



FAIRPLAY

pravila za javne
finansije

| ANALIZA, PRIMJERI, PRIJEDLOZI



Norwegian Embassy
Sarajevo

Priprema ovog izvještaja omogućena je zahvaljujući Ambasadi Kraljevine Norveške u Sarajevu. Sadržaj je isključiva odgovornost CIN-a i nužno ne odražava stavove Ambasade Kraljevine Norveške.

NAKNADE I PRIVILEGIJE IZABRANIH ZASTUPNIKA U BOSNI I HERCEGOVINI	4
SAŽETAK	5
UVODNE NAPOMENE	6
METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	6
PRIMJERI OSTVARENIH NAKNADA IZABRANIH ZASTUPNIKA	6
• Naknada za troškove smještaja i odvojeni život	7
• Paušali	9
• Otpremnine	10
• Naknada nakon prestanka mandata - „bijeli hljeb“	11
• Ostali prijedlozi	15
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	15
BUDŽETSKE REZERVE – PRAVILA I PRAKSA	17
UVODNE NAPOMENE	18
ANALIZA ZAKONSKOG OKVIRA	18
ANALIZA PROBLEMA	21
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	24
PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE OKVIRA ZA RASPODJELU SREDSTAVA IZ TEKUĆIH REZERV	26
ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNU SLUŽBU, JAVNE USTANOVE I NA SAVJETNIČKE POZICIJE	27
SAŽETAK	28
UVODNE NAPOMENE	29
METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	29
PRIMJERI ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNU SLUŽBU, JAVNE USTANOVE I NA SAVJETNIČKE POZICIJE	30
• Zapošljavanje savjetnika u državnu službu	31
• Stranačka imenovanja u uprave preduzeća	34
• Konkursi u javnom sektoru i biranje sa liste uspješnih	35
• Zapošljavanje u javnim preduzećima FBiH	36
• Zapošljavanje radnika bez konkursa ili koji su već zaposleni na određeno	36
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	38

NAKNADE I PRIVILEGIJE IZABRANIH ZASTUPNIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

| **FARUK HADŽIĆ**
januar 2021.

▶ SAŽETAK

U Bosni i Hercegovini izabrani zastupnici na svim nivoima vlasti ostvaruju znatne privilegije putem zakonski omogućenih različitih naknada pa su njihova primanja nesrazmjerno velika u odnosu na primanja radnika u privrednom sektoru.

Pored činjenice da mnoge naknade ostvaruju čak i u periodu kada nemaju aktivnosti, npr. održavanja sjednica, kroz istraživačke priče utvrđene su različite zloupotrebe pojedinih naknada. Kao primjer se mogu navesti davanja lažnih podataka u putnim nalogima, korištenje prava na smještaj, otpremninu, kao i privilegija poznata kao „bijeli hljeb“ koja se odnosi na naknadu plaće nakon prestanka mandata izabranog zastupnika.

Iako su neke privilegije poput „bijelog hljeba“ ukinute na određenim nivoima, izabrani zastupnici i dalje imaju veliki broj privilegija čije reduciranje može dovesti do značajnih ušteda u budžetima svih nivoa vlasti.

U ovom dokumentu prikazane su neke od bitnih naknada koje ostvaruju izabrani zastupnici. Dat je analitički prikaz ukupnih izdataka na osnovu dostupnih podataka, sa prijedlozima kako naknade reducirati i ukinuti.

UVODNE NAPOMENE

U Bosni i Hercegovini (BiH) izabrani zastupnici na svim nivoima vlasti ostvaruju znatne privilegije putem zakonski omogućenih različitih naknada, čime su njihova primanja nesrazmjerno velika u odnosu na primanja radnika u privrednom sektoru.

Pored činjenice da mnoge naknade ostvaruju čak i u periodu kada nemaju aktivnosti, npr. održavanja sjednica, kroz istraživačke priče utvrđene su različite zloupotrebe pojedinih naknada. Kao primjer se mogu navesti davanja lažnih podataka u putnim nalogima, korištenje prava na smještaj, otpremnine, kao i privilegija poznata kao „bijeli hljeb“ koja se odnosi na naknadu plaće nakon prestanka mandata izabranog zastupnika.

Glavni cilj u izradi ovog dokumenta jeste sistematizirati neke od ključnih naknada koje imaju izabrani zastupnici u Bosni i Hercegovini, analitički ih prikazati te dati niz prijedloga kako bi se ova prava mogla reducirati.

U uvodnom dijelu dokumenta prikazana je metodologija istraživanja i navedeni načini prikupljanja i obrade podataka.

U glavnom dijelu dokumenta prikazane su ključne naknade koje ostvaruju izabrani zastupnici u BiH, zavisno od nivoa vlasti - od državnog i entitetskog do kantonalnih nivoa.

U dijelu Zaključci i preporuke prikazani su ključni prijedlozi za unapređenje zakonske regulative kako bi se pojedine naknade reducirale ili čak ukinule te smanjile mogućnosti dokumentovanih zloupotreba.

Na kraju, u prilogu ovog dokumenta pripremljene su konkretne izmjene zakonske regulative u cilju smanjivanja ili ukidanja ostvarenih naknada, a time i stvaranja ušteda u budžetima svih nivoa vlasti.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

U pripremi ovog dokumenta korišteni su dostupni izvori koji su propisali prava za korištenje naknada izabranih zastupnika različitih nivoa vlasti. Izvori uključuju različita važeća zakonska rješenja te podzakonske akte kojima su prava na ostvarivanje naknada dodatno precizirana.

Za analitički dio istraživanja korišteni su dostupni podaci Centra za istraživačko novinarstvo (CIN), prikupljeni na osnovu zahtjeva prema državnim i entitetskim institucijama o visini ostvarenih naknada izabranih zastupnika tokom različitih mandata, kao i CIN-ove kreirane baze podataka.

Prikupljeni podaci su sistematizovani, prečišćeni i obrađeni u programu Microsoft Excel, dok je vizualizacija podataka urađena u programu Adobe Illustrator.

PRIMJERI OSTVARENIH NAKNADA IZABRANIH ZASTUPNIKA

Izabrani zastupnici u Bosni i Hercegovini ostvaruju značajan broj privilegija koje im omogućavaju zakonska rješenja koja su upravo oni kreirali. Korištenje ovih privilegija, koje ostali radnici u Bosni i Hercegovini nemaju, pravda se zakonskim mogućnostima koje ne dovode do mogućih zloupotreba. Ipak, dokumentovani slučajevi pokazuju da postoje zloupotrebe pojedinih zakonskih rješenja ili njihova nedorečenost, čime su pojedini izabrani zastupnici ostvarili naknade koje ne zaslužuju i koje ne bi trebali imati.

Zakonska rješenja u Bosni i Hercegovini na različitim nivoima vlasti omogućavaju izabranim zastupnicima da koriste privilegije poput: naknada za smještaj, paušala, troškova prevoza, odvojenog

života, otpremnine, budžetskih rezervi i naknade nakon prestanka mandata koja se naziva „bijeli hljeb“.

U svrhu procjene ekonomskih efekata ovih izdataka svaka navedena kategorija je obrađena kroz dokumentovane slučajeve, sa analizom zakonskog uporišta i prijedlozima kako smanjiti mogućnosti zloupotreba ili korištenja nepotrebnih naknada uz izmjene važećih zakona.

Kada je u pitanju nivo Bosne i Hercegovine¹, isplate naknada su regulisane Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Ipak, ostavljena je mogućnost kroz član 39a. da „naknade u vezi s obavljanjem poslaničkog i delegatskog mandata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, a koje nisu regulirane odredbama čl. 30-48. ovog zakona, posebnim aktom regulira Zajednička komisija za administrativne poslove Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine“, što znači da su mnoge naknade regulisane podzakonskim aktima.

Slično kao i za državni nivo, prava izabranih zastupnika su regulisana zakonom, kao i Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine koji je propisao da poslanici imaju pravo na plaću, naknadu za poslaničko angažovanje te naknadu određenih materijalnih troškova i druge naknade na osnovu posebnog akta Predstavničkog doma, odnosno akta Administrativne komisije.

U Republici Srpskoj poslanici u Narodnoj skupštini i delegati u Vijeću naroda imaju pravo na plaću i određene naknade koje su vezane za obavljanje poslaničke, odnosno delegatske dužnosti. Naknade su regulisane Zakonom o radnim odnosima u državnim organima kao i Poslovníkom Narodne skupštine, Poslovníkom Vijeća naroda i drugim podzakonskim aktima.

Spisak materijalnih prava članova parlamenata u BiH, sa propisima koji regulišu prava članova parlamenata, detaljno je prikazan u dokumentu „Materijalna prava članova parlamenata u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji“.²

• Naknada za troškove smještaja i odvojeni život

Na nivou Bosne i Hercegovine Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH kao i Podzakonski akt „Odluka Vijeća ministara BiH o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život“³ omogućili su da poslanici i delegati mogu ostvariti naknade po ovom osnovu. Ovom odlukom definisano je da naknada za odvojeni život poslanika/delegata u Parlamentu BiH iznosi 300,00 KM, ukoliko je prebivalište poslanika/delegata udaljeno više od 80 km, dok je naknada za smještaj definisana i precizirana članom 12a. ove odluke pa „poslanik i delegat u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine ima pravo na mjesečnu naknadu troškova smještaja u iznosu do osnovice za obračun plaće utvrđene u skladu sa članom 7. stav 1 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, pod uvjetom da mu je mjesto prebivališta udaljeno od mjesta rada više od 80 km“.

U Federaciji BiH izabrani dužnosnici imaju pravo na naknadu za odvojeni život od porodice ukoliko borave izvan mjesta prebivališta svoje porodice koje je udaljeno više od 70 km od sjedišta institucije u kojoj su zaposleni. Izuzetak su osobe koje ne ostvaruju plaću na osnovu poslaničke/delegatske dužnosti. Izabrani dužnosnici koji nemaju osiguran službeni smještaj imaju pravo i na naknadu za zakup stana za službene potrebe. Oni koji imaju osiguran smještaj, ali za smještaj plaćaju sve troškove, imaju pravo na naknadu troškova smještaja. Visinu naknada za odvojeni život od porodice, naknada za zakup stana za službene potrebe i naknada troškova smještaja utvrđuju nadležne administrativne komisije Parlamenta Federacije BiH.⁴

Za razliku od Federacije BiH, u Republici Srpskoj (RS) izabrana lica mogu koristiti hotelski smještaj ako je mjesto njihovog prebivališta udaljeno više od 45 km od sjedišta Narodne skupštine.⁵

Prema dostupnim podacima za Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara te Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, zbirni podaci po periodima prikazani su u tabeli 1. i odnose se na naknade izabranih zastupnika po osnovu posjete porodici, odvojenog života, smještaja i prevoza.

Tabela 1. – Naknade izabranih zastupnika

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH				
NAKNADA	2011-2014.	2015-2018.	2019-2020.	UKUPNO
Naknada za posjetu porodici	583.690,50 KM	0,00 KM	0,00 KM	583.690,50 KM
Naknada za odvojeni život	342.373,10 KM	215.947,10 KM	110.211,50 KM	668.531,70 KM
Naknada za smještaj i prevoz	452.626,80 KM	370.169,30 KM	81.268,60 KM	904.064,60 KM
UKUPNO	1.378.690,40 KM	586.116,40 KM	191.480,10 KM	2.156.286,80 KM
VIJEĆE MINISTARA BiH				
NAKNADA	2011-2014.	2015-2018.	2019-2020.	UKUPNO
Naknada za odvojeni život	203.450,60 KM	171.350,30 KM	69.666,50 KM	444.467,40 KM
PREDSJEDNIŠTVO BiH				
NAKNADA	2010-2013.	2014-2017.	2018-2020.	UKUPNO
Naknada za odvojeni život	0,00 KM	10.853,50 KM	0,00 KM	10.853,50 KM

Izvor: CIN

Zbog specifičnosti koje omogućava član 30. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, Vijeće ministara utvrđuje podzakonskim aktom način i postupak ostvarivanja prava po osnovu naknada pa su mnogi izabrani zastupnici iskoristili ove mogućnosti i ostvarili znatno viša prava na mjesečnom nivou, bez bilo kakvih dokaza da su bili u tom trenutku odvojeni od porodice, da su išli u posjete porodici ili da, čak, porodica nije u tom periodu sa njima živjela na mjestu iznajmljenog stana.

Samo po osnovu ove tri naknade, koje se odnose na posjete porodici, odvojeni život, smještaj i prevoz, u periodu od 2011. do 2020. godine izdvojeno je 2,16 miliona KM za izabrane zastupnike Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Od ovog iznosa najviše je izdvojeno za naknade smještaja i prevoza - 0,90 miliona KM ili 41,9% ukupnih izdataka, zatim 0,67 miliona KM ili 31% za naknade za odvojeni život te 0,58 miliona KM 27,1% za naknade za posjete porodici.

Tabela 2. – Naknade izabranih zastupnika u Parlamentarnoj skupštini BiH

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH od 2011 do 2020.			
NAKNADE ZA POSJETU PORODICI	NAKNADE ZA ODVOJENI ŽIVOT	NAKNADE ZA SMJEŠTAJ I PREVOZ	UKUPNO
583.690,50 KM	668.531,70 KM	904.064,40 KM	2.156.286,70 KM

Izvor: CIN

Tabela 3. – Naknade izabranih zastupnika u Vijeću ministara BiH

VIJEĆE MINISTARA			
2011-2014.	2015-2018.	2019-2020.	UKUPNO
203.450,60 KM	171.350,30 KM	69.666,50 KM	444.467,40 KM

Izvor: CIN

Problem koji se javlja u vezi sa isplatama ovih naknada jeste što ne postoje izvještaji da li je osoba zaista bila odvojena od svoje porodice u periodu za koji je dobila naknadu ili da li je u tom periodu uopće bilo održanih sjednica. Kao primjer se može navesti da u periodu od decembra 2018. do decembra 2019. godine zbog blokada rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije održana niti jedna sjednica Predstavničkog doma, ali su izabrani zastupnici dobili redovna primanja i po pojedinim naknadama. Pojedini zastupnici su u periodu od 2012. do 2014. godine - dakle, za tri godine mandata - uspjeli po osnovu ove tri naknade naplatiti ukupno 43.365,93 KM što predstavlja 17,8% njihovih ukupno ostvarenih prihoda.

Iz dostupnih podataka za Vijeće ministara, za isti posmatrani period od 2011. do 2020. godine, koji su prikazani u tabeli 3. može se uočiti da su isplaćivane naknade za odvojeni život. Ukupno je po osnovu ove naknade isplaćeno 0,44 miliona KM za ministre i zamjenike ministara. Najviše je isplaćeno u periodu od 2011. do 2014. i to 0,2 miliona KM ili 45,8% ukupno isplaćenih naknada. Zatim slijedi 0,17 miliona KM za period 2015-2018, što je 38,6% ukupnog iznosa i na kraju 0,07 miliona KM za trenutni period od 2019. godine, što je 15,6%.

Dokumentovani slučajevi CIN-a pokazuju da su izabrani zastupnici zakonom predviđene naknade zloupotrijebili. Delegati Federalnog parlamenta su za dvije i po godine naplatili više od 825.000 maraka za: smještaj, odvojeni život od porodice i prevoz do kuće. Neki delegati su ove naknade zloupotrebljavali i tako što su ugovarali najniže kirije kako bi im ostalo što više novca od naknada. U tim plaćenim stanovima za delegate ustvari žive drugi ljudi. Iznajmljeni stanovi često se nalaze u starim i neuvjetnim kućama ili u predgrađima, daleko od zgrade Parlamenta FBiH, pa ih najmanje polovina delegata i ne koristi.⁶ Nakon CIN-ovog istraživanja o zloupotrebama delegata Dom naroda Parlamenta FBiH je uveo nova pravila za korištenje naknade za odvojeni život i zakup stana u Sarajevu.⁷ Zastupnici Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine će od ove godine morati uz zahtjev za odvojeni život Stručnoj službi dostaviti dokaz da oni i članovi njihove porodice ne posjeduju nekretninu u Kantonu Sarajevo.⁸ Ipak, U Dom naroda Federalnog parlamenta ponovo je izabrano devet delegata koji su u prošlom mandatu zloupotrebljavali naknade za smještaj, odvojeni život i prevoz.⁹

S obzirom na izdvajanje znatnih novčanih sredstava za navedene privilegije izabranih zastupnika te dokumentovane zloupotrebe zakonski definisanih naknada, definisan je niz prijedloga koji bi reducirali prava izabranih zastupnika kroz preciziranje postojećih zakonskih rješenja.

Na nivou Federacije BiH kao i na državnom nivou rješenje bi se moglo primijeniti kako je zakonski regulisano na nivou Republike Srpske, gdje bi izabrani zastupnici imali osiguran hotelski smještaj na dan održavanja sjednice te da se ukinu izdaci za odvojeni život, plaćanje smještaja i prevoza izabranih zastupnika.

• Paušali

Poslanički paušal je opisan kao mjesečni paušalni iznos za troškove obavljanja poslaničke funkcije u izornoj jedinici ili za povećane materijalne troškove u obavljanju poslaničke funkcije. Iznos i visina paušala su obično propisani zakonom određenog nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Iako je njihova naknada zakonom predviđena, ne postoje jasna namjena i svrha jedne ovakve privilegije niti bilo kakav dokaz da se ista koristi na ime povećanih materijalnih troškova u obavljanju poslaničke funkcije.

Na nivou Bosne i Hercegovine paušal je propisan Poslovníkom doma Parlamentarne skupštine BiH. Za razliku od FBiH gdje je paušal preciziran Zakonom o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH, na nivou Republike Srpske i Brčko distrikta nisu predviđeni paušali. Na nivou kantona u FBiH paušali su predviđeni kantonalnim zakonima o pravima, plaćama i naknadama.

Na nivou Bosne i Hercegovine izabranim poslanicima i delegatima za obavljanje poslaničke i delegatske dužnosti pripada mjesečni paušal bez obzira na radnopravni status. Okvirni iznos po poslaniku i delegatu iznosi 750 KM.

Član 8. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH predvidio je da izabrani dužnosnici imaju pravo na stalno mjesečno novčano primanje (paušal) na ime povećanih materijalnih troškova u obavljanju svoje dužnosti koje ne može biti veće od dvije osnovice za obračun plaće.¹⁰

Poslanički paušal u skupštinama kantona FBiH propisan je kantonalnim zakonima kojima se uređuju prava, plaće i naknade poslanika i imenovanih funkcionera, osim u Unsko-sanskom kantonu gdje je pravo na paušal propisano Odlukom o novčanim primanjima izabranih dužnosnika i nosilaca izvršnih funkcija u organima vlasti Unsko-sanskog kantona. Iznos poslaničkog paušala u kantonima različit je i kreće se od 350 KM do 1.800 KM.¹¹

Jedini kanton koji je ukinuo paušale za izabrane zastupnike jeste Kanton Sarajevo, što je urađeno u Skupštini Kantona Sarajevo u januaru 2019. godine kroz izmjene propisa.¹²

Prema CIN-ovim dostupnim podacima za Parlamentarnu skupštinu BiH, u periodu od 2011. do 2020. ukupno je po osnovu paušala poslanika i delegata isplaćeno 4,47 miliona KM, uz napomenu da su podaci nepotpuni za aktuelni mandat. Ako se uzmu podaci za period dva posljednja završena mandata, prosječni godišnji izdaci za paušale iznose 463.163 KM, što predstavlja dodatni izdatak pored redovnih plaća i drugih naknada. Podaci iz tabele 4. pokazuju da je u mandatu 2011-2014. godine za paušale isplaćeno 1,89 miliona KM, a za period 2015-2018. 1,81 milion KM. Za ovaj iznos isplaćenih naknada po osnovu paušala na državnom nivou moglo se nabaviti 89 respiratora za bolnice, pod pretpostavkom da je cijena jednog respiratora 50.000 KM.

Tabela 4. – Naknade po osnovu ostvarenih paušala u Parlamentarnoj skupštini BiH

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BiH			
2011-2014.	2015-2018.	2019-2020.	UKUPNO
1.892.385,40 KM	1.812.918,50 KM	769.598,20 KM	4.474.902,10 KM

Izvor: CIN

• Otpremnine

Pravo na naknade za otpremnine je regulisano zakonskim rješenjem na nivou Bosne i Hercegovine i Federacije BiH, dok isto pravo nemaju izabrani zastupnici na nivou Republike Srpske i Brčko distrikta.

Zaposleni u institucijama Bosne i Hercegovine imaju pravo na otpremninu prilikom odlaska u penziju u visini svojih šest ostvarenih neto plaća isplaćenih u prethodnih šest mjeseci ili šest prosječnih mjesečnih neto plaća iz prethodne godine u Bosni i Hercegovini, ako je to za njega povoljnije. Ovo pravo je utvrđeno članovima 30. i 46. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Kada je u pitanju Federacija BiH izabrani dužnosnici imaju pravo na isplatu otpremnine prilikom odlaska u penziju u iznosu od pet prosječnih plaća isplaćenih u prethodnih pet mjeseci, što je regulisano članom 16. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine.

Ovu naknadu su često znali zloupotrijebiti izabrani zastupnici zbog nepreciznosti u načinu korištenja. Hipotetički, izabranog zastupnika ništa ne sprečava da, ukoliko ispunjava uvjete za penzionisanje, bude samo jedan dan prijavljen kao izabrani zastupnik, uzme otpremninu te se nakon toga ponovo vrati na svoje radno mjesto.

Prema podacima do kojih je došao CIN, najmanje trojica su nakon primljene otpremnine nastavila raditi na istom poslu ili u drugim institucijama. Protiv jednog je vođen krivični postupak zbog zloupotrebe položaja u vrijeme primanja otpremnine, dok za jednog postoji sumnja da nije ni dolazio na posao na osnovu kojeg je ostvario pravo na otpremninu. 23 funkcionera koja su radila na rukovodećim pozicijama u državnim ministarstvima - ministri, zamjenici, pomoćnici i savjetnici ministara te sekretari ministarstava - dobila su skoro 346 hiljada KM na ime otpremnina za odlazak u penziju. Novac je isplaćen iz budžeta osam državnih ministarstava u periodu od 2006. do 2015.¹³

U Parlamentarnoj skupštini BiH u periodu od 2011. do 2014. godine tri izabrana zastupnika su iskoristila pravo na naplatu otpremnine pa su se nakon toga ponovno vratila na radno mjesto. Isto pravo je u narednom mandatu 2015-2018. iskoristilo dvoje zastupnika, a u tekućem mandatu je jedan zastupnik iskoristio pravo na otpremninu i vratio se svom zastupničkom mandatu.

U cilju smanjivanja zloupotreba ove naknade u okviru zakonodavnog rješenja definisalo bi se da zaposleni imaju pravo na otpremninu za penziju ukoliko su proveli minimalno 10 godina u istoj instituciji te da nakon toga nemaju pravo ponovo profesionalizirati mandat.

• Naknada nakon prestanka mandata - „bijeli hljeb“

Raznim zakonskim rješenjima omogućena je nezaslužena privilegije nezarađenih plaća izabranim dužnosnicima nakon završetka mandata. Javnosti je poznata pod nazivom „bijeli hljeb“. Ova privilegija je definisana zakonskim rješenjima na raznim nivoima vlasti kroz Zakon o plaćama i naknadama i omogućava da predsjednici, premijeri, ministri, njihovi zamjenici i savjetnici te poslanici i rukovodioci nekih državnih institucija mogu primati plaću i nakon okončanja mandata.

U prethodno dokumentovanim slučajevima CIN-a precizirano je da državni i federalni funkcioneri mogu uživati pravo na „bijeli hljeb“ godinu dana nakon isteka mandata. Svim funkcionerima u Republici Srpskoj, Zapadnohercegovačkom kantonu te savjetnicima u Federaciji Bosne i Hercegovine odobrena je isplata takve naknade najduže pola godine. Plaću mogu primati dok ne nađu drugi posao ili ne odu u penziju. Funkcioneri dobijaju „bijeli hljeb“ čak i ako su smijenjeni ili ako na funkciji provedu makar jedan dan. Nije ograničeno ni koliko puta ista osoba može to pravo koristiti.

Pojedini funkcioneri su ovu naknadu koristili i više puta, tako da pojedinačni slučajevi pokazuju da su pojedinci naplatili pojedinačno i 108.934 KM.¹⁴ Pored ovih privilegija posao na rukovodećim mjestima u administraciji pronašlo je najmanje 13 bivših parlamentaraca tokom dva mandata. Nove poslove su najčešće dobili odmah nakon što su iskoristili povlasticu „bijelog hljeba“.¹⁵

U CIN-ovoj bazi podataka¹⁶, koja se odnosi na isplate naknada po osnovu „bijelog hljeba“, u periodu 2008-2015. nalazi se čak 476 funkcionera koji su dobili najmanje 8,5 miliona KM. Od ovog iznosa 7,13 miliona KM ili 83,1% se odnosi na period od 2010. do 2013. godine. U periodu prije 2010. godine za naknade po osnovu „bijelog hljeba“ isplaćeno je 0,29 miliona KM ili 3,3%, dok je za period 2014-2017. isplaćeno 1,69 miliona KM ili 13,6%, što je prikazano i u tabeli 2.

Grafikon 1. – Naknade po osnovu ostvarenog „bijelog hljeba“**NAKNADE ZA „BIJELI HLJEB“ PREMA PERIODU**

Izvor: CIN

Razdvojeno po iznosima i broju stranaka čiji su članovi dobili naknadu po osnovu „bijelog hljeba“, prema podacima iz tabele 1. i iz tabele 3, može se vidjeti da su za period 2008-2015. tri stranke ostvarile naknade preko milion KM, dok je ukupno 14 stranaka imalo kumulativno naknade preko 100.000 KM.

Tabela 5. – Naknade prema strankama po osnovu ostvarenog „bijelog hljeba“

NAKNADA ZA BIJELI HLJEB	BROJ STRANAKA	%
PREKO 1.000.000	3	9,38%
500.000 - 1.000.000	3	9,38%
250.000 - 500.000	3	9,38%
100.000 - 250.000	5	15,63%
50.000 - 100.000	5	15,63%
25.000 - 50.000	6	18,75%
10.000 - 25.000	4	12,50%
0 - 10.000	3	9,38%
UKUPNO	32	100,00%

Izvor: CIN

Tabela 6. – Naknade prema strankama po osnovu ostvarenog „bijelog hljeba“

BROJ STRANAKA PREMA IZNOSU „BIJELOG HLJEBA“		
PREKO 1.000.000	3	
500.000 - 1.000.000	3	
250.000 - 500.000	3	
100.000 - 250.000	5	
50.000 - 100.000	5	
25.000 - 50.000	6	
10.000 - 25.000	4	
0 - 10.000	3	

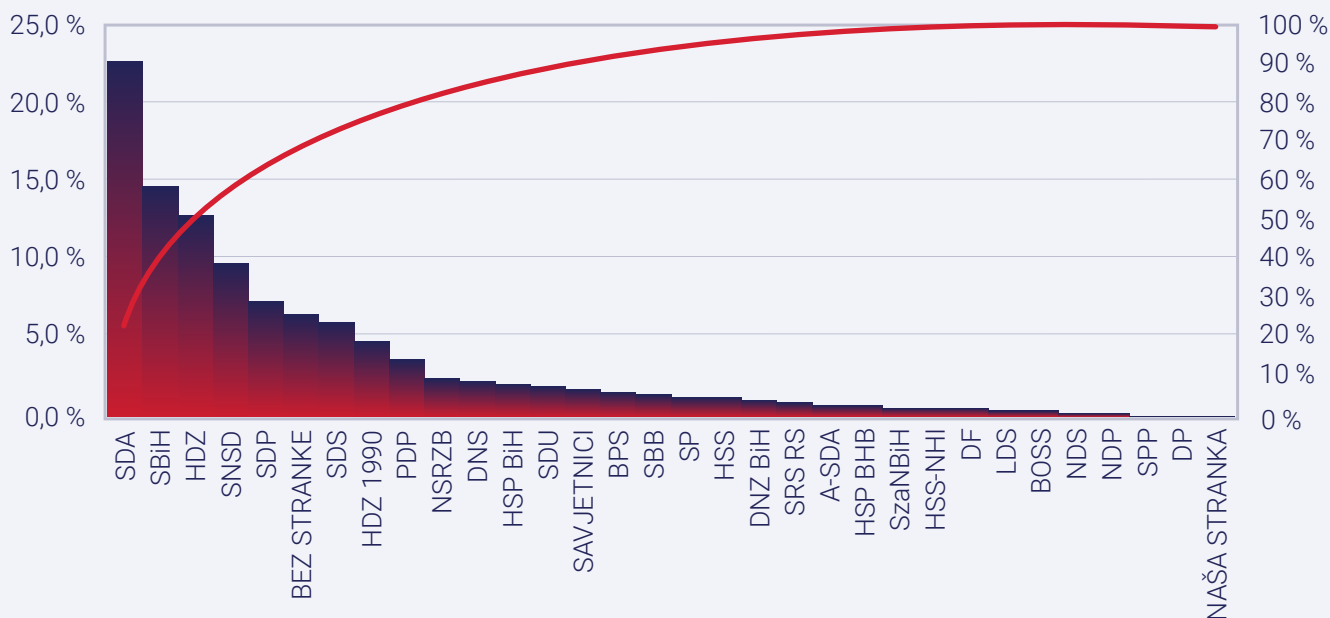
Izvor: CIN

Podaci o pojedinačnim strankama pokazuju da je najveći iznos ostvarenih naknada po osnovu „bijelog hljeba“ prikupljeno od članova Stranke demokratske akcije – 1,94 miliona KM, zatim Stranke za BiH – 1,24 miliona KM, Hrvatske demokratske zajednice – 1,06 miliona KM, Saveza nezavisnih socijaldemokrata – 0,8 miliona KM te Socijaldemokratske partije – 0,58 miliona KM. Prema ovim podacima, prikazanim u tabeli 5. i u tabeli 4, prvih pet stranaka po prikupljenim naknadama svojih članova po osnovu „bijelog hljeba“ ostvarilo je 65,6% ukupnog iznosa isplaćenih naknada.

Tabela 7. – Iznosi ostvarenog „bijelog hljeba“ prema strankama

RB	NAZIV STRANKE	IZNOS
1.	Stranka demokratske akcije (SDA)	1.939.303,02 KM
2.	Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH)	1.237.820,93 KM
3.	Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZ)	1.064.763,31 KM
4.	Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD)	804.290,13 KM
5.	Socijaldemokratska partija BiH (SDP)	581.587,49 KM
6.	BEZ STRANKE	528.104,86 KM
7.	Srpska demokratska stranka (SDS)	487.787,89 KM
8.	Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990)	387.049,23 KM
9.	Partija demokratskog progressa (PDP)	280.791,90 KM
10.	Narodna stranka radom za boljitak (NSRZB)	143.412,33 KM

Izvor: CIN

Grafikon 2. – Udio stranaka prema ostvarenim naknadama za „bijeli hljeb“**UDIO STRANAKA U UKUPNOM IZNOSU**

Izvor: CIN

Iako je bilo više pokušaja da se ukinu, samo pojedini nivoi vlasti su ukinuli ovu privilegiju izabranih dužnosnika. Nakon građanskih protesta u februaru 2014. godine u kojima je jedan od glavnih zahtjeva bilo ukidanje „bijelog hljeba“, ove beneficije su ukinula četiri kantona: Tuzlanski¹⁷, Unsko-sanski¹⁸, Zeničko-dobojski¹⁹ i Kanton Sarajevo²⁰. Iako je bilo više pokušaja u Narodnoj skupštini RS-a, ova privilegija do danas nije ukinuta.²¹ Također, ova beneficija je ukinuta i na državnom nivou²², iako je bilo naknadnih pokušaja da se ova privilegija vrati u zakon.²³

Prema trenutno važećim zakonskim rješenjima, ova privilegija je dopuštena u kantonima i na nivou entiteta.

Na nivou FBiH u Zakonu o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH ova privilegija je definisana članom 11. zakona koji govori o naknadama plaće nakon prestanka javne funkcije.²⁴

Na nivou RS-a ova odredba je predložena kroz izmjene zakonske regulative, ali se ove izmjene nalaze u formi Nacrta izmjena Zakona o radnim odnosima u državnim organima i statusu zvaničnika jedinica lokalne samouprave.²⁵ Da bi se ukinule ove privilegije, potrebno je ukinuti član 35. Zakona o radnim odnosima u državnim organima.²⁶

U pojedinim kantonima, poput Hercegovačko-neretvanskog (HNK), ove odredbe su definisane Zakonom o pravima izabranih dužnosnika i nosilaca izvršnih funkcija u institucijama vlasti HNK-a i to članom 9. „Plaća nakon prestanka javne funkcije“.²⁷

U Bosansko-podrinjskom kantonu u proceduri se nalazi Nacrt zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Bosansko-podrinjskog kantona Goražde u kojem nema navedenih privilegija za izabrane dužnosnike.²⁸

Da bi se ukinule ove privilegije, dovoljno je da se urade izmjene važećih zakona i da se ukinu cijeli član koji je propisao ovu materiju, što je predloženo u dodatku dokumenta.

Novac koji je korišten za nezaslužene privilegije „bijelog hljeba“ mogao se dosta korisnije i efikasnije

iskoristiti za nova zapošljavanja, za unapređenje sektora obrazovanja ili zdravstvenog sektora. Ako jedno radno mjesto košta 20.000 KM po osobi, sa 8,58 miliona KM, koliko je dokumentovano da je isplaćeno za ove nezaslužene privilegije, moglo se otvoriti 429 radnih mjesta za mlade osobe.

Od ovog novca mogao se unaprijediti sektor obrazovanja kroz unapređenje digitalizacije škola. Ako jedan laptop/računar košta 1.000 KM, za ovaj period za koji su isplaćene naknade po osnovu „bijelog hljeba“ moglo se kupiti i pokloniti 8.583 računara u škole.

Da se ovaj novac usmjerio u poboljšanje dijagnostike zdravstvenog sektora, moglo se nabaviti 17 uređaja za magnetnu rezonancu i pokloniti u 17 bolnica u Bosni i Hercegovini te na taj način skratiti vrijeme čekanja za pružanje ovih usluga, pod uvjetom da je cijena jednog uređaja 500.000 KM.

• Ostali prijedlozi

Kako bi se unaprijedio sistem materijalnih prava koja ostvaruju izabrani zastupnici na svim nivoima vlasti, potrebno je razmotriti prijedlog uvođenja jedinstvenog iznosa neto plaće u koju bi bile uključene sve privilegije i čime bi se smanjile mogućnosti za zloupotrebe.

Neto plaća bi trebala biti definisana putem utvrđenog fiksnog i varijabilnog dijela. Fiksni dio plaće bi se ostvario svaki mjesec, bez obzira na broj održanih sjednica i obavljanja poslaničkih aktivnosti, dok bi za ostvarivanje varijabilnog dijela bilo potrebno ispuniti niz uvjeta, što može uključivati prisustvo na sjednicama, broj održanih sjednica, upućenih i realizovanih inicijativa, podnošenja zakona i sl. Idealni omjer bi bio 30% fiksnog dijela plaće, a 70% varijabilnog.

U zakonodavnoj regulativi potrebno je pooštriti kaznene odredbe koje bi se odnosile na kažnjavanje dokazanih zloupotreba izabranih zastupnika, kao što je to prikazano kroz niz slučajeva u sklopu navedenog dokumenta.

Posebna izmjena na nivou BiH se odnosi na ukidanje člana 39a Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine gdje je precizirano da „Naknade u vezi s obavljanjem poslaničkog i delegatskog mandata u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, a koje nisu regulirane odredbama čl. 30-48. ovog zakona, posebnim aktom regulira Zajednička komisija za administrativne poslove Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine“.

Na ovaj način bi se tačno ukinula mogućnost da se propisuju nova ili proširuju postojeća prava izabranih zastupnika podzakonskim aktom.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Izabrani zastupnici u Bosni i Hercegovini imaju značajan broj prava koja im omogućava važeća zakonska regulativa. Na nivou Bosne i Hercegovine izabrani zastupnici imaju pravo na čak 19 različitih materijalnih naknada, što je regulisano zakonskim i podzakonskim aktom. Na nivou FBiH izabranim zastupnicima je omogućeno korištenje deset različitih prava, dok je na nivou RS-a taj broj osam. U Brčko distriktu izabrani zastupnici imaju pravo na korištenje devet različitih naknada.

Samo po osnovu ove tri naknade koje se odnose na posjete porodici, odvojeni život te smještaj i prevoz od 2011. do 2020. godine izdvojeno je 2,16 miliona KM za izabrane zastupnike Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Dokumentovani slučajevi CIN-a pokazuju da su izabrani zastupnici zakonom predviđene naknade zloupotrebljavali. Delegati Federalnog parlamenta su za dvije i po godine naplatili više od 825.000 maraka za smještaj, odvojeni život od porodice i prevoz do kuće.

Prema dostupnim podacima za Parlamentarnu skupštinu BiH do kojih je došao CIN, u periodu od

2011. do 2020. godine ukupno je po osnovu paušala poslanika i delegata isplaćeno 4,47 miliona KM.

Ministri, zamjenici, pomoćnici i savjetnici ministara te sekretari ministarstava su dobili skoro 346.000 KM na ime otpremnina za odlazak u penziju. Novac je isplaćen iz budžeta osam državnih ministarstava u periodu od 2006. do 2015. godine.

U CIN-ovoj bazi podataka²⁹ koja se odnosi na isplate naknada po osnovu „bijelog hljeba“ u periodu od 2008. do 2015. nalazi se čak 476 funkcionera koji su dobili najmanje 8,5 miliona KM.

S obzirom na veliki broj privilegija koje imaju izabrani zastupnici, njihovo reduciranje i ukidanje zahtijeva značajan broj izmjena u zakonskoj regulativi.

¹ <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon-o-placama-i-naknadama-u-institucijama-Bosne-i-Hercegovine.pdf>

² <https://www.parlament.ba/Publication/Read/3940?title=materijalna-prava-clanova-parlamenta-u-bosni-i-hercegovini,-crnoj-gori,-hrvatskoj-i-srbiji&pagelId=0>

³ Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje, „Službeni glasnik BiH“, br. 42/12, 78/12 i 51/13

⁴ <https://www.parlament.ba/Publication/Read/3940?title=materijalna-prava-clanova-parlamenta-u-bosni-i-hercegovini,-crnoj-gori,-hrvatskoj-i-srbiji&pagelId=0>

⁵ Odluka o platama i naknadama izabranih lica u NSRS

⁶ <https://www.cin.ba/lazni-smjestaj-za-dodatnu-zaradu/>

⁷ <https://www.cin.ba/strozija-pravila-za-naknade-delegata/>

⁸ <https://www.cin.ba/istrazivanje-cin-a-promijenilo-federalna-pravila/>

⁹ <https://www.cin.ba/reizabrani-delegati-koji-su-lazirali-putne-naloge-i-smjestaj/>

¹⁰ <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon-o-placama-i-naknadama-u-organima-vlasti-FBiH.pdf>

¹¹ <https://www.parlament.ba/Publication/Read/14278?title=poslanicki-pausal-&pagelId=0>

¹² <https://istinomjer.ba/skupstina-ks-ukinula-pausale-profesionalnim-zastupnicima/>

¹³ <https://www.cin.ba/funkcionerima-isplaceno-346-hiljada-km-za-otpremnine/>

¹⁴ <https://www.cin.ba/bijelog-hljeba-bez-motike/>

¹⁵ <https://www.cin.ba/uhljebljenje-nakon-bijelog-hljeba/>

¹⁶ https://www.cin.ba/bijeli_hljeb/

¹⁷ <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/tuzla-ukinut-bijeli-hljeb>

¹⁸ <https://www.slobodnaevropa.org/a/25269969.html>

¹⁹ <https://www.cin.ba/ukinut-bijeli-hljeb-u-zenicko-dobojskom-kantonu/>

²⁰ <https://www.cin.ba/kanton-sarajevo-bez-bijelog-hljeba-i-savjetnika/>

²¹ <https://www.cin.ba/drugi-pokusaj-ukidanja-bijelog-hljeba-u-republici-srpskoj/>

²² <https://www.slobodnaevropa.org/a/27585162.html>

²³ <https://www.klix.ba/vijesti/bih/dio-zastupnika-u-parlamentarnoj-skupstini-bih-trazi-vracanje-bijelog-hljeba/181107049>

²⁴ <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2010/zakoni/35bos.html>

²⁵ <https://bhrt.ba/da-li-ce-u-republici-srpskoj-biti-ukinut-tzv-bijeli-hljeb/>

²⁶ „Službeni glasnik RS“, br. 11/1994, 6/1997, 16/2002 - dr. zakon, 96/2003, 118/2008 - dr. zakon i 43/2010 - dr. zakon

²⁷ <http://mpulshnk.gov.ba/wp-content/uploads/2016/11/Zakon-o-pravima-izabranih-du%C5%BEnosnika-i-nosilaca-izvr%C5%A1nih-funkcija-u-institucijama-vlasti-Hercegova%C4%8Dko-neretvanskog-kantona.pdf>

²⁸ <http://www.bpkg.gov.ba/media/images/019/12/ZAKON-O-PLA%C4%86AMA-I-NAKNADAMA-U-ORGANIMA-VLASTI-U-BPK-GORA%C5%BDDE.pdf>

²⁹ https://www.cin.ba/bijeli_hljeb/

BUDŽETSKE REZERVE – PRAVILA I PRAKSA

| **AZRA BEĆIROVIĆ**
decembar 2019.

UVODNE NAPOMENE

Tekuće rezerve su uobičajeno sastavni dio budžeta. Ono što je karakteristično u kontekstu Bosne i Hercegovine jeste da svrha tih sredstava nije jasno definisana. Dio rezervi koriste diskreciono imenovana lica - premijeri, njihovi zamjenici, članovi predsjedništva i sl. dok o ostatku odlučuju vlade kao kolektivna tijela. Na koji način odlučuju i o kojim iznosima, definisano je kod svakog nivoa vlasti posebno, a dalje, za individualno korištenje dijela ovih sredstava, o kriterijima odlučuje sam donosilac odluka o utrošku sredstava.

U periodu od 2014. do 2019. godine ukupno je iz sredstava budžetskih rezervi dodijeljeno 183 miliona KM, od čega 176,7 miliona KM (96,26%) odlukama kolektivnih tijela (vlada), a 6,9 miliona KM (3,74%) odlukama pojedinaca¹.

ANALIZA ZAKONSKOG OKVIRA

Neujednačena praksa korištenja sredstava tekućih rezervi djelimično proizlazi iz nedovoljno jasnih zakonskih okvira kojim su propisani način i svrha korištenja ovih sredstava.

Svi budžeti poznaju kategoriju tekućih rezervi, ali postoji dosta razlika u zakonskim okvirima i ovlaštenjima za njihovo korištenje na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Na nivou institucija Bosne i Hercegovine Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine definiše da tekuće rezerve ne mogu prelaziti 3% budžetskih sredstava, isključujući sredstva za otplatu javnog duga te da se koriste na sljedeći način.

„Sredstva tekuće rezerve mogu se koristiti za:

- a) finansiranje hitnih i vanrednih izdataka i programe koji nisu uvršteni u budžet,
- b) finansiranje troškova međunarodnih sporova i arbitraža,
- c) finansiranje novih institucija Bosne i Hercegovine koje tokom fiskalne godine steknu status budžetskog korisnika te
- d) grantove neprofitnim organizacijama.“

Iz ove odredbe je vidljivo da dodjela sredstava iz tekućih rezervi za pojedince nije predviđena.

Dalje je zakonima o budžetu institucija BiH i međunarodnim obavezama BiH propisano da Vijeće ministara BiH posebnom odlukom prenosi na pojedince ovlaštenje za interventno korištenje iznosa tekućih rezervi (predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, a onda i članovi Predsjedništva). Ukupno odobreni iznosi za diskreciono korištenje sredstava tekuće rezerve iz budžeta institucija BiH su prikazani u tabeli 1.

Tabela 1. – Odobreni iznosi za diskreciono korištenje sredstava tekućih rezervi iz budžeta institucija BiH

God.	Predsjedavajući VM i zamjenici	Članovi Predsjedništva BiH
2014.	4% IZNOSA TEKUĆIH REZERV	-
2015.	4% UKUPNE BUDŽETSKE REZERVE	6% UKUPNE BUDŽETSKE REZERVE
2016.	-	360.000 KM
2017.	180.000 KM	360.000 KM
2018.	180.000 KM	360.000 KM
2019. ²	N/A	N/A

Ovlaštenja su na početku posmatranog perioda imali predsjedavajući Vijeća ministara i dva zamjenika, da bi od 2015. godine bilo odobreno interventno korištenje i za članove Predsjedništva BiH³. Uz svako odobravanje ovih sredstava u budžetu propisana je obaveza donošenja kriterija i dodjele sredstava u skladu s tim.

U praksi, odluke o kriterijima, ako su donesene, definišu samo iznose koji se dodjeljuju određenim kategorijama, npr: fizičkim licima do 2.000 KM, pravnim osobama, udruženjima, nevladinim organizacijama do 10.000 KM te vjerskim zajednicama do 5.000 KM.

Od 2015. godine propisana je obaveza izvještavanja o utrošku sredstava, ali bez propisane forme i rokova za dostavljanje izvještaja.

U Federaciji BiH je propisano da se hitni i nepredviđeni budžetski izdaci koji se pojave u toku budžetske godine podmiruju iz sredstava tekućih rezervi. Raspodjelu sredstava odobrava Vlada, s tim da od 2014. godine postoji i Odluka o procedurama za dodjelu finansijskih sredstava iz "Tekuće rezerve" Budžeta Federacije BiH⁴, ali koja se odnosi samo na zahtjeve budžetskih korisnika. Budžetska izdvajanja za tekućih rezervi ne smiju preći 3% ukupnih prihoda, isključujući primitke, a uštede koje se ostvare u toku fiskalne godine se prenose u tekuće rezerve budžeta do propisanog nivoa.

Za diskreciono korištenje sredstava tekućih rezervi propisano je da premijer godišnje raspolaže sredstvima iz tekuće rezerve budžeta do 75.000 KM, a zamjenici premijera iznosima od 40.000 KM.

Tabela 2. – Odobreni iznosi za diskreciono korištenje sredstava tekućih rezervi iz budžeta Federacije BiH

God.	Premijer Vlade	Zamjenici premijera
2014.	75.000 KM	40.000 KM
2015.	75.000 KM	40.000 KM
2016.	75.000 KM	40.000 KM
2017.	75.000 KM	40.000 KM
2018.	75.000 KM	40.000 KM
2019.	75.000 KM	40.000 KM

Odlukama premijera i zamjenika premijera o kriterijima za dodjelu sredstava iz tekućih rezervi su, ustvari, definisane oblasti od interesa (uključuju veliki broj kategorija: od talentovanih đaka i studenata, preko socijalno osjetljivih aktivnosti, do obnove objekata stanovanja, škola i vjerskih objekata) i korisnici (uključuju pojedince, općine i neprofitne organizacije).

U Republici Srpskoj budžetske rezerve su definisane kao dio planiranih sredstava budžeta (2,5% budžetskih prihoda, bez grantova) koji se raspoređuje na osnovu posebnih odluka Vlade, odnosno izvršnih organa općina, gradova i fondova, a može se koristiti za:

- a) pokrivanje nepredviđenih izdataka za koje nisu planirana sredstva u budžetu,
- b) budžetske izdatke za koje se u toku godine pokaže da planirana budžetska sredstva nisu bila dovoljna,
- c) privremeno izvršavanje obaveza budžeta usljed smanjenog obima budžetskih sredstava i
- d) izuzetno, za ostale namjene u skladu sa odlukama Vlade, odnosno izvršnih organa općina, gradova i fondova.

Diskreciono korištenje je, u posmatranom periodu, bilo definisano kako je prikazano u tabeli 3.

Tabela 3. – Odobreni iznosi za diskreciono korištenje sredstava tekućih rezervi iz budžeta Republike Srpske

God.	Premijer Vlade	Ministar finansija
2014.	40.000 KM	20.000 KM
2015.	40.000 KM	20.000 KM
2016.	40.000 KM	20.000 KM
2017.	40.000 KM	20.000 KM
2018.	200.000 KM	50.000 KM
2019.	1.000.000 KM	50.000 KM

U kantonima, također, postoje različita pravila i praksa, a ovdje analiziramo samo nekoliko različitih pristupa u korištenju sredstava tekućih rezervi.

Kanton Sarajevo ima tekuću rezervu koja iznosi do 3% ukupnih prihoda, bez primitaka, koju koristi Vlada u skladu sa utvrđenim kriterijima. Kriteriji se odnose samo na obrazloženje hitnosti i nepredviđenosti kod zahtjeva budžetskih korisnika. S druge strane, premijer Kantona je do 2016. godine imao na raspolaganju diskreciono korištenje sredstava u iznosu od 100.000 KM kvartalno, a nakon 2016. godine sredstva za diskreciono korištenje premijera su smanjena na 25.000 KM kvartalno.

U Tuzlanskom kantonu propisana je tekuća rezerva budžeta i svrha korištenja za nepredviđene rashode i izdatke.

Bliže je definisan pojam ove vrste izdataka na sljedeći način:

„Pod nepredviđenim rashodima i izdacima podrazumijevaju se rashodi i izdaci nastali usljed okolnosti koje korisnici sredstava nisu mogli predvidjeti na početku fiskalne godine ili rashodi i izdaci nastali usljed okolnosti na koje korisnici sredstava nisu mogli utjecati, a mogu dovesti do ugrožavanja zdravlja ljudi, materijalnih dobara i funkcioniranja rada kod korisnika sredstava.“

Određene su i gornje granice sredstava koja se mogu dodijeliti različitim kategorijama korisnika

„u sljedećim omjerima:

1. proračunskim korisnicima do 45% utvrđenih sredstava tekuće rezerve za fiskalnu godinu,
2. drugim razinama vlasti do 10% utvrđenih sredstava tekuće rezerve za fiskalnu godinu,
3. ostalim korisnicima do 45% utvrđenih sredstava tekuće rezerve za fiskalnu godinu.“

Uputstvo iz 2018. godine detaljnije propisuje oblasti od posebnog interesa i aktivnosti koje se mogu podržati na ovaj način. Međutim, kod načina podnošenja zahtjeva jasno je da se obavezni obrasci odnose jedino na budžetske korisnike.

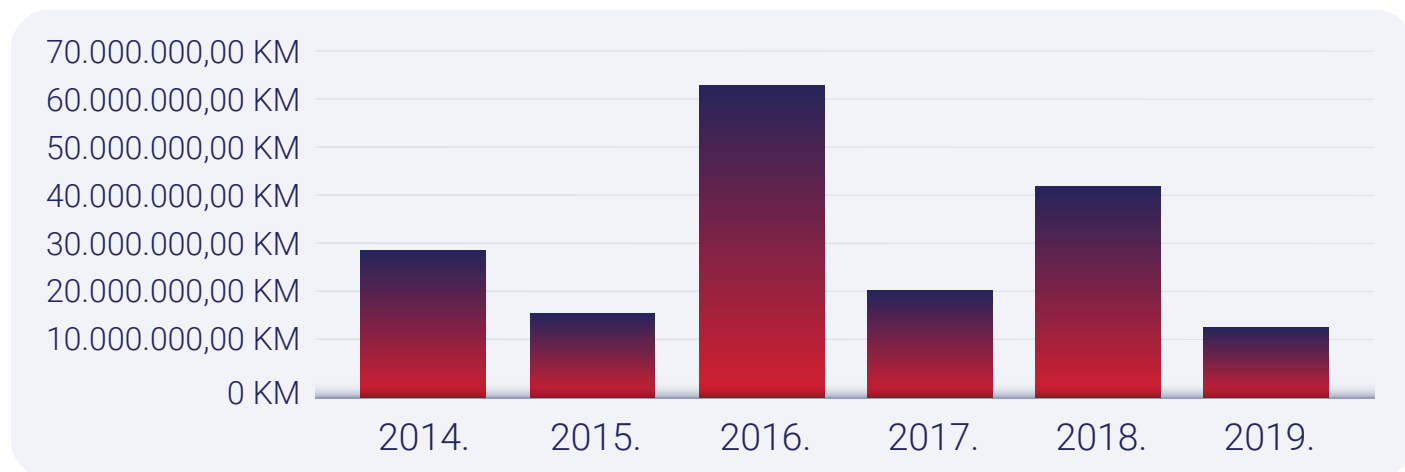
Tuzlanski kanton u posmatranom periodu nema propisano posebno ovlaštenje za diskreciono korištenje sredstava tekuće rezerve. Isto je i u Hercegovačko-neretvanskom kantonu. U Srednjo-bosanskom kantonu, npr. opća pravila su jednaka, ali premijer Kantona može raspolagati sredstvima tekuće rezerve do 35.000 KM tromjesečno, a ministar finansija do 27.500 KM tromjesečno.

ANALIZA PROBLEMA

Nejasni i nepotpuni zakonski okviri za korištenje sredstava tekućih rezervi već su dovoljno upozorenje da je potrebno dosta detaljnije pratiti kako se ova sredstva troše, iako se radi o relativno malim iznosima u odnosu na ukupnu budžetsku potrošnju u Bosni i Hercegovini.

Struktura, svrha i dinamika ovih izdvajanja u periodu od 2014. do 2019. godine su prikazane u grafikonu 1.

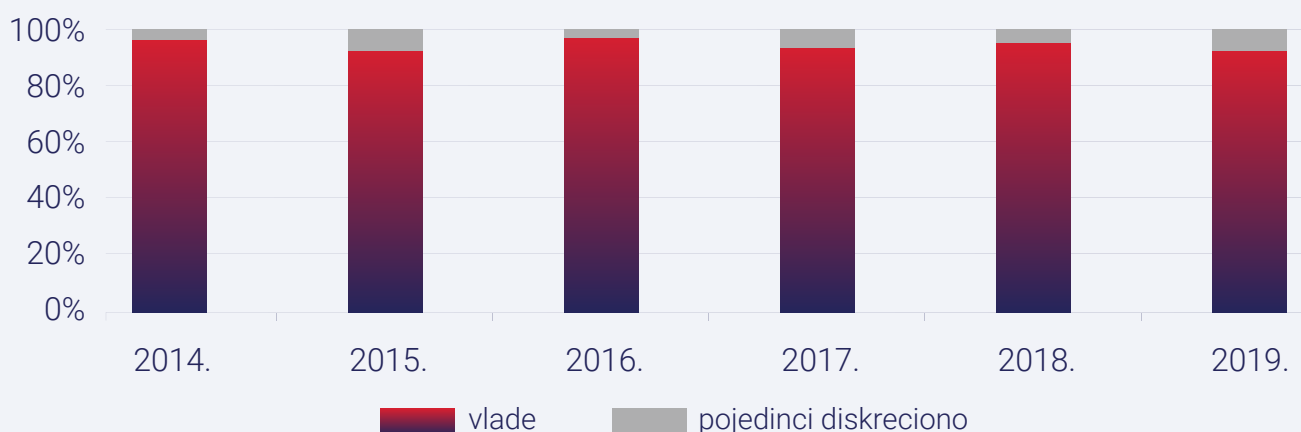
Grafikon 1. – Ukupno dodijeljena sredstva po godinama



Iako se u budžetima uobičajeno planira isti iznos, odnosno procenat sredstava za tekuću rezervu, utrošena sredstva dosta osciliraju iz godine u godinu. U posmatranom periodu se uočavaju značajno veća izdvajanja u „parnim“ godinama koje odgovaraju izbornim godinama u Bosni i Hercegovini, a koja dostižu više od 60 miliona KM u 2016. godini. Slijedi 2018. godina sa više od 40 miliona KM, dok su u ostalim godinama utrošena sredstva dva ili tri puta manja.

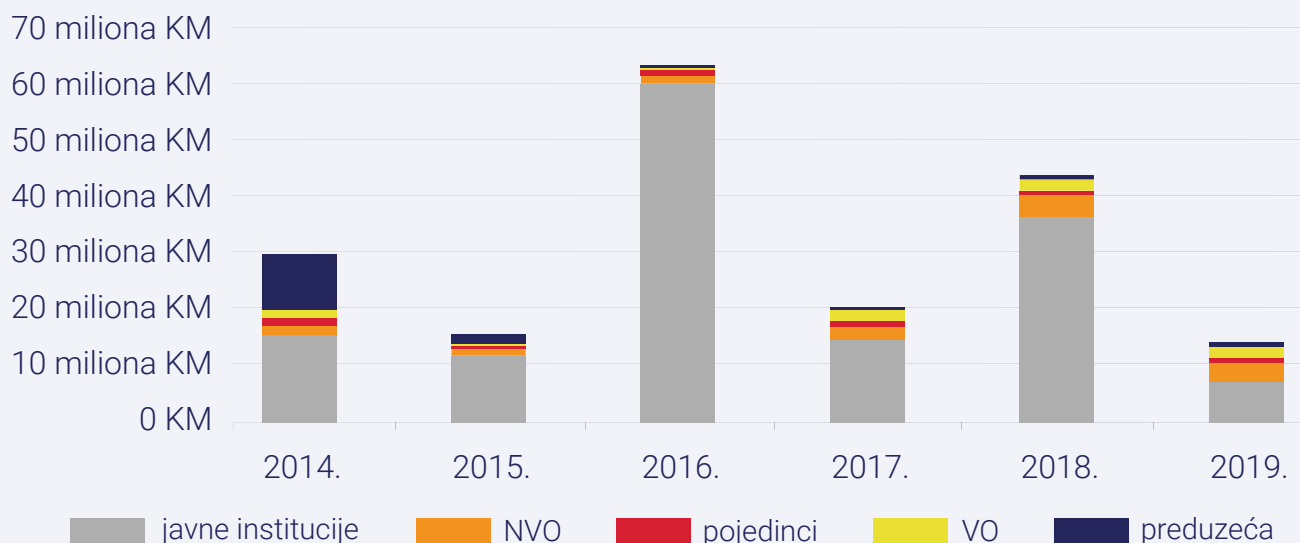
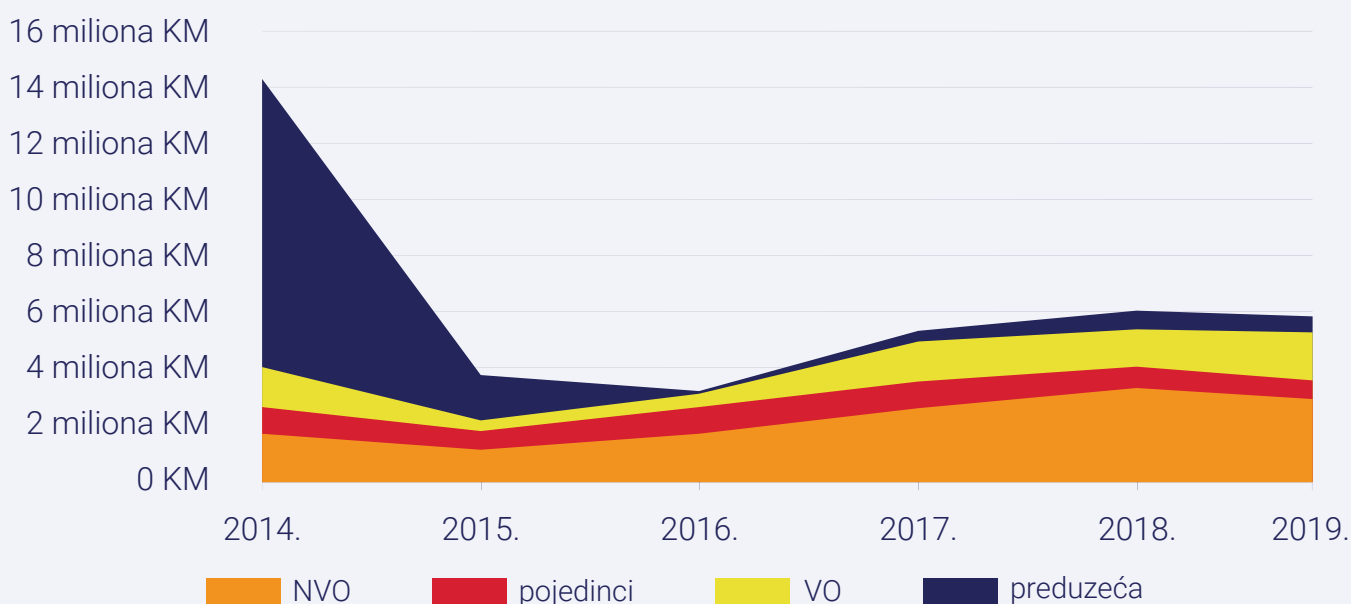
Grafikon 2. – Korisnici sredstava budžetskih rezervi (2014-2019.)

Korisnici sredstava uglavnom su javne institucije, odnosno budžetski korisnici i institucije drugih nivoa vlasti (145 miliona KM). Nevladine organizacije i preduzeća su dobili po više od 13 miliona KM, vjerske organizacije 7,4 miliona KM, a pojedinci direktno 4,15 miliona KM.

Grafikon 3. – Ukupno dodijeljena sredstva prema donosiocima odluka

Prema donosiocu odluka o korištenju sredstava tekućih rezervi vidimo da je većina odluka donesena kolektivnim odlukama vlada, skupština, Vijeća ministara BiH. Ipak, udio sredstava koja se koriste na osnovu odluka pojedinaca se zadnjih godina povećava (od 3,64% do 8,21%). U apsolutnim iznosima, pojedinci prosječno godišnje dodjeljuju više od jedan milion KM.

Ova kategorija je ujedno i najnejasnije definisana u korištenju sredstava tekućih rezervi. U periodu 2014-2019. godina pojedinci (premijeri, zamjenici, članovi Predsjedništva) podijelili su diskreciono 6.868.517 KM, odnosno 3,74% ukupnih sredstava iz tekućih rezervi. U više od 6.500 pojedinačnih odluka sredstva su dodijeljena u iznosima od minimalno 50 KM do najviše 50.000 KM, a polovina izdvajanja je ispod 400 KM po odluci, odnosno korisniku.

Grafikon 4. – Dodijeljena sredstva tekućih rezervi po godinama i korisnicima**Grafikon 5.** – Dodijeljena sredstva tekućih rezervi po godinama i korisnicima, bez javnih institucija

U strukturi potrošnje ovih sredstava po korisnicima vidimo da većina sredstava ide javnim institucijama i to su vrlo često budžetski korisnici, odnosno institucije koje se redovno finansiraju iz istog budžeta iz kojeg dobijaju i sredstva tekućih rezervi.

Ali, ako posmatramo strukturu potrošnje sredstava tekućih rezervi bez sredstava dodijeljenih javnim institucijama, vidimo da zadnjih par godina raste finansijska podrška nevladinim organizacijama i vjerskim zajednicama, dok je podrška pojedincima i preduzećima dosta manja, ali konstantna⁵. S druge strane, direktna izdvajanja za političke organizacije su zanemarljiva u ukupnoj potrošnji i iznose 29.320 KM u periodu od 2014. do 2019. godine.

Uzimajući u obzir zakonske okvire i podatke o potrošnji, možemo zaključiti da je, ustvari, način dodjele sredstava tekućih rezervi potpuno različit od uobičajenih procedura i prakse kod korištenja javnih sredstava pa je i struktura utroška sredstava šarolika i varira između nivoa vlasti i tokom godina. Ali, ono što najviše zabrinjava jeste da se iz prikazanog može vidjeti da se vrlo često sredstva ne koriste za

svoju primarnu svrhu, odnosno zaista hitne i nepredviđene izdatke.

U nekoliko navrata uredi za reviziju u Bosni i Hercegovini su se posebno bavili ovom temom pa se mogu izdvojiti revizije učinka iz 2014. godine Ureda za reviziju institucija Bosne i Hercegovine i revizije učinka iz 2016. godine Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH.

Revizije su ukazale na posljedice nepostojanja jasnih pravila i provedbenih akata, zbog čega budžetski korisnici često troše i nenamjenska sredstva za njihovo tekuće poslovanje. Dalje, nema kriterija niti javnih poziva za dodjelu sredstava budžetskih rezervi za fizička i pravna lica niti informacija o tome koje oblasti se finansiraju u kojem iznosu te se prijave pripremaju ad hoc i na osnovu ličnih informacija, a odluke donose proizvoljno. Također, nema razmjene informacija o dodijeljenim sredstvima pa se dešava da istog pojedinca ili organizaciju za istu svrhu podrži više pojedinaca sa diskrecionim ovlaštenjem ili više nivoa vlasti. Na kraju, s obzirom da je izvještavanje korisnika o utrošku sredstava u najboljem slučaju adekvatno pravdanje troškova, ne postoje nikakve informacije o efektima i ostvarenim koristima od ovakvog ulaganja javnog novca.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Mnogi od identifikovanih nedostataka u načinu korištenja sredstava tekućih rezervi proizlaze iz zakonskog okvira kojim je propisano korištenje rezerve, ali i prakse koja ne uzima u obzir primarnu svrhu budžetskih rezervi kao vrste izdataka uzrokovanih hitnim i nepredviđenim okolnostima. Na osnovu prikazane analize problema, preporuke za poboljšanje okvira za korištenje sredstava tekućih rezervi su sljedeće:

a) Diskreciono korištenje budžetskih rezervi pojedinaca

Relativno veliki broj pojedinaca ima pravo na diskreciono korištenje budžetskih rezervi, ali dodijeljeni iznosi su relativno mali, i po pojedinačnim odlukama i u ukupnom iznosu (6,9 miliona KM u periodu 2014-2019. ili 3,74% ukupnih sredstava). Sama priroda ovlaštenja datog pojedincima na rukovodećim funkcijama da diskreciono određuju korisnike i namjenu sredstava tekućih rezervi budžeta podrazumijeva i odsustvo ili, u najboljem slučaju, manjkavosti u smislu jasnih i objektivnih kriterija, transparentnosti i objektivnosti. S obzirom da se radi o javnom novcu za koji treba biti obezbijeđen uvid, informacija i odgovornost za trošenje novca, ovakav način postupanja nije primjeren te je jedina preporuka da se ovaj način korištenja budžetskih sredstava ukine.

Veći dio sredstava ovog dijela tekućih rezervi se troši na pomoć za: liječenje, školovanje, bavljenje sportom, teške socijalne situacije pojedinaca te finansiranje aktivnosti neprofitnih organizacija. Postavlja se pitanje zašto se prava na ovakvu podršku ne ostvaruju putem redovnih programa i procedura u oblastima zdravstva, obrazovanja, kulture i sporta, programa socijalne podrške ili redovnih programa podrške neprofitnim organizacijama? Rješavanje svih ovakvih potreba pojedinaca i organizacija redovno je planirano u budžetima nadležnih nivoa vlasti. Da li je finansiranje tih programa dovoljno i ciljano – o tome bi se trebalo diskutovati u procesu usvajanja budžeta kako bi se izbjeglo rješavanje propusta postojećih programa i politika kroz jednokratne nenamjenske naknade. Također, prema podacima o pojedinačnim dodijeljenim iznosima, može se zaključiti da u velikom broju slučajeva ovakav način podrške nije dovoljan u odnosu na potrebe pojedinaca i organizacija, a sa druge strane se višekratne isplate istim pojedincima i organizacijama mogu smatrati kao vid kontinuirane (ali negarantovane) podrške.

Na kraju, neadekvatnost ove kategorije može se posmatrati i kroz ulogu pojedinaca nosioca diskrecionog prava – kako i zašto se funkcije premijera i ministara (i rad njihovih ureda) vežu za direktnu podršku pojedincima i organizacijama kada bi se njihovi resursi mogli efikasnije koristiti za ostvarenje programskih ciljeva vlada, a time i rješavanje problema u istim kategorijama u kojima pružaju direktnu podršku kroz tekuću rezervu. Primjer dobre prakse već postoji u nekim kantonima Federacije BiH u kojima je ova kategorija ukinuta.

b) Korištenje budžetskih rezervi na osnovu kolektivne odluke vlade, Vijeća ministara, skupštine

Budžetska rezerva kao kategorija izdataka kojom upravlja kolektivno tijelo je vrlo bitna za osiguranje opće stabilnosti javnih finansija i obavljanje aktivnosti u nepredviđenim okolnostima. Ono što nedostaje na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini su sveobuhvatni provedbeni akti kojima bi se detaljno propisali kriteriji i namjena sredstava, posebno za budžetske korisnike i za ostale kategorije korisnika, odnosno oblasti od posebnog značaja.

S tim u vezi, preporuka je da nakon svakog usvojenog budžeta, koji propisuje korištenje sredstava budžetske rezerve, u roku od 30 dana vlada/Vijeće ministara donese provedbeni akt, na prijedlog nadležnog ministarstva finansija, kojim se detaljno propisuju kriteriji za odobravanje sredstava za svaku kategoriju kojoj se dodjeljuju sredstva tekuće rezerve (budžetski korisnici i druge javne institucije, pojedinci, nevladine organizacije, vjerske organizacije, preduzeća i dr.) te u koje svrhe se mogu dodjeljivati sredstva.

Naročito bi bilo potrebno definisati pojam „hitni i vanredni izdaci“ u svim zakonima i provedbenim aktima (npr. ranije navedeni primjer iz Tuzlanskog kantona).

Procedure i kriteriji za dodjelu sredstava iz tekućih rezervi budžetskim korisnicima su npr. dosta detaljno propisana kod institucija BiH i u FBiH, ali je potrebno uspostaviti kontrolu i izvještavanje o namjenskom utrošku sredstava.

Kada se radi o dodjeli sredstava pojedincima, nevladinim i vjerskim organizacijama, procedure za podnošenje aplikacija gotovo da su nepostojeće. Ne objavljuju se javni pozivi pa za ova sredstva apliciraju samo oni koji raspolažu informacijama iz institucija. Jedna od preporuka revizora Ureda za reviziju BiH je bila da se objavljuju javni pozivi ukoliko se novac planira dijeliti nevladinim organizacijama.

Osim toga, od aplikanata se ne zahtijevaju programi rada ili planovi utroška sredstava. Tek neke institucije su propisale obavezu pravdanja trošenja sredstava, ali to izvještavanje je formalno. Institucije ne provjeravaju u koju svrhu je novac zaista potrošen.

Za dodjelu sredstava pojedincima, nevladinim i vjerskim organizacijama i drugim kategorijama u okviru definisanih oblasti od posebnog značaja neke od detaljnih preporuka su sljedeće:

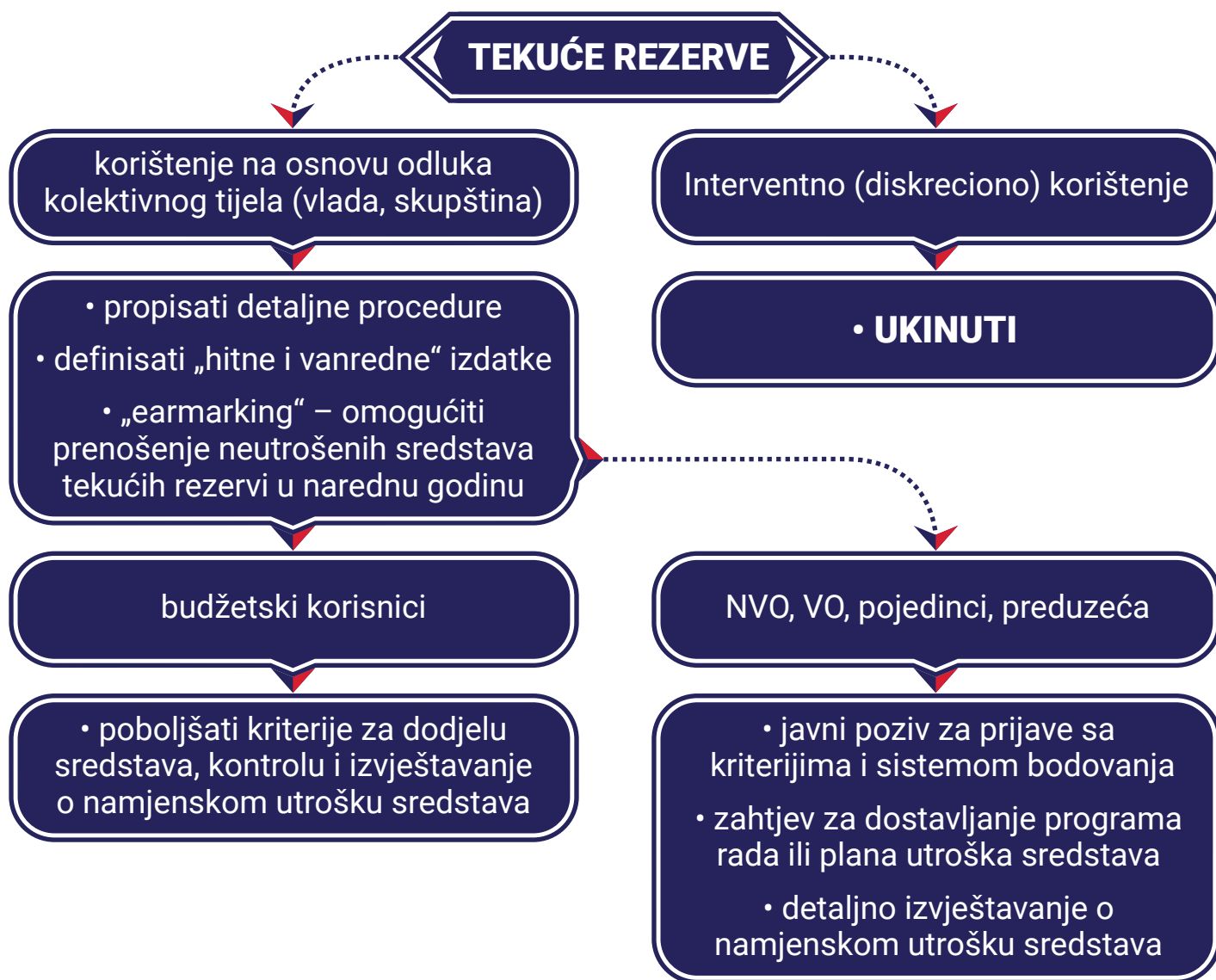
- 1. na početku procesa izvršavanja budžeta kojim su sredstva alocirana za ovu kategoriju objaviti poziv za prijave, sa kriterijima i sistemom bodovanja,*
- 2. ažurno objavljivati odluke o dodjeli sredstava i informacije o preostalom iznosu sredstava na web stranicama institucija koje donose ove odluke (praksa već postoji kod institucija BiH),*
- 3. kada se radi o podršci finansiranju organizacija i pojedinaca, prilikom apliciranja dokazati (a administracija provjeriti u prethodnim izvještajima) da sredstva nisu istom korisniku dodijeljena po istom osnovu u prethodnih pet godina i da nisu dodijeljena u redovnoj proceduri za grantove neprofitnim organizacijama (praksa o dostavljanju dokaza da sredstva za istu svrhu nisu dodijeljena od resornog ministarstva postoji u Republici Srpskoj) te*
- 4. omogućiti tzv. earmarking, odnosno prenošenje u narednu godinu neutrošenih sredstava tekućih rezervi kako bi se sredstva kasnije mogla iskoristiti za stvarne hitne i nepredviđene izdatke, kao što su sve češće elementarne nepogode.*

Na kraju, sve intervencije u cilju poboljšanja okvira za korištenje sredstava tekućih rezervi bi trebale biti temeljene na principima opravdanosti, odgovornosti i transparentnosti, uz prepoznavanje dobrih praksi kod drugih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

Obzirom da već postoje planovi za uvođenje programskog budžetiranja u institucijama BiH i oba entiteta, što podrazumijeva usvajanja budžeta po programima sa dodijeljenim finansijskim sredstvima, ciljevima programa i indikatorima učinka, bit će interesantno vidjeti kako će se mjeriti učinak za utrošak ovih sredstava. I na kraju, bilo bi naročito zanimljivo, uzimajući u obzir postojeće

inicijative u oblasti rodno-odgovornog budžetiranja, pratiti koristi od utrošenih sredstava tekućih rezervi za žene i muškarce.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE OKVIRA ZA RASPODJELU SREDSTAVA IZ TEKUĆIH REZERVE



¹ CIN-ova baza podataka sadrži sve podatke o trošenju tekućih rezervi od početka 2014. do oktobra 2019. godine, osim podataka o sredstvima koja su odobrili premijeri i ministri u Zapadnohercegovačkom i Kantonu 10.

² Zbog neusvajanja budžeta institucija BiH za 2019. godinu nisu odobrena ni sredstva za interventno korištenje budžetske rezerve.

³ Izuzetak je 2016. godina kada su ova sredstva koristili samo članovi Predsjedništva BiH.

⁴ Službene novine Federacije BiH, broj 106/14

⁵ Izdvajanja za preduzeća u 2014. godini se najvećim dijelom odnose na nabavku opreme i materijala radi saniranja posljedica poplava.

ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNU SLUŽBU, JAVNE USTANOVE I NA SAVJETNIČKE POZICIJE

| **FARUK HADŽIĆ**
januar 2021.

▶ SAŽETAK

Javna služba u Bosni i Hercegovini predstavlja sinonim za stranačka zapošljavanja. Političke stranke, koje čine većinu na različitim nivoima vlasti, upravo posebnu pažnju u svom političkom djelovanju usmjeravaju prema kontroli i upravljanju državnim službama, naročito javnim preduzećima.

Direktnom kontrolom izbora članova upravnih i nadzornih odbora te postavljanjem stranačkih direktora u javne ustanove vrši se proces kontrole i upravljanja ovim ustanovama. Stranački način upravljanja dovodi i do mogućih zloupotreba i kršenja procedura u imenovanjima kandidata za pojedine pozicije, što stvara direktnu štetu i društvu u cjelini, ali i javnim ustanovama.

U ovom dokumentu prikazani su neki od primjera zapošljavanja u državnu službu, javne ustanove i na razne savjetničke pozicije, što je potvrđeno nizom dokumentovanih slučajeva kroz razne istraživačke priče. Poseban doprinos ovog rada predstavljaju preporuke kako se ove zloupotrebe mogu smanjiti.

UVODNE NAPOMENE

Javna služba u Bosni i Hercegovini (BiH) predstavlja sinonim za stranačka zapošljavanja. Preglomazni i privilegovani javni sektor ima više funkciju zapošljavanja stranački podobnih kadrova, a trebao bi biti u funkciji razvoja ekonomije i države.

Kao rezultat stranačkog upravljanja javnim preduzećima u BiH stvoren je veliki dug. Prema izvještaju Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), državna poduzeća u Bosni i Hercegovini, kojih ima oko 550 i u kojima je 80.000 zaposlenih, duguju oko osam milijardi KM, od čega porezni dug iznosi oko 3,2 milijarde. Ovaj dug čini oko 22% iznosa BDP-a BiH. Ipak, stranačko upravljanje javnim preduzećima, što se u konačnici odražava i na zapošljavanje mimo konkursa, samo je jedan od načina djelovanja izabраних funkcionera.

Glavni cilj izrade ovog dokumenta jeste prikazati načine na koje izabrani stranački zastupnici u BiH, koji čine vladajuću većinu na različitim nivoima vlasti, kroz politički utjecaj vrše upravljanja i zapošljavanja u državnim službama, javnim ustanovama i na raznim savjetničkim mjestima te dati prijedloge, gdje god je to moguće, kako smanjiti mogućnosti zloupotreba.

U uvodnom dijelu dokumenta prikazana je metodologija istraživanja i navedeni su načini prikupljanja i obrade podataka i informacija.

U glavnom dijelu dokumenta prikazani su primjeri zapošljavanja u državnim službama, javnim ustanovama i na raznim savjetničkim pozicijama.

U dijelu Zaključci i preporuke prikazani su ključni prijedlozi za unapređenja zakonske regulative kako bi se smanjila mogućnost zloupotreba u zapošljavanju, ali i ukinule pojedine odredbe koje omogućavaju zapošljavanje savjetnika na različitim nivoima, iako ne postoji urađena evaluacija njihovog dosadašnjeg doprinosa.

Na kraju, u prilogu ovog dokumenta pripremljene su konkretne izmjene zakonske regulative u cilju smanjivanja potencijalnih zloupotreba prilikom zapošljavanja.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

U pripremi ovog dokumenta korišteni su dostupni izvori koji se odnose na dokumentovane slučajeve zloupotreba prilikom zapošljavanja radnika u javnim preduzećima ili koji su u vezi sa imenovanjima savjetnika izabraniх zastupnika.

Za analitički dio istraživanja korišteni su dostupni podaci Centra za istraživačko novinarstvo (CIN), prikupljeni na osnovu zahtjeva prema državnim i entitetskim institucijama, o visini ostvarenih naknada raznih savjetnika, kao i podaci koji su u vezi sa brojem zaposlenih radnika bez konkursa u pojedinim institucijama.

Dobiveni prikupljeni podaci su sistematizovani, prečišćeni i obrađeni u programu Microsoft Excel, dok je vizualizacija podataka urađena u programu Adobe Illustrator.

PRIMJERI ZAPOSŁJAVANJA U DRŹAVNU SLUŹBU, JAVNE USTANOVE I NA SAVJETNIČKE POZICIJE

Mehanizmi blokade koje drŹe stranke „pobjednice“ u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, obično tri etničke nacionalne stranke, daju im pravo da međusobno formiraju vlast, zasnovanu samo na podjeli pozicija i privilegija, a ne programa. Upravo te stranke pobjednice imaju ekskluzivno pravo za imenovanja direktora, upravnih i nadzornih odbora te drŹavnih i entitetskih preduzeća tako da javni resursi postaju stranački plijen za raspodjelu i imenovanje podobnih kadrova. Konkursi za direktore se formalno objavljuju, ali se unaprijed dogovaraju postavljanja stranačkih kadrova, dok za članove upravnih i nadzornih odbora ne postoje konkursi nego direktna imenovanja stranačkih osoba na sjednicama vlada, čime se javna preduzeća stavljaju pod potpunu stranačku kontrolu. Nezavisni stručnjaci i eksperti rijetko mogu na ovaj naćin biti imenovani ili konkurisati na te pozicije jer nisu stranačke osobe. Time se stranački interes stavlja ispred javnog. Na taj naćin se postavljaju stranačke osobe na ćela institucija poput poreskih uprava, granićne policije, obavještajnog i sigurnosnog sektora, što daje mogućnost liderima stranaka da u obraćunima ili prijetnjama prema svojim neistomišljenicima iz drugih stranaka koriste javne resurse preko svojih direktno postavljenih kadrova.

Kontrolom direktnih imenovanja direktora javnih preduzeća te upravnih i nadzornih odbora stranke vrše pritisak preko tih stranački postavljenih osoba za zapošljavanje svojih kadrova u javna preduzeća putem namještenih konkursa ili ćak zapošljavanje bez konkursa, čime se stvara armija glasaća. Nerijetko se putem straha radnici ucjenjuju da moraju glasati za neku stranku ukoliko Źele ostati na poslu. Pored zapošljavanja podobnih stranačkih osoba, kontrolom javnih preduzeća se upravlja i procesom javnih nabavki tako što se poslovi zakljućuju sa stranaćkim privatnim firmama, ćesto uz kršenje procedura javnih nabavki, čime se javni novac prikupljen kroz poreze „isisava“ prema stranaćkim privatnim firmama koje onda dio novca osiguranog na ovaj naćin preusmjeravaju za finansiranje stranaćkih crnih fondova ili aktivnosti stranaka. Firme koje se Źale na ovakav proces ili osobe koje imaju svoje firme, a simpatizeri su drugih stranaka, mogu očekivati zloupotrebe putem slanja poreskih ili drugih inspekcija preko stranaćki postavljenih direktora koji ćesto dobiju politićki nalog za pisanje kazni. Zbog indirektno kontrole pravosuća Źalbe sudovima imaju malu šansu da uspiju.

Zbog stalnih stranaćkih zastoja u podjelama javnih resursa, svaća među liderima stranaka te podobnog upravljanja javnim preduzećima i stranaćkim zapošljavanjem dolazi do masovnog egzodusa graćana iz BiH posljednjih godina koji odlaze u urećene zemlje ne samo zbog posla već i zbog Źivota.

Javna sluŹba u Bosni i Hercegovini predstavlja sinonim za stranaćka zapošljavanje. Mnogi se slaŹu da postoji direktna veza između ekonomske (ne)funkcionalnosti zemlje i dejtorskog urećenja drŹave. Preglomazni i privilegovani javni sektor ima više funkciju zapošljavanja stranaćki podobnih kadrova, a trebao bi biti u funkciji razvoja ekonomije i drŹave. Samo u Federaciji BiH (FBiH) imamo 11 premijera, 142 ministra, 300 pomoćnika ministara, 300 savjetnika, na stotine poslanika, na hiljade ćlanova komisija pri skupšćinama kantona ili vanbudŹetskim fondovima.

Da bi se finansirao preglomazni i nefunkcionalni javni sektor, nametnuti su visoki porezi na plaće i potrošnju koji opterećuju poslovanje slabašnog privrednog sektora. Da bi isplatio plaću radniku, privrednik u FBiH na svakih 100 KM treba platiti još 72,6 KM, a u Republici Srpskoj (RS) 57,1 KM drŹavi kroz razne poreze i doprinose iz kojih se onda samo dijelom finansira javni sektor.¹ Upravo zbog visokih poreza i doprinosa mnogi privrednici prijavljuju radnike na niŹe plaće kako bi smanjili svoje troškove poslovanja.

Poseban problem malih privrednika predstavlja stranaćka zaštićenost velikih firmi. Da bi male proizvodne firme mogle svoje proizvode plasirati kroz trgovaćke lance, moraju dati duŹu odgodu plaćanja za isporućenu robu koja obićno u praksi bude duŹa od dogovorenog perioda, nekada ćak i 180 dana. U isto vrijeme, mali privatnik mora na isporućenu robu drŹavi platiti PDV za nešto što nije ni naplatio, platiti doprinose i poreze drŹavi za radnike, kao i plaće radnicima. U slućaju kašñjenja samo jednog dana plaćanja PDV-a drŹava automatski pokreće sistem prinudne naplate koja tako iscrpljuje

privredu, a kako ne bi bilo kašnjenja u finansiranju javnog sektora. Privrednici se zbog toga zadužuju kod banaka i mikrokreditnih organizacija, često po visokoj kamatnoj stopi samo kako bi izvršili plaćanje obaveza prema državi, plaćajući za to kamatu. Kako bi se prikupio dodatni novac od privrede i građana za finansiranje javnog sektora, uvedeno je 3.400 parafiskalnih nameta.^{2 3}

Zbog korupcije, nepotizma, stranačkog zapošljavanja i previsokih poreza privredni sektor je do kraja iscrpljen, pogotovo što tokom pandemije COVID-19 nije dobio značajnu pomoć vlasti već je teret krize sam snosio. Paradoksalno, da bi dobili dio subvencije za doprinose, u FBiH su mnogi privrednici morali platiti razliku za period kada im je bio zabranjen rad.

Prikupljeni porezi i doprinosi nisu dovoljni da bi se finansirao javni sektor i tekuće obaveze. Prije pandemije COVID-19 76% svih izdataka u budžetu FBiH je planirano da se finansira kroz prikupljene poreze, a 11,8% kroz kreditno zaduženje.⁴ U RS-u se 85% svih budžetskih izdataka finansira kroz poreske prihode, a 10,7% kroz kreditno zaduženje.⁵

Koliko je bitan i važan poreski preopterećeni privatni sektor pokazuju podaci o prikupljenim doprinosima u FBiH. Zbog negativnih efekata pandemije COVID-19 i otpuštanja radnika, 243 miliona KM su bili veći izdaci za penzije od prikupljenih doprinosa. Ovaj minus su pokrili krediti Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i komercijalnih banaka koje će vraćati građani narednih godina. Upravo je pandemija COVID-19 pokazala koliko je bitan privatni sektor za funkcionisanje javnog sektora. Bez novaca koji uplaćuje privatni sektor javni sektor ne može preživjeti, osim uz podizanje kredita, odgađajući tako samo konačnu propast. Ekonomske posljedice ovakvog uređenja Bosne i Hercegovine su da jedna četvrtina ukupne državne potrošnje odlazi na plaće u javnoj upravi.⁶

Zbog stranačkog upravljanja javnim preduzećima u BiH stvoren je veliki dug u njima. Prema izvještaju MMF-a, državna poduzeća u Bosni i Hercegovini, kojih ima oko 550 i u kojima je 80.000 zaposlenih, duguju oko osam milijardi KM, od čega porezni dug iznosi oko 3,2 milijarde. Ovaj dug čini oko 22% iznosa BDP-a BiH.⁷

• Zapošljavanja savjetnika u državnu službu

Savjetnici izabranih zastupnika biraju se bez objave javnog konkursa. Prema Zakonu o državnoj službi FBiH, iako nemaju status državnih službenika, savjetnici moraju ispunjavati iste uvjete kao i kandidati za pomoćnike rukovodećih državnih službenika. Te uvjete ne precizira Zakon već posebna uredba prema kojoj je potrebno pet godina radnog iskustva. Zakonska odredba, koja kaže da je mandat savjetnika vezan za mandat izabranog zastupnika, znači da savjetnici koje stranačke osobe postavljaju u svoj kabinet prestaju to biti onog trenutka kada istekne mandat osobe koja ih je postavila. Kako navedene osobe ne bi ostale bez posla nakon isteka mandata, dešava se da se za navedene savjetnike raspišu konkursi za državne službenike, nakon čega isti budu zaposleni kao državni službenici, zalede svoj status državnog službenika i budu ponovno imenovani za savjetnika izabranog lica. Na kraju, istekom mandata vraćaju se na svoje radno mjesto državnog službenika.

CIN-ove istraživačke priče potvrđuju zapošljavanja savjetnika na mjesta državnih službenika. Sekretarijat Predsjedništva BiH pripremio je Prijedlog odluke o novoj organizaciji ove institucije koja predviđa preko 20 novih pozicija. Na konkurs se ukupno prijavilo 36 kandidata, od kojih su četverica već radila u Predsjedništvu u uredima članova Predsjedništva BiH po osnovu privremenih ugovora. Upravo oni su dobili najbolje ocjene.⁸

Na pozicije savjetnika obično se imenuju stranačke osobe. Predsjedavajuća Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine je nezakonito imenovala pet od ukupno osam svojih savjetnika. Ona je prekršila federalne propise, postavivši za savjetnike osobe koje nisu imale potrebnih pet godina radnog iskustva. Za neke od njih to je bilo prvo zaposlenje dok su ostali imali radno iskustvo od osam mjeseci do dvije godine. Većina njenih savjetnika su članovi stranaka ili rođaci i poznanici političara. Za dvije godine i dva mjeseca za plaće i naknade ovih savjetnika potrošeno je više od 306.000 KM iz federalnog budžeta.⁹

U Kantonu Sarajevo (KS) savjetničke pozicije su postojale sve do 2016. godine kada su ukinute Zakonom o državnoj službi u Kantonu Sarajevo, a kantonalni, gradski i općinski organi su imali sedam mjeseci da Zakon sprovedu u djelo. Ni gradonačelnik Sarajeva ni šest općinskih načelnika to nisu učinili. Neki od njih ne samo da su zadržali stare već su imenovali i nove savjetnike. Novinari Centra za istraživačko novinarstvo otkrivaju da je nakon ukidanja savjetničke funkcije gradonačelnika i općinske čelnike savjetovalo 20 ljudi. Na njihove plaće je od tada potrošeno najmanje pola miliona maraka.¹⁰

Tabela 1. – Broj savjetničkih pozicija u Vijeću ministara BiH

NAZIV INSTITUCIJE	KABINET MINISTRA - BROJ SAVJETNIKA	KABINET ZAMJENIKA MINISTRA - BROJ SAVJETNIKA	UKUPNO
Ministarstvo inostranih poslova	5	3	8
Ministarstvo sigurnosti	5	3	8
Ministarstvo odbrane	5	3	8
Ministarstvo finansija i trezora	5	3	8
Ministarstvo pravde	5	3	8
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	5	3	8
Ministarstvo komunikacija i prometa	5	3	8
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice	5	3	8
Ministarstvo civilnih poslova	5	3	8
UKUPNO	45	27	72

Izvor: Kreacija autora

U cilju prikaza broja savjetnika, koje direktno imenuju izabrani zastupnici na nivou BiH, pripremljena je tabela 1. Prema dostupnim podacima¹¹, u sklopu Vijeća ministara ministar ima pravo na imenovanje pet savjetnika, uključujući i šefa kabineta, dok zamjenik ministra ima pravo na imenovanje tri savjetnika. Ukupno, bez savjetnika u Kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara na državnom nivou postoje 72 savjetnika.

Na osnovu podataka iz tabele 1. te na osnovu pretpostavke da svaki savjetnik ima neto plaću od 2.000 KM mjesečno, kreirana je tabela 2. u kojoj su izračunati troškovi 72 savjetnika u Vijeću ministara tokom jednog mandata.

Tabela 2. – Troškovi plaća savjetnika u Vijeću ministara za jedan mandat

NAZIV INSTITUCIJE	KABINET MINISTRA	KABINET ZAMJENIKA MINISTRA	UKUPNO
Ministarstvo inostranih poslova	840.000 KM	504.000 KM	1.344.000 KM
Ministarstvo sigurnosti	840.000 KM	504.000 KM	1.344.000 KM
Ministarstvo odbrane	840.000 KM	504.000 KM	1.344.000 KM
Ministarstvo finansija i trezora	840.000 KM	504.000 KM	1.344.000 KM
Ministarstvo pravde	840.000 KM	504.000 KM	1.344.000 KM
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	840.000 KM	504.000 KM	1.344.000 KM
Ministarstvo komunikacija i prometa	840.000 KM	504.000 KM	1.344.000 KM
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice	840.000 KM	504.000 KM	1.344.000 KM
Ministarstvo civilnih poslova	840.000 KM	504.000 KM	1.344.000 KM
UKUPNO	7.560.000 KM	4.536.000 KM	12.096.000 KM

Izvor: Kreacija autora

Prema podacima iz tabele 2, jedan savjetnik u prosjeku košta godišnje 42.000 KM po osnovu bruto plaće. Ukoliko se ovaj broj pomnoži sa brojem savjetnika i sa četiri godine koliko traje mandat, onda se dobije podatak da 72 savjetnika u Vijeću ministara koštaju državu oko 12 miliona KM za samo jedan mandat. Sa druge strane, postavlja se pitanje opravdanosti utroška ovih sredstava na savjetnike, s obzirom da do sada nije javnosti poznata ocjena njihovog rada i doprinosa za navedeni novac.

Dodatni argument koji govori u prilog opravdanosti ukidanja funkcije savjetnika jeste činjenica da oni rade posao iz nadležnosti ministarstva koji već rade državni službenici zaposleni u navedenoj instituciji. Prema nalogu ministra/zamjenika ministra, državni službenici mogu izvršiti delegirane aktivnosti i obaveze, čime ujedno dolazi i povećanje produktivnosti navedenih državnih službenika. Također, za izvršavanje delegiranih aktivnosti i obaveza državni službenici mogu iste bolje i brže pripremiti jer su već upoznati sa radom i nadležnostima ministarstva, za razliku od vanjskih savjetnika koji često nemaju dovoljno zakonski traženog iskustva. Dokumentovani slučajevi CIN-a pokazuju da kod pojedinih izabranih zastupnika izabrani savjetnici nisu imali dovoljno radnog iskustva. U jednom od primjera čak pet od osam mogućih savjetnika nije ispunjavalo zakonski propisane obaveze, a jednom od savjetnika to je bilo prvo radno iskustvo.¹²

Kako bi se navedena oblast unaprijedila, moguće je izvršiti izmjene zakonske regulative tako da se navedene pozicije ukinu na nivou BiH i FBiH, što bi dovelo do značajnih godišnjih ušteda u izdacima za navedene pozicije.

• Stranačka imenovanja u uprave preduzeća

Vladajuće političke stranke svoju političku moć ostvaruju kontrolišući veliki broj upravnih i nadzornih odbora raznih preduzeća, agencija i direkcija kroz koje postavljaju stranačke, uglavnom podobne, kadrove za što nije bitna dokazana stručnost. Putem nadzornih i upravnih odbora stranački kadrovi mogu kontrolisati sve strateške, ekonomske i finansijske odluke u poslovanju preduzeća, kao i upravljanje procedurama javnih nabavki.

Postavljanje upravnih struktura i imenovanje njihovih članova u javnim preduzećima u BiH je regulisano setom pravila, među kojima su:

- *zakoni o javnim preduzećima u entitetima*
- *Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima u entitetima*
- *Odluka o osnivanju skupština javnih preduzeća čiji je osnivač kanton*¹³
- *Odluka o standardima i kriterijima za imenovanje na poziciju predsjednika i članova skupština kantonalnih javnih komunalnih preduzeća*¹⁴
- *Zakon o entitetskim vladama*¹⁵
- *Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine*¹⁶
- *interni dokumenti preduzeća – statuti*

Prema Zakonu o javnim preduzećima FBiH, upravu preduzeća bira nadzorni odbor većinom glasova na osnovu javnog konkursa, iz reda kandidata koji po menadžerskim znanjima i iskustvu najbolje odgovaraju izvršenju operativnih i poslovnih potreba javnog preduzeća. U upravu ne mogu biti imenovana lica koja vrše funkciju u političkim strankama. Prilikom imenovanja članova nadzornog odbora primjenjuju se odredbe Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine i odredbe Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine.¹⁷

Iako Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuje otvoreni postupak izbora kojim se vrši konačno imenovanje i ponovno imenovanje na pozicije u regularnim organima u kojima vlada, kantonalni, gradski ili općinski organi vlasti imaju pravni interes (uključujući vladine agencije i preduzeća bez obzira da li su u cjelini ili djelimično u vlasništvu vlade)¹⁸, što znači da svaki državljanin BiH ima jednaku šansu da putem konkursa bude izabran u neki nadzorni odbor javnog preduzeća, u stvarnosti se dešava da stranke kroz konkurse o izboru i imenovanja članova nadzornih odbora izaberu svoje stranačke osobe putem komisije koja ima pravo subjektivno ocijeniti kandidate.

Istraživačka priča CIN-a, rađena prema jednom od sarajevskih javnih preduzeća, pokazala je da u skupštinama sjede ljudi koje najčešće postavljaju političke stranke i na taj način kontrolišu rad preduzeća. Novinari CIN-a su razgovarali sa 28 bivših i tadašnjih članova skupština i većina njih je priznala da su u političkim strankama. Obrazovanje i radno iskustvo kandidata često nisu bili u vezi sa djelatnošću preduzeća i obavezama članova skupštine. Kroz skupštine 14 preduzeća u osam analiziranih godina prošlo je 252 ljudi. Novinari CIN-a od nadležnih ministarstava nisu dobili biografije svih kandidata. Ipak, uspjeli su prikupiti biografske podatke za njih 100. Prema tim podacima, najmanje njih 40 ne bi zadovoljilo precizne kriterije koji su važili kratko vrijeme, dok pojedini slučajevi pokazuju da su rađene zloupotrebe za izdavanje uvjerenja o posjedovanju radnog iskustva.¹⁹

U dokumentu koji je objavio MMF, gdje se vršilo ocjenjivanje učinka i nadzora preduzeća u državnom vlasništvu u BiH, prikazani su negativni aspekti poslovanja ovih preduzeća. U BiH postoji 550 preduzeća sa većinskim državnim vlasništvom u kojima je zaposleno 80.000 radnika. Prema analizi, preduzeća u državnom vlasništvu ne doprinose dovoljno privredi. U periodu od 2015. do 2017. godine ova preduzeća su u prosjeku imala povrat na kapital (ROE) -0,3% što ukazuje na to da su vladine investicije u sektor donosile negativne povrate. Posebno je naglašeno da je izbor članova upravnih i

nadzornih odbora decentralizovan i da su zahtjevi za nezavisnost slabi. Prosječna plaća u ovim preduzećima je za oko 40% viša nego u privatnom sektoru, bez obzira na nižu produktivnost radnika i profitabilnost.

Na kraju, generalni zaključak jeste da preduzeća u državnom vlasništvu imaju negativan utjecaj na makroekonomski učinak i ne doprinose dovoljno privredi zbog niske profitabilnosti, visoke finansijske poluge preduzeća te niske likvidnosti. Dug ovih preduzeća ukupno iznosi osam milijardi KM (26% BDP-a) i kroz značajne zakasnele neizmirene poreske obaveze ta preduzeća utječu na sisteme penzijskog i zdravstvenog osiguranja. Da bi uopće preživjela, gotovo polovina je nelikvidna i oslanja se na državnu podršku, kako implicitnu tako i eksplicitnu, dok čak 66 preduzeća su nagomilala gubitke u iznosu 3,2 milijarde KM čime su izbrisala vrijednost svog kapitala.²⁰

U svrhu smanjenja mogućnosti imenovanja stranačkih i podobnih članova u uprave preduzeća pripremljene su izmjene zakonske regulative u Prilogu 3 ovog dokumenta. Cilj ovih izmjena zakona jeste ukidanje odredbi kojima odgovorni javni službenik, koji može biti ministar ili drugo lice ili organ u čijoj je nadležnosti regulisani organ, može da imenuje dva člana Komisije za izbor i imenovanje članova nadzornih odbora. Ukidanjem ove mogućnosti smanjuje se mogućnost direktnog političkog utjecaja na članove Komisije kako bi izabrali preferirane kadrove.

• Konkursi u javnom sektoru i biranje sa liste uspješnih

Na konkurse za posao kod države – najpoželjnijeg poslodavca u Bosni i Hercegovini – javlja se skoro pet hiljada ljudi godišnje. Dokumentovani slučajevi Centra za istraživačko novinarstvo²¹ pokazuju da se mnoge osobe prijavljuju i po više puta na razne konkurse. Mnoge osobe imaju vrlo slična iskustva – uprkos obrazovanju i iskustvu, nijedna nije uspjela dobiti posao. U dokumentovanim slučajevima prikazane su priče osoba gdje je svaka od njih bar dvaput bila drugoplasirana, smatrajući da je bez „veze“ nemoguće proći konkursnu proceduru koju u ime institucija provodi Agencija za državnu službu (ADS).

Poseban problem predstavljaju i žalbe na izbor jer one ne pomažu neobjektivnom ocjenjivanju članova Komisije. Postojeća zakonska pravila ne dopuštaju mogućnost propitivanja odgovornosti pojedinačnih članova Komisije – zbog čega su i na koji način ocijenili kandidate.

Procedura izbora zaposlenika u institucijama BiH započinje polaganjem javnog i stručnog ispita. Nakon što ADS, koji rukovodi procedurom zapošljavanja, objavi oglas za posao u instituciji i kandidati pošalju tražene dokumente, oni koji ispunjavaju uvjete idu na testiranje znanja. Prvo se polaže javni ispit na kojem se provjerava znanje kandidata o uređenju i funkcionisanju zemlje. Svi koji znaju bar 28 odgovora od 42 postavljena pitanja javni ispit više ne moraju polagati. Nakon toga slijedi provjera stručnog znanja koju čini pismeni i usmeni dio. Na kraju testiranja kandidat može imati najviše 130 bodova.

Najveći problem prilikom izbora zaposlenika u institucijama BiH predstavlja diskreciono pravo izbora kandidata sa liste uspješnih kandidata, kako je to precizirano članom 28. Zakona o državnoj službi BiH.²² Upravo ova odredba omogućava Komisiji da izabere nekog kandidata sa liste, iako je imao manje bodova od prvoplasiranog.

Zapošljavanje u FBiH je regulisano članom 31. Zakona o državnoj službi Federacije BiH, gdje je navedeno da konačnu odluku o postavljanju državnog službenika donosi rukovodilac organa državne službe koji postavlja kandidata (uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu FBiH) s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs. Kao i za nivo BiH, rukovodilac ima diskreciono pravo da odabere jednog od kandidata sa liste, ali pritom nije obavezan odabrati kandidata koji je ostvario najveći broj bodova na ispitu općeg znanja ili stručnom ispitu niti obrazlagati svoju odluku, čime se dovodi u pitanje proces selekcije.

U Republici Srpskoj proces selekcije i izbora kandidata nije u cijelosti regulisan Zakonom o državnim službenicima RS-a nego je bliže određen Pravilnikom o jedinstvenim pravilima i proceduri javne

konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika. Ovim pravilnikom propisano je da Komisija sačinjava listu uspješnih kandidata nakon utvrđivanja konačnih rezultata javne konkurencije te istu sa kompletnom dokumentacijom dostavlja Agenciji za državnu upravu. Ukoliko Agencija po prijemu kompletne dokumentacije ocijeni da je Komisija postupila u skladu sa odredbama Pravilnika, potvrđuje listu uspješnih kandidata i sačinjava prijedlog za zapošljavanje i postavljenje najuspješnijeg kandidata sa liste.²³

Navedeni slučajevi pokazuju da proces izbora državnih službenika nije transparentan.

• Zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH

Zaposlenost u javnim preduzećima u BiH predstavlja oko četvrtinu ukupne zaposlenosti u javnom sektoru i 11% ukupne zaposlenosti u BiH. Prosječna mjesečna bruto plaća u javnim preduzećima je iznosila 1.475 KM. Poređenja radi, 1.056 KM je iznosila prosječna bruto plaća u BiH. Iako su zaposlenici u javnim preduzećima imali oko 28% veću bruto plaću u odnosu na prosjek u BiH, procjena prosječnog prihoda po radniku, ako ga uzmemo kao pokazatelj produktivnosti, bila je za 8% niža nego u privatnom sektoru.²⁴

Kontrola političkih stranaka nad upravljanjem javnih preduzeća bitna je i sa aspekta zapošljavanja njihovih kadrova. Direktnu štetu zbog toga imaju mnogi segmenti u društvu: građani - koji dobivaju lošiju uslugu kao direktnu posljedicu zapošljavanja manje stručnih osoba na pojedine pozicije, sama preduzeća - jer dolazi do zapošljavanja viška radnika čime preduzeće ostvaruje gubitke, manju efikasnost u poslovanju i povećanje troškova, ali i država koja, u konačnici, u slučaju pojave gubitaka kroz subvencije usmjerava preduzeću prikupljeni poreski novac građana umjesto da ulaže u druge i korisnije projekte.

U više dokumentovanih slučajeva CIN je uspio pokazati način zapošljavanja u javnim preduzećima. Slučajevi uključuju zapošljavanje djece uposlenika, odricanja od otpremnine kako bi se dijete te osobe zaposlilo u istom preduzeću ili zapošljavanje stranački podobnih kadrova.

Primjer preduzeća „HT Eronet“ pokazuje da je preko roditelja tokom 2014. i 2015. godine zaposleno nekoliko osoba. Uz dogovor sa Upravom svi su dobili stalni posao nakon što su njihovi roditelji otišli iz preduzeća i odrekli se otpremnine. Federalno ministarstvo prometa i komunikacija im je za to dalo saglasnost. Slično je i u „BH Telecomu“ - zapošljavanje djece radnika nije bilo strano i potvrđeno je da su bez konkursa zapošljavali članove porodica umrlih radnika. U ovo preduzeće je za četiri i po godine konkursnom procedurom došlo 70 osoba, od ukupno 336 primljenih. Prema dosadašnjem zakonu, javna preduzeća nisu bila obavezna objavljivati konkurse za prijem novih radnika. To je izmijenjeno u novembru 2018. godine kroz Izmjene zakona o radu u FBiH gdje se to na kraju izričito propisuje. Ured za reviziju institucija FBiH je u svojim izvještajima smatrao da Vlada FBiH godinama nije uspijevala uspostaviti transparentno zapošljavanje u javnim preduzećima.²⁵

Ured za reviziju institucija FBiH je 2018. godine u reviziji učinka „Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH“ konstatovao da su za tri godine u devet javnih preduzeća zaposlena 2.282 nova radnika, od čega je 1.674 primljeno bez konkursa.²⁶ Ogromne finansijske štete se stvaraju zapošljavanjem suvišnog kadra koji znatno opterećuje finansijsku održivost javnih preduzeća i predstavljaju dugoročnu opasnost po budžete raznih nivoa vlasti.

• Zapošljavanje radnika bez konkursa ili koji su već zaposleni na određeno

Politička kontrola i utjecaj na rad javnih preduzeća omogućava direktno postavljenim rukovodiocima da zapošljavaju radnike na određeno vrijeme pa se za njih kasnije raspisuju konkursi za stalni radni odnos ili čak zapošljavaju mimo procedura - bez konkursa.

Dokumentovani slučajevi CIN-a pokazuju da je u JU „Dom zdravlja Kantona Sarajevo“ od 2007. do 2010. godine zaposleno skoro 600 radnika mimo procedura. Među zaposlenim je bilo i rodbine članova

Upravnog odbora ove ustanove te djeca dugogodišnjih uposlenika. Prema izjavama uposlenika ili članova njihovih porodica, zaposlenje su dobili na osnovu molbe, iako je u ovom periodu na snazi bio Zaključak Vlade KS-a prema kojem je za svako novo zapošljavanje bila potrebna saglasnost Kantonalnog ministarstva zdravstva. Postupak zapošljavanja je tekao ovim redom: kandidat bi dostavio molbu direktoru nakon čega se obavljao razgovor sa njim, a potom bi odlazio u Kadrovsku službu po informaciju o svom radnom mjestu. Kandidat prvo potpiše ugovor na određeno vrijeme, a nakon nekog vremena i ugovor za stalno. Čitav postupak od predaje molbe do potpisivanja ugovora bi trajao svega nekoliko dana.²⁷

U drugom dokumentovanom slučaju CIN-a, na osnovu podataka iz 33 državne institucije - ministarstava, direkcija i agencija – zabilježeno je da je u pet godina najmanje 260 osoba već radilo na pozicijama za koje je konkurs raspisan naknadno. One su prije raspisivanja konkursa već radile na tim radnim mjestima po osnovu ugovora o djelu ili ugovora na određeno. Novinari CIN-a su na 54 adrese državnih institucija poslali zahtjeve za slobodan pristup informacijama, tražeći imena i prezimena državnih službenika i zaposlenika te vrstu ugovora koju su imali u periodu od 2006. do 2011. godine s ciljem da se na osnovu vrste i datuma sklapanja ugovora dobije slika o tome koliko je državnih službenika i zaposlenika imalo privremene ugovore prije raspisivanja javnih konkursa koji su im omogućili da dobiju stalno zaposlenje.²⁸

Pojedini slučajevi pokazuju da su se za pojedine pozicije raspisane putem javnih konkursa unaprijed znala imena osoba koje će biti primljene. Na jedan od takvih konkursa u Ministarstvu finansija i trezora se javilo oko 200 kandidata, ali je ADS o izlasku na polaganje pismenog dijela stručnog ispita 15. septembra 2011. godine propustio obavijestiti 125 kandidata. Zbog toga su oni prvi dio ispita polagali 20 dana kasnije. Na kraju, posao su dobila četiri kandidata za koje se unaprijed znalo da će biti primljeni, a peta je bila neuspješna već u prvom dijelu ispita pa na ovo radno mjesto u Ministarstvu finansija i trezora BiH niko nije primljen.²⁹

Istraživačka priča CIN-a koja je u vezi sa objavljenim konkursom u Ministarstvu pravde BiH je pokazala da su nakon pismenog dijela ispita dvojica kandidata osvojila maksimalnih 100 bodova. CIN je otkrio da su obojica već tada radila u Ministarstvu pravde BiH i imala ugovor o radu na godinu dana koji je isticao dva mjeseca nakon što je raspisan konkurs. Na poziv Ministarstvu i zahtjeve da se razgovara sa jednim od njih dvojice stigao je odgovor da su na odmoru.³⁰

Država ima ogromne finansijske gubitke zbog viška zaposlenih koji se zapošljavaju na ovakav način. U svrhu prikaza ekonomskih učinaka zapošljavanja radnika u državnu službu napravljena je Tabela 1. U ovoj tabeli prikazano je ukupno pet različitih scenarija i procijenjeno da je godišnji bruto izdatak po jednom radniku 30.000 KM, što predstavlja mjesečni bruto iznos od 2.500 KM, sa uključenim izdacima za topli obrok i prevoz. Prema ovom prikazu, 100 radnika viška, koji su pod sumnjivim okolnostima primljeni u državnu službu, godišnje košta tri miliona KM što je prikazano scenarijem A. U slučaju da je broj radnika 500, kao što je prikazano u scenariju C, onda taj broj viška zaposlenih radnika košta godišnje 15 miliona KM. U scenariju E, pod pretpostavkom da je zaposleno 5.000 radnika pod sumnjivim okolnostima - mimo procedura ili da je u pitanju višak radnika za kojim nema potrebe, njihovo finansiranje državu košta čak 150 miliona KM godišnje. Detalji su prikazani u tabeli 3.

Tabela 3. – Scenariji ukupnih godišnjih izdataka za višak zaposlenih u državnoj službi

SCENARIO	BROJ RADNIKA	GODIŠNJI IZDATAK PO RADNIKU	UKUPNI GODIŠNJI IZDACI
A	100	30.000 KM	3.000.000 KM
B	250	30.000 KM	7.500.000 KM
C	500	30.000 KM	15.000.000 KM
D	1.000	30.000 KM	30.000.000 KM
E	5.000	30.000 KM	150.000.000 KM

Izvor: Kreacija autora

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- Kao jedna od posljedica stranačkog upravljanja javnim preduzećima u BiH jeste stvaranje velikog duga u njima. Prema izvještaju MMF-a, državna poduzeća u Bosni i Hercegovini, kojih ima oko 550 i u kojima je 80.000 zaposlenih, duguju oko osam milijardi KM od čega porezni dug iznosi oko 3,2 milijarde. Ovaj dug čini oko 22% iznosa BDP-a BiH.
- Na pozicije savjetnika obično se imenuju stranačke osobe. Istraživačke priče CIN-a potvrđuju zapošljavanja savjetnika na mjesta državnih službenika nakon što su po osnovu privremenih ugovora zaposleni u te institucije.
- Jedan savjetnik na nivou BiH državu u prosjeku košta godišnje 42.000 KM po osnovu bruto plaće, što znači da 72 savjetnika u Vijeću ministara koštaju državu oko 12 miliona KM za samo jedan mandat. Sa druge strane, postavlja se pitanje opravdanosti utroška ovih sredstava na savjetnike, s obzirom da do sada nije javnosti poznata ocjena njihovog rada i doprinosa za navedeni novac.
- Postavljanja upravnih struktura i imenovanje njihovih članova u javnim preduzećima u BiH je regulisano setom pravila. Istraživačke priče otkrile su da postoje šeme više stotina stranačkih imenovanja u nadzorne i upravne odbore raznih agencija, zavoda i javnih preduzeća gdje se kao osnivač pojavljuje Vlada FBiH.
- Najveći problem prilikom izbora zaposlenika u institucijama BiH predstavlja diskreciono pravo izbora kandidata sa liste uspješnih kandidata. Upravo ova odredba omogućava Komisiji da izabere nekog kandidata sa liste iako je imao manje bodova od prvoplasiranog, čime dolazi do zloupotrebe procesa izbora kandidata.
- Zapošljavanje u javnim preduzećima bez konkursa je postala česta pojava. U dokumentovanim slučajevima konstatovano je da su za tri godine u devet javnih preduzeća zaposlena 2.282 nova radnika od čega su 1.674 primljena bez konkursa.
- Dokumentovani slučajevi CIN-a, prikupljeni na osnovu podataka iz 33 državne institucije - ministarstava, direkcija i agencija - pokazuju da je u pet godina najmanje 260 osoba već radilo na pozicijama za koje je konkurs raspisan naknadno.
- U svrhu unapređenja procesa izbora kandidata u državnu službu potrebno je izmijeniti odredbe koje daju mogućnost izbora sa liste uspješnih kandidata, a ne najboljeg.

-
- ¹ <https://mojporez.ba/>
- ² <http://www.fmf.gov.ba/v2/stranica.php?idstranica=186&idmeni=31>
- ³ <https://lat.rtrs.tv/program/tekst.php?id=3443>
- ⁴ <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/budzet/2019.php>
- ⁵ <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/bud%C5%BEet/bud%C5%BEet-republike-srpske-za-2019-godinu>
- ⁶ https://ecfr.eu/publication/how-europe-and-the-us-can-take-bosnia-beyond-dayton-25-years-later/?fbclid=IwAR1Mn_1RouDiGR_iiMf1kebPk1Pwd-ItTrSkYVInvKkvmM3UaGAPfNagkNk#How_state_capture_affects_Bosnia%E2%80%99s_economic_and_demographic_decline
- ⁷ <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/09/20/State-Owned-Enterprises-in-Bosnia-and-Herzegovina-Assessing-Performance-and-Oversight-48621>
- ⁸ <https://www.cin.ba/posao-u-predsjednistvu-bih-konkurs-bez-iznenadenja/>
- ⁹ <https://www.cin.ba/bradara-i-osam-savjetnika/>
- ¹⁰ <https://www.cin.ba/sarajevski-savjetnici-vazniji-od-zakona/>
- ¹¹ https://www.mft.gov.ba/hrv/images/stories/ministarstvo/obrazac_pravilnik_hr.pdf
- ¹² <https://www.cin.ba/en/bradara-i-osam-savjetnika/>
- ¹³ „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 25/09, 22/11, 1/13 i 21/14
- ¹⁴ „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 30/09, 21/10, 27/11, 7/13 i 29/15
- ¹⁵ „Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06
- ¹⁶ „Službene novine Federacije BiH“, br. 20/16, 3/17, 9/17, 69/17 i 96/17) – u slučajevima donošenja Odluke o davanju prethodne saglasnosti nadzornim odborima za razrješenje/imenovanje članova uprave preduzeća
- ¹⁷ <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2005/zakoni/2bos.htm>
- ¹⁸ <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2003/zakoni/44bos.htm>
- ¹⁹ <https://revival.cin.ba/upravljanje-javnim-preduzecima-stranka-prije-struke/>
- ²⁰ <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi6utHxqPHtAhUNxosKHfWvBaIQFjACegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.imf.org%2F~%2Fmedia%2FFiles%2FPublications%2FWP%2F2019%2FBosnian%2FWPIBA2019201.ashx&usg=AOvVaw2l3EjPek0SmDGVKjRwjtV>
- ²¹ <https://www.cin.ba/vjecito-drugi/>
- ²² http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=117&catid=36&Itemid=88
- ²³ <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/12/Zapo%C5%A1ljavanje-u-organima-javne-uprave-sa-posebnim-osvrom-na-primjenu-zakonskih-principa.pdf>
- ²⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/09/20/State-Owned-Enterprises-in-Bosnia-and-Herzegovina-Assessing-Performance-and-Oversight-48621>
- ²⁵ <https://www.cin.ba/porodici-posao-u-javnom-preduzecu/>
- ²⁶ <https://www.cin.ba/posao-u-javnom-sektoru-samo-preko-konkursa/>
- ²⁷ <https://www.cin.ba/zaposljavanje-u-domu-zdravlja-poznanici-na-molbu-ostali-na-cekanje/>
- ²⁸ <https://www.cin.ba/od-ugovora-o-djelu-do-ugovora-na-neodredeno/>
- ²⁹ <https://www.cin.ba/konkursi-za-provjerene-sluzbenike/>
- ³⁰ <https://www.cin.ba/vjecito-drugi/>



Tel.: +387 33 560 040

Fax: +387 33 560 045

E-mail: info@cin.ba

www.cin.ba

Gabriele Moreno Locatelli 11

71000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina