

Rezime analize: Aktivne politike zapošljavanja u Bosni i Hercegovini

avgust/2016.

Reformska agenda i aktivne politike zapošljavanja u Bosni i Hercegovini

Da li vlade i zavodi zavode ili zapošljavaju nezaposlene?

Reformska agenda i zapošljavanje

Vlasti u Bosni i Hercegovini, u procesu pristupanja Evropskoj uniji (EU) prihvatile su obaveze koje se tiču širokih ekonomskih, socijalnih i drugih reformi, posebno u oblasti smanjenja javne potrošnje, unaprijeđenja poslovnog ambijenta, održivosti javnih finansija, racionalizacije i efikasnosti javne uprave, te vladavine prava. Najvažniji cilj ovih reformi je ubravanje ekonomskog rasta, smanjenje nezaposlenosti, podizanje stope aktivnog i zaposlenog stanovništva, pravednija raspodjela socijalne pomoći, itd.

U ovom procesu, nastala je tzv. „Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu 2015. - 2018.“, koja je zvanično usvojena u Vijeću ministara i vladama entiteta sredinom 2015. godine. Vlade su se obavezale da ciljeve iz Agende pretoče u akcione planove, pa su u periodu avgust-oktobar 2015, usvojeni akcioni planovi za nivo BiH, Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS), a naknadno i u većini kantona u Federaciji BiH.

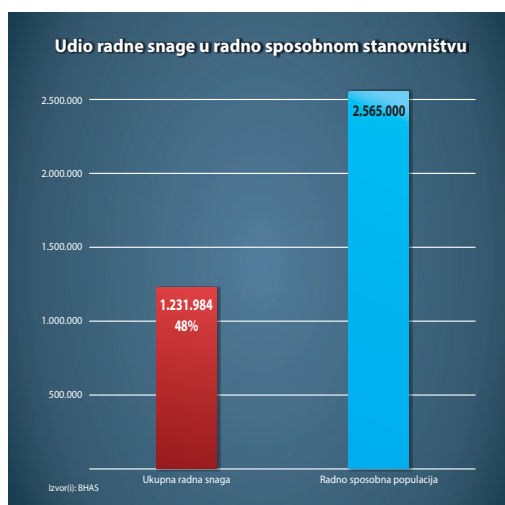
Svrha akcionih planova jeste da se kroz konkretne zakonodavne i druge mjere, osigura provođenje načela i ciljeva sadržanih u Reformskoj agendi, sa zadatkom zaustavljanja negativnih ekonomskih trendova, pokretanja ekonomskog rasta, podsticanja održivog, efikasnog, socijalno pravednog i ravnomjernog ekonomskog razvoja, otvaranja novih radnih mjesta, povećanja i pravilnog usmjeravanja socijalne zaštite, stvaranja povoljnog i pravednog socijalnog ambijenta, vladavine prava i nulte tolerancije korupcije.

Smatrajući Reformsku agendu obuhvatnim i vrlo važnim paketom reformi koje najdirektnije mogu utjecati na život građana BiH, Centri civilnih inicijativa (CCI) pokrenuli su monitoring provedbe i efektivnosti Reformske agende. Namjera CCI-a jeste da doprinese praćenju implementacije mjera sadržanih u Reformskoj agendi, te - mnogo važnije - da osigura nalaze o efektima koje Agenda donosi u kontekstu dugo očekivanih reformi i poboljšanja životnog standarda građana.

Jedna od šest oblasti od kojih se Agenda sastoji jeste i oblast „tržište rada“, mada se s problemom dugotrajno visoke nezaposlenosti u BiH, Reformska agenda suočava u svih ostalih pet oblasti, više ili manje neposredno. Institucije zadužene za politike i programe zapošljavanja u BiH često se ocjenjuju neefikasnim, neadekvatnim i neusklađenim sa stvarnim potrebama na tržištu rada. Neki od ključnih nedostataka postojećih politika i praksi zapošljavanja u BiH su loš zakonodavni okvir koji određuje ulogu zavoda za zapošljavanje, skromni finansijski kapaciteti za aktivne politike, administrativna opterećenja koja umanjuju šanse za aktivnu ulogu na tržištu rada, itd. Ipak, visoka stopa nezaposlenosti u BiH nije ni privremena ni povremena pojava, već dvodecenijski strukturalni poremećaj koji se samo strukturalnim reformama može popraviti.

Nezaposlenost kao najstabilnija pojava u BiH

Trendovi zaposlenosti i nezaposlenosti već duži niz godina su ujednačeni i bez velikih promjena. Prije nego predstavimo stanje i trendove zaposlenost i nezaposlenosti u BiH, bitno je istaći da je izraženi strukturalni problem visoke stope nezaposlenosti ustvaraži primarno posljedica niske aktivnosti radno sposobnog stanovništva. Više od polovine radno sposobnih nisu na zavničnom tržištu rada. Udio aktivne radne snage u ukupnom radno sposobnom stanovništvu je zabrinjavajuće nizak, tek 48%, što znači da pola radno sposobnog stanovništva uopšte nije na legalnom tržištu rada, a većina njih su ili u zoni socijalne/boračke zaštite, ili u zoni sive ekonomije (rada na crno), ili u zoni socijalne isključenosti. Ovako visoka stopa neaktivnog stanovništva najviša je u Evropi. Grafikon 1. daje prikaz udjela aktivne radne snage u ukupnom radno sposobnom stanovništvu.

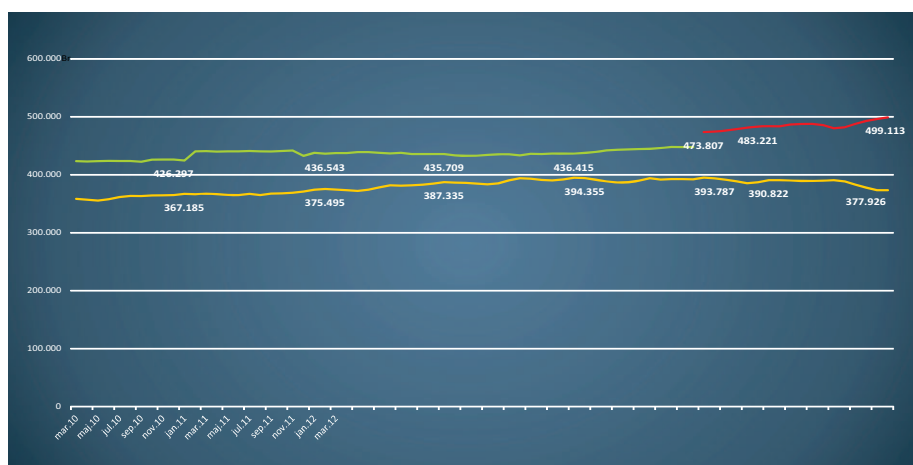


Grafikon 1. Udio radne snage u ukupnom radno sposobnom stanovništvu

Grafikon 2. daje komparativni pregled većine država članica EU, prosjek EU i OECD, te zemalja regiona i BiH, u pogledu stope aktivnosti, odnosno udjela radne snage u radno sposobnom stanovništvu. Evropski prosjek je oko 59%, što je za 11% više u odnosu na BiH.



Grafikon 2. Stopa aktivnosti radne snage – komparativni pregled



Grafikon 3. Odnos broja zaposlenih i nezaposlenih u FBiH 2010.-2016.

POSAD POSAD POSAD
NARODU NARODU NARODU

POSAD POSAD POSAD POSAD POSAD POSAD
NARODU NARODU NARODU NARODU NARODU NARODU

POSAD
NARODU

U posljednjih 12 mjeseci od donošenja Zakona o nezaposlenosti, tj. u periodu od 1. januara do 30. juna 2016. broj evidentiranih nezaposlenih u Federaciji BiH smanji je za oko 12.900, a broj zaposlenih viši za oko 15.892. U istom periodu, u Republici Srpskoj broj evidentiranih nezaposlenih manji je za 3.208, a broj zaposlenih viši za oko 5.138. Procentualna promjena je minimalne promjena, tako da je stopa nezaposlenosti i u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj umanjena za tek 2%.

Priloga 4a. Osnovni podaci o nezaposlenosti u BiH 2015.-2016.



Zaključak do kojeg dolazimo jeste da su kratkoročni efekti do sada provedenih reformi u oblasti tržišta rada praktično nevidljivi posmatrajući višegodišnje trendove, a da su pozitivne promjene koje bilježimo u posljednjih godinu dana nastavak ranijeg trenda i nekih ad-hoc mjera koje ćemo pojasniti u nastavku. S obzirom da je rast zaposlenosti jedan od prioriteta Reformske agende, ovako skromni rezultati 18 mjeseci od imenovanja vlada i 12 mjeseci od donošenja Agende, nisu za pohvalu. Posmatrano i u apsolutnim brojevima i u stopama, poboljšanja na tržištu rada su simbolična i nedovoljna, što ukazuje na zaključak ili da se ne provode adekvatne mjere za revitalizaciju tržišta rada ili da su postavljeni nerealni ciljevi i očekivanja od ovog segmenta Reformske agende. Broj zaposlenih mora rasti mnogo većim apsolutnim vrijednostima i stopama na godišnjem nivou, da bi se potvrdila efektivnost poduzetih mjera.

Da li Zavodi zavode ili zapošljavaju nezaposlene?

U skladu sa ustavima i zakonima u BiH, ingerencije u sektoru rada i zapošljavanja imaju tri nivoa vlasti u BiH: država, entiteti, kantoni u Federaciji BiH i Brčko distrikt (BD). Institucije na nivou BiH zadužene su za koordinaciju i usklađivanje planova i aktivnosti nižih nivoa vlasti, te međunarodnu saradnju. Osnovni zakoni u sektoru, poput zakona o radu i zakona o posredovanju u zapošljavanju postoje na nivou entiteta, Brčko distrikta i u nekim kantonima u Federaciji BiH.

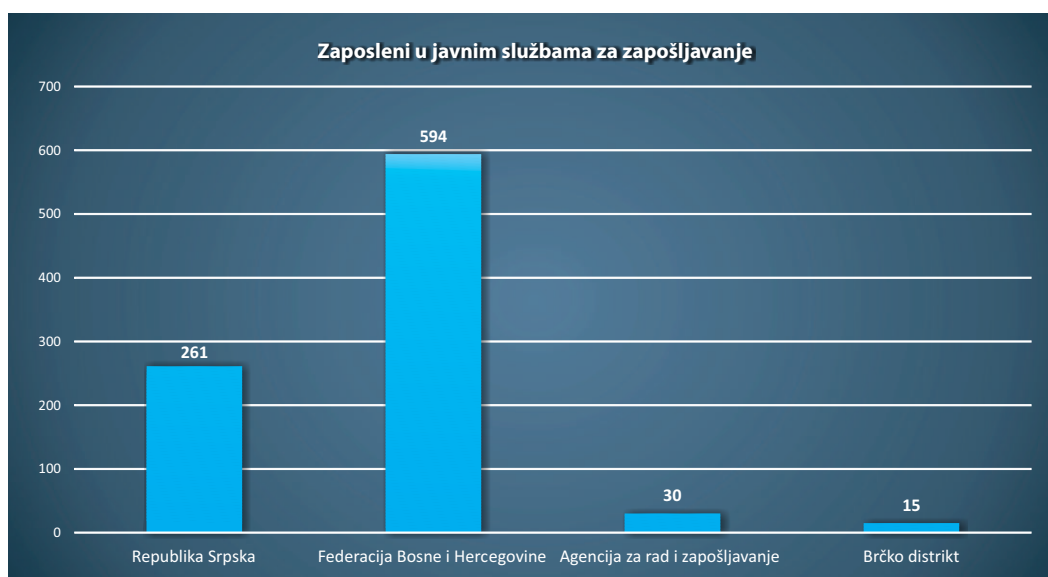
U BiH postoji 14 javnih službi u oblasti rada i zapošljavanja. Pored Agencije za rad i zapošljavanje BiH, koja ima dosta sužene nadležnosti, postoje tri zavoda za zapošljavanje (entitetski i onaj u Brčko distriktu), kao i 10 kantonalnih službi za zapošljavanje. Uloga javnih službi za zapošljavanje (JSZ) na tržištu rada svake razvijene i tržišno orijentirane zemlje je izuzetno velika. JSZ upravljaju sredstvima za osiguranje materijalne sigurnosti nezaposlenih osoba, aktivno posreduju između ponude i potražnje na tržištu rada, prikupljaju i distribuiraju informacije o tržištu rada i osiguravaju savjetovanje i druge besplatne usluge za nezaposlene. Međutim, JSZ u BiH u praksi imaju drugačiju ulogu, koja je najvećim dijelom orijentirana na pasivnu registraciju nezaposlenih i administriranje njihovih prava po osnovu nezaposlenosti: prava na naknadu za slučaj nezaposlenosti, prava na zdravstvenu zaštitu, dokup staža, izdavanje preko 20 uvjerenja za ostvarivanje drugih prava po osnovu nezaposlenosti, itd.

Prosječni godišnji rashodi svih JSZ u BiH iznose oko 180 miliona KM, i u najvećem dijelu prikupljaju se od doprinosa iz plata zaposlenih. S druge strane, JSZ najveći dio finansijskih, materijalnih i ljudskih resursa, posmatrano unazad 5 godina, troše na svoje administrativne potrebe (20%), servisiranje zdravstvenog osiguranja nezaposlenih osoba i druge pasivne mjere (60%), te manje od 20% za aktivne mjere zapošljavanja.

Administriranje zdravstvene zaštite nezaposlenih jedna je od temeljnih aktivnosti, sa najviše finansijskih, ljudskih, vremenskih i drugih resursa koji se na ovo troše. Pravo na zdravstvenu zaštitu u junu 2016. ostvarilo je 416.911 osoba ili 80,48 posto od ukupno registriranih nezaposlenih u BiH, a svi oni su ovo pravo dokazivali i ostvarivali preko JSZ, što znači da je svaka nezaposlena osoba pojedinačno procesirana u svrhu ostvarivanja ovog prava.

Novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti, duži niz godina, prosječno koristi tek 2-3% nezaposlenih, što je najniži obuvat ispate naknade u regionu. Tako je u junu 2016. pravo na naknadu ostvarilo tek 11.928 osoba ili 2,3% od ukupnog broja registriranih nezaposlenih osoba. Suštinski problem s ovom činjenicom jeste što se cjelokupan sistem JSZ finansira iz „doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti“, a onda se velika većina tog novca koristi za druge namjene, dok je obuhvat korisnika novčane naknade za slučaj nezaposlenosti tek 3%!

Sve ove poslove obavlja približno 900 zaposlenih u JSZ, na svim nivoima. Procenat osoblja koje direktno radi sa nezaposlenim, u odnosu na ukupan broj osoblja službi za zapošljavanje različit je u entitetima i kantonima, a u prosjeku je nešto preko 50%. U Federaciji BiH na svakog zaposlenog u službama za zapošljavanje u prosjeku dolazi više od 1.300 nezaposlenih, a u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu oko 830. Standard EU je da za svakih 300 nezaposlenih bude zadužen jedan službenik u službi za zapošljavanje.

REFORMSKA AGENDA I AKTIVNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA U BIH


Grafikon 7. Pregled zaposlenih u javnim službama za zapošljavanje

Za aktivne politike zapošljavanja po samostalnim programima entitetski zavodi su u periodu 2013. – 2015. utrošili ukupno oko 90 miliona KM, što je prosječno 30 miliona KM godišnje.

Od toga je Federalni zavod utrošio oko 60 miliona KM (što je oko 44% budžeta) i obuhvatio približno 31.000 osoba, što je tek 8% nezaposlenih u FBiH. Prosječni trošak po nezaposlenoj osobi iznosio je 155 KM, a trošak po osobi obuhvaćenoj programom, iznosio je oko 2.000 KM.

Zavod za zapošljavanje RS utrošio je za tri godine 29 miliona KM, s obuhvatom od približno 11.000 osoba ili manje od 8% nezaposlenih. Trošak po osobi koja je obuhvaćena programom iznosio je približno 2.700 KM, a trošak po nezaposlenom tek 200 KM. Tabele 1. i 2., daju komparativni pregled unutar BiH, kao i poređenje s nekim zemljama regiona, gdje je vidljiva inferiornost aktivnih politika zapošljavanja u BiH, i po ukupnoj vrijednosti, te investiciji po nezaposlenoj osobi.

Tabela 1. Komparativni pregled aktivnih politika zapošljavanja u BiH 2013. – 2015.

	ZzZ FBiH	ZzZ RS	Ukupno/prosjek
Ukupni budžet Zavoda 2013.-2015.	133.800.000 KM	303.900.000 KM	437.700.000 KM
Vrijednost aktivnih politika i procenat	60.200.000 KM (44%)	29.200.000 KM (10%)	89.400.000 KM
Obuhvat nezaposlenih aktivnim politikama	31.180 (8%)	10.980 (7%)	42.160
Prosječni trošak po nezaposlenom	155 KM	200 KM	177 KM
Trošak po osobi obuhvaćenoj programom	2.013 KM	2.660 KM	2.336 KM

Tabela 2. Regionalni uporedni pregled aktivnih politika zapošljavanja 2013-2015. godina

	Prosječna nezaposlenost	Vrijednost aktivnih politika	Obuhvaćeno evidentiranih nezaposlenih	Prosječni trošak po nezaposlenom
FBiH	389.579	30.775.023 €	31.184	79 €
RS	145.558	16.029.455 €	10.980	102 €
Slovenija	114.221	242.784.772 €	84.078	2.126 €
Crna Gora	36.397	7.045.000 €	44.731*	193 €

* Programom sezonskog zapošljavanja tokom ljetne turističke sezone Zavod za zapošljavanje Crne Gore obuhvati preko 30% lica sa evidencije nezaposlenih.

Na ove brojeve dodaju se i programi Zavoda u Brčko distriktu, te kantonalnih službi u Federaciji BiH, iako ti programi nisu ni približne vrijednosti niti obuhvata kao programi entitetskih zavoda. Navedene činjenice daju nam jasnu sliku zbog čega je teško očekivati aktivniju ulogu JSZ na tržištu rada. Njihovi finansijski i ljudski kapaciteti, silom zakona, u najvećem obimu utrošeni su za druge namjene, umjesto na aktivne politike zapošljavanja, pa je time vrlo niska odgovornost zavoda za vrlo skroman uticaj na kretanje na tržištu rada.

(Van)sistemske politike zapošljavanja – Uredba o poticanju zapošljavanja u FBiH

Tokom 2016. godine, po prvi put susrećemo praksu da vlast na bilo kojem nivou svojim podzakonskim aktom - uredbom, a ne programom JSZ-a, regulira poticaje u zapošljavanju, iako postoje vrlo jasni propisi i procedure definirani važećim zakonima. Vlada FBiH je krajem 2015. godine donijela „Uredbu o poticanju zapošljavanja“ kojom je određena ciljna grupa, mogući poslodavci, trajanje sufinansiranja, iznos subvencije, postupak za dodjelu subvencije i trajanje ugovora.

Iako ovaj program nije naveden u Budžetu Federacije BiH za 2016. godinu, Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta je zaduženo za njegovo provođenje i finansiranje iz vlastite budžetske linije - subvencije drugim poduzećima i poduzetnicima - u iznosu od 50 miliona KM!

Međutim, do 30.07.2016. godine, nije potpisan nijedan ugovor s poslodavcima (dva puta su vršene izmjene i dopune Uredbe kao i izmjene Programa utroška kojeg je Vlada posljednji put revidirala 30.06.2016.god.). U međuvremenu, na javni poziv za sufinansiranje prijavilo se 2.248 osoba za samozapošljavanje, te 1.735 poslodavaca sa 4.818 apliciranih radnih mjesta, što je u zbiru 7.066 osoba koje bi trebale biti obuhvaćene ovim pozivom. Time se kroz period februar – juli, u evidencijama nezaposlenih, njihov zbir umanjio za navedeni broj od preko 7.000 osoba obuhvaćenih ovim programom, iako je ovo praktično budžetski sponzorirano privremeno zapošljavanje.

Postoje nedoumice da li se ovaj program može svrstati u aktivne politike zapošljavanja, prije svega jer:

1. aktivne politike u pravilu ne bi trebale biti usmjerene na subvencioniranje plata i doprinosa (a ovaj program upravo refundira korisnicima punu minimalnu platu s pripadajućim porezima i doprinosima);
2. pored resoronog Ministarstva za rad i Zavoda za zapošljavanje, ključna uloga u provedbi i nadzoru nad programom data je drugim dvama ministarstvima, čime se derogira predmetno zakonodavstvo i institucije uspostavljene primarno radi (aktivnih) politika zapošljavanja;
3. uslozljavanje upravljanja ovim programom, uvođenjem dva ministarstva u operativnu i nadzornu funkciju, nedorečenost Uredbe i izostanak pratećih instrukcija, proizvele su nezadovoljstvo krajnjih korisnika, ali i službi zaduženih za obradu prijave, pripremu i potpisivanje ugovora, te praćenje realizacije sredstava, čime se narušava sistem saradnje između poslodavaca i JSZ;
4. finansiranje plata u realnom sektoru iz budžeta potpuno je suprotno deklarativnom moratoriju na zapošljavanje i rast troškova zaposlenih u javnom sektoru, kojeg je Federalna vlada javno obznanila i što je sastavni dio Reformske agende.

Zaključci i preporuke

1. Trendovi zaposlenosti i nezaposlenosti već nekoliko godina bilježe pozitivne, ali nedovoljne pozitivne tokove. Uprkos tome što je jedan od prioriteta Reformske agende otvaranje novih radnih mjesta, u posljednjih godinu dana nisu zabilježene značajne promjene na tržištu rada, izuzev nastavka višegodišnjeg trenda blagog pada nezaposlenosti i rasta zaposlenosti. Izkazano brojčano, stopa zaposlenosti je u periodu juli 2015. – juni 2016. porasla za 2% ili oko 21.000 zaposlenih više (od čega preko 7.000 kroz budžetski sponzorirano zapošljavanje u FBiH), a stopa nezaposlenosti je umanjena za 2% ili oko 16.000 nezaposlenih manje.
2. Mjere aktivnih politika zapošljavanja, iako skromne, daju rezultate, ali je njima još uvijek obuhvaćen izrazito mali broj nezaposlenih osoba. Dosadašnje opredjeljenje se uglavnom odnosilo na sufinansiranje privrednih subjekata koji zapošljavaju nezaposlene osobe. Mjere su usmjerene na poslodavce, a ne na nezaposlene osobe, što je dugoročno pogrešna strategija. Aktivnim politikama zapošljavanja, najmanji broj nezaposlenih osoba obuhvaćen je u BiH u poređenju sa zemljama regiona. Također, JSZ u BiH izdvajaju najmanje novca po nezaposlenom, ali i po učesniku programa zapošljavanja.
3. U manjoj mjeri aktivnim politikama stimulirala se prekvalifikacija, dokvalifikacija i drugi programi doedukacije odraslih, čime se nezaposlene osobe prilagođavaju potrebama tržišta rada ili osposobljavanju za samozapošljavanje. Ovo bi trebao biti strateški pristup aktivnim politikama zapošljavanja, tj. podizanju stope aktivnosti radne snage, te kreiranju iskoristive radne snage na tržištu rada.

4. Vansistemske mjere zapošljavanja, poput Uredbe Vlade FBiH o poticanju zapošljavanja, u polugodišnjem periodu praćenja, osim prijave 7.000 kandidata za subvencioniranje, proizvele su više dilema, nego rješenja. Budžetsko sponzoriranje plata novozaposlenih ne smatra se aktivnom politikom zapošljavanja, suprotno je drugim ciljevima Reformske agende o umanjivanju javne potrošnje, a tehnologija provedbe ove Uredbe u koliziji je s postojećim institucionalnim i zakonskim okvirom. Izuzev kratkoročne statističke optimizacije, ovakve mjere ne vode trajnom i sistemskom poboljšanju na tržištu rada.
5. Nastaviti aktivnosti odvajanja administriranja zdravstvenog osiguranja nezaposlenih iz zavoda za zapošljavanje. Administracija zdravstvenog osiguranja nezaposlenih osoba, kao i administracija materijalne i socijalne sigurnosti čine ogroman administrativni teret za zavode. Procjena je da se gotovo trećina zaposlenih bavi poslovima administriranja zdravstvene zaštite, a najveći dio novca JSZ odlazi na ove i druge pasivne zadaće, umjesto na aktivne politike zapošljavanja.
6. Razdvojiti osobe koje aktivno traže posao od onih registriranih na evidencijama zavoda zbog osnova za ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje i ostvarivanje raznih drugih materijalnih prava. U skladu s tim, cilj bi trebao biti prenos administriranja zdravstvenog osiguranja u sektor zdravstva.
7. Iako je tržište rada važan segment Reformske agende, još uvijek ne postoji jasna strategija ni na nivou BiH, ni na nižim nivoima, kao ni srednjeročni ili dugoročni planovi zapošljavanja. Iako postoje svi potrebni podaci, ne postoje detaljne i obuhvatne analize tržišta rada na osnovu kojih bi se radile precizne i efektivne mjere aktivne politike zapošljavanja, što se u bliskoj budućnosti mora promijeniti.
8. Reforme u djelokrugu rada ukupnog sektora zapošljavanja u Bosni i Hercegovini trebaju ići u smjeru preuzimanja novih funkcija i rasterećenja od nekih postojećih praksi. U potpunosti se treba okrenuti implementaciji zakonskih odredbi koje omogućuju obavljanje funkcija zavoda u oblasti prekvalifikacija, usavršavanja i obrazovanja, a ne primjenjuju se u cjelosti i na zadovoljavajući način u ovom momentu. Potrebno je jačati savjetodavnu funkciju zavoda za zapošljavanje.
9. Potrebno je usvojiti zakone o obrazovanju odraslih u svim kantonima koji to još nisu uradili. Republika Srpska, Unsko-sanski, Zeničko-dobojski, Tuzlanski, Bosansko-podrinjski, Zapadno-hercegovački i Kanton Sarajevo imaju usvojen pomenuti zakon, ali isti još uvijek nisu u punom kapacitetu u primjeni zbog nedonošenja podzakonskih akata. Isto tako, neophodno je usvojiti odgovarajuće strategije o obrazovanju odraslih na svim nivoima vlasti. Izuzetno je važno obrazovanje odraslih staviti u funkciju generalnih politika zapošljavanja, te izraditi i usvojiti programe cijeloživotnog učenja.
10. Predlažemo na kraju karijerno usmjeravanje učenika u redovnom procesu obrazovanja u osnovnim i srednjim školama, kroz direktnu saradnju zavoda i službi sa ministarstvima obrazovanja i obrazovnim institucijama u odgovarajućoj administrativnoj nadležnosti. Ovaj oblik usmjeravanja treba postati kontinuiran na teritoriji cijele države i treba obuhvatiti širu bazu učenika, a ne samo završne razrede.

Ovaj dokument izrađen je u sklopu kampanje „Posao narodu“.
Više informacija o kampanji nalazi se na adresi www.posaonarodu.ba