pregledanih predmeta provedene konkursne procedure, uočeno je da je, samo u jednom javnom preduzeću⁹⁴, komisija dokumentovala aktivnosti koje je provodila prilikom odabira i rangiranja kandidata. Međutim, revizija je konstatovala, da nakon izbora kandidata, ovo javno preduzeće nije ostavilo pravo žalbe kandidatima koji nisu primljeni.

3.3.2. Objavljivanje informacija o planiranom i realizovanom zapošljavanju

Revizijom je utvrđeno da većina javnih preduzeća, svoje planove i izvještaje o poslovanju, a samim tim i podatke o zapošljavanju, ne objavljuje na svojim internet-stranicama, čime je uskraćena mogućnost da građani, porezni obveznici i sveukupna javnost imaju podatke o zapošljavanju u javnim preduzećima. Na upit revizije, zašto je to tako, sagovornici revizije⁹⁶ istakli su, da im javno objavljivanje planova rada i izvještavanje o poslovanju nije zakonska obaveza. Takođe, su naveli, da bi objavom ovih informacija dali određene podatke konkurentskim preduzećima, a što im nije u interesu. Reviziji nisu predočeni argumenti kojima bi se potvrdio stav sagovornika revizije, da bi objava podataka o planiranom i realizovanom zapošljavanju ugrozila poslovanje javnih preduzeća.

Revizija je akcentirala, bez namjere detaljnijeg elaboriranja, da se uzroci nedovoljne dostupnosti informacija o radu, pa tako i zapošljavanju u javnim preduzećima, mogu dovesti u vezu sa nejasnom zakonskom i podzakonskom regulativom. Uvidom u dopune Zakona o javnim preduzećima u FBiH,⁹⁷ ustanovljeno je da su **javna preduzeća dužna da: „...informacije o svojoj organizacionoj strukturi, finansijskom poslovanju i obavljanju upravnih poslova iz nadležnosti organa uprave koji se obavljaju u okviru propisanih javnih ovlaštenja učine dostupnim putem internet-stranice javnih preduzeća“.** Revizija je konstatovala da navedena odrednica ovog Zakona, nije jasno propisala šta se podrazumijeva pod: „**informacijama iz nadležnosti organa uprave koji se obavljaju u okviru propisanih javnih ovlaštenja**“, odnosno koje su to informacije iz nadležnosti organa uprave, koje su javna preduzeća dužna objavljivati. Takođe, prema pomenutom Zakonu, Vlada FBiH je još od 2012. godine bila dužna donijeti Uredbu kojom su se detaljnije trebali urediti principi obavljanja djelatnosti od javnog društvenog interesa. **Vlada FBiH, ni nakon šest godina, nije donijela pomenutu Uredbu** kojom je, između ostalog, trebala urediti „princip slobodnog pristupa informacijama“ u javnim preduzećima.

⁹⁴ JP BH Telecom d.d. Sarajevo.

⁹⁵ U pregledanim predmetima, nije bilo obavještenja o pravnom lijeku, odnosno mogućnosti žalbe na konkursnu proceduru i izbor kandidata.

⁹⁶ JP BH Telecom d.d. Sarajevo.

⁹⁷ Zakon o dopunama Zakona o javnim preduzećima u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 109/12).

3.4. Nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima FBiH

Uvidom u raspoloživu dokumentaciju, zatim analizom odgovora na upitnike revizije i prema saznanjima iz obavljenih intervjua sa nadležnim osobama iz resornih ministarstava i javnih preduzeća, revizija je utvrdila da se suštinski nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima gotovo nikako nije provodio. **Utvrđeno je da u periodu 2014.-2016. godini nije izvršen niti jedan nadzor nad načinom i postupkom zapošljavanja u devet javnih preduzeća.**

Detaljnom analizom Zakona o javnim preduzećima u FBiH, Zakona o privrednim društvima, internih akata i drugih propisa, koji se odnose na rad javnih preduzeća, **konstatovano je da nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima nije ni adekvatno propisan.**

U Zakonu o javnim preduzećima data je definicija nadzora kako slijedi:

„Nadziranje ili nadzor“

Jeste detaljno i sistematsko nadgledanje izvršenja bilo kojeg posla ili zadataka odgovornog lica, ili druge aktivnosti javnog preduzeća. Cilj nadzora je da se otkrije i nadležnim organima prijavi moguća prijevara ili druga nezakonita aktivnost, te da se pokrene postupak za disciplinsko kažnjavanje i otpuštanje odgovornih lica, koja su počinila prekršaj u vezi sa tim zadacima i poslovima.⁹⁸

Iako je Zakon o javnim preduzećima, dao definiciju za nadzor, i time propisao obavezu sistemskog nadgledanja svih aktivnosti javnog preduzeća, Zakonom nije precizno definisan nadzor nad zapošljavanjem, što je dovelo do toga da **organi javnog preduzeća, Vlada FBiH i resorna ministarstva imaju različite stavove u pogledu provođenja nadzora, što ima za posljedicu da je izostao suštinski nadzor nad zapošljavanjem (Veza - Prilog br. 4.Izveštaja).**

3.4.1. Uloga organa javnih preduzeća FBiH u provođenju nadzora nad zapošljavanjem

Analizom propisanih nadležnosti organa javnih preduzeća (skupština, nadzorni odbor, odbor za reviziju), konstatovano je da ni jednom od ovih organa nije jasno propisana obaveza vršenja nadzora nad zapošljavanjem. Zakoni kojima je regulisano poslovanje javnih preduzeća propisali su da nadzorni odbori javnih preduzeća, između ostalog, nadziru poslovanje, usvajaju planove poslovanja, nadziru rad uprave i usvajaju izvještaje o poslovanju javnih preduzeća i dostavljaju ih Skupštini preduzeća na usvajanje.

Konstatovano je da su **nadzorni odbori** javnih preduzeća iz uzorka, kroz usvajanje planova poslovanja, usvajali planove zapošljavanja, a kroz izvještaje o poslovanju usvajali informacije o realizovanom zapošljavanju. Međutim, uvidom u raspoložive zapisnike i izvještaje o radu nadzornih odbora⁹⁹, te na osnovu informacija dobijenih iz intervjua,¹⁰⁰ revizija se uvjerila da, nadzorni odbori nisu vršili analize odluka uprava javnih preduzeća o zapošljavanju, kako bi utvrdili da li je zapošljavanje bilo regularno i transparentno. Konstatovano je da ni u jednom od pregledanih izvještaja o radu nadzornih odbora¹⁰¹ i zapisnika sa sjednica, nadzorni odbori nisu imali primjedbe na način i postupak zapošljavanja u javnim preduzećima. Iako nadzorni odbori imaju nadležnost da nadziru rad uprave preduzeća,¹⁰² nisu

⁹⁸ Član 4. Zakona o javnim preduzećima u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 8/05).

⁹⁹ Zapisnici sa sastanaka nadzornog odbora Hrvatska pošta d.o.o Mostar, 2014., 2015., 2016.; Izvještaj o radu nadzornog odbora JP BH Telecom d.d. Sarajevo www.parlamentfbih.

¹⁰⁰ JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar, JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar.

¹⁰¹ Hrvatska pošta d.o.o. Mostar (dostavljeno za potrebe revizije), BH Telecom d.d. Sarajevo (iz Izvještaja o poslovanju preduzeća dostavljenom Parlamentu FBiH), JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar (dostavljeno od FMPiK).

¹⁰² Član 257. Zakona o privrednim društvima („Službene novine FBiH“ br. 81/15).

provjeravane stvarne potrebe za zapošljavanjem, a predmet nadzora nije bila ni provjera ispravnosti načina i postupaka prilikom zapošljavanja u javnim preduzećima.

Zapošljavanje u javnim preduzećima iz uzorka, u posmatranim godinama revizije, nije bilo predmetom analize ni **odbora za reviziju**. Naime, pregledom raspoložive dokumentacije i izjava sagovornika u preduzećima, odbori za reviziju, kroz rad **interne revizije i sisteme interne kontrole**, nisu osigurali provođenje nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima.

Različito poimanje nadležnih u javnim preduzećima o provođenju nadzora nad zapošljavanjem

*Nadležni u javnim preduzećima su, na pitanje revizije, da li je vršen nadzor nad zapošljavanjem i ko je vršio nadzor, uglavnom navodili različite odgovore, koji ukazuju da nemaju adekvatne informacije o tome ko treba da vrši nadzor. Naime, od devet javnih preduzeća iz uzorka, šest¹⁰³ ih je odgovorilo da je u njihovim preduzećima vršen nadzor nad zapošljavanjem, međutim, pod tim nadzorom, **podrazumijevali su nadzor eksterne revizije, Ureda za reviziju institucija u FBiH, Federalne uprave za inspeksijske poslove i slično**. Istovremeno, ni jedno od šest preduzeća nije odgovorilo da je nadzor vršio ijedan od organa javnih preduzeća, ili resorno ministarstvo. Ostala tri preduzeća¹⁰⁴ iz uzorka, odgovorila su da nije vršen nadzor nad zapošljavanjem u njihovim preduzećima.*

3.4.2. Uloga resornih ministarstava u provođenju nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima

Resorna ministarstva su u skladu sa ustavnim i zakonskim nadležnostima¹⁰⁵, imala mogućnost i obavezu da nadziru rad javnih preduzeća i predlažu promjene za unapređenje stanja u oblasti, za koje su nadležni.¹⁰⁶ Propis kojim je posebno uređen upravni nadzor, nadzor općih akata, praćenje rada i monitoring u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala je Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima iz nadležnosti FBiH.¹⁰⁷

Provedena revizija je pokazala, da **resorna ministarstva (FMPIK i FMERI)**, nadležna za devet preduzeća iz uzorka revizije, **nisu u dovoljnoj mjeri nadzirala rad javnih preduzeća u segmentu zapošljavanja**. Sagovornici revizije u nadležnim ministarstvima, naveli su da ne raspolažu informacijama o postupku zapošljavanja i načinu na koji se zapošljava u preduzećima iz njihove nadležnosti. **Osim što ministarstva nisu upoznata kako preduzeća provode zapošljavanje u praksi, nemaju ni relevantne informacije o tome, kako je internim aktima uređeno zapošljavanje u javnim preduzećima**¹⁰⁸. Nadležni iz FMPIK su naveli da je donošenje internih akata i njihovo provođenje u nadležnosti organa upravljanja javnih preduzeća.¹⁰⁹ Međutim, nisu dati argumenti zbog kojih Ministarstvo, u vršenju upravnog nadzora i nadzora općih akata, nije izvršilo uvid u interna akta javnih preduzeća, kako bi imali informacije o načinu na koji je uređeno zapošljavanje u javnim preduzećima.¹¹⁰

Javna preduzeća su usvojene planove i izvještaje o poslovanju predočavala resornim ministarstvima, međutim, resorna ministarstva nisu vršila adekvatne analize planova zapošljavanja, niti izvještaja o realizovanom zapošljavanju.¹¹¹ Prema izjavama nadležnih iz ministarstava, planove i izvještaje javnih preduzeća, ministarstva su isključivo koristila za praćenje stanja u oblasti rada preduzeća i izvršavanja

¹⁰³ JP Elektroprivreda FBiH d.d. Sarajevo, JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar, ZD RMU „Abid Lolić“ d.o.o. Travnik – Bila, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, JP Hrvatska pošta d.o.o. Mostar, JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar.

¹⁰⁴ JP BH Telecom d.d. Sarajevo, JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, ZD RU „Gračanica“ d.o.o. Gornji Vakuf – Uskoplje.

¹⁰⁵ Ustav FBiH član 7. tačka f), stav (I); (II); (III); (IV). Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br. 58/02, 18/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06) Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05).

¹⁰⁶ Član 10. i član 15. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05).

¹⁰⁷ Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH („Službene novine FBiH“, br. 20/16 od 16.03.2016.).

¹⁰⁸ Izvor: intervju sa nadležnim u FMPIK i odgovor FMERI na Upitnik revizije učinka.

¹⁰⁹ Komentar FMPIK na Nacrt izvještaja revizije učinka broj: 03-34-701-1/19 od 04.05.2018. godine.

¹¹⁰ Član 15. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“ br. 35/05).

¹¹¹ Odgovori na Upitnik revizije učinka FMERI i intervju u FMPIK.

zakona i drugih propisa.¹¹² Revizija je konstatovala da ministarstva nisu provodila detaljne analize načina i postupka zapošljavanja u javnim preduzećima, niti su davala prijedloge i preporuke za unapređenje transparentnosti zapošljavanja.¹¹³

Na upit revizije, zašto resorna ministarstva nisu analizirala planove zapošljavanja u javnim preduzećima, nadležni u FMPIK su naveli da ovo ministarstvo nije vršilo nikakve analize, kada je u pitanju zapošljavanje i transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima, navodeći kao razlog nepopunjenost pojedinih sektora stručnim kadrovima. FMPIK je pitanje nadzora nad zapošljavanjem regulisalo kroz razmatranje zapošljavanja prema planu poslovanja.¹¹⁴

Nadležni u FMERI-a su odgovorili da nisu posebno razmatrali modalitete unapređenja transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima.¹¹⁵

Davanje saglasnosti na nova zapošljavanja u javnim preduzećima

Nakon što je Vlada FBiH donijela moratorij na zapošljavanje koji se, između ostalog, odnosio i na javna preduzeća FBiH, javna preduzeća su imala mogućnost (prema zaključcima Vlade FBiH) da vrše zapošljavanje, uz prethodnu saglasnost Vlade FBiH. Revizija je konstatovala da su javna preduzeća, u posmatranim godinama revizije, koristila ovu mogućnost prilikom zapošljavanja.

Detaljnou analizom zahtjeva, koje su podnosila javna preduzeća (Vladi FBiH/resornim ministarstvima), radi izdavanja saglasnosti na zapošljavanje, revizija je utvrdila da zahtjevi ne sadrže informacije o tome na koji način javno preduzeće ima namjeru zaposliti radnika (da li putem konkursa/oglasa ili na drugi način). Zahtjevi sadrže samo podatke o broju potrebnih radnika, nazivu radnog mjesta i razlozima zapošljavanja.

Pregledom datih saglasnosti na zapošljavanje u javnim preduzećima za period 2014.-2016. godine, revizija je uočila da je određene saglasnosti davao premijer, odnosno Vlada FBiH, pozivajući se na Zakon o Vladi FBiH i zaključke, koje je Vlada donosila za vrijeme moratorija, dok je određene saglasnosti davalo jedno od revidiranih resornih ministarstava¹¹⁷. Reviziji nisu predočeni dokazi na osnovu kojih nadležnosti je resorno ministarstvo davalo saglasnosti za zapošljavanje javnim preduzećima. Naime, u saglasnostima na zapošljavanje koje je davalo resorno ministarstvo, nije navedeno na osnovu kojeg Vladinog akta je ministar imao ovlaštenje dati saglasnost na zapošljavanje.¹¹⁸ Nadležni u ovom ministarstvu smatraju da se davanjem saglasnosti na zapošljavanje vrši odgovarajući nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima iz nadležnosti resornog ministarstva. Drugo resorno ministarstvo¹¹⁹ je na osnovu zahtjeva javnih preduzeća sačinjavalo informaciju o potrebama zapošljavanja novih zaposlenika sa prijedlogom Zaključka Vladi FBiH da izda saglasnost za zapošljavanje u javnim preduzećima iz resorne nadležnosti.

*Uvidom u zaključke Vlade FBiH, kojim je Vlada FBiH produžavala moratorij na zapošljavanje, utvrđeno je da su zaključci ostavljali prostor za određene nedoumice. Primjera radi u nekim zaključcima nije naveden rok do kojeg traje moratorij.¹¹⁶ Takođe, ističe se da je Vlada FBiH u zaključcima koji su se, između ostalog, odnosili i na javna preduzeća i druga privredna društva sa većinskim učešćem državnog kapitala, **nalagala da se obustave konkursne procedure**. Obzirom da konkurs nije jedini način zapošljavanja u javnim preduzećima, konstатовano je da su zaključci Vlade FBiH trebali biti decidniji.*

¹¹² Izvor: Izjava nadležnih iz FMPIK i odgovor FMERI na Upitnik revizije učinka.

¹¹³ Informacija i izvještaj FMERI i intervju u FMPIK.

¹¹⁴ Komentar FMPIK na Nacrt izvještaja revizije učinka, broj: 03-34-701-1/19 od 04.05.2018. godine – Prema komentarima FMPIK, nadzor nad zapošljavanjem vršen je „ad hock“ i nije u njihovoj nadležnosti, već je odgovornost organa upravljanja javnih preduzeća.

¹¹⁵ Odgovori FMERI na Upitnik revizije učinka.

¹¹⁶ Zaključak Vlade FBiH V. broj: 439/2015 od 09.04.2015. godine.

¹¹⁷ FMPIK.

¹¹⁸ Revizija je iz raspoložive dokumentacije konstatovala da je FMPIK uputilo Obavijest (Broj: 01- 49-293/16 od 05.02.2016. godine) javnim preduzećima iz svog resora, da su dužna da za sva zapošljavanja traže saglasnost od ovog ministarstva, pozivajući se samo na Reformsku agendu Vlade FBiH i resorne nadležnosti ministarstva.

¹¹⁹ FMERI.

Međutim, u ovim informacijama nije bilo nikakvih inicijativa o potrebi unapređenja transparentnosti zapošljavanja.

Saglasnosti na zahtjeve za zapošljavanje u javnim preduzećima, bez obzira da li su date od strane Vlade FBiH, ili su date od resornog ministarstva, ne sadrže nikakve zahtjeve/instrukcije u pogledu načina i postupka zapošljavanja, kako bi se osigurala transparentnost i dostupnost informacija svim tražiocima posla. Takođe, u ovim saglasnostima nikada nisu davane sugestije javnim preduzećima da se zapošljavanja realizuju uz posredovanje službi za zapošljavanje. Ovakav način davanja saglasnosti na zapošljavanje u javnim preduzećima, bio je netransparentan za širu javnost, s obzirom da se korespondencija, o davanju saglasnosti za zapošljavanje, odvijala isključivo između javnog preduzeća, resornih ministarstava i Vlade FBiH. **Nezaposlena lica i šira javnost raspolagali su samo informacijama o tome da je na snazi moratorij na zapošljavanje, odnosno da nemaju mogućnost zaposliti se u javnom sektoru dok traje moratorij (koji se kontinuirano produžavao).** Međutim, revizija je konstatovala da su u posmatranim godinama revizije, javna preduzeća stalno vršila zapošljavanje neovisno o moratoriju. Javna preduzeća nisu ni bila sigurna u kojim periodima se moratorij odnosio na njih, niti ko je nadležan za davanje saglasnosti na zapošljavanje (Vlada FBiH, resorno ministarstvo ili su oslobođeni od traženja saglasnosti).¹²⁰

Revizija cijeni važnim istaknuti, da je u periodu od tri godine, neovisno o moratoriju na zapošljavanje, samo u 25 subjekata javnog sektora FBiH, za koje su prikupljeni podaci u predstudijском istraživanju (18 javnih preduzeća, pet federalnih agencija i dva federalna zavoda) zaposleno ukupno 3887 radnika, a od toga 2788 radnika je zaposleno bez javnog oglašavanja.

Nedostatak aktivnosti na unapređenju nadzora nad zapošljavanjem

Revizija je konstatovala da su izostale aktivnosti na unapređenju nadzora nad zapošljavanjem i od Vlade FBiH i od resornih ministarstava. Vlada FBiH, putem federalnih resornih ministarstava, imala je mehanizme i instrumente za uspostavu adekvatnog nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima, koje nije u dovoljnoj mjeri iskoristila. Naime, članom 18. Zakona o Vladi FBiH, propisano je da Vlada FBiH, između ostalih provedbenih propisa, donosi zaključke kojim „se utvrđuju stavovi o pitanjima od značaja za provođenje utvrđene politike, uređuju unutrašnji odnosi u Vladi i **određuju zadaci federalnim organima državne uprave i službama Vlade**“. Takođe, Vlada FBiH je u skladu sa Uredbom¹²¹, imala mogućnost da putem resornih ministarstava¹²² vrši upravni nadzor, nadzor općih akata, praćenje rada i monitoring, uz obavezu da joj nadležna ministarstva podnesu izvještaj. Važno je napomenuti, da je **Vlada FBiH u skladu sa Ažuriranim akcionim planom Reformske agende Vlade FBiH, imala obavezu da unaprijedi radno zakonodavstvo, nadzor i kontrolu u javnim preduzećima.**

Nadležni u resornim ministarstvima nisu smatrali obaveznim predlagati mjere za unapređenje nadzora nad zapošljavanjem. Naveli su da bi Vlada FBiH trebala davati inicijative za promjene u oblasti zapošljavanja u javnim preduzećima, a ministarstva bi prema Vladinim zahtjevima izvršavala svoje obaveze. **Revizija konstatuje da navedeni stav resornih ministarstava, upućuje na to da nije prepoznata uloga koja im je zakonski propisana, a odnosi se između ostalog, i na praćenje stanja u oblasti za koje su osnovana i odgovaraju za stanje u tim oblastima**¹²³. Pored toga, ministarstva su imala obavezu da, na osnovu utvrđenog stanja u resornoj oblasti, izrađuju analize, daju prijedloge i o

¹²⁰ Zamolba JP HT Mostar upućena FMPIK za davanje upute za daljnje postupanje prilikom davanja saglasnosti broj: D-03-315/16-5; Dopis JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar: broj:3351/16 od 06.10.2016. godine, upućen Uredu premijera FBiH radi traženja mišljenja o tome da li se moratorij na zapošljavanje odnosi na javna preduzeća.

¹²¹ Član 4. Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH („Službene novine FBiH“, br. 20/16 od 16.03.2016.).

¹²² Član 37. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05).

¹²³ Član 10. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05).

tome obavještavaju nadležne organe izvršne i zakonodavne vlasti, u cilju preduzimanja odgovarajućih mjera.

Prema odgovorima na upit revizije, vezano za provođenje nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima u većinskom vlasništvu FBiH, evidentni su oprečni stavovi predstavnika Sekretarijata Vlade FBiH i predstavnika resornih ministarstva. Ilustracije radi, u *Prilogu br. 4. Izvještaja*, prezentiraju se različiti odgovori Vlade FBiH i resornih ministarstava, koji upućuju na nedovoljno razumijevanje nadležnosti za provođenje nadzora.

3.5. Posredovanje u zapošljavanju u javnim preduzećima FBiH

Pretpostavke za osiguranje posredovanja u zapošljavanju

Ministarstvo rada i socijalne politike, između ostalog, nadležno za politiku rada i zapošljavanja, imalo je stratešku obavezu, da uz konsultacije sa FZZ, u 2015/2016. godini, izradi **Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba**. Cilj izmjena ovog Zakona je omogućavanje uspostave evidencija u oblasti zapošljavanja i posredovanja na efikasan i ujednačen način u FBiH¹²⁴.

Revizija je ustanovila, da **aktivnosti na izradi i donošenju pomenutog Zakona nisu završene u predviđenom roku**, iako je godišnjim planovima i programima rada FMRI SP, počev od 2015. godine i dalje, bilo predviđeno donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba. Izrađen je prednacrt Zakona, koji je u fazi proceduralnih aktivnosti usaglašavanja između FMRI SP i FZZ. Prema saznanjima revizije, još uvijek nisu usaglašeni stavovi oko teksta Zakona, **niti je naveden konačan rok za završetak ovih aktivnosti**.

FMRI SP je imalo stratešku¹²⁵ obavezu da uz konsultacije sa FZZ¹²⁶, u periodu 2015./2016. godine, završi aktivnosti na izmjeni **Pravilnika o evidencijama u oblasti zapošljavanja** i izradi **Pravilnik o aktivnom traženju posla**, kako bi se omogućila registracija nezaposlenih osoba, uz identifikovanje stvarnih razloga za prijavu na evidencije službi za zapošljavanje. **Navedeni pravilnici još uvijek nisu doneseni**.

3.5.1. Uloga FZZ i službi za zapošljavanje u procesu zapošljavanja u javnim preduzećima

Federalni zavod za zapošljavanje ima zakonsku nadležnost praćenja tržišta rada i predlaganja mjera za unapređenje zapošljavanja.¹²⁷ U cilju realizacije zakonskih nadležnosti FZZ je imao obavezu da objedinjuje i vodi zbirne evidencije u oblasti rada i zapošljavanja od značaja za FBiH. Takođe, trebao je da prati, koordinira i usklađuje rad svih kantonalnih službi za zapošljavanje, kako bi blagovremeno raspolagao informacijama o nezaposlenim osobama. Službe za zapošljavanje imaju zakonsku obavezu¹²⁸ posredovati u zapošljavanju između nezaposlenih osoba i poslodavaca. Revizija je konstatovala da FZZ i službe za zapošljavanje nisu poduzimali dovoljno aktivnosti, kako bi na proaktivan način izvršavali svoje nadležnosti. U posmatranim godinama revizije, FZZ se nije bavio ispitivanjem tržišta rada u segmentu zapošljavanja u javnim preduzećima, s ciljem predlaganja mjera za unapređenje zapošljavanja. Uprkos činjenici da su javna preduzeća, u prethodnim godinama,

¹²⁴ Izvor: Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH.

¹²⁵ Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH.

¹²⁶ Komentar FZZ na Nacrt izvještaja, broj: 01-49-4092-1/18 od 18.05.2018. godine: „Uloga FZZ je samo u procesu konsultacija, dajući primjedbe, prijedloge i sugestije, koju obavezu je zajedno s kantonalnim službama za zapošljavanje izvršavao u potpunosti i u okvirnim rokovima“.

¹²⁷ Član 5. Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01).

¹²⁸ Član 4. a) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 22/05).

kontinuirano vršila zapošljavanje, ispitivanje ovog značajnog segmenta tržišta rada nije bilo predmetom analize FZZ.¹²⁹

FZZ je propustio priliku da aktivnim ispitivanjem potraga za zapošljavanjem u javnim preduzećima i iniciranjem saradnje sa javnim preduzećima u segmentu zapošljavanja, doprinese većoj transparentnosti informacija o mogućnosti zapošljavanja u javnim preduzećima. Prema odgovorima iz Upitnika revizije, FZZ je naveo da zakonske nadležnosti ne podrazumijevaju da FZZ i službe traže od poslodavaca njihove potrebe za zapošljavanjem. Pored toga, nadležni iz FZZ su, u komentarima na Nacrt izvještaja naveli da mjera unapređenja transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima nije decidno data u nadležnost FZZ i službama za zapošljavanje.¹³⁰ Međutim, revizija je konstatovala da FZZ i službe, u skladu sa zakonskim, strateškim i drugim planskim dokumentima, imaju obavezu da kontinuirano prate kretanja na tržištu rada, kako bi se identifikovale potrebe tržišta rada i predložile mjere za unapređenje zapošljavanja, čime bi se, u konačnici, moglo doprinijeti i poboljšanju transparentnosti zapošljavanja. Primjera radi, u Doktrini rada javnih službi za zapošljavanje u FBiH, koju je FZZ izradio još 2011. godine, date su značajne smjernice za jačanje saradnje FZZ/službi za zapošljavanje sa poslodavcima i nezaposlenim licima. Doktrina je definisala načine aktivnog informisanja poslodavaca o uslugama koje nude javne službe za zapošljavanje.¹³¹ Revizija je konstatovala da FZZ i službe, u posmatranim godinama revizije nisu u dovoljnoj mjeri slijedili smjernice iz Doktrine rada.

Posredovanje u zapošljavanju

Revizija je konstatovala da FZZ nije koordinirao radom službi za zapošljavanje, u cilju unapređenja posredovanja u zapošljavanju između nezaposlenih lica i javnih preduzeća. Takođe, nije prikupljao ni podatke o posredovanju od službi za zapošljavanje, već je na zahtjev revizije, iste tražio od nekoliko kantonalnih službi za zapošljavanje.

Iz dobivenih odgovora FZZ, revizija je konstatovala da **službe za zapošljavanje u posmatranim godinama nisu imale odgovarajuću saradnju sa javnim preduzećima iz uzorka, kako bi aktivno posredovale između nezaposlenih osoba i javnih preduzeća.**

U očitovanju na Nacrt izvještaja¹³², nadležni iz FZZ, naveli su da su službe za zapošljavanje, *u kontekstu posredovanja servis za izvršavanje potreba poslodavaca u pronalaženju radne snage*. Revizija cijeni da ovakvo tumačenje posredovanja, nije utemeljeno na postojećim propisima i strateškim dokumentima¹³³, te akcentira na članove 10. i 25. Zakona o posredovanju, kojim je propisano ko može tražiti pomoć službi za zapošljavanje,¹³⁴ kao i šta posredovanje obuhvata.¹³⁵ Takođe, prema Doktrini rada javnih službi za zapošljavanje u FBiH, posredovanje se definira kao skup procesa pomoću kojih službe omogućavaju **osobama koje traže posao** da dođu do radnog mjesta, a poslodavcima da popune slobodna radna mjesta¹³⁶.

Kao mjere aktivne politike zapošljavanja FZZ i službe, su u prethodnim godinama, uglavnom, realizovale programe sufinansiranja zapošljavanja putem javnog poziva. Nije dokazano da su poduzimane druge pojedinačne aktivnosti posredovanja, koje podrazumijevaju kontaktiranje javnih preduzeća, kao poslodavaca u cilju povezivanja sa nezaposlenom osobom koja traži posao. Revizija napominje da je

¹²⁹ Prema Izvještaju o radu FZZ za 2016. godinu, nakon višegodišnje pauze, u 2016. godini FZZ i službe za zapošljavanje nastavile su sa realizacijom projekta „Analiza potreba tržišta rada u Federaciji BiH“. U okviru tog projekta anketirano je 1.533 poslodavaca, od čega samo 13 javnih preduzeća, odnosno 0,85% od ukupnog broja ispitanih poslodavaca.

¹³⁰ Komentar FZZ na Nacrt izvještaja, broj: 01-49-4092-1/18 od 11.05.2018. godine.

¹³¹ Poglavlje 7.3.1 Informiranje poslodavaca o uslugama koje nude javne službe za zapošljavanje

¹³² Komentar FZZ na Nacrt izvještaja, broj: 01-49-4092-1/18 od 11.05.2018. godine.

¹³³ Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH, donesena 2014. godine i Doktrina rada iz 2011. godine.

¹³⁴ Član 10. Zakona: „Poslodavci koji imaju potrebu za zaposlenicima i osobe koje traže zaposlenje mogu tražiti pomoć službi za zapošljavanje u pronalaženju potrebnih osoba, odnosno u pronalaženju posla“.

¹³⁵ Član 25. Zakona: „Posredovanje obuhvata sve radnje i mjere, poduzete u svrhu povezivanja nezaposlene osobe koja traži zaposlenje, kao i zaposlene osobe koja traži promjenu u zaposlenju, s poslodavcem kojem je potreban zaposlenik, radi zasnivanja radnog odnosa“.

¹³⁶ Doktrina rada javnih službi za zapošljavanje u FBiH, str. 149.

unapređenje funkcije posredovanja, na način da se kontaktiraju poslodavci i osiguraju podaci o njihovim potrebama, prepoznato u praksama zemalja iz EU.¹³⁷

U daljem ispitivanju, revizija je provjeravala da li su javna preduzeća kontaktirala FZZ/službe, u cilju realizacije svojih potreba za zapošljavanjem. Od devet javnih preduzeća iz uzorka, utvrđeno je da je samo jedno javno preduzeće¹³⁸ povremeno svoje oglase za zapošljavanje dostavljalo nadležnoj službi za zapošljavanje. U jednom preduzeću¹³⁹ zabilježeno je, da se putem službe, realizovalo zapošljavanje, dok ostalih sedam preduzeća nisu imala praksu da svoje potrebe i oglase za zapošljavanje dostavljaju FZZ, odnosno službama. Na upit revizije, zašto javna preduzeća ne dostavljaju svoje zahtjeve za zapošljavanje službama, **sagovornici iz javnih preduzeća¹⁴⁰ su odgovorili da nisu dužni obavještavati službe o svojim potrebama zapošljavanja, te da nemaju dovoljno povjerenja da će od službi dobiti odgovarajuće kandidate za posao. Smatraju da**

Revizija se uvjerila da je bilo slučajeva da javna preduzeća raspišu konkurs, a da FZZ i služba o tome nisu imali informaciju, te nisu informisali brojna nezaposlena lica da se mogu prijaviti na objavljeni konkurs/oglas. Primjera radi, u toku provođenja revizije, jedno javno preduzeće je u dva navrata raspisivalo javni oglas za prijem mašinskog tehničara, međutim, prema informacijama dobivenim iz javnog preduzeća, na oglas se niko nije javio. Sa druge strane, u razgovoru sa nadležnim u FZZ, revizija je dobila informaciju da nadležna služba nije upoznata sa ovim oglasom. Na upit revizije, da li je u periodu raspisanog oglasa, bilo nezaposlenih mašinskih tehničara na evidenciji nezaposlenih, odgovoreno je da na evidenciji nezaposlenih ima mašinskih tehničara.

FZZ i službe nemaju kvalitetne i sveobuhvatne podatke o nezaposlenima osobama, kako bi javna preduzeća na osnovu njihovih evidencija, mogla zaposliti odgovarajuće kandidate.

Evidencije o nezaposlenim osobama

Revizijom je utvrđeno da FZZ i službe za zapošljavanje nisu uspostavile adekvatne evidencije o nezaposlenim osobama. Nadležni u FZZ su naveli da, zbog neadekvatnih evidencija, službe nisu ni u prilici da procjene ko su aktivni tražioci posla, kako bi ih mogli povezati sa poslodavcima. Postojeće evidencije ne pružaju podatke o tome, koja evidentirana lica su aktivni tražioci posla, a koja lica se vode na evidencijama službi, radi sticanja drugih prava.¹⁴¹

Uvidom u „Pregled osnovnih pokazatelja o nezaposlenosti“, po kantonima i zbirno u FBiH, koji FZZ kontinuirano objavljuje na svojoj internet-stranici, uočeno je da se vode evidencije po određenim kategorijama ciljnih grupa (npr. žene, lica koja traže zaposlenje prvi put, stručna lica, nestručna lica, prekinut radni odnos, demobilisani vojni obveznici, korisnici zdravstvenog osiguranja). Međutim, **revizija je konstatovala, da navedene evidencije, ne daju jasnu sliku o ukupnoj nezaposlenosti, strukturi nezaposlenih lica po ciljnim grupama, kao i informacije o tome ko su aktivni tražioci posla (Prilog br. 5. Izvjaštaja).** Detaljniji statistički pregled o nezaposlenima u FBiH, objavljuje se u mjesečnom Biltenu, na web-stranici FZZ.¹⁴² Uvidom u Bilten uočeno je da ni ovaj statistički pregled ne daje dovoljno informacija o aktivnim tražiocima posla.

Kao uzroke nedostatka sveobuhvatnih evidencija, nadležni u FZZ su naveli, da se radi o izuzetno zahtjevnom procesnom zadatku, koji se namjerava realizovati u narednom periodu. Da bi se realizovao ovaj zadatak, kako su naveli sagovornici, potrebno je, između ostalog, donijeti Izmjene Pravilnika o evidencijama u oblasti zapošljavanja i donijeti Pravilnik o aktivnim tražiocima posla. Revizija cijeni značajnim napomenuti, da su još od **2001. godine** službama data zakonska ovlaštenja¹⁴³ da posreduju

¹³⁷ Izvor: Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH.

¹³⁸ ZD RU „Gračanica“ d.o.o. Godnji Vakuf – Uskoplje.

¹³⁹ JP BH Telecom d.d. Sarajevo.

¹⁴⁰ JP Hrvatska pošta d.o.o. Mostar, JP BH Telecom d.d. Sarajevo, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, ZD RMU „Abid Lolić“ d.o.o. Travnik – Bila.

¹⁴¹ Izvor: Intervju sa nadležnim u FZZ.

¹⁴² Komentar FZZ na Nacrt izvještaja, broj: 01-49-4092-1/18 od 11.05.2018. godine

¹⁴³ Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01); Zakon o izmjenama Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 22/05).

u zapošljavanju. Šta više, **2006. godine** donesen je i Pravilnik o evidencijama u oblasti zapošljavanja, kojim se, između ostalog, propisuje način uspostave evidencija o nezaposlenima i evidencije osoba koje traže zaposlenje¹⁴⁴.

Jedinstveni informacioni sistem

Zakonska obaveza FZZ, još od **2001. godine**, bila je da objedinjuje i vodi zbirne evidencije u oblasti rada i zapošljavanja od interesa za FBiH, te da predlaže mjere i potrebna sredstva za razvoj jedinstvenog informacionog sistema u ovoj oblasti.¹⁴⁵ **Revizijom je utvrđeno da informacioni sistem u oblasti zapošljavanja još uvijek nije uspostavljen.**

Pregledom dostavljene dokumentacije,¹⁴⁶ koja se odnosi na razvoj informacionog sistema,¹⁴⁷ revizija je konstatovala, da postoje značajni problemi u uspostavi informacionog sistema. Naime, ustanovljeno je da prije započinjanja Projekta za uspostavu informacionog sistema, FZZ i službe za zapošljavanje nisu osigurale adekvatne planske podloge potrebne za uspostavu funkcionalnog informacionog sistema. Jedan od uzroka neuspostavljanja informacionog sistema na nivou FZZ, su neusaglašene i neujednačene evidencije u oblasti zapošljavanja između kantonalnih službi.

Problem predstavlja i prenos podataka u informacioni sistem, zbog različitih praksi i standarda evidentiranja podataka između službi. Prakse pojedinih kantonalnih službi razlikovale su se međusobno u pogledu vođenja pomoćnih baza podataka i evidencija, koje nisu bile u skladu sa Zakonom i podzakonskim propisima.¹⁴⁸ Takođe, otežavajući faktor je i činjenica da se prije započinjanja uspostave informacionog sistema, nisu stvorile pretpostavke, odnosno nije se prethodno izvršilo ažuriranje podataka koje su vodile kantonalne službe i nisu se podaci usklađivali između službi u proteklih 15 godina¹⁴⁹. U FZZ, navode da je od 10 kantonalnih službi, samo u jednom kantonu¹⁵⁰ završen prenos podataka u informacioni sistem. Važno je napomenuti da je Ured za reviziju u proteklim godinama ukazivao na potrebu uspostave odgovarajućih evidencija potrebnih za unapređenje zapošljavanja i uspostavu informacionog sistema na nivou FBiH¹⁵¹.

3.6. Komentari

Od ukupno 14 subjekata, kojima je Nacrt izvještaja revizije učinka dostavljen na komentar¹⁵², pisane komentare je dostavilo pet subjekata: Vlada FBiH, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, JP Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg Bosne d.d. Mostar i Federalni zavod za zapošljavanje. Pored toga, dva subjekta (JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo i BH Telecom d.d. Sarajevo), telefonskim putem su obavijestili da nemaju primjedbi na Nacrt izvještaja. Argumentovani i adekvatno dokumentovani komentari inkorporirani su u konačni tekst Izvještaja revizije učinka.

Vlada FBiH i Federalno ministarstvo rada i socijalne politike nisu imali primjedbi na Nacrt Izvještaja revizije učinka. U Komentaru na Nacrt izvještaja¹⁵³, Premijer Vlade FBiH navodi da su preporuke date u predmetnom Nacrtu od posebnog značaja za realizaciju obaveza preuzetih Reformskom agendom za period 2015.-2018. godina i Ažuriranim akcionim planom za implementaciju Reformske agende, te da će u tom kontekstu Vlada FBiH, razmotriti konačan Izvještaj i usvojiti konkretne i obavezujuće zaključke

¹⁴⁴ Pravilnik o evidencijama u oblasti zapošljavanja („Službene novine FBiH“, br. 24/06).

¹⁴⁵ Član 5. stav 1. tačka g) Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01).

¹⁴⁶ Izvor FZZ: Dostavljeni Izvještaj Komisije imenovane od strane direktorice Zavoda za kvalitativni i kvantitativni prijem JIS sistema po LOT-ovima (četiri komisije).

¹⁴⁷ Projekat: „Nadogradnja, konsolidacija i unapređenje informacionog sistema za posredovanje u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba“.

¹⁴⁸ Isto kao fus nota 146.

¹⁴⁹ Isto kao fus nota 146.

¹⁵⁰ Bosansko-podrinjski kanton.

¹⁵¹ Izvještaj revizije učinka „Planiranje visokog obrazovanja u FBiH“, 2007. i Izvještaji finansijske revizije FZZ za 2014. godinu.

¹⁵² U skladu sa članom 15. Zakona o reviziji institucija u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 22/06).

¹⁵³ Broj: 01-14-404/18 od 25.05.2018. godine.

u skladu sa preporukama iz Izvještaja revizije učinka. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike u dostavljenoj Informaciji¹⁵⁴ navodi da su Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba i Pravilnik o evidencijama u oblasti zapošljavanja u fazi izrade.

Komentari na Nacrt izvještaja koje revizija nije prihvatila:

Federalno ministarstvo prometa i komunikacija je u dostavljenom Komentaru na Nacrt izvještaja¹⁵⁵ navelo neslaganje sa nalazom revizije o nedostatku aktivnosti ovog ministarstva u vršenju nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima iz njihovog resora. Takođe, ne slažu se da je Ministarstvo moglo davati upute i sugerisati da javna preduzeća zapošljavanje vrše uz posredovanje službi za zapošljavanje. U Komentaru nisu dati argumenti zbog kojih Ministarstvo, u vršenju upravnog nadzora i nadzora općih akata, nije izvršilo uvid u interna akta javnih preduzeća. Nisu dostavljeni dokazi koji bi uticali na promjenu nalaza. Revizija je, pozivajući se na ustavne nadležnosti, zakonsku i podzakonsku regulativu i obaveze resornog Ministarstva, vezano za praćenje rada i monitoring, upravni nadzor i nadzor općih akata¹⁵⁶ dala dodatna pojašnjenja u Poglavlju 3.4.2. Izvještaja.

Federalni zavod za zapošljavanje je u dostavljenom Komentaru¹⁵⁷ naveo neslaganje sa nalazom vezanim za nedovoljne aktivnosti FZZ i službi za zapošljavanje u unapređenju transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima, navodeći kako im „mjera poboljšanja transparentnosti“ zakonom nije data u nadležnost. Revizija nije mogla prihvatiti ovaj komentar, te je još jednom akcentirala na zakonske, strateške i druge planske dokumente navedene u Izvještaju, prema kojima FZZ i službe za zapošljavanje imaju obavezu da kontinuirano prate kretanja na tržištu rada, kako bi se identifikovale potrebe tržišta rada i predložile mjere za unapređenje zapošljavanja, a time i unaprijedila transparentnost zapošljavanja. FZZ je takođe imao primjedbu na dio nalaza koji se odnosi na posredovanje u zapošljavanju, navodeći da su službe za zapošljavanje, „u kontekstu posredovanja servis za izvršavanje potreba poslodavaca u pronalaženju radne snage“. Revizija cijeni da ovakvo tumačenje posredovanja, nije utemeljeno na postojećim propisima i strateškim dokumentima¹⁵⁸, što je opširnije pojašnjeno i argumentovano u Poglavlju 3.5.1. Izvještaja.

JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar je u dostavljenom Komentaru na Nacrt izvještaja¹⁵⁹ revizije učinka, dala primjedbe na iskazani broj novoprimitljenih radnika u ovom preduzeću. Naime, navode da je, u posmatranim godinama, u ukupnom broju novoprimitljenih radnika, njih 50, nakon obavljanja vježbeničkog/pripravničkog staža, zasnovalo radni odnos na neodređeno vrijeme u istoj ili slijedećoj kalendarskoj godini. Reviziji nisu dostavljeni dokazi koji potvrđuju ove navode, zbog čega nisu napravljene tražene korekcije u Izvještaju. Takođe, u Komentaru je iskazano i neslaganje sa preporukom datom javnim preduzećima, koja se odnosi na javno objavljivanje informacija o svakom pojedinačnom zapošljavanju, kako bi sva lica koja traže posao, imala jednak pristup informacijama o planiranom zapošljavanju. Smatraju da preporuka *nije primjerena iz razloga što nije usklađena sa propisima koji regulišu ovu oblast*. Revizija nije prihvatila ovaj komentar, zbog činjenice da se upravo prva preporuka data u Izvještaju, odnosi na izmjene postojeće zakonske regulative iz oblasti zapošljavanja.

¹⁵⁴ Broj: 03-14/1-1207/18 AG od 14.05.2018. godine.

¹⁵⁵ Broj: 03-34-701-1/18 od 04.05.2018. godine.

¹⁵⁶ Član 4. Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa udjelom državnog kapitala iz nadležnosti FBiH („Službene novine FBiH“, br. 20/16); Član 10. i član 15. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“ br.35/05).

¹⁵⁷ Broj: 01-49-4092-1/18 od 11.5.2018. godine.

¹⁵⁸ Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH, donesena 2014. godine i Doktrina rada iz 2011. godine.

¹⁵⁹ Broj: I-3624/18 od 11.05.2018. godine.

4. ZAKLJUČCI

U ovom poglavlju Izvještaja prezentiraju se zaključci provedene revizije i daju odgovori na definisana revizijska pitanja.

Generalni zaključak revizije je, da javna preduzeća i nadležne institucije FBiH nisu poduzeli odgovarajuće aktivnosti, kako bi zapošljavanje u javnim preduzećima učinili transparentnim i dostupnim svim tražiocima posla. Neodgovarajuća zakonska regulativa, disperzirane nadležnosti različitih nadzornih instituta, nepovjerenje u javni sektor, nepovjerenje u konkurs, nerazvijena funkcija proaktivnog posredovanja, uzročno-posljedično su vezani za netransparentnost prilikom zapošljavanja. Postojeće stanje ostavlja prostor za donošenje subjektivnih odluka menadžmenta javnih preduzeća prilikom zapošljavanja, te otvara prostor za neregularno provođenje postupka zapošljavanja i mogućnost koruptivnog djelovanja.

Provedeno istraživanje dodaje novu vrijednost, zbog činjenice da će se sistemskim rješavanjem identifikovanih problema, unaprijediti transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima, kao značajnim poslodavcima na tržištu rada u FBiH. Osigurat će se pretpostavke da sve nezaposlene osobe imaju iste šanse i jednak pristup slobodnim radnim mjestima u javnim preduzećima. Pored toga, ova revizija treba da potakne nadležne institucije i javna preduzeća FBiH da omoguće da na raspisana radna mjesta u javnim preduzećima apliciraju i nepristrasno budu izabrani najbolji kandidati. Zapošljavanjem najstručnijih kadrova, javna preduzeća će biti u prilici da postiču bolje poslovne rezultate i efikasnije upravljaju javnim sredstvima.

Na osnovu provedene revizije i utvrđenih nalaza, izvedeni su slijedeći zaključci revizije:

4.1 Zakonska regulativa ne osigurava transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH

Postojeći propisi u FBiH, kojima je uređeno poslovanje, a time i zapošljavanje u javnim preduzećima, nisu jasno regulisali način zapošljavanja, postupak zapošljavanja, kao i informisanje o zapošljavanju u javnim preduzećima. Zakoni nisu slijedili, niti jasno propisali obaveze koje proističu iz međunarodnih deklaracija i konvencija iz oblasti zapošljavanja, kao i načela transparentnosti, koja proističu iz zakona donesenih na nivou BiH. Postojeća regulativa ostavila je prostor menadžmentu javnih preduzeća da samostalno odlučuju, kako će vršiti zapošljavanje i koliko će biti transparentni u obavljanju svojih dužnosti, što nije u skladu sa datim javnim ovlaštenjima i društvenim odgovornostima. Neuređena zakonska regulativa, ima za posljedicu da lica koja traže zaposlenje, građani, porezni obveznici i šira javnost nemaju dovoljno informacija o zapošljavanju u javnim preduzećima FBiH.

Revizija cijeni neprimjerenim prolongiranje donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, kao i predviđenog provedbenog akta Vlade FBiH, kojim bi se trebala urediti transparentnost zapošljavanja u javnom sektoru, odnosno javnim preduzećima. Dodatan problem može biti kvalitet provedbenog propisa, kojeg treba da donese Vlada FBiH, ukoliko isti ne bude sveobuhvatan, sa jasno preciziranim koracima, kriterijima i aktivnostima koje trebaju osigurati potpunu transparentnost zapošljavanja u javnom sektoru.

4.2 Javna preduzeća FBiH nisu poduzimala odgovarajuće aktivnosti, kako bi osigurala transparentan način i postupak zapošljavanja

Revizija je zaključila da javna preduzeća, koja su bila predmetom revizije, zapošljavanje provode netransparentno i ne pružaju dovoljno informacija nezaposlenim osobama i sveukupnoj javnosti o planiranom i realizovanom zapošljavanju. U posmatranim godinama revizije, menadžment javnih preduzeća nije poduzimao aktivnosti, kako bi transparentnost zapošljavanja bila odgovarajuća i kako bi se pružila potpuna ravnopravnost svim tražiocima posla u pristupu zapošljavanju.

Najčešće primjenjivani načini zapošljavanja u javnim preduzećima iz uzorka, bili su izbor iz zaprimljenih prijava i izbor „poznatog kandidata“ (nerijetko sa imenom i prezimenom). Revizija cijeni da su i jedan i

drugi način zapošljavanja netransparentni i u dobroj mjeri „zatvoreni“ za javnost, a pogotovo za lica koja nisu „poznati kandidat“, odnosno lica koja nisu imala informacije da mogu aplicirati za posao.

Malo je slučajeva da se zapošljavanje u javnim preduzećima provodilo putem javnog oglašavanja, koji je predviđen internim aktima javnih preduzeća, kao jedan od načina zapošljavanja. Revizija je zaključila da i u slučajevima kada se zapošljavanje provodilo na osnovu javnog konkursa/oglasa, nije osigurana potpuna transparentnost. Ostavljen je prostor menadžmentu javnih preduzeća, da subjektivno odlučuju koga će i na koje radno mjesto zaposliti, bez prethodno kvalitetno provedenog ocjenjivanja stručnosti kandidata i rangiranja po uspješnosti.

4.3 Nije osiguran adekvatan nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima FBiH

Analizirajući sveukupno stanje u oblasti nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima, zaključeno je da su prisutne određene nejasnoće i nedorečenosti regulatornog okvira za provođenje nadzora nad radom javnih preduzeća, a pogotovo u segmentu nadzora nad zapošljavanjem. Zakonskim i podzakonskim propisima, nije definisano provođenje nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima FBiH, niti je decidno određeno ko je nadležan za provođenje nadzora nad zapošljavanjem i kako će se on provoditi. Neadekvatno propisivanje nadzora imalo je za posljedicu da se suštinski nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima nije ni provodio.

Revizija cijeni, da su resorna ministarstva, odnosno Vlada FBiH, imali obavezu da osiguraju praćenje rada i zapošljavanja u javnim preduzećima, koja su u većinskom vlasništvu FBiH. Uspostavljanjem adekvatnog nadzora, koji bi provodila resorna ministarstva i organi javnog preduzeća, u velikoj mjeri bi se unaprijedila transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima.

Neopravdani su argumenti nadležnih predstavnika izvršne vlasti da nemaju zakonski osnov za vršenje nadzora i kontrole nad zapošljavanjem u javnim preduzećima. Revizija ističe, da su upravo Vlada FBiH i resorna ministarstva, u skladu sa pripadajućim nadležnostima, imali mogućnost i obavezu predlagati izmjene regulatornog okvira, kako bi se jasno uredile nadležnosti za provođenje nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima. Ta mogućnost nije iskorištena u dovoljnoj mjeri.

4.4 Nisu osigurani uslovi za proaktivno posredovanje u zapošljavanju, između javnih preduzeća FBiH i nezaposlenih lica, koja se vode na evidencijama službi za zapošljavanje

Iako je netransparenost zapošljavanja u javnim preduzećima problem koji već godinama zaokuplja pažnju javnosti, FZZ i službe, kao nadležne institucije za unapređenje zapošljavanja u FBiH, nisu poduzimali dovoljno aktivnosti, koje su mogle doprinijeti povećanju transparentnosti zapošljavanja u javnim preduzećima. U okviru zakonskih nadležnosti ispitivanja tržišta rada i predlaganja mjera za unapređenje zapošljavanja, FZZ se nije bavio ispitivanjem zapošljavanja u javnim preduzećima i predlagao konkretne mjere za osiguranje uslova za proaktivno posredovanje u zapošljavanju između javnih preduzeća i nezaposlenih lica.

Zbog činjenice da FZZ i službe, još uvijek nisu uspostavili odgovarajuće evidencije o nezaposlenim licima, posebno o aktivnim tražiocima posla, službe nisu osigurale adekvatno posredovanje u zapošljavanju između javnih preduzeća i lica koja traže zaposlenje. FZZ u koordinaciji sa službama, propustio je blagovremeno uspostaviti jedinstveni informacioni sistem, koji je neophodan za vođenje zbirnih evidencija, kontinuirano ažuriranje i razmjenu podataka. Uzroci nedovoljnog posredovanja u zapošljavanju mogu se dovesti u vezu i sa kašnjenjem uspostave odgovarajućeg regulatornog okvira za proaktivno posredovanje u zapošljavanju.

5. PREPORUKE

Preporuke za Parlament FBiH

- ***Okončati proceduru donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, kojim će se propisati obaveza zapošljavanja putem javnog oglašavanja (konkurs/oglas), u cilju transparentnosti zapošljavanja u cjelokupnom javnom sektoru, a time i u javnim preduzećima FBiH. Osigurati da se u Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu uvrste kaznene odredbe za nepoštivanje obaveze javnog oglašavanja prilikom zapošljavanja.***

Preporuke za Vladu FBiH

- ***Osigurati da se, nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, odmah pristupi izradi provedbenog akta, kojim treba detaljno i sveobuhvatno urediti način i postupak zapošljavanja u javnom sektoru, pa tako i u javnim preduzećima FBiH.***

Kako bi se osigurala transparentnost zapošljavanja u javnom sektoru, odnosno u javnim preduzećima, neophodno je jasno definisati konkursnu proceduru, počev od raspisivanja konkursa, ocjenjivanja i rangiranja uspješnosti kandidata, pa do izbora najboljeg kandidata. Precizno propisati dokumentovanje konkursne procedure, kako bi se omogućilo provođenje adekvatnog nadzora nad zapošljavanjem.

- ***U skladu sa dopunama Zakona o javnim preduzećima u FBiH, donijeti nedostajuću Uredbu, kojom će se javnim preduzećima u FBiH detaljnije urediti principi obavljanja djelatnosti od javnog društvenog interesa.***

Donošenjem ove Uredbe, koju je Vlada FBiH, trebala donijeti, još 2012. godine, uredila bi se transparentnost rada javnih preduzeća. Definiranjem obaveze objavljivanja značajnih informacija putem internet-stranice javnog preduzeća, osigurat će se i javno objavljivanje informacija o zapošljavanju.

- ***Jasno propisati nadležnosti u provođenju nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima FBiH.***

U cilju realizacije ove preporuke potrebno je da Vlada FBiH decidno propiše obaveze nadzornih odbora javnih preduzeća i resornih ministarstava, u pogledu nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima.

Preporuke za Federalno ministarstvo prometa i komunikacija i Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, kao i ostala resorna ministarstva koja vrše ovlaštenja u javnim preduzećima iz nadležnosti FBiH

- ***Izraditi procedure za provođenje nadzora, praćenje rada i monitoring u javnim preduzećima FBiH, uz obavezu podnošenja izvještaja Vladi FBiH.***

Realizacijom ove preporuke omogućit će se i efikasno provođenje nadzora nad zapošljavanjem u javnim preduzećima, koje do sada nije adekvatno uspostavljeno.



- ***Kontinuirano analizirati planove i izvještaje o zapošljavanju u javnim preduzećima FBiH, uz obaveznu kontrolu načina i postupka zapošljavanja i o tome redovno obavještavati Vladu FBiH.***

Realizacijom ove preporuke Vlada FBiH bi imala blagovremene informacije o načinu i postupku zapošljavanja u javnim preduzećima, na osnovu kojih bi mogla donositi adekvatne korektivne mjere, u cilju poboljšanja transparentnosti zapošljavanja.

Preporuke za javna preduzeća FBiH

- ***Javno objavljivati informacije o svakom pojedinačnom zapošljavanju, kako bi sva lica koja traže posao, imala jednak pristup informacijama o planiranom zapošljavanju.***

Za realizaciju ove preporuke potrebno je da informacije o svakom zapošljavanju budu objavljene putem sredstava javnog informisanja, web-stranica preduzeća, zavoda/službi za zapošljavanje i drugih oblika komunikacijskih kanala, kako bi sva lica koja traže zaposlenje imala iste mogućnosti da apliciraju za posao.

- ***Internim aktima javnih preduzeća jasno definisati procedure zapošljavanja, kako bi svaka faza u postupku zapošljavanja bila jasno propisana, adekvatno dokumentovana i podložna provođenju nadzora.***

Kako bi se osigurala ispravnost provođenja procedure zapošljavanja, posebno značajno je detaljno urediti formiranje i rad stručne i neovisne komisije za provođenje postupka zapošljavanja, način provjere znanja i vještina kandidata, jasan način bodovanja i rangiranja kandidata. Poštivanje utvrđenih procedura zapošljavanja, treba biti predmetom redovnog nadzora i kontrole (interne kontrole i interna revizija).

Preporuka za Federalno ministarstvo rada i socijalne politike

- ***Okončati izradu nedostajućih propisa, kojim će se osigurati pretpostavke za adekvatno i proaktivno posredovanje u zapošljavanju.***

Za realizaciju ove preporuke, potrebno je da Ministarstvo okonča izradu propisa, koji su prema strateškim dokumentima trebali biti završeni do 2015./2016. godine. Riječ je o izmjenama Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba, Pravilniku o evidencijama u oblasti zapošljavanja i Pravilniku o aktivnom traženju posla, kako bi se uspostavile kvalitetne evidencije u oblasti zapošljavanja i osiguralo aktivno posredovanje u zapošljavanju između nezaposlenih osoba i poslodavaca.

Preporuke za Federalni zavod za zapošljavanje i kantonalne službe za zapošljavanje

- ***Ubrzati aktivnosti usklađivanja i ažuriranja podataka o osobama sa evidencija službi za zapošljavanje, kako bi se omogućila uspostava kvalitetnih evidencija o aktivnim tražiocima posla.***

U cilju realizacije ove preporuke, potrebno je da FZZ definiše aktivnosti i koordinira službe za zapošljavanje, radi osiguranja jednoobraznih evidencija o nezaposlenim osobama. Usklađivanje i ažuriranje baze podataka o nezaposlenim osobama, potrebno je izvršiti u periodu čekanja na donošenje nedostajućih propisa iz oblasti posredovanja u zapošljavanju, da bi se po donošenju propisa odmah pristupilo njihovoj primjeni.



- ***Osigurati proaktivnu saradnju sa javnim preduzećima, kako bi se unaprijedilo posredovanje u zapošljavanju između javnih preduzeća i nezaposlenih lica evidentiranih na službama za zapošljavanje.***

FZZ i službe trebaju da redovno kontaktiraju javna preduzeća, kao značajne poslodavce na tržištu rada FBiH, kako bi imali blagovremene informacije o planiranom zapošljavanju u javnim preduzećima. Ove informacije FZZ i službe trebaju koristiti za posredovanje, odnosno, obavještavanje nezaposlenih osoba da javna preduzeća imaju namjeru zapošljavati, kako bi svi tražioci posla imali istu mogućnost apliciranja za posao.

Preporuke, date u ovom Izvještaju mogu biti od koristi i svim drugim javnim preduzećima u FBiH, koja nisu bila u obuhvatu revizije, kao i drugim subjektima javnog sektora, koji imaju bilo kakve nadležnosti u pogledu zapošljavanja u FBiH.

Koordinator u Sektoru za reviziju učinka

Aida Dozić

Tim za reviziju:

Mirsada Čengić, vođa tima

Viši revizor za poslove upravljanja kvalitetom

za reviziju učinka

Zineta Redžepagić

Selma Herco, član tima



PRILOZI



Prilog br. 1.: Podaci o broju i načinu prijema radnika u radni odnos u periodu 2014.-2016. (25 subjekata obuhvaćenih predstudijskim istraživanjem)

| R/ br. | SUBJEKTI | Ukupan broj radnika primljenih u radni odnos u periodu 2014.-2016. | Ukupan broj primljenih radnika u radni odnos putem konkursa/oglasa u periodu 2014.-2016. | Primljeni radnici putem konkursa/oglasa % | Ukupan broj primljenih radnika u radni odnos bez konkursa/oglasa u periodu 2014.-2016. | Primljeni radnici bez konkursa/oglasa % |
|-----------|---|--|--|---|--|---|
| 1. | JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo | 652 | 232 | 36% | 420 | 64% |
| 2. | JP Elektroprivrede HZ HB d.d. Mostar ¹⁶⁰ | 532 | 165 | 31% | 367 | 69% |
| 3. | ZD Rudnik Kreka Tuzla d.o.o. Tuzla | 48 | 26 | 54% | 22 | 46% |
| 4. | ZD RMU Kakanj d.o.o. Kakanj | 95 | 82 | 86% | 13 | 14% |
| 5. | ZD RMU Abid Lolić Travnik d.o.o. Travnik | 180 | 96 | 53% | 84 | 47% |
| 6. | ZD RU Gračanica d.o.o. Gornji Vakuf –Uskoplje | 28 | 28 | 100% | 0 | 0 |
| 7. | RMU Banovići d.o.o. Banovići | 250 | 235 | 94% | 15 | 6% |
| 8. | PD Igman Konjic d.d. Konjic | 547 | 20 | 4% | 527 | 96% |
| 9. | JP Željeznice FBiH d.o.o. Sarajevo | 168 | 0 | 0 | 168 | 100% |
| 10. | DD BH Telecom Sarajevo | 277 | 65 | 23% | 212 | 77% |
| 11. | JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo | 215 | 22 | 10% | 193 | 90% |
| 12. | JP Hrvatske Telekomunikacije d.d. Mostar | 100 | 0 | 0 | 100 | 100% |
| 13. | Hrvatska pošta d.o.o. Mostar | 103 | 0 | 0 | 103 | 100% |
| 14. | JP Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo | 139 | 93 | 67% | 46 | 33% |
| 15. | JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar | 195 | 0 | 0 | 195 | 100% |
| 16. | Ceste d.d. Mostar | 37 | 0 | 0 | 37 | 100% |
| 17. | JP Ceste FBiH d.o.o. Sarajevo | 13 | 0 | 0 | 13 | 100% |
| 18. | Lutrija BiH d.o.o. Sarajevo | 195 | 0 | 0 | 195 | 100% |
| 19. | Finansijsko - Informatička Agencija Sarajevo | 34 | 0 | 0 | 34 | 100% |
| 20. | Agencija za nadzor osiguranja FBiH Sarajevo | 8 | 6 | 75% | 2 | 25% |
| 21. | Agencija za privatizaciju u FBiH Sarajevo | 3 | 3 | 100% | 0 | 0 |
| 22. | AVP JM Mostar | 9 | 5 | 55% | 4 | 45% |
| 23. | AVP Rijeke Save Sarajevo | 18 | 17 | 94% | 1 | 6% |
| 24. | FZ MIO/PIO Mostar | 40 | 3 | 8% | 37 | 92% |
| 25. | ZZOIR FBiH Sarajevo | 1 | 1 | 100% | 0 | 0 |
| | U K U P N O: | 3887 | 1099 | 28% | 2788 | 72% |

Kako se vidi iz priložene tabele 25 subjekta, za koje su prikupljeni podaci o zapošljavanju u predstudijskom istraživanju, u trogodišnjem periodu zaposlili su ukupno 3887 radnika, a od toga 2788 radnika zaposleno je bez konkursa/oglasa.

¹⁶⁰ U dostavljenim komentarima na Nacrt izvještaja revizije učinka, nadležni iz JP Elektroprivrede HZ HB d.d. Mostar, navode da je, u posmatranim godinama, u ukupnom broju novoprimitih radnika njih 50 nakon obavljanja vježbeničkog/pripravničkog staža, zasnovalo radni odnos na neodređeno vrijeme u istoj ili slijedećoj kalendarskoj godini. Reviziji nisu dostavljeni adekvatni dokazi koji potvrđuju ove navode, radi čega nisu izmijenjeni podaci u tabeli.



Prilog br. 2.: Akti koje donosi Vlada FBiH¹⁶¹

| Akti | Opis |
|-----------------------------------|--|
| <i>Uredbe sa zakonskom snagom</i> | <i>Vlada FBiH je ovlaštena donositi uredbe sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju kada Parlament FBiH nije u mogućnosti to učiniti.</i> |
| <i>Uredbe</i> | <i>Uredbom se uređuju najvažnija pitanja iz nadležnosti Vlade FBiH, bliže uređuju odnosi za sprovođenje zakona, osnivaju stručne i druge službe Vlade i utvrđuju načela za unutrašnje ustrojstvo federalnih organa državne uprave.</i> |
| <i>Odluke</i> | <i>Odlukom se uređuju pojedina pitanja ili propisuju mjere Vlade, daje saglasnost ili potvrđuju akti drugih organa ili organizacija, te odlučuje o drugim pitanjima o kojima se ne odlučuje uredbom.</i> |
| <i>Rješenja</i> | <i>Rješenjem se odlučuje o imenovanjima i razrješenjima, kao i o drugim pojedinačnim pitanjima iz nadležnosti Vlade.</i> |
| <i>Zaključci</i> | <i>Zaključkom se utvrđuju stavovi o pitanjima od značaja za provođenje utvrđene politike, uređuju unutrašnji odnosi u Vladi i određuju zadaci federalnim organima državne uprave i službama Vlade.</i> |

¹⁶¹ Ustav FBiH: B. Izvršna vlast Federacije – član 9. i Zakon o Vladi FBiH: V – Akti Vlade FBiH.



Prilog br. 3.: Najbitnije nadležnosti resornih ministarstava iz uzorka revizije (FMPIK i FMERI), vezane za predmet revizije, prema Ustavu FBiH, zakonskim i podzakonskim propisima¹⁶²

| | |
|--|---|
| Ustav FBiH | <p>I) provođenje federalne politike i izvršavanje federalnih zakona iz okvira nadležnosti svoga ministarstva;</p> <p>II) predlaganje i davanje preporuka u vezi sa propisima iz okvira nadležnosti svoga ministarstva, ili prema zadatku koji mu odredi Premijer;</p> <p>III) rukovođenje, koordiniranje i nadziranje aktivnosti svoga ministarstva;</p> <p>IV) izdavanje uputstava, instrukcija, naredbi i donošenje propisa u cilju omogućavanja izvršavanja zakona iz nadležnosti njegovog ministarstva i onih koje mu povjeri Premijer, u skladu sa Ustavom i zakonima Federacije BiH;</p> |
| Zakon o Vladi FBiH | <p>Članovi Vlade (premijer, zamjenik premijera i ministri) mogu pokrenuti inicijativu za donošenje zakona i drugih propisa, predložiti razmatranje i pretresanje pojedinih pitanja iz nadležnosti Vlade kao i predložiti utvrđivanje stavova Vlade, te imaju i druga prava i dužnosti utvrđena Ustavom.</p> |
| Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave | <p>Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije obavlja upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonom koji se odnose na ostvarivanje nadležnosti Federacije u oblastima industrije, energetike, rudarstva, geoloških istraživanja i poduzetništva.</p> <p>Federalno ministarstvo prometa i komunikacija vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonom koji se odnose na nadležnosti Federacije u oblasti prometa i komunikacija.</p> |
| Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH | <p>Organi uprave, iz okvira svoje nadležnosti, vrše slijedeće upravne i stručne poslove: 1) izvršavaju zakone i druge propise; 2) vrše upravni nadzor nad provedbom zakona i drugih propisa; 3) donose podzakonske propise za provedbu zakona i drugih propisa; 4) pripremaju propise i daju preporuke iz oblasti zakonodavstva; 5) daju odgovore na pitanja organa zakonodavne i izvršne vlasti i pravnih i fizičkih osoba koja se odnose na njihovu nadležnost; 6) prate stanje u oblastima za koje su osnovani i odgovaraju za stanje u tim oblastima; 7) obavljaju i druge upravne i stručne poslove određene zakonom i drugim propisima.</p> |
| Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala u vlasništvu FBiH | <p>U privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije, Vlada Federacije putem federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija vrši poslove evidentiranja, upravnog nadzora i nadzora općih akata, praćenje rada i monitoring, uz obavezu podnošenja izvještaja federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija Vladi Federacije.</p> |

¹⁶² Ustav FBiH član 7. tačka f), stav (I); (II); (III); (IV); Član 6. Zakona o Vladi FBH („Službene novine FBiH“, broj 1/94); Član 11. Zakona o Vladi FBH („Službene novine FBiH“, br. 1/94); Član 8. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br. 8/95); Član 1., 2., 3., 9., 10. i 11. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave – prečišćeni tekst („Službene novine FBiH“, br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06,61/06); Odluka o utvrđivanju liste privrednih društava u kojima ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala vrše organi FBiH, tačka VI i VII Odluke („Službene novine FBiH“, broj: 35/11); Lista privrednih društava u kojima Vlada FBiH vrši ovlaštenja na osnovu državnog kapitala iz nadležnosti FBiH („Službene novine FBiH“, br. 20/16) Član 10. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05); Član 4. Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH („Službene novine FBiH“, br. 44/15; 20/16).



Prilog br. 4.: Izjave Vlade FBiH i resornih ministarstava

Pitanje upućeno Vladi FBiH: Da li je osiguran nadzor nad zapošljavanjem u javnim preduzećima/društvima?

Odgovor iz Sekretarijata Vlade FBiH: „.....**ne postoji zakonski osnov po kojem bi Vlada FBiH vršila nadzor i kontrolu nad zapošljavanjem u javnim preduzećima**, s obzirom da ni Zakon o radu, Zakon o javnim preduzećima u FBiH, Zakon o privrednim društvima, kao niti Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH, ne propisuju takvu nadležnost Vladi FBiH, kao ni obavezu javnim preduzećima da takve podatke dostavljaju Vladi FBiH“.

Pitanje upućeno FMPIK: Na koji način je Ministarstvo vršilo nadzor nad zapošljavanjem?

Odgovor FMPIK: „.....**Ministarstvo je prilikom davanja saglasnosti vršilo nadzor tako što je tražilo od javnih preduzeća da u obrazloženjima navedu na koja radna mjesta i koliko će osoba zaposliti**. Ministarstvo je prema Uredbi i Zakonu o privrednim društvima i Zakonu o javnim preduzećima nadležno za praćenje stanja u oblasti za koje je uspostavljeno, te da vrši nadzor i monitoring rada javnog preduzeća.....“
„.....Sama činjenica da Vlada, odnosno Ministarstvo, preko punomoćnika u skupštini društva učestvuje u obaveznom donošenju planova poslovanja za tekuću godinu i trogodišnjeg plana poslovanja u kojem je naveden i broj zaposlenih, mogućnosti novih zaposlenja, finansijska izdvajanja, sprema, poslovi i dr., jasno je da je Ministarstvo obavezno vršiti nadzor u svim segmentima rada preduzeća, pa znači i u ovom konkretnom, uz praćenje rada i monitoring organa upravljanja..... „

Pitanje upućeno FMERI: Na koji način je Ministarstvo vršilo nadzor nad zapošljavanjem?

Odgovor FMERI: „**Uredbom o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, nadležnost upravljanja državnim kapitalom u javnim preduzećima, kao i u privrednim društvima u kojima ima državnog kapitala je prenesena sa ministarstava na Vladu Federacije Bosne i Hercegovine, čime je dotadašnje neposredno upravljanje državnim kapitalom u tim privrednim subjektima, kao nadležnost resornih ministarstava prestalo, a što uključuje i davanje ovlaštenja punomoćniku o načinu glasanja kada se na skupštinama javnih preduzeća usvajaju godišnji izvještaji o poslovanju društva kao i donose planovi poslovanja koji sadrže podatke o broju zaposlenih i broju koji se planira zaposliti.**“
„.....Nadalje članom 4. iste Uredbe, propisano je da, federalna ministarstva vrše poslove evidentiranja, upravnog nadzora i nadzora nad općim aktima, praćenje rada i monitoring uz obavezno podnošenje izvještaja Vladi FBiH za svako privredno društvo.....“



Prilog br. 5.: Pregled osnovnih pokazatelja o nezaposlenosti po kantonima za decembar 2017. godine

| Pokazatelji | F BIH | USK | PK | TK | ZDK | BPK | SBK | HNK | ZHK | KS | LK |
|--|---------|--------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|---------|-------|
| 1.. Broj zaposlenih decembar 2017 | 472.575 | 34.402 | 6.004 | 86.924 | 76.214 | 6.899 | 46.518 | 48.411 | 18.518 | 131.172 | 9.513 |
| 2. Lica koja traže zaposlenje- ukupno | 350.217 | 41.453 | 4.836 | 84.450 | 61.597 | 3.351 | 36.902 | 32.277 | 10.929 | 66.444 | 7.978 |
| 2.1. -žene | 194.288 | 21.143 | 2.332 | 47.804 | 33.933 | 1.973 | 18.544 | 17.332 | 6.149 | 40.999 | 4.079 |
| 3. Lica koja traže zaposlenje prvi put | 141.756 | 17.312 | 1.932 | 37.536 | 25.694 | 1.560 | 15.631 | 11.594 | 4.155 | 22.869 | 3.473 |
| 4. Stručna lica | 240.609 | 23.193 | 2.955 | 57.224 | 41.397 | 2.136 | 24.884 | 25.351 | 9.442 | 47.990 | 6.037 |
| 5. Nestručna lica | 109.608 | 18.260 | 1.881 | 27.226 | 20.200 | 1.215 | 12.018 | 6.926 | 1.487 | 18.454 | 1.941 |
| 6. Prijavljeni na evid. u toku mjeseca | 11.141 | 1.564 | 124 | 2.532 | 1.845 | 130 | 1.135 | 899 | 293 | 2.384 | 235 |
| 7. Zaposleni sa evidencije – ukupno | 6.931 | 702 | 86 | 1.432 | 1.465 | 51 | 696 | 547 | 179 | 1.649 | 124 |
| 8. Prekinut radni odnos | 5.194 | 678 | 54 | 1.352 | 530 | 120 | 776 | 680 | 190 | 639 | 175 |
| 9. Brisani sa evidencije u toku mjeseca | 10.623 | 1.437 | 152 | 2.332 | 2.049 | 52 | 1.032 | 805 | 265 | 2.265 | 234 |
| 10. Realizovane prijave u toku mjeseca | 3.676 | 604 | 86 | 1.151 | 1.266 | 29 | 493 | 20 | 0 | 25 | 2 |
| 11. Korisnici novčane naknade | 11.943 | 1.198 | 135 | 1.445 | 2.546 | 132 | 1.221 | 1.579 | 337 | 3.100 | 250 |
| 12. Korisnici zdravstvenog osiguranja | 236.822 | 23.412 | 3.102 | 53.321 | 48.593 | 1.569 | 15.598 | 25.407 | 8.532 | 51.316 | 5.972 |
| 13. Demobilisani vojni obveznici | 46.855 | 4.758 | 1.146 | 12.281 | 8.880 | 467 | 7.118 | 4.559 | 522 | 6.507 | 617 |

Izvor: Federalni zavod za zapošljavanje (web-stranica FZZ)

Prilog br. 6.: Posljedice postojećeg stanja u zapošljavanju i izjave nezaposlenih lica

Postojeći način zapošljavanja, ne osigurava da sva lica koja traže posao imaju jednake šanse za zapošljavanje. U nemogućnosti pronalaska posla, nezaposlena lica, a posebno mlada populacija, odlazi u druge zemlje u potrazi za poslom, kako bi osigurali osnovne uslove za egzistenciju.

Odlazak radne snage u velikom broju ima negativne efekte na domaću ekonomiju - nedostatak radne snage i ograničeni potencijali za pokretanje novih poslova i firmi. **Takođe, zemlja gubi talente, koji bi doprinijeli kulturnoj obnovi, a država gubi kroz poreze koje bi ti ljudi uplatili.**¹⁶³

Na navedeno stanje, kontinuirano upozoravaju nevladine organizacije¹⁶⁴, stručnjaci iz predmetne oblasti¹⁶⁵ i mediji¹⁶⁶. Dostupni podaci pokazuju da se ne vode zvanične evidencije o odlasku mladih iz BiH.¹⁶⁷

Ilustracija: Izjave nezaposlenih lica

„Zbog nemogućnosti zaposlenja ozbiljno razmišljam o odlasku u inozemstvo. Na birou sam dvije i pol godine. Samo sam pripravnički završio. Predavao sam na mnoge konkurse, ali sve je bilo unaprijed namješteno, tako da ja nemam posla“.

„U biro za zapošljavanje sam na moje pitanje, da li ima posla za moju struku, dobio odgovor da su oglasi za poslove na oglasnoj tabli. Odem do oglasne table, a tamo zalijepljeni članci iz novina. Nije ni čudo što je ovoliko nezaposlenih, kad nema ni obične baze podataka za raspoložive poslove.“

„Nikad me niko s biroa nije zvao niti očekujem da će me zvati. Redovno se javljam jer moram zbog zdravstvenog osiguranja.“

„Javljam se na biro samo zato jer znam da ću, ako to ne budem radio, izgubiti zdravstveno osiguranje, a ako to izgubim, onda može biti samo još gore.“

„Pohađao sam razne edukacije, radne stolove i radionice. Međutim, nikad me niko nije zvao s biroa da mi ponudi posao. Iskreno, i ne očekujem da me pozovu.“

„Ne mogu da nađem posao u struci. Diplomirao sam prošle godine ekonomiju. Predao sam molbu na 200 mjesta i nije ništa uspjelo. Razmišljam da posao tražim u drugim zemljama.“

Izvor: Izjave nezaposlenih lica objavljene u medijima.

¹⁶³ Peter Van der Auweraert, predstavnik IOM-a u BiH i sub-regionalni koordinator za zapadni Balkan; <https://www.radiosarajevo.ba/>

¹⁶⁴ Transparency International, „Transparentnost javnih konkursa u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim organizacijama koje obavljaju djelatnost od opšteg interesa“, 2014. i „Monitoring rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2014.-2015.“, 2016. godina; Centar civilnih inicijativa, „Izveštaj o monitoringu imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini“, 2017. i „Analiza politika zapošljavanja u BiH“, 2013.

¹⁶⁵ Rovčanin A., „Nezaposlenost kao uzrok socijalne isključenosti“, <http://www.mladi.org>; Hodžić K., „Gdje nestaju nezaposleni u BiH“, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/gdje-nestaju-nezaposleni-u-bih>, 04.02.2017.

¹⁶⁶ „BiH napustilo 23% visokoobrazovanih i 11% doktora“, <https://www.bljesak.info>, 05. 01. 2017.; Podaci sve gori: „Da li slijedi masovno iseljavanje“ <http://ba.n1info.com>, 30.10.2017.

¹⁶⁷ <http://www.nap.ba/new/vijest>; www.avaz.ba/kantoni.

REFERENCE

- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ broj:1/94)
- Opća deklaracija o ljudskim pravima (usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 10. prosinca 1948. godine (rezolucija br. 217 /III)
- Konvencija broj: 111 Međunarodne organizacije rada (ILO-C-111) o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja („Službeni glasnik BiH“, br. 25/1993)
- C88 Konvencija o službi za zapošljavanje, 1948. god. BiH ratifikovala 02.06.1993.
- Zakon o javnim preduzećima u FBiH („Službene novine FBiH“ br. 8/05)
- Zakon o privrednim društvima („Službene novine FBiH“ br. 81/15)
- Zakon o radu u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“ br. 19/03, 26/16)
- Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05)
- Zakon o Vladi FBiH ("Službene novine FBiH", br. 7/94, 19/03, 2/06, /06)
- Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima u Federaciji BiH ("Službene novine FBiH", br. 12/03; 34/03; 65/13)
- Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“br. 59/09)
- Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“, br. 103/09)
- Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05)
- Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba („Službene novine FBiH“, br. 41/01)
- Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH („Službene novine FBiH“ br. 20/16)
- Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH („Službene novine FBiH“ br. 20/16 od 16.03.2016.)
- *Strategija za borbu protiv korupcije u FBiH 2016.-2019.“*
- Akcijski plan za provedbu strategije za borbu protiv korupcije 2016. – 2019. Federacije Bosne i Hercegovine
- Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH
- Ažurirani akcijski plan FBiH za realizaciju reformske agende za BiH 2015. – 2018.
- ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja, Sarajevo 2014. „Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Od principa do prakse“
- Transparency International „*Transparentnost javnih konkursa u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim organizacijama koje obavljaju djelatnost od opšteg interesa*“, 2014.
- Transparency International „*Monitoring rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2014.-2015.“*, 2016.
- Centar civilnih inicijativa „*Izveštaj o monitoringu imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini*“, 2017.
- Centar civilnih inicijativa „*Analiza politika zapošljavanja u BiH*“, 2013.
- Nevena Nikolić, Mirjana Prodanović, Ivan Jovanović „*Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru*“, Beograd 2016.“
- Jelena Jerinić, Analiza pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru, mart 2015, Beograd, CESID, str 26.
- Transparency International, „*Transparentnost javnih konkursa u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim organizacijama koje obavljaju djelatnost od opšteg interesa*“, 2014. i „*Monitoring rezultata u oblasti transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnoj upravi za period 2014.-2015.“*, 2016. godina
- Centar civilnih inicijativa, „*Izveštaj o monitoringu imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru u Bosni i Hercegovini*“, 2017. i „*Analiza politika zapošljavanja u BiH*“, 2013.
- Nevena Nikolić, Mirjana Prodanović, Ivan Jovanović, „*Ka većoj transparentnosti i jasnim kriterijumima za zapošljavanje u javnom sektoru*“, Beograd 2016.“



- http://www.analitika.ba/sites/default/files/proaktivna_transparentnost_web.pdf
- <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2015/uredbe/12.html>
- <http://www.apf.com.ba/pravni-okvir/doc/3-12a.pdf>
- <http://www.upfbih.ba/uimages/ESVsjednice/5111310.pdf>
- <http://transparentno.rs/repo/dokumenta/files/Analiza-transparentnost-2009-2014.pdf>
- <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-zaposljavanje-javni-sektor-transparentnost.pdf>