

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA
TRANSPARENTNOST ZAPOŠLJAVANJA U JAVNIM PODUZEĆIMA FBiH

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

Sarajevo, lipanj 2018. godine



KAZALO

PREDGOVOR	1
SAŽETAK.....	1
1. UVOD I DIZAJN REVIZIJE	3
1.1. Indikacije problema i motiv za reviziju.....	3
1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja	4
1.3. Obujam i ograničenja revizije.....	4
1.4. Kriteriji revizije	5
1.5. Izvori podataka i metode	6
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE.....	7
2.1. Značaj transparentnosti zapošljavanja.....	7
2.2. Pravni okvir	7
2.3. Institucionalni okvir	9
2.4. Prakse zapošljavanja u drugim zemljama	10
2.4.1. Prakse u drugim zemljama prilikom odabira kandidata za posao	11
3. NALAZI	12
3.1. Propisi koji reguliraju zapošljavanje u javnim poduzećima FBiH	12
3.2. Poduzete aktivnosti menadžmenta javnih poduzeća FBiH na osiguranju transparentnosti zapošljavanja	13
3.2.1. Interni akti javnih poduzeća.....	13
3.3. Prakse zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH.....	16
3.3.1. Ilustracija praksi zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH	17
3.3.2. Objavljivanje informacija o planiranom i realiziranom zapošljavanju	19
3.4. Nadzor nad zapošljavanjem u javnim poduzećima FBiH.....	20
3.4.1. Uloga organa javnih poduzeća FBiH u provođenju nadzora nad zapošljavanjem	20
3.4.2. Uloga resornih ministarstava u provođenju nadzora nad zapošljavanjem u javnim poduzećima.....	21
3.5. Posredovanje u zapošljavanju u javnim poduzećima FBiH	24
3.5.1. Uloga FZZ i službi za zapošljavanje u procesu zapošljavanja u javnim poduzećima	24
3.6. Komentari	27
4. ZAKLJUČCI	29
4.1. Zakonska regulativa ne osigurava transparentnost zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH	29
4.2. Javna poduzeća FBiH nisu poduzimala odgovarajuće aktivnosti, kako bi osigurala transparentan način i postupak zapošljavanja	29
4.3. Nije osiguran adekvatan nadzor nad zapošljavanjem u javnim poduzećima FBiH	30
4.4. Nisu osigurani uvjeti za proaktivno posredovanje u zapošljavanju, između javnih poduzeća FBiH i nezaposlenih lica, koja se vode na evidencijama službi za zapošljavanje	30
5. PREPORUKE	31
P R I V I C I	34
REFERENCE.....	41



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 poduzeće
ZD RU	Zavisno društvo rudnik uglja
ZD RMU	Zavisno društvo rudnik mrkog uglja
MMF	Međunarodni monetarni fond

LISTA TABLICA:

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

LISTA GRAFIKONA:

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

LISTA PRIVITAKA:

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



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

„Transparentnost zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH“

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka, s ciljem da ispita postupak zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH i uzroke nedovoljne transparentnosti zapošljavanja. Revizija je provedena sukladno 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 Koordinacijski odbor vrhovnih institucija za reviziju u Bosni i Hercegovini.

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

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

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

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

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

Komentare na Nacrt izvješća 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 pozornošću, razmotrena su predmetna očitovanja, te su argumentirani i adekvatno dokumentirani komentari uzeti u obzir prilikom sačinjavanja konačnog teksta Izvješća revizije učinka.

Sarajevo, lipanj 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 čimbenik u pokretanju promjena u životima građana. Revizija vladinih institucija i javnog sektora ima pozitivan utjecaj na povjerenje u društvu, jer potiče mehanizme odgovornosti, što zauzvrat dovodi do donošenja boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, kao i dužnosnika koji imaju javne ovlasti i upravljaju javnim novcem. Vrhovne revizijske institucije (VRI) na ovaj način promoviraju efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javne uprave. Neovisna, efektivna i kredibilna VRI je stoga ključna komponenta demokratskog sustava u kojem odgovornost, transparentnost i integritet predstavljaju neodvojivi dio stabilne demokracije.¹

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Ured za reviziju), sukladno članku 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 glede ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještuje 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 sukladno ISSAI 300.11³ definiraju na slijedeći način:

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajuću kvalitetu, 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, kvalitete 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, promovira i transparentnost i odgovornost rada javnog sektora.

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

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

SAŽETAK

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, proveo je reviziju učinka na temu: „**Transparentnost zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH**“. Cilj revizije bio je ispitati postupak

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.



zapošljavanja u javnim poduzećima i uzroke nedovoljne transparentnosti prilikom zapošljavanja u javnim poduzećima u većinskom vlasništvu FBiH.

Provedena revizija je pokazala da je u periodu 2014.-2016. godine, u devet javnih poduzeća iz uzorka, ukupno zaposleno **2282** nova radnika, od toga je **73%**, odnosno **1674** radnika primljeno bez natječaja/oglasa. Rezultati revizije ukazuju da su javna poduzeća, u promatranim godinama, intenzivno zapošljavala nove radnike, te da se menadžment javnih poduzeća 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 poduzećima FBiH, rijetko se provodilo putem natječaja/oglasa, a revizija je konstatala da ni ovaj način zapošljavanja nije zadovoljavao kriterije transparentnosti. Naime, objavljeni natječaji nisu sadržavali sve relevantne informacije potrebne tražitelju posla. Također, natječajna procedura nije bila zadovoljavajuća glede kriterija, ocjenjivanja, rangiranja najuspješnijih kandidata, izbora kandidata i dokumentiranja natječajne procedure.

Revizija je identificirala više uzroka, koji su vezani za netransparentnost zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH, a posebice akcentira na neuređeni regulatorni okvir i neadekvatan nadzor, zbog kojega zapošljavanje u javnim poduzećima ostaje „zatvoreno“ za širu javnost. Izostala je i društvena odgovornost imenovanih osoba, koje sukladno danim javnim ovlaštenjima, imaju obvezu 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 utječe na ekonomski potencijal BiH/FBiH.

Na osnovu provedene revizije, Ured za reviziju je zaključio da transparentnost zapošljavanja u javnim poduzećima može i treba biti značajno unaprijeđena. Provedena revizija je pokazala da javna poduzeća i nadležne institucije FBiH nisu poduzele odgovarajuće aktivnosti, kako bi se postupak zapošljavanja u javnim poduzećima provodio na transparentan način. Informacije o zapošljavanju u javnim poduzećima, u većini slučajeva, nisu bile javno objavljene i dostupne svim nezaposlenim i zainteresiranim 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 poduzećima FBiH. Sukladno utvrđenim nalazima i zaključcima revizije, Ured za reviziju institucija u FBiH, dao je preporuke subjektima koji su bili obuhvaćeni revizijom (*Poglavlje br. 5. Izvješća*). 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 dane 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 aktualna tema, koja zaokuplja pažnju javnosti. Istraživanja nevladinog sektora ukazuju na nedostatke transparentnosti prilikom zapošljavanja u javnom sektoru FBiH, a postupak zapošljavanja je posebice neuređen i netransparentan u javnim poduzećima, 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 poduzećima nisu dovoljno transparentni, što je suprotno „principu javnosti“, kojega trebaju slijediti imenovani dužnosnici u javnom sektoru, pa tako i u javnim poduzećima⁶. Prema Priručniku MMF-a, koncept javnosti se u javnim poduzećima ogleda u slijedećem: *najvažnije poslovne odluke donosi država kao većinski vlasnik kapitala; dobit, odnosno gubici poslovanja pripadaju cijeloj zajednici; javno poduzeće je odgovorno za svoje poslovanje cijelom društvu*⁷.

Prema ustavnim nadležnostima, kao i brojnim ratificiranim 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 glede zapošljavanja. Javna poduzeća predstavljaju značajan segment tržišta rada, te je uređenje zapošljavanja u ovom dijelu javnog sektora od izrazite važnosti za gospodarski i društveni razvoj FBiH. Tome ide u prilog i činjenica da je Vlada FBiH preuzela obvezu realizacije ciljeva iz Reformske agende, koji se odnose na unapređenje radnog zakonodavstva, kontrole i nadzora u javnim poduzećima, u cilju racionalizacije njihovog poslovanja. Također, MMF u svojim izvješćima ukazuje da prioritet djelovanja vlasti u BiH treba usmjeriti, između ostaloga, na nastavak reformi tržišta rada i poboljšanje upravljanja državnim poduzećima.⁸

U teorijskom i u smislu dobre prakse, transparentnost zapošljavanja u javnom sektoru, uključujući i javna poduzeća, definira 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 zainteresiranim licima, te mogućnost prigovora i žalbi u slučaju primjedbi na prijem određenog kandidata.⁹ Također, 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 promoviranju 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, županije, Distrikt Brčko, gradovi i općine imaju nadležnosti po osnovu zakonskih i vlasničkih prava, kao što su obrazovanje, zdravstvo, mirovinsko- invalidska i socijalna zaštita, javna poduzeća 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 poduzećima 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-nezaposenosti;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 razdoblju od 2013. do 2017. godine iselilo nešto više od 150 tisuća 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 poduzećima FBiH (gospodarska društva u većinskom vlasništvu FBiH)¹⁴, kojim se verificiraju i analiziraju uzroci ustanovljenog problema.

1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije je bio ispitati postupak zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH i uzroke nedovoljne transparentnosti zapošljavanja. Shodno postavljenom cilju, revizija je ispitala efikasnost javnih poduzeća i nadležnih institucija FBiH u osiguranju transparentnosti zapošljavanja u javnim poduzećima. Transparentnost doprinosi društvenoj odgovornosti u borbi protiv korupcije i zlouporaba u svim modernim društvima. Transparentnost zapošljavanja u javnim poduzećima, 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.

Sukladno postavljenom revizijskom cilju, tražen je odgovor na glavno revizijsko pitanje: ***Da li su javna poduzeća i nadležne institucije FBiH poduzimale odgovarajuće aktivnosti na osiguranju transparentnosti zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH?***

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

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

1.3. Obujam i ograničenja revizije

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

Revizijom je ispitán postupak zapošljavanja na uzorku od **devet (9) javnih poduzeća** 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](http://ba.n1info.com;); <https://www.bljesak.info>.

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

¹⁴ „Javno poduzeće, prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnim poduzećima, jeste pravno lice koje je upisano u sudski registar kao gospodarsko 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 definirano kao javno poduzeće posebnim propisom. (Članak 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim poduzećima „Službene novine FBiH“, br. 81/08).

Uskoplje¹⁵. Odabir uzorka poduzeća, u kojima je ispitan način i postupak zapošljavanja, izvršen je na osnovi rezultata predstudije i kombiniranjem 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 poduzeća za društveno-ekonomski razvoj, kao i drugi relevantni kriteriji.

Pored navedenih javnih poduzeća, 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 poduzećima iz uzorka revizije, te Federalni zavod za zapošljavanje (FZZ), nadležan za unapređenje zapošljavanja u FBiH.

Revizija je ispitala postupak zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH, aktivnosti resornih ministarstva u vršenju nadzora nad zapošljavanjem, te aktivnosti FZZ, da posredstvom službi za zapošljavanje, osigura adekvatno posredovanje u zapošljavanju, u javnim poduzećima. 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 poduzeća, odnosno utjecaja zapošljavanja novih kadrova na rezultate poslovanja. Fokus istraživanja, takođe, nije bio usmjeren na detaljno ispitivanje županijskih službi za zapošljavanje, te su se podaci o posredovanju u zapošljavanju uglavnom prikupili od FZZ, koji je nadležan za koordinaciju svih županijskih 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 angažiraju značajna finansijska sredstva za realizaciju programa sufinansiranja zapošljavanja, koje provode FZZ i županijske 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. Formuliraju se sukladno zahtjevima ISSAI standarda¹⁶, odnose se na revizijska pitanja i povezani su sa principima efikasnosti i transparentnosti. Kriteriji predmetne revizije, postavljeni su sukladno primjenjivim primjerima dobre prakse i naučnim osnovama.

Kriteriji revizije strukturirani su po revizijskim pitanjima kako slijedi:

- Transparentnost zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH, jasno je propisana zakonskim okvirom. Zakonodavna i izvršna vlast FBiH je, prema svojim nadležnostima, uspostavila uvjete za osiguranje transparentnosti zapošljavanja u javnim poduzećima u kojima Federacija BiH ima vlasnički udio, kako kroz podsticajan i jasan zakonodavni okvir, tako i kroz definiranje jasnih obveza nadležnih resornih ministarstava u provođenju nadzora nad zapošljavanjem u ovom dijelu javnog sektora.
- Menadžment javnih poduzeća, sukladno danim javnim ovlastima, osigurava transparentnost zapošljavanja što podrazumijeva: internim propisima/aktima javnih preduzeća je definirana obveza zapošljavanja putem javnog oglašavanja; informacije o zapošljavanju objavljuju se na način da budu dostupne što širem krugu zainteresiranih lica koja traže posao; svi natječajni/oglasi dostavljaju se FZZ, službama i biroima za zapošljavanje; postupak zapošljavanja

¹⁵ U rudnicima koji posluju u sustavu 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: „Izvešće o poslovanju gospodarskih društava iz oblasti rudarstva u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2015. godinu — rudnici u sustavu koncerna EP BiH i RMO „Banovići“ D.D. Banovići“).

¹⁶ ISSAI 300.27 i 3000.45

za svako upražnjeno radno mjesto u javnim poduzećima provodi se transparentno, uz poštovanje procedura utvrđenih internim aktima; kriteriji prema kojima se vrši izbor i ocjena kandidata za određeno radno mjesto jasno su i detaljno definirani, te javno objavljeni; sve aktivnosti u postupku zapošljavanja su adekvatno dokumentirane; 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 natječajnu proceduru i izbor kandidata.

- Jasno je propisan i osiguran odgovarajući nadzor nad zapošljavanjem u javnim poduzećima. Nadležna ministarstava i organi javnog poduzeća provode adekvatan nadzor planova i realizacije zapošljavanja u javnim poduzećima, te pravovremeno informiraju Vladu FBiH o izvršenom nadzoru, utvrđenim nedostacima i predlažu mjere za poboljšanje transparentnosti prilikom zapošljavanja u javnim poduzećima.
- Federalni zavod za zapošljavanje, kao javna ustanova FBiH za zapošljavanje, putem županijskih službi za zapošljavanje, osigurava informacije o slobodnim radnim mjestima u javnim poduzećima. Županijske službe proaktivno posreduju između nezaposlenih lica sa evidencija koja traže posao i menadžmenta javnih poduzeća. 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 poduzećima korištena je zakonska i podzakonska regulativa, strateški dokumenti i planovi, te izvješća nevladinih organizacija iz predmetne oblasti. Korištene su i druge dostupne informacije i izvješća iz predmetne oblasti, kao i informacije o praksama drugih zemalja.

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

U fazi glavne studije analizirani su: zakonski i podzakonski propisi koji se odnose na javna poduzeća, osnivački akti, interni akti kojima je određen postupak zapošljavanja; planovi i izvješća o radu subjekata; zaključci Vlade FBiH, pisana korespondencija između javnih poduzeća 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 poduzećima izvršena je posjeta FMPIK, dok su putem upitnika prikupljeni podaci od FMERI i Vlade FBiH.

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

¹⁷ Od javnih poduzeća 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 Županijske službe za zapošljavanje Sarajevo, Tuzla i Goražde.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Značaj transparentnosti zapošljavanja

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

Transparentnost u zapošljavanju u javnim poduzećima predstavlja niz mjera i aktivnosti, koje je potrebno poduzimati, kako bi sva zainteresirana 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 poduzećima neophodno je jasno definirati nadležnosti, mehanizme nadzora i obvezu izvješćivanja.

2.2. Pravni okvir

Bosna i Hercegovina je ratificirala 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 uvjete 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, regulirana 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 uvjeti radnog odnosa i druga pitanja značajna za radnika i poslodavca. Zakon o radu, sadrži i odrednice o zabrani diskriminacije u odnosu na uvjete 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 definirano da poslodavci imaju obvezu javnog oglašavanja prilikom zapošljavanja radnika, niti na koji način će se provoditi postupak zapošljavanja.

Rad i poslovanje javnih poduzeća uređeno je **Zakonom o javnim poduzećima**²⁷ i **Zakonom o gospodarskim društvima**²⁸. Shodno ovim zakonima organi javnog poduzeća su: skupština, nadzorni odbor, uprava (menadžment) i odbor za reviziju. Ključne nadležnosti organa javnih poduzeća 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 Članak 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 formuliра i sprovodi nacionalnu politiku koja teži da unaprijedi, pomoću metoda prilagođenih uvjetima 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 Članak 1. Ustava FBiH: Načela, prava i slobode utvrđeni u članku II Ustava Bosne i Hercegovine primjenjuju na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, članak 2. tačka I) u poglavlju II LJUDSKA PRAVA I OSNOVNE SLOBODE, dio A – OPĆE ODREDBE Ustava Federacije BiH.

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

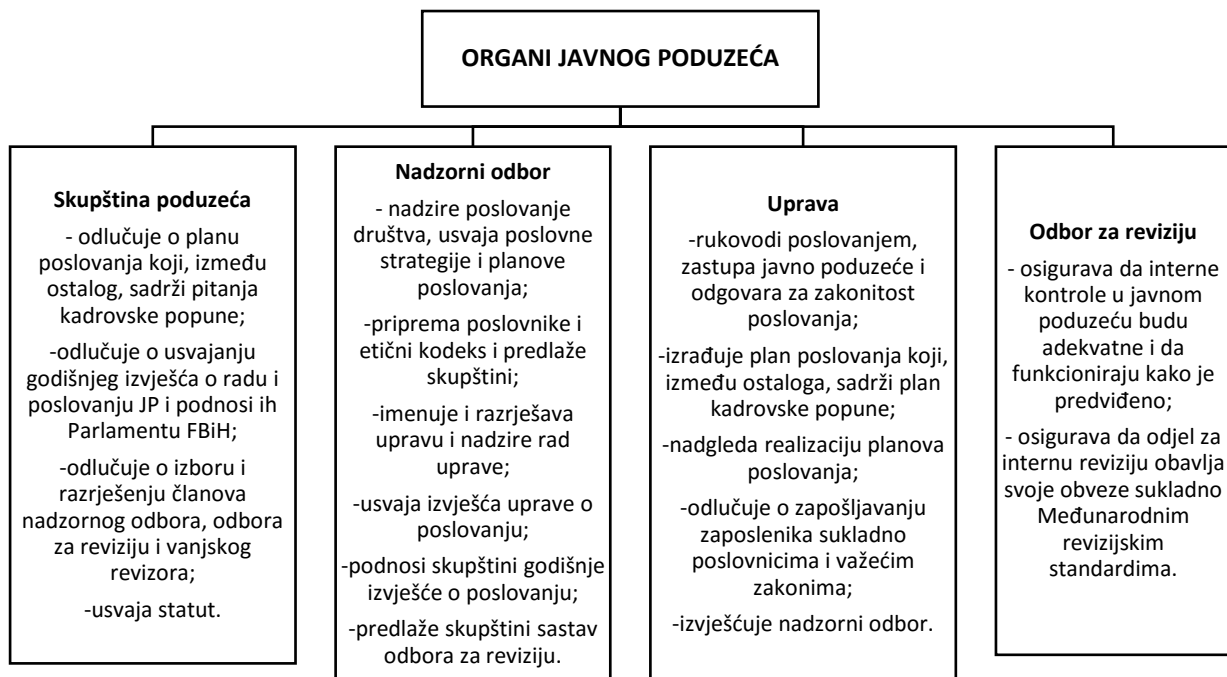
²⁵ Prema članku 10. stav 1. tačka a) Zakona o radu („Službene novine FBiH“, br. 26/16).

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

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

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

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



Zakonom o javnim poduzećima, između ostalog, određeno je, da su nadzorni odbori i uprave poduzeća, u izvršavanju svojih obveza i odgovornosti, dužni aktivno učestvovati u kontroli provođenja važećih pravilnika i drugih propisa u javnom poduzeću i da unapređuju etično ponašanje²⁹. Javna poduzeća, dužna su da informacije o svojoj organizacijskoj strukturi, financijskom poslovanju i obavljanju upravnih poslova iz nadležnosti organa uprave, koji se obavljaju u okviru javnih ovlasti, učine dostupnim javnosti putem internet-stranice javnog poduzeća.³⁰

Pored gore navedenih zakona, bitno je spomenuti i zakone koji su doneseni na razini BiH, a koji se trebaju primjenjivati i na svim drugim razinama 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 razini države, entiteta, Brčko Distrikta BiH, općinskih institucija i tijela, te pravnih lica sa javnim ovlastima, kao i na postupanje svih pravnih i fizičkih lica, u svim oblastima života, a posebice 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 reguliraju 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 razine vlasti,

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

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

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

³¹ Članak 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 Članak 6. stavak (1) tačka a) Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09).

³³ Članak 24. stavak 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 Članak 7. stavak 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 poduzeću, ili u obavljanju javne službe.

Temeljni pravni propisi, koji reguliraju oblast posredovanja u zapošljavanju na razini 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 obveze FBiH u utvrđivanju i provođenju ukupnih mjera, kojima se propisuju i unapređuju uvjeti 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 potrebit 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, definiraju **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 utjecati 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 (*Privitak br. 2. Izvješća*). Ovim provedbenim propisima Vlada, između ostalog, ima mogućnost bliže urediti važna pitanja vezana za sprovođenje zakona, propisivanje mjera, davanje suglasnosti i zadataka federalnim organima državne uprave, u cilju provođenja utvrđenih politika Vlade FBiH. Vlada FBiH u javnim poduzećima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH, neposredno vrši slijedeća ovlaštenja: učešće u radu i odlučivanju skupštine; izbor i nominiranje kandidata za imenovanje članova nadzornih odbora i razrješenje dužnosti prije isteka mandata članova nadzornih odbora; davanje suglasnosti za imenovanje članova uprava gospodarskih društava i razrješenje dužnosti članova uprava gospodarskih društava sa većinskim udjelom državnog kapitala.⁴⁰ Takođe, **Vlada ima obvezu da sukladno ažuriranom Akcionom planu Reformske agende unaprijedi radno zakonodavstvo, kontrolu i nadzor u javnim poduzećima.**⁴¹

Federalna ministarstva imaju, između ostalog, ustavnu i zakonsku obvezu 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 obvezu da vrše upravni nadzor, nadzor općih akata, te da prate rad i vrše monitoring u poduzećima iz resorne nadležnosti i o tome izvješćuju Vladu FBiH. Najbitnije nadležnosti

³⁶ Članku 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. rujna 2014. godine, usvojila finalnu verziju „Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje u FBiH“.

⁴⁰ Uredba o vršenju ovlasti u gospodarskim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH. („Službene novine FBiH“, br. 20/16).

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

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

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

resornih ministarstava (FMPIK i FMERI), prema Ustavu FBiH, zakonskim i podzakonskim propisima, vezane za predmet revizije, prezentirane su u *Privitku br. 3. Izvješća*.

Federalno ministarstvo rada i socijalne politike vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene u zakonu koji se, između ostaloga, 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 izvješćuje 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 županijskih 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 svezi politike zapošljavanja i socijalnog osiguranja i preporuke u svezi sa programom zapošljavanja.

Županijske službe za zapošljavanje dužne su sukladno Federalnom zakonu⁴⁷, između ostaloga, posredovati u zapošljavanju, prikupljati i dostavljati podatke o nezaposlenim osobama FZZ, informirati 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 surađivati, koordinirati rad i razmjenjivati informacije o kojima vode službenu evidenciju. U okviru županijskih 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 opće 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 sustavima 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 obvezu 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 natječaj o slobodnom radnom mjestu mora obavezno biti objavljen u Narodnim novinama, a može i u jednome dnevnom listu.⁵⁰

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

⁴⁵ Članak 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 Gospodarske 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.

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 (životopis, 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 ovisnosti 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 svezi sa profesionalnim iskustvom kandidata i razlozima za prijavljivanje na natječaj. Natječajna povjerenstava se imenuju u cilju nadziranja dijela ili čitavog postupka selekcije. Uglavnom ih čine službenici iste ili više razine.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 zaposlenika. Taj proces je striktan i eksterno kontroliran, 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 reguliraju zapošljavanje u javnim poduzećima FBiH

Revizijom je utvrđeno da zakoni koji reguliraju rad, poslovanje i zapošljavanje u javnim poduzećima FBiH (Zakon o radu, Zakon o javnim poduzećima u FBiH, Zakon o gospodarskim društvima) ne propisuju obvezu 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 poduzećima, **važno je napomenuti da, usvojene deklaracije⁵⁴ i konvencije za oblast zapošljavanja⁵⁵, Zakon o zabrani diskriminacije⁵⁶, antikorupcijska načela⁵⁷, te usvojeni strateški dokumenti⁵⁸, obvezuju menadžment javnih poduzeća na javnost rada i društvenu odgovornost prilikom obavljanja svih dužnosti, tako i u pogledu zapošljavanja. Ipak, zakoni kojima je regulirano zapošljavanje u javnim poduzećima nisu slijedili navedena načela, niti su ova načela predstavljala smjernice menadžmentu javnih poduzeća prilikom zapošljavanja, kao ni nadležnim institucijama za provođenje nadzora nad zapošljavanjem u javnim poduzećima.**

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

Istraživanjem razloga zbog kojih ovaj Zaključak nije realiziran, revizija je dobila informacije da većina sugovornika u javnim poduzećima i nadležnim ministarstvima nije bila upoznata sa ovim Zaključkom⁶⁰. Pored toga, sugovornici 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. Također, nadležni u javnim poduzećima kategorični su u tvrdnji da se ovo pitanje ne regulira statutima javnih poduzeća.

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 poduzećima u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 8/05, 81/08, 22/09, 109/12), Zakon o gospodarskim 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 Članak 3. stavak 2.i članak 6. stavak 1. tačka a) Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09).

⁵⁷ Članak 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 sugovornicima 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 obveza da se prijem u radni odnos u javnom sektoru⁶³, uključujući i javna poduzeća, vrši putem javnog oglašavanja. **Revizija je konstatala da Prijedlogom ovog Zakona nisu predviđene kaznene odredbe u slučaju nepoštivanja obveze 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 usuglašavanju između domova Parlamenta FBiH.⁶⁶

Analizom teksta Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, revizija je utvrdila da Zakon obvezuje 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 poduzeća. Revizija je konstatala da će se dodatno prolongirati uređenje transparentnosti zapošljavanja, u javnim poduzećima, zbog činjenice da će poslodavcima biti potrebit dodatni period da usuglase interne akte sa navedenim provedbenim aktom Vlade FBiH.

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

3.2.1. Interni akti javnih poduzeća

Uvidom u pojedinačna interna akta javnih poduzeća iz uzorka (pravilnici o radu/uputstva/odluke) konstatalo je, da interni akti nisu jasno odredili obvezu 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 tablici, daje se prikaz načina zapošljavanja, koja su javna poduzeća 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 članku 20a Zakona o izmjenama i dopunama zakona o radu propisano je: stavak (1) Radni odnos zasniva se zaključivanjem ugovora o radu, a nakon provođenja procedure prijema propisane pravilnikom o radu poslodavca; stavak(2) U zavodima, agencijama, direkcijama i upravnim organizacijama pod drugim nazivom, pravnim licima sa javnim ovlastima na teritoriji Federacije BiH, kao i u javnim ustanovama i javnim poduzećima čiji je osnivač Federacija, županija, grad ili općina, te u gospodarskim društvima u kojima Federacija, županija, grad ili općina učestvuju sa više od 50% ukupnog kapitala, prijem u radni odnos vrši se nakon provedene procedure obveznog 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 stavka (2) ovog člana.

⁶⁴ Izjave sugovornika 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 Zastupničkom 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 Zastupničkom domu da se u Prijedlog dnevnog reda prve naredne sjednice Zastupničkog doma Parlamenta FBiH, uvrsti točka „Usuglašavanje teksta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu“. Međutim, do kraja izrade konačnog teksta Izvješća revizije učinka, usuglašavanje teksta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu nije bilo na Dnevnom redu sjednica Zastupničkog doma Parlamenta FBiH (Komentari Vlade FBiH na Nacrta izvješća, broj: 01-14-404/18 od 25.05.2018. godine, Izjave sugovornika iz Zastupničkog doma Parlamenta FBiH, prilikom telefonskog intervjua provedenog 14.02.2018. godine).

Tablica br. 1. Načini zapošljavanja prema internim aktima devet javnih poduzeća

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;Objavlivanjem 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;Objavlivanjem 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 organizacijskim jedinicama Društva;Objavlivanjem oglasa za zasnivanje radnog odnosa u sredstvima javnog informiranja;Prijavlivanjem potreba nadležnoj službi za zapošljavanje;Zapošljavanjem vježbenika koji je uspješno položio pripravnčki ispit.
4.	JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar	<ul style="list-style-type: none">Uprava poduzeća može odlučiti da se za zapošljavanje objavi oglas u dnevnom tisku i putem radija;Zaključivanjem ugovora o radu sa vježbenikom 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 organizacijskim jedinicama Društva;Objavlivanjem oglasa za zasnivanje radnog odnosa u sredstvima javnog informiranja;Prijavlivanjem 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;Objavlivanjem oglasa za zasnivanje radnog odnosa u sredstvima javnog informiranja, u kojem slučaju Uprava Društva posebnom odlukom određuje način i kriterije izbora novog radnika, kao i rok za podnošenje prijava;Prijavlivanjem 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;Objavlivanjem 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;Objavlivanjem 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 poduzeća;Prijem novih radnika putem raspisivanja natječaja, odnosno javnog oglasa.

Izvor podataka: Interni akti javnih poduzeća

Kako se vidi iz priložene tablice, internim aktima javnih poduzeća, **predviđeno je više načina za zapošljavanje, od kojih većina ne osigurava transparentnost. Diskreciono pravo menadžmenta poduzeća 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 poduzeća 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 poduzeća, tražila pojašnjenje, na koji način se zapošljava „**poznati kandidat**“ i da li je taj način zapošljavanja transparentan. Nadležni u javnim poduzećima⁶⁷ dali su različite odgovore, između ostaloga, reviziji je dano objašnjenje da „**poznati kandidat**“ **može biti i osoba koju je neko preporučio**⁶⁸.

Pravilnicima javnih poduzeća je, takođe, predviđeno i zapošljavanje putem izbora zaprimljenih aplikacija, odnosno iz registra/baze aplikacija. Naime, pravilnicima o radu četiri javna poduzeća su odredila da se zapošljavanje može vršiti izborom iz pristiglih aplikacija.⁶⁹ Jedno javno poduzeće 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 poduzeća obavještavaju nezaposlene osobe i zainteresirana lica da mogu svoje prijave za posao dostaviti na razmatranje javnom poduzeću. Također, nije predviđeno da se podaci o godišnjem planu zapošljavanja javno objavljuju.**

Od devet javnih poduzeća iz uzorka, samo je jedno poduzeće/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 listovima. U ostalih osam poduzeća, zapošljavanje putem javnog natječaja/oglasa, jedan je od načina zapošljavanja, koji nije obvezujući.

Uređenje koraka u postupku zapošljavanja u internim aktima javnih poduzeća

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

U većini poduzeća nije predviđeno da se, za svaki od načina zapošljavanja, koji su utvrđeni pravilnicima, imenuje povjerenstvo, koje bi trebalo osigurati objektivnost i profesionalnost u postupku odabira kandidata. Samo jedno javno poduzeće iz uzorka,⁷³ koje je propisalo da se svako zapošljavanje vrši putem javnog oglašavanja, internim aktima je predvidjelo obvezno imenovanje povjerenstva prilikom zapošljavanja. Pet⁷⁴ poduzeća je u internim aktima propisalo da se povjerenstvo formira samo u slučaju kada se zapošljavanje vrši putem javnog oglašavanja. U tri javna poduzeća⁷⁵, internim aktima, nije određeno da će povjerenstvo provoditi postupak zapošljavanja, već je svako zapošljavanje, isključiva odluka menadžmenta javnog poduzeća.

Provedena revizija je pokazala da **interni akti javnih poduzeća nisu jasno definirali 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, također, ne nalažu adekvatno dokumentiranje postupka zapošljavanja, kako bi se omogućilo vršenje nadzora i provjera da su izabrani kandidati bili i najuspješniji.

Neuređenost akata o sistematizaciji u pojedinim javnim poduzećima

Revizijom je utvrđeno da u dva poduzeća 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 poduzećima, u okviru sistematizacije radnih mjesta, nije određen broj izvršilaca za sistematizirana radna mjesta, što ukazuje na neplansko zapošljavanje i ostavlja prostor menadžmentu za donošenje ad-hoc odluka o zapošljavanju. Pored toga, jedno od ova dva poduzeća⁷⁷ 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 poduzeća u pravilnicima odredilo aktivnosti, odnosno korake koji se provode u postupku zapošljavanja. Samo u jednom poduzeću (JP Autoceste FBiH d.o.o. Mostar), pravilnikom o radu, nije određen postupak zapošljavanja radnika. Ovo poduzeće je donijelo Uputstvo kojim je uredilo postupak prijema novih radnika. Također, još su dva poduzeća (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 Članak 14. stavak 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o radu JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar. 2017.

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

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

3.3. Prakse zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH

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

Tablica br. 2. Podaci o broju i načinu prijema radnika u javnim poduzećima 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 natječaja/oglasa	Ukupan broj radnika primljenih u radni odnos bez natječaja/oglasa	Učešće zaposlenih bez natječaja/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: Tabela prikaz Ureda za reviziju institucija u FBiH, na osnovu odgovora iz Upitnika revizije.

Prema dostavljenim podacima koji su prikazani u tablici, evidentno je da su javna poduzeća, u promatranim 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 poduzećima, putem natječaja, ili na neki drugi način, ne posjeduju

⁷⁸ Privitak III – Članak 7. stavak 2. Pravilnika o radu, Sistematizacija poslova i radnih mjesta, JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar, 2010.

⁷⁹ U dostavljenim komentarima na Nacrt izvješća revizije učinka, nadležni iz JP Elektroprivrede HZ HB d.d. Mostar, navode da je, u promatranim godinama, u ukupnom broju novoprimljenih radnika njih 50 nakon obavljanja vježbeničkog 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 tablici.

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

3.3.1. Ilustracija praksi zapošljavanja u javnim poduzećima FBiH

Zapošljavanje na osnovu pristiglih prijava u javna poduzeća

Prema podacima dobivenim iz javnih poduzeća, **zapošljavanje kandidata na osnovu pristiglih prijava⁸⁰, zastupljeno je u gotovo svim javnim poduzećima iz uzorka. Naime, radi se o zapošljavanju koje nije vršeno na osnovu javnog natječaja/oglasa, nego isključivo na osnovu individualnih prijava za posao, koje su stizale, kako su naveli sugovornici, različitim putem u javna poduzeća (protokol, e-mail, internet-stranice). Od devet poduzeća iz uzorka, samo jedno poduzeće⁸¹ nije vršilo zapošljavanje putem pristiglih prijava.**

Važno je napomenuti da, većina poduzeća 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 zainteresirana i nezaposlena lica nisu imala isti pristup informacijama, pa tako ni radnom mjestu. Osim nedovoljnih informacija o mogućnostima zapošljavanja, na ovaj način, javna poduzeća nisu objavljivala ni informacije, kada započinju postupak zapošljavanja, koja radna mjesta će popunjavati, koliko radnika imaju namjeru zaposliti, koje stručne kvalifikacije i slično. Također, 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 aktualna, ili je potrebno da ponovo pošalju svoju prijavu za posao i sl.). Aplikantima je nepoznato npr. da jedno javno poduzeće⁸³ razmatra samo prijave pristigle u posljednjih 12 mjeseci.

Revizija je konstatirala da od osam javnih poduzeća, koja su zapošljavala putem individualno zaprimljenih prijava, pet javnih poduzeća⁸⁴ ima uspostavljen registar/bazu zaprimljenih prijava, dok preostala tri poduzeća⁸⁵ nemaju registar/bazu. Revizija je u tijeku istraživanja, izvršila uvid u registar/bazu zaprimljenih prijava, kod određenog broja javnih poduzeća, kako bi se uvjerila koje podatke sadrže registri/baze.⁸⁶ Konstatirano 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 opći podaci o kandidatima koji su dostavili svoje prijave (ime i prezime, vrsta i stepen obrazovanja, prebivalište). S druge strane, u poduzećima u kojima registar/baza podataka nije ni uspostavljena, a vršili su zapošljavanje na osnovu zaprimljenih individualnih prijava,⁸⁷ **u cijelosti 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. Konstatirani su slijedeći propusti kod većine poduzeća iz uzorka:

- nisu definirani jasni kriteriji na osnovi kojih su izabrani kandidati iz zaprimljenih prijava (jedini definirani kriterij je vrsta i stupanj 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 dokumentiran postupak zapošljavanja, što onemogućava nadzor i kontrolu zapošljavanja,
- nisu objavljeni podaci o započetoj i realiziranoj zapošljavanju.

Zapošljavanje neposrednim putem odgovarajućeg/poznatog kandidata

Revizijom je utvrđeno da su javna poduzeća vršila zapošljavanje i neposrednim putem, odnosno zapošljavanjem „**poznatog kandidata**“. Od devet poduzeća iz uzorka, tri poduzeća⁸⁸ su svojim internim aktima propisala i veliki broj zapošljavanja realizirala na ovaj način. Uvidom u dostavljene podatke, samo u ova tri javna poduzeća, u trogodišnjem periodu, neposrednim putem, zaposleno je **cca. 870 radnika**. U većini ostalih poduzeća iz uzorka, prilikom zapošljavanja vježbenika i stipendista, prakticiralo se zapošljavanje „**poznatih kandidata**“, odnosno nije se raspisivao javni natječaj/oglas za prijem u radni odnos.

Analizom predmeta/dosjea primljenih radnika neposrednim putem (izborom odgovarajućeg/poznatog kandidata), utvrđeno je da su javna poduzeća, 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 uvjete stručne spreme.

Zapošljavanje putem javnog natječaja/oglasa

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

Tri poduzeća⁹¹ iz uzorka, od ukupno 398 primljenih radnika, niti jedno zapošljavanje nisu realizirala putem javnog natječaja/oglasa.

Pet poduzeća⁹² iz uzorka, su u manjem broju slučajeva, vršila zapošljavanje putem javnog natječaja/oglasa. Od ukupno 1856 primljenih radnika u ovim poduzećima, zaposleno je 580 radnika putem javnog natječaja/oglasa, odnosno 31%.

Jedno javno poduzeće⁹³ iz uzorka, je sva zapošljavanja (ukupno 28 radnika), izvršilo putem natječaja/oglasa. Međutim, revizijom je utvrđeno da ni ovo poduzeće, nije sve natječaje/oglas objavljivalo u sredstvima informiranja, nego je pojedine natječaje/oglas objavljivalo putem internet-stranice službe za zapošljavanje.

Analizom izuzetih predmeta/dosjea primljenih radnika **putem javnog natječaja/oglasa, revizija je utvrdila da ni ovaj način zapošljavanja u javnim poduzećima nije bio u cijelosti transparentan**. Naime, iako je objavom natječaja/oglasa, javnost bila informirana o pokrenutom postupku zapošljavanja, objavljeni natječaji/oglasi nisu pružali dovoljno relevantnih informacija tražiteljima posla. **Uvidom u tekst natječaja/oglasa, revizija je konstatirala da natječaji/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. Također, ni u jednom od pregledanih natječaja/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 suglasnost su davali generalni direktor i/ili izvršni direktori.

⁹⁰ Prilikom javnog oglašavanja, poduzeća 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 natječaja/oglasa, uočeni su i nedostaci u natječnoj proceduri. Kod većine javnih poduzeća, nije se moglo procijeniti na osnovu kojih kriterija je natječajno povjerenstvo procjenjivalo i rangiralo kandidate. Naime, imenovana natječajna povjerenstva su, prevashodno provjeravala, da li su kandidati ispunjavali opće uvjete i uvjete školske spreme. Natječajna povjerenstva, u pojedinim poduzećima obavljala su intervju sa kandidatima, međutim, nisu dokumentirani dokazi o sadržaju provedenog intervjua. Također, **nisu dokumentirani ni dokazi da li su i na koji način, povjerenstva izvršila provjeru stručnih sposobnosti, znanja i vještina, kao i ostalih specifičnosti koje treba da posjeduje kandidat za traženo radno mjesto.** Revizija je konstatala da su povjerenstva dostavljala listu predloženih kandidata Upravi/direktoru poduzeća, na konačan izbor kandidata. Nadalje, u pregledanim predmetima primljenih kandidata, nisu navedeni, niti obrazloženi argumenti na osnovu kojih su Uprava/direktor poduzeća izvršili izbor kandidata sa liste koju je dostavilo povjerenstvo. Poduzeća, takođe, nisu dokumentirala da su obavještavala sve kandidate o rezultatima provedene natječajne procedure, niti da su omogućena prava žalbe na natječajnu proceduru⁹⁵. Konstatirano je da utvrđeni nedostaci u transparentnosti svih faza natječajne procedure, a posebice izbora kandidata, ostavljaju prostor za subjektivnu procjenu i moguću neregularnost u postupku izbora.

U okviru pregledanih predmeta provedene natječajne procedure, uočeno je da je, samo u jednom javnom poduzeću⁹⁴, povjerenstvo dokumentiralo aktivnosti koje je provodilo prilikom odabira i rangiranja kandidata. Međutim, revizija je konstatala, da nakon izbora kandidata, ovo javno poduzeće nije ostavilo pravo žalbe kandidatima koji nisu primljeni.

3.3.2. Objavljivanje informacija o planiranom i realiziranom zapošljavanju

Revizijom je utvrđeno da većina javnih poduzeća, svoje planove i izvješća 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 poduzećima. Na upit revizije, zašto je to tako, sugovornici revizije⁹⁶ istakli su, da im javno objavljivanje planova rada i izvješćivanje o poslovanju nije zakonska obveza. Također, su naveli, da bi objavom ovih informacija dali određene podatke konkurentnim poduzećima, a što im nije u interesu. Reviziji nisu predočeni argumenti kojima bi se potvrdio stav sugovornika revizije, da bi objava podataka o planiranom i realiziranom zapošljavanju ugrozila poslovanje javnih poduzeća.

Revizija je akcentirala, bez namjere detaljnijeg elaboriranja, da se uzroci nedovoljne dostupnosti informacija o radu, pa tako i zapošljavanju u javnim poduzećima, mogu dovesti u vezu sa nejasnom zakonskom i podzakonskom regulativom. Uvidom u dopune Zakona o javnim poduzećima u FBiH,⁹⁷ ustanovljeno je da su **javna poduzeća dužna da: „...informacije o svojoj organizacijskoj 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 poduzeća“.** Revizija je konstatala 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 poduzeća dužna objavljivati. Također, 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 poduzećima.

⁹⁴ JP BH Telecom d.d. Sarajevo.

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

⁹⁶ JP BH Telecom d.d. Sarajevo.

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

3.4. Nadzor nad zapošljavanjem u javnim poduzećima 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 poduzeća, revizija je utvrdila da se suštinski nadzor nad zapošljavanjem u javnim poduzećima 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 poduzeća.**

Detaljnou analizom Zakona o javnim poduzećima u FBiH, Zakona o gospodarskim društvima, internih akata i drugih propisa, koji se odnose na rad javnih poduzeća, **konstatirano je da nadzor nad zapošljavanjem u javnim poduzećima nije ni adekvatno propisan.**

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

„Nadziranje ili nadzor“

Jeste detaljno i sustavno nadgledanje izvršenja bilo kojeg posla ili zadataka odgovornog lica, ili druge aktivnosti javnog poduzeća. 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 poduzećima, dao definiciju za nadzor, i time propisao obvezu sustavnog nadgledanja svih aktivnosti javnog poduzeća, Zakonom nije precizno definiran nadzor nad zapošljavanjem, što je dovelo do toga da **organi javnog poduzeća, Vlada FBiH i resorna ministarstva imaju različite stavove glede provođenja nadzora, što ima za posljedicu da je izostao suštinski nadzor nad zapošljavanjem (Veza - Privitak br. 4.Izvješća).**

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

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

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

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

⁹⁹ Zapisnici sa sastanaka nadzornog odbora Hrvatska pošta d.o.o Mostar, 2014., 2015., 2016.; Izvješće 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 izvješća o poslovanju poduzeća dostavljenom Parlamentu FBiH), JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar (dostavljeno od FMPiK).

¹⁰² Članak 257. Zakona o gospodarskim 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 poduzećima.

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

Različito poimanje nadležnih u javnim poduzećima o provođenju nadzora nad zapošljavanjem

*Nadležni u javnim poduzećima 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 poduzeća iz uzorka, šest¹⁰³ ih je odgovorilo da je u njihovim poduzećima 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 poduzeća nije odgovorilo da je nadzor vršio ijedan od organa javnih poduzeća, ili resorno ministarstvo. Ostala tri poduzeća¹⁰⁴ iz uzorka, odgovorila su da nije vršen nadzor nad zapošljavanjem u njihovim poduzećima.*

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

Resorna ministarstva su sukladno ustavnim i zakonskim nadležnostima¹⁰⁵, imala mogućnost i obvezu da nadziru rad javnih poduzeća 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 gospodarskim društvima sa učešćem državnog kapitala je Uredba o vršenju ovlaštenja u gospodarskim društvima iz nadležnosti FBiH.¹⁰⁷

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

Javna poduzeća su usvojene planove i izvješća o poslovanju predočavala resornim ministarstvima, međutim, resorna ministarstva nisu vršila adekvatne analize planova zapošljavanja, niti izvješća o realiziranom zapošljavanju.¹¹¹ Prema izjavama nadležnih iz ministarstava, planove i izvješća javnih poduzeća, ministarstva su isključivo koristila za praćenje stanja u oblasti rada poduzeća 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 članak 7. točka f), stavak (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 Članak 10. i članak 15. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05).

¹⁰⁷ Uredba o vršenju ovlaštenja u gospodarskim 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 izvješća revizije učinka broj: 03-34-701-1/19 od 04.05.2018. godine.

¹¹⁰ Članak 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 konstatala da ministarstva nisu provodila detaljne analize načina i postupka zapošljavanja u javnim poduzećima, niti su davala prijedloge i preporuke za unapređenje transparentnosti zapošljavanja.¹¹³

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

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

Davanje suglasnosti na nova zapošljavanja u javnim poduzećima

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

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

Pregledom datih suglasnosti na zapošljavanje u javnim poduzećima za period 2014.-2016. godine, revizija je uočila da je određene suglasnosti davao premijer, odnosno Vlada FBiH, pozivajući se na Zakon o Vladi FBiH i zaključke, koje je Vlada donosila za vrijeme moratorija, dok je određene suglasnosti davalo jedno od revidiranih resornih ministarstava¹¹⁷. Reviziji nisu predočeni dokazi na osnovu kojih nadležnosti je resorno ministarstvo davalo suglasnosti za zapošljavanje javnim poduzećima. Naime, u suglasnostima na zapošljavanje koje je davalo resorno ministarstvo, nije navedeno na osnovu kojeg Vladinog akta je ministar imao ovlaštenje dati suglasnost na zapošljavanje.¹¹⁸ Nadležni u ovom ministarstvu smatraju da se davanjem suglasnosti na zapošljavanje vrši odgovarajući nadzor nad zapošljavanjem u javnim poduzećima iz nadležnosti resornog ministarstva. Drugo resorno ministarstvo¹¹⁹ je na osnovu zahtjeva javnih poduzeća sačinjavalo informaciju o potrebama zapošljavanja novih zaposlenika sa prijedlogom Zaključka Vladi FBiH da izda suglasnost za zapošljavanje u javnim poduzećima 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 poduzeća i druga gospodarska društva sa većinskim učešćem državnog kapitala, **nalagala da se obustave natječajne procedure**. Obzirom da natječaj nije jedini način zapošljavanja u javnim poduzećima, konstatalo 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 izvješće FMERI i intervju u FMPIK.

¹¹⁴ Komentar FMPIK na Nacrt izvješća 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 poduzeća.

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 konstatala da je FMPIK uputilo Obavijest (Broj: 01- 49-293/16 od 05.02.2016. godine) javnim poduzećima iz svog resora, da su dužna da za sva zapošljavanja traže suglasnost 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.

Suglasnosti na zahtjeve za zapošljavanje u javnim poduzećima, bez obzira da li su date od strane Vlade FBiH, ili su date od resornog ministarstva, ne sadrže nikakve zahtjeve/instrukcije glede načina i postupka zapošljavanja, kako bi se osigurala transparentnost i dostupnost informacija svim tražiteljima posla. Također, u ovim suglasnostima nikada nisu davane sugestije javnim poduzećima da se zapošljavanja realiziraju uz posredovanje službi za zapošljavanje. Ovakav način davanja suglasnosti na zapošljavanje u javnim poduzećima, bio je netransparentan za širu javnost, s obzirom da se korespodencija, o davanju suglasnosti za zapošljavanje, odvijala isključivo između javnog poduzeća, 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 konstatala da su u promatranim godinama revizije, javna poduzeća stalno vršila zapošljavanje neovisno o moratoriju. Javna poduzeća nisu ni bila sigurna u kojim periodima se moratorij odnosio na njih, niti ko je nadležan za davanje suglasnosti na zapošljavanje (Vlada FBiH, resorno ministarstvo ili su oslobođeni od traženja suglasnosti).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 predstudijskom istraživanju (18 javnih poduzeća, 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 konstatala 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 poduzećima, 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 unutarjni odnosi u Vladi i **određuju zadaci federalnim organima državne uprave i službama Vlade**“. Također, Vlada FBiH je sukladno Uredbi¹²¹, imala mogućnost da putem resornih ministarstava¹²² vrši upravni nadzor, nadzor općih akata, praćenje rada i monitoring, uz obvezu da joj nadležna ministarstva podnesu izvješće. Važno je napomenuti, da je **Vlada FBiH sukladno Ažuriranom akcionom planu Reformske agende Vlade FBiH, imala obvezu da unaprijedi radno zakonodavstvo, nadzor i kontrolu u javnim poduzećima.**

Nadležni u resornim ministarstvima nisu smatrali obveznim predlagati mjere za unapređenje nadzora nad zapošljavanjem. Naveli su da bi Vlada FBiH trebala davati inicijative za promjene u oblasti zapošljavanja u javnim poduzećima, a ministarstva bi prema Vladinim zahtjevima izvršavala svoje obveze. **Revizija konstatira 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 obvezu 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 suglasnosti 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 tomu da li se moratorij na zapošljavanje odnosi na javna poduzeća.

¹²¹ Članak 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 Članak 37. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05).

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

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

Prema odgovorima na upit revizije, vezano za provođenje nadzora nad zapošljavanjem u javnim poduzećima u većinskom vlasništvu FBiH, evidentni su oprečni stavovi predstavnika Tajništva Vlade FBiH i predstavnika resornih ministarstava. Ilustracije radi, u *Privitku br. 4. Izvješća*, 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 poduzećima FBiH

Pretpostavke za osiguranje posredovanja u zapošljavanju

Ministarstvo rada i socijalne politike, između ostalog, nadležno za politiku rada i zapošljavanja, imalo je stratešku obvezu, 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 FMRIŠP, 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 usuglašavanja između FMRIŠP i FZZ. Prema saznanjima revizije, još uvijek nisu usuglašeni stavovi oko teksta Zakona, **niti je naveden konačan rok za završetak ovih aktivnosti**.

FMRIŠP je imalo stratešku¹²⁵ obvezu 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 identificiranje 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 poduzećima

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 obvezu da objedinjuje i vodi zbirne evidencije u oblasti rada i zapošljavanja od značaja za FBiH. Također, trebao je da prati, koordinira i usklađuje rad svih županijskih službi za zapošljavanje, kako bi blagovremeno raspolagao informacijama o nezaposlenim osobama. Službe za zapošljavanje imaju zakonsku obvezu¹²⁸ posredovati u zapošljavanju između nezaposlenih osoba i poslodavaca. Revizija je konstatala da FZZ i službe za zapošljavanje nisu poduzimali dovoljno aktivnosti, kako bi na proaktivan način izvršavali svoje nadležnosti.

U promatranim godinama revizije, FZZ se nije bavio ispitivanjem tržišta rada u segmentu zapošljavanja u javnim poduzećima, s ciljem predlaganja mjera za unapređenje zapošljavanja. Uprkos činjenici da su

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 izvješća, broj: 01-49-4092-1/18 od 18.05.2018. godine: „Uloga FZZ je samo u procesu konsultacija, dajući primjedbe, prijedloge i sugestije, koju obvezu je zajedno s županijskim službama za zapošljavanje izvršavao u potpunosti i u okvirnim rokovima“.

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

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

javna poduzeća, u prethodnim godinama, kontinuirano vršila zapošljavanje, ispitivanje ovog značajnog segmenta tržišta rada nije bilo predmetom analize FZZ.¹²⁹

FZZ je propustio priliku da aktivnim ispitivanjem potreba za zapošljavanjem u javnim poduzećima i iniciranjem suradnje sa javnim poduzećima u segmentu zapošljavanja, doprinese većoj transparentnosti informacija o mogućnosti zapošljavanja u javnim poduzećima. 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 izvješća naveli da mjera unapređenja transparentnosti zapošljavanja u javnim poduzećima nije decidno data u nadležnost FZZ i službama za zapošljavanje.¹³⁰ Međutim, revizija je konstatala da FZZ i službe, sukladno zakonskim, strateškim i drugim planskim dokumentima, imaju obvezu da kontinuirano prate kretanja na tržištu rada, kako bi se identificirale 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 suradnje FZZ/službi za zapošljavanje sa poslodavcima i nezaposlenim licima. Doktrina je definirala načine aktivnog informiranja poslodavaca o uslugama koje nude javne službe za zapošljavanje.¹³¹ Revizija je konstatala da FZZ i službe, u promatranim godinama revizije nisu u dovoljnoj mjeri slijedili smjernice iz Doktrine rada.

Posredovanje u zapošljavanju

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

Iz dobivenih odgovora FZZ, revizija je konstatala da **službe za zapošljavanje u promatranim godinama nisu imale odgovarajuću suradnju sa javnim poduzećima iz uzorka, kako bi aktivno posredovale između nezaposlenih osoba i javnih poduzeća.**

U očitovanju na Nacrt izvješća¹³², 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 članke 10. i 25. Zakona o posredovanju, kojim je propisano ko može tražiti pomoć službi za zapošljavanje,¹³⁴ kao i šta posredovanje obuhvata.¹³⁵ Također, 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, realizirale programe sufinansiranja zapošljavanja putem javnog poziva. Nije dokazano da su poduzimane druge pojedinačne aktivnosti posredovanja, koje podrazumijevaju kontaktiranje javnih poduzeća, kao poslodavaca u cilju povezivanja sa nezaposlenom osobom koja traži posao. Revizija napominje da je

¹²⁹ Prema Izvješću 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 poslodavca, od čega samo 13 javnih poduzeća, odnosno 0,85% od ukupnog broja ispitanih poslodavaca.

¹³⁰ Komentar FZZ na Nacrt izvješća, 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 izvješća, 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 Članak 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 Članak 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 kojemu 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 poduzeća kontaktirala FZZ/službe, u cilju realizacije svojih potreba za zapošljavanjem. Od devet javnih poduzeća iz uzorka, utvrđeno je da je samo jedno javno poduzeće¹³⁸ povremeno svoje oglase za zapošljavanje dostavljalo nadležnoj službi za zapošljavanje. U jednom poduzeću¹³⁹ zabilježeno je, da se putem službe, realiziralo zapošljavanje, dok ostalih sedam poduzeća nisu imala praksu da svoje potrebe i oglase za zapošljavanje dostavljaju FZZ, odnosno službama. Na upit revizije, zašto javna poduzeća ne dostavljaju svoje zahtjeve za zapošljavanjem službama, **sugovornici iz javnih poduzeća¹⁴⁰ 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 FZZ i službe nemaju kvalitetne i sveobuhvatne podatke o nezaposlenima osobama**, kako bi javna poduzeća na osnovu njihovih evidencija, mogla zaposliti odgovarajuće kandidate.

Revizija se uvjerila da je bilo slučajeva da javna poduzeća raspišu natječaj, a da FZZ i služba o tome nisu imali informaciju, te nisu informirali brojna nezaposlena lica da se mogu prijaviti na objavljeni natječaj/oglas. Primjera radi, u toku provođenja revizije, jedno javno poduzeće je u dva navrata raspisivalo javni oglas za prijem mašinskog tehničara, međutim, prema informacijama dobivenim iz javnog poduzeća, 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.

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 stjecanja drugih prava.¹⁴¹

Uvidom u „Pregled osnovnih pokazatelja o nezaposlenosti“, po županijama 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, demobilizirani vojni obveznici, korisnici zdravstvenog osiguranja). Međutim, **revizija je konstatala, da navedene evidencije, ne daju jasnu sliku o ukupnoj nezaposlenosti, strukturi nezaposlenih lica po ciljnim grupama, kao i informacije o tomu ko su aktivni tražioci posla (Privitak br. 5. Izvješća).** 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 realizirati u narednom periodu. Da bi se realizirao ovaj zadatak, kako su naveli sugovornici, 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 izvješća, 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 informacijski sustav

Zakonska obveza 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 informacijskog sustava u ovoj oblasti.¹⁴⁵ **Revizijom je utvrđeno da informacijski sustav u oblasti zapošljavanja još uvijek nije uspostavljen.**

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

Problem predstavlja i prenos podataka u informacijski sustav, zbog različitih praksi i standarda evidentiranja podataka između službi. Prakse pojedinih županijskih službi razlikovale su se međusobno glede vođenja pomoćnih baza podataka i evidencija, koje nisu bile sukladne Zakonu i podzakonskim propisima.¹⁴⁸ Također, otežavajući faktor je i činjenica da se prije započinjanja uspostave informacijskog sustava, nisu stvorile pretpostavke, odnosno nije se prethodno izvršilo ažuriranje podataka koje su vodile županijske službe i nisu se podaci usklađivali između službi u proteklih 15 godina¹⁴⁹. U FZZ, navode da je od 10 županijskih službi, samo u jednoj županiji¹⁵⁰ završen prijenos podataka u informacijski sustav.

Važno je napomenuti da je Ured za reviziju u proteklim godinama ukazivao na potrebu uspostave odgovarajućih evidencija potrebitih za unapređenje zapošljavanja i uspostavu informacijskog sustava na razini FBiH¹⁵¹.

3.6. Komentari

Od ukupno 14 subjekata, kojima je Nacrt izvješća revizije učinka dostavljen na komentar, 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 izvješća. Argumentirani i adekvatno dokumentirani komentari inkorporirani su u konačni tekst Izvješća revizije učinka.

Vlada FBiH i Federalno ministarstvo rada i socijalne politike nisu imali primjedbi na Nacrt Izvješća revizije učinka. U Komentaru na Nacrt izvješća¹⁵², Premijer Vlade FBiH navodi da su preporuke dane u predmetnom Nacrtu od posebnog značaja za realizaciju obveza preuzetih Reformskom agendom za period 2015.-2018. godina i Ažuriranim akcionim planom za implementaciju Reformske agende, te da

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

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

¹⁴⁶ Izvor FZZ: Dostavljeno Izvješće Povjerenstva imenovanog od strane direktorice Zavoda za kvalitativni i kvantitativni prijem JIS sustava po LOT-ovima (četiri povjerenstva).

¹⁴⁷ Projekat: „Nadogradnja, konsolidacija i unapređenje informacijskog sustava 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 Izvješće revizije učinka „Planiranje visokog obrazovanja u FBiH“, 2007. i Izvješća financijske revizije FZZ za 2014. godinu.

¹⁵² Broj: 01-14-404/18 od 25.05.2018. godine.

će u tom kontekstu Vlada FBiH, razmotriti konačno izvješće i usvojiti konkretne i obvezujuće zaključke sukladno preporukama iz Izvješća revizije učinka. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike u dostavljenoj Informaciji¹⁵³ 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 izvješća koje revizija nije prihvatila:

Federalno ministarstvo prometa i komunikacija je u dostavljenom Komentaru na Nacrt izvješća¹⁵⁴ navelo neslaganje sa nalazom revizije o nedostatku aktivnosti ovog ministarstva u vršenju nadzora nad zapošljavanjem u javnim poduzećima iz njihovog resora. Također, se ne slažu da je Ministarstvo moglo davati upute i sugerirati da javna poduzeća 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 poduzeća.¹⁵⁵ Nisu dostavljeni dokazi koji bi utjecali na promjenu nalaza. Revizija je, pozivajući se na ustavne nadležnosti, zakonsku i podzakonsku regulativu i obveze resornog Ministarstva, vezano za praćenje rada i monitoring, upravni nadzor i nadzor općih akata¹⁵⁶ dala dodatna pojašnjenja u Poglavlju 3.4.2. Izvješća.

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 poduzećima, navodeći kako im „mjera poboljšanja transparentnosti“ zakonom nije dana u nadležnost. Revizija nije mogla prihvatiti ovaj komentar, te je još jednom akcentirala na zakonske, strateške i druge planske dokumente navedene u Izvješću, prema kojima FZZ i službe za zapošljavanje imaju obvezu da kontinuirano prate kretanja na tržištu rada, kako bi se identificirale potrebe tržišta rada i predložile mjere za unapređenje zapošljavanja, a time i unaprijedila transparentnost zapošljavanja. FZZ je također 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 argumentirano u Poglavlju 3.5.1. Izvješća.

JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar je u dostavljenom Komentaru na Nacrt izvješća¹⁵⁹ revizije učinka, dala primjedbe na iskazani broj novoprimitljenih radnika u ovom poduzeću. Naime, navode da je, u promatranim godinama, u ukupnom broju novoprimitljenih radnika, njih 50, nakon obavljanja vježbeničkog 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 Izvješću. Takođe, u Komentaru je iskazano i neslaganje sa preporukom danom javnim poduzećima 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 reguliraju ovu oblast*. Revizija nije prihvatila ovaj komentar, zbog činjenice da se upravo prva preporuka dana u Izvješću, odnosi na izmjene postojeće zakonske regulative iz oblasti zapošljavanja.

¹⁵³ Broj: 03-14/1-1207/18 AG od 14.05.2018. godine.

¹⁵⁴ Broj: 03-34-701-1/18 od 04.05.2018. godine.

¹⁵⁵ Članak 15. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“ br. 35/05).

¹⁵⁶ Članak 4. Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa udjelom 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).

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 Izvješća prezentiraju se zaključci provedene revizije i daju odgovori na definirana revizijska pitanja.

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

Provedeno istraživanje dodaje novu vrijednost, zbog činjenice da će se sustavnim rješavanjem identificiranih problema, unaprijediti transparentnost zapošljavanja u javnim poduzećima, 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 poduzećima. Pored toga, ova revizija treba da potakne nadležne institucije i javna poduzeća FBiH da omoguće da na raspisana radna mjesta u javnim poduzećima apliciraju i nepristrasno budu izabrani najbolji kandidati. Zapošljavanjem najstručnijih kadrova, javna poduzeća 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 poduzećima FBiH

Postojeći propisi u FBiH, kojima je uređeno poslovanje, a time i zapošljavanje u javnim poduzećima, nisu jasno regulirali način zapošljavanja, postupak zapošljavanja, kao i informiranje o zapošljavanju u javnim poduzećima. Zakoni nisu slijedili, niti jasno propisali obveze koje proističu iz međunarodnih deklaracija i konvencija iz oblasti zapošljavanja, kao i načela transparentnosti, koja proističu iz zakona donesenih na razini BiH. Postojeća regulativa ostavila je prostor menadžmentu javnih poduzeća da samostalno odlučuju, kako će vršiti zapošljavanje i koliko će biti transparentni u obavljanju svojih dužnosti, što nije sukladno danim javnim ovlastima 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 poduzećima 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 poduzećima. 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 poduzeća FBiH nisu poduzimala odgovarajuće aktivnosti, kako bi osigurala transparentan način i postupak zapošljavanja

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

Najčešće primjenjivani načini zapošljavanja u javnim poduzećima 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 pogotovu 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 poduzećima provodilo putem javnog oglašavanja, koji je predviđen internim aktima javnih poduzeća, kao jedan od načina zapošljavanja. Revizija je zaključila da i u slučajevima kada se zapošljavanje provodilo na osnovu javnog natječaja/oglasa, nije osigurana potpuna transparentnost. Ostavljen je prostor menadžmentu javnih poduzeća, 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 poduzećima FBiH

Analizirajući sveukupno stanje u oblasti nadzora nad zapošljavanjem u javnim poduzećima, zaključeno je da su prisutne određene nejasnoće i nedorečenosti regulatornog okvira za provođenje nadzora nad radom javnih poduzeća, a pogotovo u segmentu nadzora nad zapošljavanjem. Zakonskim i podzakonskim propisima, nije definirano provođenje nadzora nad zapošljavanjem u javnim poduzećima 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 poduzećima nije ni provodio.

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

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

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

Iako je netransparenost zapošljavanja u javnim poduzećima problem koji već godinama zaokuplja pozornost 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 poduzećima. U okviru zakonskih nadležnosti ispitivanja tržišta rada i predlaganja mjera za unapređenje zapošljavanja, FZZ se nije bavio ispitivanjem zapošljavanja u javnim poduzećima i predlagao konkretne mjere za osiguranje uvjeta za proaktivno posredovanje u zapošljavanju između javnih poduzeća i nezaposlenih lica.

Zbog činjenice da FZZ i službe, još uvijek nisu uspostavili odgovarajuće evidencije o nezaposlenim licima, posebno o aktivnim tražiteljima posla, službe nisu osigurale adekvatno posredovanje u zapošljavanju između javnih poduzeća i lica koja traže zaposlenje. FZZ u koordinaciji sa službama, propustio je blagovremeno uspostaviti jedinstveni informacijski sustav 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 obveza zapošljavanja putem javnog oglašavanja (natječaj/oglas), u cilju transparentnosti zapošljavanja u cjelokupnom javnom sektoru, a time i u javnim poduzećima FBiH. Osigurati da se u Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu uvrste kaznene odredbe za nepoštivanje obveze 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 poduzećima FBiH.***

Kako bi se osigurala transparentnost zapošljavanja u javnom sektoru, odnosno u javnim poduzećima, neophodno je jasno definirati natječajnu proceduru, počev od raspisivanja natječaja, ocjenjivanja i rangiranja uspješnosti kandidata, pa do izbora najboljeg kandidata. Precizno propisati dokumentiranje natječajne procedure, kako bi se omogućilo provođenje adekvatnog nadzora nad zapošljavanjem.

- ***Sukladno dopunama Zakona o javnim poduzećima u FBiH, donijeti nedostajuću Uredbu, kojom će se javnim poduzećima 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 poduzeća. Definiranjem obveze objavljivanja značajnih informacija putem internet-stranice javnog poduzeća, osigurat će se i javno objavljivanje informacija o zapošljavanju.

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

U cilju realizacije ove preporuke potrebno je da Vlada FBiH decidno propiše obveze nadzornih odbora javnih poduzeća i resornih ministarstava, glede nadzora nad zapošljavanjem u javnim poduzećima.

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

- ***Izraditi procedure za provođenje nadzora, praćenje rada i monitoring u javnim poduzećima FBiH, uz obvezu podnošenja izvješća Vladi FBiH.***

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



- ***Kontinuirano analizirati planove i izvješća o zapošljavanju u javnim poduzećima FBiH, uz obveznu kontrolu načina i postupka zapošljavanja i o tome redovito izvješćivati Vladu FBiH.***

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

Preporuke za javna poduzeća 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 informiranja, web-stranica poduzeća, 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 poduzeća jasno definirati procedure zapošljavanja, kako bi svaka faza u postupku zapošljavanja bila jasno propisana, adekvatno dokumentirana i podložna provođenju nadzora.***

Kako bi se osigurala ispravnost provođenja procedure zapošljavanja, posebice značajno je detaljno urediti formiranje i rad stručnog i neovisnog povjerenstva za provođenje postupka zapošljavanja, način provjere znanja i vještina kandidata, jasan način bodovanja i rangiranja kandidata. Poštivanje utvrđenih procedura zapošljavanja, treba biti predmetom redovitog 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 županijske 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 tražiteljima posla.***

U cilju realizacije ove preporuke, potrebno je da FZZ definira 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 suradnju sa javnim poduzećima, kako bi se unaprijedilo posredovanje u zapošljavanju između javnih poduzeća i nezaposlenih lica evidentiranih na službama za zapošljavanje.***

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

Preporuke, dane u ovom Izvješću mogu biti od koristi i svim drugim javnim poduzećima u FBiH, koja nisu bila u obuhvatu revizije, kao i drugim subjektima javnog sektora, koji imaju bilo kakve nadležnosti glede 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



PRIVICI



Privitak 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 natječaja/oglasa u periodu 2014.-2016.	Primljeni radnici putem natječaja/oglasa %	Ukupan broj primljenih radnika u radni odnos bez natječaja/oglasa u periodu 2014.-2016.	Primljeni radnici bez natječaja/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.	Financijsko - 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 tablice 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 natječaja/oglasa.

¹⁶⁰ U dostavljenim komentarima na Nacrt izvješća revizije učinka, nadležni iz JP Elektroprivrede HZ HB d.d. Mostar, navode da je, u promatranim godinama, u ukupnom broju novoprimljenih radnika njih 50 nakon obavljanja vježbeničkog 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 tablici.



Privitak 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 unutarnje ustrojstvo federalnih organa državne uprave.</i>
<i>Odluke</i>	<i>Odlukom se uređuju pojedina pitanja ili propisuju mjere Vlade, daje suglasnost 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 unutarnji 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.



Privitak 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	<i>I) provođenje federalne politike i izvršavanje federalnih zakona iz okvira nadležnosti svoga ministarstva; II) predlaganje i davanje preporuka u svezi sa propisima iz okvira nadležnosti svoga ministarstva, ili prema zadatku koji mu odredi Premijer; III) rukovođenje, koordiniranje i nadziranje aktivnosti svoga ministarstva; IV) izdavanje uputstava, instrukcija, naredbi i donošenje propisa u cilju omogućavanja izvršavanja zakona iz nadležnosti njegovog ministarstva i onih koje mu povjeri Premijer, sukladno Ustavu i zakonima Federacije BiH;</i>
Zakon o Vladi FBiH	<i>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.</i>
Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave	<i>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. Federalno ministarstvo prometa i komunikacija vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonom koji se odnose na nadležnosti Federacije u oblasti prometa i komunikacija.</i>
Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH	<i>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.</i>
Uredba o vršenju ovlasti u gospodarskim društvima sa učešćem državnog kapitala u vlasništvu FBiH	<i>U gospodarskim 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 obvezu podnošenja izvješća federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija Vladi Federacije.</i>

¹⁶² Ustav FBiH članak 7. točka f), stavak (I); (II); (III); (IV); Članak 6. Zakona o Vladi FBH („Službene novine FBiH“, broj 1/94); Članak 11. Zakona o Vladi FBH („Službene novine FBiH“, br. 1/94); Članak 8. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br. 8/95); Članak 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 gospodarskih društava u kojima ovlasti po osnovu učešća državnog kapitala vrše organi FBiH, točka VI i VII Odluke („Službene novine FBiH“, broj: 35/11); Lista gospodarskih društava u kojima Vlada FBiH vrši ovlasti na osnovu državnog kapitala iz nadležnosti FBiH („Službene novine FBiH“, br. 20/16) Članak 10. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05); Članak 4. Uredbe o vršenju ovlaštenja u gospodarskim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH („Službene novine FBiH“, br. 44/15; 20/16).



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

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

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

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

Odgovor FMPIK: „.....**Ministarstvo je prilikom davanja suglasnosti vršilo nadzor tako što je tražilo od javnih poduzeća da u obrazloženjima navedu na koja radna mjesta i koliko će osoba zaposliti**. Ministarstvo je prema Uredbi i Zakonu o gospodarskim društvima i Zakonu o javnim poduzećima nadležno za praćenje stanja u oblasti za koje je uspostavljeno, te da vrši nadzor i monitoring rada javnog poduzeća.....“
„.....Sama činjenica da Vlada, odnosno Ministarstvo, preko punomoćnika u skupštini društva učestvuje u obveznom donošenju planova poslovanja za tekuću godinu i trogodišnjeg plana poslovanja u kojem je naveden i broj zaposlenih, mogućnosti novih zaposlenja, financijska izdvajanja, sprema, poslovi i dr., jasno je da je Ministarstvo obvezno vršiti nadzor u svim segmentima rada poduzeća, 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 gospodarskim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, nadležnost upravljanja državnim kapitalom u javnim poduzećima, kao i u gospodarskim 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 gospodarskim subjektima, kao nadležnost resornih ministarstava prestalo, **a što uključuje i davanje ovlasti punomoćniku o načinu glasovanja kada se na skupštinama javnih poduzeća usvajaju godišnja izvješća o poslovanju društva kao i donose planovi poslovanja koji sadrže podatke o broju zaposlenih i broju koji se planira zaposliti.**“
„.....Nadalje člankom 4. iste Uredbe, propisano je da, federalna ministarstva vrše poslove evidentiranja, upravnog nadzora i nadzora nad općim aktima, praćenje rada i monitoring uz obvezno podnošenje izvješća Vladi FBiH za svako gospodarsko društvo.“

**Privitak br. 5.:** Pregled osnovnih pokazatelja o nezaposlenosti po županijama za prosinac 2017. godine

Pokazatelji	F BIH	USK	PK	TK	ZDK	BPK	SBK	HNK	ZHK	KS	LK
1.. Broj zaposlenih prosinac 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 tijeku 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 tijeku mjeseca	10.623	1.437	152	2.332	2.049	52	1.032	805	265	2.265	234
10. Realizirane prijave u tijeku 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. Demobilizirani 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)

Privitak 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 posebice mlada populacija, odlazi u druge zemlje u potrazi za poslom, kako bi osigurali osnovne uvjete 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. **Također, 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 pripravnčki 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 ratificirala 02.06.1993.
- Zakon o javnim poduzećima u FBiH („Službene novine FBiH“ br. 8/05)
- Zakon o gospodarskim 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 gospodarskim 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>