



JAVNA PREDUZEĆA U IZBORNOJ RAČUNICI

Autorka:
Milena Gvozdenović



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



JAVNA PREDUZEĆA U IZBORNOJ RAČUNICI

Autorka:

Milena Gvozdenović

Podgorica, jun 2026.

SADRŽAJ



Javna preduzeća u izbornoj računici	4
Preduzeća u zoni posebnih pravila	6
Zaobilaženje javnih oglasa u zapošljavanju	9
Kako su preduzeća zapošljavala u 2025.	10
Ko krije detalje o zapošljavanju?	12

Javna preduzeća u izbornoj računici

Javna preduzeća u Crnoj Gori već decenijama zauzimaju centralno mjesto u raspodjeli političkog uticaja i kontrole nad javnim resursima. Politička kontrola nad imenovanjem odbora direktora i izvršnih direktora omogućava političkim partijama da posredno utiču i na zapošljavanje, te da upravo na tim osnovama jačaju svoju političku podršku. U odnosu na pravila i procedure zapošljavanja koja važe za javnu upravu, proces zapošljavanja u javnim preduzećima je znatno „labaviji“ i time još više podložan zloupotrebama.

Promjena vlasti 2020. godine nije dovela do očekivane profesionalizacije i depolitizacije preduzeća, već samo do preraspodjele uticaja među partijama.

Iako je, u javnosti dostupnoj verziji koalicionog sporazuma iz 2023. jasno naglašeno da će se kadrovska politika zasnivati na otvorenosti, meritokratiji i jednakim šansama, uz fokus na stručnost i lični integritet kandidata, kao i na transparentnim konkursima¹, u praksi važe bitno drugačija pravila. Ovo posebno kada je riječ o menadžmentu privrednih društava u većinskom vlasništvu države, gdje je prema sporazumu izbor trebalo da se vrši kroz javne i transparentne procedure, a u stvarnosti proces liči na već uhodani, partitokratski način upravljanja.

Između ostalog, javnost je imala priliku da čuje kako je “Željeznički prevoz pripao Milanu Kneževiću” i da je on “već tamo odredio nekoga”², ali i druga, javna svjedočanstva o tome na kojima je poslovima u CEDIS-u, EPCG-u i brojnim drugim preduzećima i javnoj upravi zaposlena rodbina najviših državnih i lokalnih funkcionera.³ O nastavku dugogodišnje prakse zapošljavanja mimo uslova propisanih zakonom, ukazivala je i DRI u više svojih izvještaja. Na primjer, i to kako je oko 80% radnika kompanije Solar gradnja, u vlasništvu EPCG, dobilo u 2024. godini suprotno zakonu ugovore na neodređeno vrijeme.⁴

Preduzeća bi, u skladu s ekonomskom logikom, trebalo da planiraju i zapošljavaju radnike prema stvarnim potrebama poslovanja. Međutim, primjeri masovnog zapošljavanja, za koje je teško pronaći uvjerljivo ekonomsko opravdanje, ostavljaju utisak da princip „jedan zaposleni – četiri glasa“ i dalje ima značajnu ulogu.

¹ Ne.V, “Ovo je tekst finalnog sporazuma o formiranju nove vlasti”, *Vijesti*, 19.10.2023. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/678206/ovo-je-tekst-finalnog-sporazuma-o-formiranju-nove-vlasti>

² Nikola Milosavić Aleksić, “TV Vijesti objavila snimak: Mandić priznao da su on i Knežević dobili da kadriraju u željezničkim preduzećima”, *Vijesti*, 06.04.2024. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/tv/emisije/701591/tv-vijesti-objavila-snimak-mandic-priznao-da-su-on-i-knezevic-dobili-da-kadriraju-u-zeljeznickim-preduzecima>

³ Dokumentarno-istraživački film Nikole Milosavića Aleksića, META: DRŽAVA ROĐAKA, TV *Vijesti*. Dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=nOVFo_bRpaA&t=2541s.

⁴ Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja DOO „EPCG – Solar gradnja” Nikšić za 2024. godinu. Dostupno na: <https://www.dri.co.me/aktuelnost/dri-negativno-misljenje-na-godisnji-finansijski-izvjestaj-i-negativno-misljenje-na-reviziju-pravilnosti-doo-epcg-solar-gradnja-niksic-za-2024-godinu>

Preciznih podataka o ukupnom broju zaposlenih u privrednim društvima na centralnom i lokalnom nivou – nema. Međutim, po podacima Ministarstva finansija, broj zaposlenih u privrednim društvima u vlasništvu države je u periodu 2020–2024. godine uvećan za 29.3%, odnosno 3,147 lica. U 2024. godini privredna društva su, po istim podacima, zapošljavala 13.895 lica, ali nema podataka po osnovu kojih ugovora.⁵

S druge strane, Ministarstvo energetike i rudarstva ukazuje da je u 10 energetske kompanije bilo zaposleno 5.077 lica ili oko trećine ukupnog broja svih zaposlenih u državnim privrednim društvima u Crnoj Gori, u 2024. godini.⁶

Kada je riječ samo o EPCG grupi⁷, broj zaposlenih je za pet godina (2020–2024), uvećan za 46,7% ili 1490 ljudi. Ministarstvo energetike ukazuje da je povećanje broja zaposlenih naročito došlo do izražaja u privrednim društvima osnovanim u posljednjih nekoliko godina, koja su i najveći gubitaši u EPCG grupi – EPCG Solar gradnja i EPCG Željezara Nikšić.

Ovdje se otvara objektivno pitanje uticaja troškova zarada na finansijsko poslovanje preduzeća. Ministarstvo finansija navodi da čak jedna trećina privrednih društava i dalje pripada kategoriji onih koja negativno posluju.

Takođe, Ministarstvo finansija ističe da su troškovi radne snage značajni u pojedinim preduzećima, ali i to da su pojedini bili “primorani da povećaju zarade stručnom kadru” kako bi preduprijedili rizik od odlaska u konkurentske firme. Ipak, ministarstvo ne daje detalje o tome koliki udio u ukupnim rashodima javnih preduzeća imaju upravo troškovi radne snage. Po ocjeni Ministarstva energetike i rudarstva, na primjer, razlog ogromnih gubitaka EPCG Solar gradnje je postojanje visokih troškova poslovanja, naročito troškova zarada zbog ogromnog povećanja broja zaposlenih iz godine u godinu.⁸

No, umjesto da negativno finansijsko poslovanje preduzeća bude dodatni impuls za neophodne reforme, Skupština Crne Gore je posljednjim izmjenama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru odlučila da gubitake oslobodi i formalne obaveze smanjenja fonda zarada zbog rezultata poslovanja.

⁵ Ministarstvo finansija, Agregatna analiza finansijskog poslovanja sektora državnih preduzeća za 2024. godinu sa Izjavom o fiskalnim rizicima.

⁶ Ministarstvo energetike i rudarstva, Analiza poslovanja energetskih subjekata u većinskom vlasništvu države za period 2019–2024.

⁷ Grupa Elektroprivrede Crne Gore, koju čine Elektroprivreda Crne Gore – matično društvo sa privrednim društvima čiji je većinski vlasnik: Crnogorski elektrodistributivni sistem d.o.o., Podgorica, Rudnik Uglja AD Pljevlja, EPCG d.o.o. Beograd, Zeta energy d.o.o. Danilovgrad, EPCG–Solar–Gradnja d.o.o. Nikšić i EPCG– Željezara – Nikšić d.o.o.

⁸ Ministarstvo energetike i rudarstva, Analiza poslovanja energetskih subjekata u većinskom vlasništvu države za period 2019–2024.

Preduzeća u zoni posebnih pravila

Javna preduzeća su bila izuzeta od primjene nekih zakonskih i drugih pravila u oblasti zapošljavanja, pa su ograničenja koja su važila za ostatak javnog sektora izostajala u njihovom slučaju.

Javna preduzeća nijesu bila obuhvaćena strategijama reforme javne uprave, dok je Plan optimizacije javne uprave 2018–2020 uključio samo preduzeća u vlasništvu opština, dok su preduzeća u vlasništvu države izostavljena uz obrazloženje da pokazuju trend privatizacije i time potencijalno izlaze iz javnog sektora.⁹

No, ovaj proces svakako nije dao efekta, pa umjesto planiranog smanjenja broj zaposlenih je zapravo povećan. Takav ishod, zapravo, nije bilo teško predvidjeti, naročito u godinama koje su prethodile parlamentarnim izborima, kada je bilo nerealno očekivati da država sprovede mjere koje bi mogle negativno uticati na podršku vladajućih partija.

U tom periodu, privredna društva su se istakla u zapošljavanju bez potrebnih saglasnosti, pri čemu saglasnost za nova zapošljavanja nijesu tražila ni ona društva koja su bila na to obavezana reprogramom poreskog duga.

Osim toga, ispostavilo se i da u okviru ovog procesa ne možemo doći do pouzdanog i konačnog broja ljudi koja zapošljavaju preduzeća u vlasništvu opština.

O tome koliko su preduzeća bila važna "podrška" za uspjeh partija na izborima pokazuje i to što su izmjenama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, od početka 2020. godine ona izuzeta od zabrane zapošljavanja i angažovanja lica u toku predizborne kampanje. Dakle, dok su svi državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove i državni fondovi mogli samo izuzetno zaposliti lica na određeno vrijeme, uz obavezu dostavljanja odluka o zapošljavanju Agenciji za sprečavanje korupcije, privredna društva nijesu morala da polažu za to račun.

Tek usvajanjem novog zakona u julu 2025. godine ograničenje zapošljavanja se proširuje na privredna društva u vlasništvu države i opština. No, kako je izmjenama zakona istovremeno brisana obaveza dostavljanja i objavljivanja odluka o zapošljavanju, ostaje da se vidi na koji način će Agencija za sprečavanje korupcije raditi kontrolu zapošljavanja u predizbornoj kampanji. Takođe,

⁹ Ana Komatina, "Nastavljeno nekontrolisano zapošljavanje: Kad partije krenu, malo je stolica", *Vijesti*, 11.03.2018. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/nasa-uprava/39867/nastavljeno-nekontrolisano-zaposljavanje-kad-partije-krenu-malo-je-stolica>

iz podataka na koje smo ukazali u ovom dokumentu, vidi se da je ovo ograničenje došlo nakon što su se sumnjiva masovna zapošljavanja već dogodila.

Režim koji važi za zapošljavanja u privrednim društvima u praksi međutim olakšava sprovođenje partijske strategije „sigurnog glasa“.

Na zapošljavanja u privrednim društvima primjenjuju se opšti propisi o radu i interna akta.

Po Zakonu o radu, sistem zapošljavanja u privrednim društvima se zasniva na fleksibilnom modelu koji kombinuje minimalne formalne obaveze sa širokom diskrecijom poslodavca. Slabosti uključuju nedostatak standardizovanih kriterijuma selekcije, fakultativnu provjeru kompetencija kandidata i visok stepen diskrecionog prava poslodavca u donošenju odluke. Zakonom je propisana obaveza javnog oglašavanja radnog mjesta putem Zavoda za zapošljavanje, pri čemu oglas mora najmanje trajati svega tri dana. Zakon, međutim, definiše i izuzetke, a između ostalog propisuje i sporazume o preuzimanju zaposlenih i transformacije radnog odnosa sa određenog na neodređeno vrijeme. Ovo u praksi partijama pravi ogroman manevarski prostor za zapošljavanje na osnovu političkih i drugih povezanih, neformalnih uticaja.

Zakon o radu ne sadrži jasnu odredbu da se izvršni direktor privrednog društva imenuje na osnovu javnog oglašavanja, već se ta obaveza može posredno izvesti iz obaveze poslodavca da javno oglasi slobodno radno mjesto.

Zakon o privrednim društvima propisuje samo opšte uslove koje direktor i član odbora direktora treba da ispunjavaju. Zakon, međutim, ne propisuje posebna pravila i kriterijume za rangiranje kandidata, već se to prepušta statutu i drugim aktima privrednog društva.

Tek novi Zakon o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države, koji je usvojen 15. juna ove godine, jasno propisuje da se direktor i članovi organa upravljanja imenuju putem javnog konkursa. Takođe, propisuje i posebne uslove koje moraju ispunjavati članovi organa upravljanja, no sama ta rješenja nijesu garancija da će politički uticaj na proces imenovanja biti suštinski ograničen. Stvarni efekti ovog zakona moći će se sagledati tek nakon njegove pune primjene i prvih imenovanja sprovedenih u skladu sa novim zakonskim rješenjima. Imajući u vidu da privredna društva imaju rok od 12 mjeseci da usklade svoju organizaciju i poslovanje, nije realno očekivati neke značajnije rezultate u njegovoj primjeni do sljedećih izbora.

Iako sama obaveza sprovođenja javnog konkursa ne mora nužno dovesti do depolitizacije imenovanja direktora, zabrinjavaju primjeri iz dosadašnje prakse u kojima su se ove procedure zaobilazile ili tek formalno sprovodile bez stvarne konkurencije i transparentnosti.

Na čelo privrednih društava nerijetko su i imenovani visoki partijski funkcioneri, bez obzira na njihovo relevantno obrazovanje i iskustvo u djelatnosti društva i oblasti upravljanja.

Ozbiljne nedostatke i slabosti u praksi bilježili smo i u slučaju imenovanja članova odbora direktora privrednih društava. Ranije analize CDT-a su pokazivale da u značajnom broju slučajeva, imenovane osobe nijesu imale odgovarajuće stručno i radno iskustvo odnosno kompetencije relevantne za funkcije koje obavljaju. Štaviše, imali smo primjere osoba bez adekvatnog radnog iskustva – uključujući pojedince bez dana radnog iskustva ili sa iskustvom u pomoćnim i sezonskim poslovima – koji su imenovani u odbore direktora preduzeća sa milionskim prihodima. Karakterističan je i slučaj imenovanja “dipl.ing.”, a u stvarnosti – studenta u odboru preduzeća PROCON.¹⁰

Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru bilo je predviđeno da preduzeća koja posluju sa gubitkom moraju smanjivati fond zarada. Međutim, ova odredba se u praksi uglavnom nije primjenjivala, a u pojedinim slučajevima fond zarada je čak i rastao. No, umjesto da se obezbijedi dosljedna primjena zakona i uvedu jasne i odvrćajuće sankcije za nepoštovanje ove obaveze, Skupština Crne Gore je u ovoj godini odlučila da ukine tu odredbu, pa se sada i formalno zarade u ovim preduzećima ne povezuju sa njihovim poslovnim rezultatima. Uz to, zakon se ne primjenjuje na privredna društva koja ostvaruju dobit u poslovanju i “uredno izmiruju sve svoje obaveze”. Time se omogućava da se kroz zapošljavanje i povećanje zarada nastavi političko nagrađivanje i održavanje partijskog uticaja, bez obzira na stvarne ekonomske rezultate preduzeća.

Sve navedeno ukazuje da su javna preduzeća godinama prepuštena autonomiji volje političkih partija.

¹⁰ 68. sjednica Vlade Crne Gore, 3. oktobar 2023. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/saopstenje-sa-68-sjednice-vlade-crne-gore>

Zaobilaženje javnih oglasa u zapošljavanju

Iako zakon predviđa fleksibilne uslove zapošljavanja u privrednim društvima, praksa pokazuje da se često ne poštuje ni taj zakonski minimum.

DRI u svojim izvještajima o reviziji ukazuje na brojne nepravilnosti, kojima je najčešće zajedničko zapošljavanje bez javnog oglašavanja. No, i kada je raspisan javni konkurs, koji mora da traje najmanje tri dana, događalo se da u ta tri dana spadaju neradni dani – odnosno dani vikenda ili dani državnih i drugih praznika čime se zainteresovanim kandidatima ograničava mogućnost prikupljanja obavezne dokumentacije.¹¹

Posebno se izdvaja praksa popunjavanja radnih mjesta putem sporazuma o preuzimanju zaposlenih, koja je u praksi i otvarala višestruka tumačenja različitih institucija, da bi se tek izmjenama zakona od kraja prošle godine preciziralo da je to moguće samo između poslodavaca za zaposlene u javnom sektoru.

Dodatno pitanje je transformacija ugovora o radu zaključenog na određeno vrijeme u ugovor na neodređeno vrijeme, u kontekstu i moguće zloupotrebe odredbe prema kojoj se radni odnos smatra zasnovanim na neodređeno vrijeme ukoliko zaposleni, nakon isteka roka na koji je zaključio ugovor na određeno vrijeme, nastavi da radi kod poslodavca.

U praksi se kao problematična pokazala i primjena instituta koji su po svojoj prirodi namijenjeni obavljanju specifičnih poslova ili privremenom angažovanju radne snage. Ugovori o djelu su često imali za predmet sistematizovane poslove, dok su se sa agencijama za privremeno ustupanje zaposlenih često zaključivali sporazumi o preuzimanju zaposlenih, čime se izbjegavala obaveza javnog oglašavanja slobodnog radnog mjesta.

¹¹ Prilog emtiovan na RTCG, 13.04.2026. Dostupan [ovdje](#).

Kako su preduzeća zapošljavala u 2025.

CDT je tražio od 174 privrednih društava podatke o zapošljavanju u 2025. godini. Na zahtjeve za SPI odgovorilo nam je njih 133.

Po dostavljenim podacima, u 88 privrednih društava u toku 2025. godine zaposleno je 1248 lica, od čega na određeno vrijeme 750 lica, a na neodređeno vrijeme njih 360; U odnosu na preostala 138 lica koja su u 2025. godini zaposlena u Putevima Podgorica, nije nam precizirana informacija o tome da li je riječ o zaposlenju na određeno ili neodređeno vrijeme.

Najveći broj je zapošljen u privrednim društvima: Putevi DOO Podgorica – 138, Komunalno Kotor DOO Kotor – 87, Komunalno DOO Budva – 83, EPCG – 77, Luka bar AD – 65, Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica – 64, Javno komunalno preduzeće DOO Zeta – 61, HTP Ulcinjska rivijera AD Ulcinj – 55...

Po dostavljenim podacima, najviše zaposlenih na neodređeno vrijeme u 2025. je u Komunalno DOO Budva – 83 i Komunalno DOO Kotor – 33, dok na određeno vrijeme u EPCG – 70 i Željezničkoj infrastrukturi – 64.

Ukupno 45 privrednih društava nas je obavijestilo da nijesu zapošljavali na određeno ili neodređeno vrijeme tokom 2025. godine.

Nema podataka o broju zaposlenja u 2025. za preostalo 41 privredno društvo jer nam nijesu odgovorili na zahtjev za SPI. Iako nam je CEDIS poslao obavještenje o produženju roka za odgovor na zahtjev za SPI, podaci nam ipak nijesu dostavljeni.

U privrednim društvima je tokom 2025. bilo i zapošljavanja na način koji zaobilazi javno oglašavanje, koje bi trebalo da bude konstitutivni element procesa zapošljavanja.

Po dostavljenim podacima, 29 privrednih društava je putem sporazuma preuzelo 102 zaposlenih. Od toga je njih 50 zaposleno na taj način na neodređeno vrijeme, a preostalih 52 na određeno vrijeme. Indikativno je da je većina lica koja su putem sporazuma o preuzimanju zaposlena na neodređeno vrijeme, prethodno bila zaposlena u privatnom sektoru (najmanje njih 27). Osim toga, evidentirani su slučajevi preuzimanja na rukovodeća mjesta, pa čak i na funkciju VD direktora, kao i praksa zaključivanja ovih sporazuma sa agencijama za privremeno ustupanje zaposlenih.

Takođe, 43 privredna društva su za 353 lica izvršila transformaciju njihovih ugovora na određeno u ugovore na neodređeno vrijeme u 2025. Najveći broj takvih transformacija zabilježen je u Pošti Crne Gore (76), Čistoći DOO Herceg Novi (30) i Komunalnom DOO Kotor (28).

Opisane prakse ukazuju na sistemsko korišćenje pravnih mehanizama koji omogućavaju zaobilaženje principa javnosti, konkurentnosti i jednakosti pristupa radnim mjestima. Sporazumi o preuzimanju, posebno kada uključuju prelazak iz privatnog u javni sektor ili na rukovodeće funkcije, kroz izbjegavanje javnog oglašavanja, mogu da ukažu na politički motivisano zapošljavanje.

Učestale transformacije ugovora o radu sa određenog na neodređeno vrijeme, naročito ako su u kratkom vremenskom periodu nakon inicijalnog zapošljavanja, ukazuju na moguću namjeru da se unaprijed planira trajno zapošljavanje. Takva praksa teško se može smatrati slučajnom ili izuzetnom, već prije predstavlja obrazac ponašanja usmjeren na izbjegavanje transparentnih i kompetitivnih procedura.

Ko krije detalje o zapošljavanju?

CDT-u podatke o zapošljavanju nije dostavilo 41 privredno društvo, među kojima i ona koja se u javnosti vrlo često spominju zbog sumnjivih masovnih zapošljavanja.

Uprkos zakonskoj obavezi, podatke su nam uskratili:

CEDIS, EPCG–Solar gradnja Nikšić, CGES, Rudnik uglja, Monteput, Plantaže 13.jul, Aerodromi Crne Gore, Crnogorska plovidba Kotor, Regionalni vodovod Crnogorsko primorje, JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, HTP Miločer Budva, Agencija za izgradnju i razvoj Berane, Agencija za projektovanje i planiranje Nikšić, Javno preduzeće za uzgoj, zaštitu i lov divljači Dr Zoran Kesler – Nikšić, Tehno baza Nikšić, Parking servis Budva, Sportsko rekreativni centar Budva, Vaterpolo klub Budva–Budvanska rivijera, Vodovod i kanalizacija Kotor, Komunalno Cetinje, Lokalni javni emiter Radio Danilovgrad, Vodovod i kanalizacija DOO Herceg Novi, Društvo za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture u Opštini Herceg Novi, Lokalni javni emiter Radio televizija Pljevlja, Aquapark Budva, Sportski centar Igalo, Regionalni edukativni centar za održivi razvoj i poljoprivredu za sjevernu regiju Crne Gore sa sjedištem u Andrijevici, Komunalne djelatnosti Gusinje, Komunalne djelatnosti Šavnik, Lokalni javni emiter Radio televizija Rožaje, Autobuska stanica Tivat, Javni emiter Radio Tivat, Lokalni javni emiter Radio televizija Ulcinj, Vodovod i kanalizacija Ulcinj, Sportski centar Žabljak, HG Budvanska rivijera, Institut dr Simo Milošević Igalo, MontenegroTurist Budva, PIO Ulcinj, Sveti Stefan Hoteli Budva, Turistički centar Durmitor Žabljak.



BRANIMO
DEMOKRATIJU

