

Od jačanja efikasnosti javnih službi za zapošljavanje do manje stope nezaposlenosti mladih u Bosni i Hercegovini

Javne službe za zapošljavanje i problem nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini

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, itd.

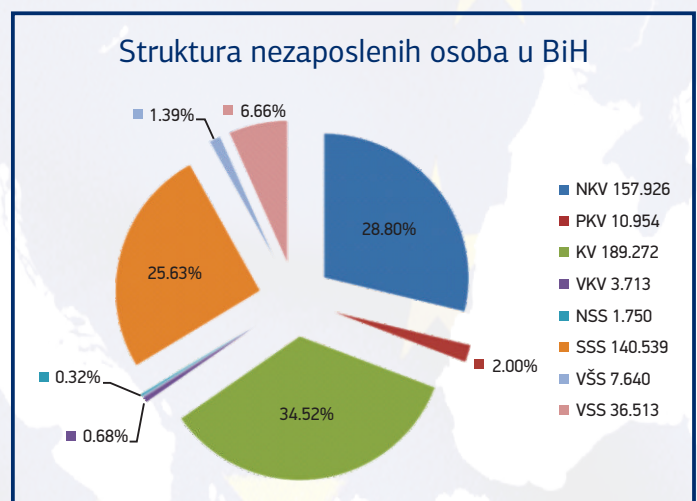
Studije i izvještaji o sektoru rada i zapošljavanja u Bosni i Hercegovini, koje su sačinile relevantne međunarodne i domaće institucije i organizacije u proteklom periodu¹, ukazuju na strukturalne probleme zbog kojih postojeći sistem ne može odgovoriti savremenim potrebama tržišta rada i zapošljavanja u zemlji. Prema ovim studijama i izvještajima, veliku poteškoću predstavlja brojna i rasparčana legislativa, koja se često reduktivno provodi u praksi. Dalje, kao zaseban problem studije ističu odsustvo socijalnog dijaloga i pomanjkanje koordinacije i kapaciteta za ozbiljno i aktivno vođenje politika zapošljavanja svih aktera na različitim novoima vlasti, te čestu praksu u povredama osnovnih prava radnika uglavnom u dijelu privatnog sektora.

Aktuelna ekonomska kriza u svijetu, ali i niz drugih unutrašnjih strukturalnih poremećaja, uzrokovali su porast broja nezaposlenih u Bosni i Hercegovini u posljednjih nekoliko godina. Kao što je prikazano u Tabeli 1, u BiH je zabilježen porast broja nezaposlenih tokom perioda 2009. – 2013. i to za 43.000 osoba, odnosno 7,8%. Prema podacima Agencije za rad i zapošljavanje BiH, ukupan broj nezaposlenih osoba u BiH krajem 2013. godine iznosio je 553.481, dok je ukupan broj zaposlenih iznosio 648.421, što znači da na jednog nezaposlenog dolazi manje od 1,2 zaposlena (omjer nezaposleni/zaposleni 1:1,17). Trend porasta nezaposlenosti u proteklih 5 godina najbolje se može vidjeti na tabelarnom komparativnom pregledu datom u Tabeli 1.

Tabela 1: Broj nezaposlenih osoba u BiH (pregled kvartalnih izvještaja, 2009-2013.)²

	2009	2010	2011	2012	2013
	IV kvartal	IV kvartal	IV kvartal	IV kvartal	IV kvartal
BiH	510.580	522.052	536.781	550.574	553.481
FBiH	354.577	351.929	371.090	384.852	391.942
RS	145.396	145.620	153.535	153.458	149.284
BD	10.607	11.503	12.156	12.264	12.255
Anketna stopa nezaposlenosti (BiH)	n/a	27,2	27,6	28,0	27,5%

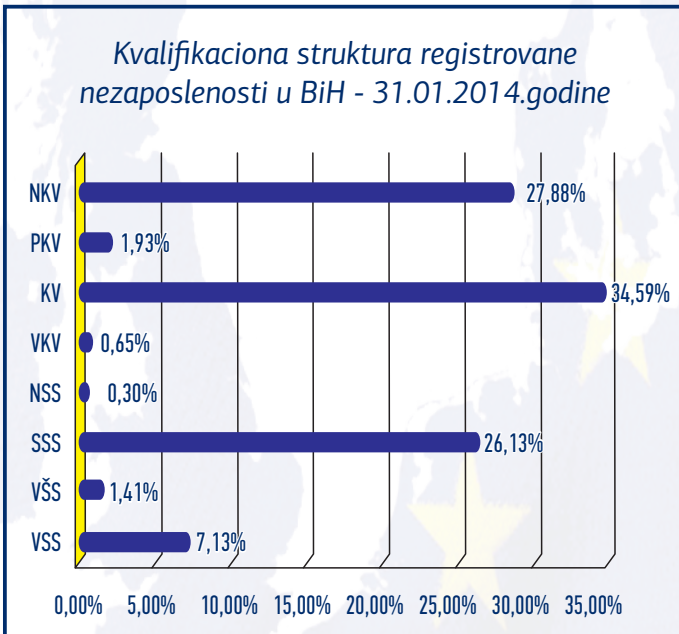
Grafikon 1: Struktura nezaposlenih osoba u Bosni i Hercegovini (juli 2013.)



¹ EU CARDS 2006: Vertikalni pregled sektora rada i zapošljavanja u BiH; ILO Employment Sector: Employment Working Paper No. 86, (2011); Federalni zavod za zapošljavanje: Analiza tržišta rada u Federaciji BiH u 2011 sa procjenom za 2012; CPU: Analiza politika u oblasti povezanosti obrazovnog sistema i tržišta rada u BiH (April 2011); Preporuke civilnog društva za brži put u EU, inicijativa „Građani za Evropu”: Rad i zapošljavanje u BiH; EU/IPA „Improving Active Labour Markets in Bosnia”: IT Assessment Report (2010).

² Izvor: Agencija za rad i zapošljavanje, “Statistički informator: pregled stanja tržišta rada u BiH”, počev od br.14IV/2009. do br.26-IV/2012.

Grafikon 2: Struktura nezaposlenih osoba u Bosni i Hercegovini (januar 2014.)



Nezaposlenost mladih kao primarni izazov

Statistika rada upečatljivo ukazuje na tri ključna problema: **ogromnu nezaposlenost mladih**, koja se u ovom trenutku penje na blizu 60% i rekordna je u Evropi; **izrazitu neaktivnost** (više od 50% mladih ljudi je ekonomski neaktivno – nema posao, niti ga traži); i **dugotrajnu nezaposlenost**, gdje preko 50% mladih koji traže posao ne mogu doći do zaposlenja duže od godinu dana. Mladi ljudi čine više od jedne trećine svih nezaposlenih u BiH, a alarmantnija od svih statistika je ta da je zabilježen trend povećanja nezaposlenosti.

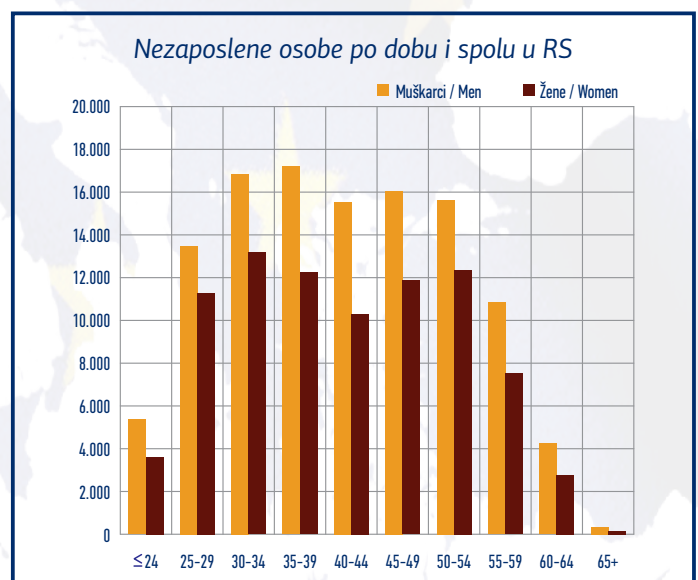
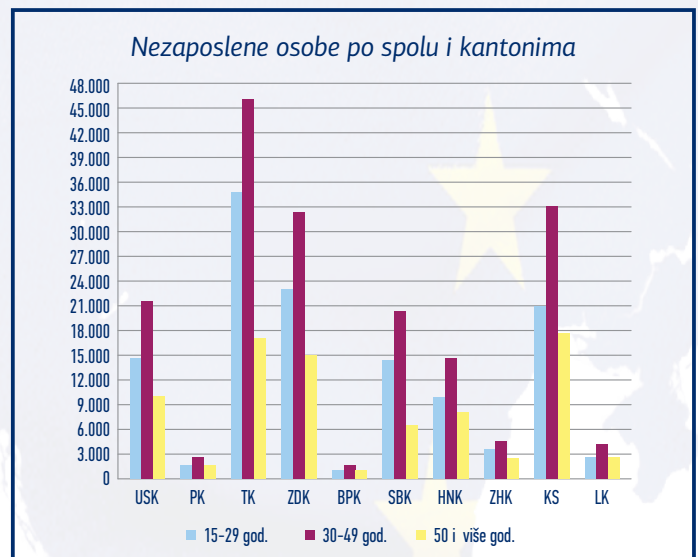
Stalnim opadanjem rejtinga u pogledu lakoće poslovanja, sa smanjenim stranim investicijama i padom kreditnog rejtinga kao posljedicom trajne političke krize i izostanka ekonomskog razvoja, Bosna i Hercegovina prema službenim podacima ima stopu nezaposlenosti mladih višu od 54 posto u 2012. godini, odnosno 57,9 posto u 2013. godini.

Analizirajući problem nezaposlenosti mladih u Bosni i Hercegovini, može se zaključiti da su dostignuti historijski maksimumi. Izuzetno visoke stope nezaposlenosti i neaktivnosti mladih i nemogućnost ekonomske emancipacije mladih postaju jednim od ključnih faktora koji usporava i čak onemogućava društveni rast i ekonomski razvoj. S obzirom na to da mladi bez mogućnosti ekonomskog osamostaljivanja sve kasnije zaključuju brakove te u sve kasnijim godinama života dobijaju djecu, u narednih nekoliko desetljeća ukupan broj stanovnika Bosne i Hercegovine mogao bi se prepoloviti, a struktura tog stanovništva bi mogla biti ekonomski neodrživa jer bi najveći broj osoba bio u poznim godinama i ekonomski neaktivan.

Za otvaranje novih radnih mjesta potrebno je stvarati uvjete za lakše pokretanje biznisa i poslovanje općenito, to jest rasterećenje privrede putem promjene poreske politike i smanjenja birokratskih procesa, pokretanje kapitalnih infrastrukturnih projekata, te privlačenje stranih investicija.

Nezaposlenost mladih direktno je povezana s ukupnom stopom nezaposlenosti kao posljedicom ekonomskih aktivnosti u državi. Smanjenje nezaposlenosti mladih u Bosni i hercegovini predstavlja veliki izazov za vlasti kako s ekonomskog tako i socijalnog aspekta. Jedna od većih prepreka za mlade na tržištu rada je nedostatak radnog iskustva, a veliki broj oglasa i konkursa za posao kao glavni uvjet za prijem u radni odnos navodi upravo radno iskustvo ili radni staž od barem jedne ili dvije godine. I dok Evropska unija investira osam milijardi eura kako bi pomogla mladima da steknu prvo radno iskustvo samo u 2012. godini, u Bosni i Hercegovini ogroman broj mladih i nekoliko godina nakon ulaska na tržište rada nema nikakvo radno iskustvo.

Grafikon 3: Nezaposlenost prema dobi, spolu i entitetima (2013.)



Rezultati pojedinih istraživanja provedenih u posljednjem periodu potvrđuju da brojni faktori predstavljaju uzroke trenutno teškog položaja mladih na tržištu rada. Neki od njih su:

- Teška ekonomska situacija, koja negativno utječe na otvaranje novih radnih mjesta i na planove zapošljavanja kod poslodavaca;
- Nedostatak radnog iskustva kod mladih, koji predstavlja problem za poslodavce jer moraju uložiti više vremena i novca da bi podigli mlade novozaposlene osobe na zadovoljavajući nivo produktivnosti i vještina potrebnih za obavljanje posla;
- Zastario i nefunkcionalan obrazovni sistem (nepripremljenost mladih za tržište rada), koji je i dalje veoma udaljen od potreba poslodavaca, jer naprimjer ne nudi u dovoljnoj mjeri mladima praktičan rad u kompanijama. Na taj način mladi se nalaze u situaciji da posjeduju diplomu, ali su bez vještina i kompetencija koje bi im otvorile vrata kompanija i donijele puno brže prva radna iskustva te napredovanje u karijeri;
- Korupcija, jer stvara lošu percepciju poslovnog okruženja u BiH i tako na radikalna način tjera strane investitore koji bi do sada otvorili nekoliko hiljada novih radnih mjesta; Pasivnost mladih, među kojima dvije trećine nezaposlenih, iz niza razloga, ne traži aktivno posao;
- S obzirom na veliki broj nezaposlenih mladih osoba i uprkos ulaganju u postojeće aktivne mjere na tržištu rada, i dalje je prisutan nedostatak podsticaja i olakšica za zapošljavanje koje bi pomogle poslodavcima da finansijski lakše podnesu teret zapošljavanja mladih;

Država ima glavnu i najveću odgovornost za stvaranje uvjeta ekonomskog rasta. Stoga je neophodno jasno i konkretno političko opredjeljenje usmjereno na ekonomski razvoj i efektivnu saradnju sa svim faktorima na tržištu rada (vlada, odnosno njen resor finansija, poduzetništva, industrije, obrazovanja, te poslodavci, javne službe za zapošljavanje i dr.). S tim u vezi potrebno je pokrenuti/inicirati i sljedeće aktivnosti:

- Integrirati potrebe tržišta rada u obrazovne politike na svim nivoima – povezati sistem obrazovanja s tržištem rada (provesti zakonske odredbe o formiranju i radu tripartitnih i savjetodavnih vijeća na entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou, gdje bi partneri direktno utjecali na veze obrazovanja i tržišta rada). U oblasti obrazovanja neophodno je nastaviti započete reforme u cilju uspostavljanja efikasnog sistema profesionalne orijentacije i karijernog savjetovanja, usklađivanja upisne politike s potrebama tržišta rada, razvoja savremenih nastavnih planova i programa u kojima će puno veća pažnja

biti posvećena praktičnoj nastavi te daljem razvoju sistema obrazovanja odraslih.

- Izraditi nastavne planove i programe koji će sadržavati veći obim praktične nastave bazirane na rezultatima ispitivanja tržišta rada i saradnji s poslodavcima. Ovim bi se značajno približio svijet rada učenicima i studentima, te bi se stvorila mogućnost da se upoznaju s poslodavcima i njihovom politikom rada.
- Razvijati učenje za poduzetništvo kao ključnu kompetenciju na svim nivoima obrazovanja te podsticati samozapošljavanje/pokretanje malog biznisa za mlade (formirati fondove za razvoj i podsticanje omladinskog poduzetništva, kreirati poduzetničke inkubatore za mlade s inovativnim biznisima). omladinsko poduzetništvo još uvijek je u začecima i nije prepoznato kao adekvatan odgovor na nezaposlenost mladih.
- Promovirati volonterizam i njegov značaj u kontekstu zapošljavanja i razvoja socijalnih vještina. svijest o volonterizmu nije dovoljno razvijena. U ovu aktivnost potrebno je uključiti sve aktere tržišta rada, odnosno učenike i studente, poslodavce i javne institucije, kako bi se kod mladih povećala motivacija za volontiranjem, kod poslodavaca stvorio veći broj prilika pruženih mladima, a država bi trebalo da napravi pogodan okvir za ovu aktivnost, tako da svi imaju svoju odgovornost za uspjeh.
- Uraditi analizu (ne)učinkovitosti strategija zapošljavanja radi bolje pripreme novih politika zapošljavanja. reformske procese u oblasti posredovanja u zapošljavanju treba nastaviti u cilju potpunog reformiranja položaja i uloge zavoda za zapošljavanje na tržištu rada. Naime, neophodno je da zavodi za zapošljavanje fokus svojih aktivnosti s pukog evidentiranja nezaposlenih i drugih administrativnih funkcija usmjere ka puno aktivnijoj ulozi koja bi se zasnivala na posredovanju u zapošljavanju.
- Oblast uređenja rada i radnih odnosa neophodno je u potpunosti uskladiti s pravnom stečevinom Evropske unije te osigurati veću fleksibilnost radnih odnosa, uz istovremeno garantiranje socijalne sigurnosti u slučaju gubitka zaposlenja – održiva fleksibilnost. I sto tako, u narednom periodu potrebno je raditi na podizanju svijesti o mogućnostima zapošljavanja s nepunim radnim vremenom mladih, u svim djelatnostima u kojima mladi žele raditi, po uzoru na EU tržište rada, kako bi mladi mogli studirati i raditi.
- Potrebno je da se javne službe za zapošljavanje fokusiraju na aktivne mjere na tržištu rada umjesto na servisiranje zdravstvenog osiguranja

Preporuke za efektivniju ulogu JZS u kontekstu umanjavanja nezaposlenosti mladih

Donosioci politika trenutno se suočavaju sa osnovnim izazovima u zapošljavanju, koji su drugačiji i kompleksniji u odnosu na one koji su postojali u prošlosti. Ti izazovi ne podrazumijevaju samo kvantitativna pitanja, kao što su visoka stopa nezaposlenosti ili niska stopa zaposlenosti, nego i ona kvalitativna, kao što su oblici nesigurnog stanja u oblasti rada i zapošljavanja, uključivanja socijalnih kategorija stanovništva, uključivanja mladih i žena na tržište rada, siromaštvo i drugo.

Put ka formuliranju politika zapošljavanja trebao bi slijediti kružni pristup koji uključuje proces u pet koraka: analiza postojeće situacije, identifikacija ključnih pitanja, generiranje i evaluacija mogućnosti politika i odlučivanje, planiranje implementacije politika te monitoring i procjena učinka politika. Iz perspektive planiranja politika i intervencija može se definirati pet ključnih dimenzija zapošljavanja, a to su:

- otvaranje novih radnih mjesta
- povećanje nivoa zapošljivosti radne snage
- usklađivanje tržišta rada
- poboljšanje radnih uvjeta
- jednak pristup zapošljavanju

Poboljšanje stanja u pogledu podizanja efikasnosti javnih službi za zapošljavanje, što je jedan od preduslova umanjavanja nezaposlenosti, pa time i nezaposlenosti mladih moguće je kroz slijedećih nekoliko mjera:

Redefinirati model servisiranja zdravstvenog osiguranja

Potrebno je značajno pojednostaviti postupak i reducirati resurse JSZ potrebne za servisiranje zdravstvenog osiguranja, ili, izmijeniti zakonsku regulativu na način da zavodi zdravstvenog osiguranja ili neke druge ustanove ubuduće servisiraju zdravstveno osiguranje, a da se JSZ prioritarno bave pitanjima posredovanja u zapošljavanju, primanro mladih i teško zapošljivih kategorija. Jedna od opcija bi značila izmještanje servisiranja zdravstvenog osiguranja iz JSZ kako za nezaposlena lica, tako i za lica koja su prijavljena na JSZ radi ostvarenja prava na zdravstvenu zaštitu, jer nemaju drugi osnov za obavezno zdravstveno osiguranje. Po ovoj opciji status nezaposlene osobe ne bi bio uvjet za ostvarenje obaveznog zdravstvenog osiguranja. Druga opcija bi mogla bila reduciranje servisiranja zdravstvenog osiguranja u JSZ samo za nezaposlena lica. Za realizaciju i prve i druge opcije prethodno je nužno zakonima o zdravstvenom osiguranju osigurati pravo na obavezno zdravstveno osiguranje svim licima sa prebivalištem u BiH, koja nisu obavezno zdravstveno osigurana po drugom osnovu.

Usvojiti jedinstvene definicije nezaposlene osobe i aktivnog tražioca posla prema ILO standardu.

Potrebno je precizirati definiciju statusa nezaposlene osobe prema ILO standardu u zakonima o posredovanju u zapošljavanju. Na taj način uspostavio bi se pravni osnov da status nezaposlene osobe ima samo radno sposobna osoba koja aktivno traži posao ili stručno usavršavanje s ciljem podizanja konkurentnosti za poslove za kojima postoji potreba na tržištu rada.

Pojačati kontrolu statusa nezaposlene osobe i sankcije prema osobama koja zloupotrebljavaju sistem

Da bi se promijenila percepcija o učinkovitosti sistema i poslala poruka javnosti da zloupotrebe sistema nisu dozvoljene, nužno je osnažiti inspeksijske kontrole i poduzeti druge mjere kako bi se identificirala i sankcionirala lica koja zloupotrebljavaju sistem poput onih koji primaju naknade i ostvaruju zdravstvenu zaštitu i/ili druga materijalna prava po osnovu nezaposlenosti, a u isto vrijeme rade na sivom tržištu.

Uvećati izdvajanja za aktivne mjere i programe tržišta rada i uspostaviti efikasniji sistem evaluacije učinaka aktivnih politika

Potrebno je značajno povećati relativni iznos sredstava koja se izdvajaju za aktivne mjere jer postojeći nivo nije zadovoljavajući u odnosu na stepen nezaposlenosti i omogućiti jačanje razvojne funkcije javnih službi za zapošljavanje u BiH. Takođe, potrebno je nastaviti raditi na kreiranju programa za različite ciljne skupine u skladu sa potrebama tržišta rada, osobito za mlade i teško zapošljive kategorije. Konačno, nužno je uspostaviti sistem indikatora uspješnosti, kako bi se pratilo da li su programi bili adekvatno osmišljeni, ciljani, uvezani i provedeni te redovno provoditi mjerenje učinaka aktivnih politika zapošljavanja, odnosno programe prilagođavati shodno nalazima evaluacije.

Mart, 2014.