

August 2016. godine

Aktivne politike zapošljavanja u BiH: Zašto više pažnje trebamo posvetiti programima obuke?

1. Uvod

Aktivne politike zapošljavanja (APZ)¹ u Bosni i Hercegovini (BiH) nedovoljno su razvijene. Javna potrošnja na APZ-e je niska i u 2014. godini iznosila je 0,15% BDP-a zemlje dok, u prosjeku, zemlje EU na aktivne mjere izdvajaju oko 0,45% BDP-a². Pri tome, u prioritizaciji potrošnje na mjere zapošljavanja, APZ-i imaju tercijarni značaj i uglavnom se financiraju iz sredstava javnih zavoda / službi za zapošljavanje (JSZ) preostalih nakon izmirenja operativnih troškova JSZ-a i troškova pasivnih mjera³. Obuhvat radne snage programima APZ-a iznosi svega 1% dok, poređenja radi, u zemljama OECD-a za koje su dostupni podaci, iznosi oko 4%⁴. Postojeće analize također ukazuju na neadekvatno ciljanje ovih programa, često na kategorije koje imaju veće izgleda za zaposlenje (poput mladih sa svršenim visokim obrazovanjem i sl.)⁵. Nadalje, kapaciteti JSZ-a su nedostatni, što smanjuje mogućnosti za adekvatnu implementaciju programa APZ-a⁶. Na koncu, u proteklom periodu nisu etablirani mehanizmi niti unificirana metodologija za sistematsku evaluaciju ovih programa u okviru JSZ-a.

Osim navedenih problema u pogledu razvijenosti i implementacije programa APZ-a, također se može postaviti pitanje adekvatnosti postojećeg dizajna aktivnih politika, uzmu li se u obzir međunarodni trendovi u ovoj oblasti, kao i lokalni socioekonomski kontekst. Postojeći APZ-i predstavljaju set izolovanih intervencija na tržištu rada koje su pretežno orijentirane na izravno zapošljavanje ciljnih skupina u svrhu sanacije nekih od gorućih posljedica postojećeg socioekonomskog stanja u BiH. Međutim, one su u vrlo maloj mjeri usmjerene na investiranje u razvoj ljudskih potencijala i osnaživanje konkurentnosti nezaposlenih lica, što bi dugoročno doprinijelo unapređenju funkcioniranja tržišta rada.

¹ Aktivne politike zapošljavanja (APZ) se mogu definirati kao set ekonomskih mjera na tržištu rada koje su usmjerene ka zapošljavanju nezaposlenih osoba. Ove se mjere pretežno odnose na podršku u pronalaženju posla, obuku, poticaje zapošljavanju i samozapošljavanju i kreiranje radnih mjesta (uglavnom u javnom sektoru ili kroz tzv. javne radove). Vidjeti više u Lars Calmfors, "Active Labor Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", *OECD Economic Studies* br. 22 (1994), str. 8, <https://goo.gl/d7GM5S> (stranica posjećena 14. 8. 2016); Veronica Escudero, *Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison* (Geneva: International Labour Office, 2015), <http://goo.gl/vjr03d> (stranica posjećena 14. 8. 2016); i Mirna Jusić i Amar Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju: Reforme institucija tržišta rada u Bosni i Hercegovini u komparativnoj perspektivi* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015), <http://goo.gl/c1flKn> (stranica posjećena 14. 8. 2016).

² Podaci za EU odnose se na 2011. godinu, ali prema okvirnom proračunu autora, u naredne tri godine nije dolazilo do značajnijih promjena u javnoj potrošnji na APZ-e u EU. Podaci prema Viljem Spruk, *Statistical Bulletin No. 5* (Ljubljana: Employment Service of Slovenia, 2015), <http://goo.gl/6qxAC5> (stranica posjećena 14. 8. 2016); i "Labor market policy", EUROSTAT, <http://goo.gl/yHnkAJ> (stranica posjećena 14. 8. 2016).

³ Vidjeti Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*, str. 81–85.

⁴ Okvirni proračun autora na osnovu podataka iz Spruk, *Statistical Bulletin No. 5*, str. 67; i "Public expenditure and participant stocks on LMP", OECD Stat, <https://goo.gl/4lpgxy> (stranica posjećena 14. 8. 2016), (neponderisani prosjek za OECD). Podaci za BiH se odnose na 2014. godinu dok se podaci za OECD odnose na 2013. godinu.

⁵ Vijeće ministara BiH, *Strategija zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010. – 2014.* (Vijeće ministara BiH, 2010), str. 26, <http://goo.gl/VoJhp0> (stranica posjećena 14. 8. 2016).

⁶ Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*, 81–85.

2. APZ-i i međunarodni trendovi: ka jačanju zapošljivosti nezaposlenih osoba

U posljednje dvije dekade je kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama u razvoju došlo do značajnog napretka i sve šire primjene APZ-a, ali i do suštinske promjene paradigme ovih politika u odnosu na njihovu primjenu tokom 70-ih i 80-ih godina prošlog stoljeća. Tada su aktivne mjere uglavnom bile orijentirane ka izravnom zapošljavanju⁷. Naime, 90-ih godina u diskursu o politikama zapošljavanja dolazi do tzv. "aktivacijskog zaokreta" (engl. *activation turn*) pri čemu se sve veći fokus ovih politika stavlja na stimuliranje aktivnog traženja posla i osnaživanje konkurentnosti nezaposlenih osoba na tržištu rada⁸. Iako se prvobitno nastojalo premjestiti fokus s pasivnih na aktivne mjere zapošljavanja, praksa u primjeni ovih politika pokazala je da kombinacija ovih dvaju pristupa daje optimalne rezultate s obzirom da aktivno traženje posla biva praćeno dohodovnom sigurnošću i drugim pripadajućim uslugama i pravima po osnovu nezaposlenosti.

Drugim riječima, savremeni APZ-i se pretežno baziraju na aktivaciji nezaposlenih osoba kroz podršku aktivnom traženju posla te investiranje u razvoj i prezervaciju vještina radne snage kroz programe treninga, dokvalifikacije, prekvalifikacije i druge edukacijske mjere. Fokus APZ-a je tako na jačanju zapošljivosti nezaposlenih osoba kroz osnaživanje njihove konkurentnosti na tržištu rada.⁹ Ovakvim pristupom, koji je i ključni dio socijalnih politika EU, promovira se dugoročno ulaganje u razvoj ljudskih potencijala i produktivne radne snage te, samim tim, dugoročni pristup unapređenju funkcioniranja tržišta rada kroz rješavanje nekih od značajnijih problema kao što su rastući strukturalni disbalansi između ponude i potražnje na tržištima rada u EU. Shodno tome, treninzi i srodni programi stručnog osposobljavanja i unapređenja vještina nezaposlenih osoba se mogu smatrati ključnom mjerom savremenih APZ-a: u zemljama EU, više od 1/4 izdvajanja na APZ-e odnosi se na treninge i druge edukacijske mjere¹⁰.

3. Aktivne politike zapošljavanja u BiH: nerazvijeni programi obuka

Ulaganje u razvoj ljudskih potencijala kroz programe APZ-a predstavlja zanemareni potencijal politika zapošljavanja u BiH. Iako je BiH ratificirala konvenciju br. 142 Međunarodne organizacije rada (MOR) o razvoju ljudskih resursa koja, između ostalog, predviđa razvoj neformalnih programa vokacijskih treninga, edukacije i usavršavanja koji, prema ovoj konvenciji, trebaju biti usko vezani za politike zapošljavanja¹¹, APZ-i u BiH su i dalje pretežno orijentirani na izravno zapošljavanje i djelimičnu amortizaciju visoke nezaposlenosti.

Tako postojećim APZ-ima dominiraju mjere sufinansiranja zapošljavanja i samozapošljavanja (subvencioniranje plaće i/ili doprinosa i poreza na plaću)¹². U tom smislu, postojeći portfelj APZ-a

⁷ Giuliano Bonoli, *The political economy of active labour market policy* (Edinburgh: Dissemination and Dialogue Centre, 2010), <http://goo.gl/MBJyU3> (stranica posjećena 14. 8. 2016); i John P. Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness* (Bonn: International Labour Organization, 2014), <http://goo.gl/UdX26x> (stranica posjećena 14. 8. 2016).

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.; kao i Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*, str. 77–81.

¹⁰ Proračun autora prema podacima "Labor market policy".

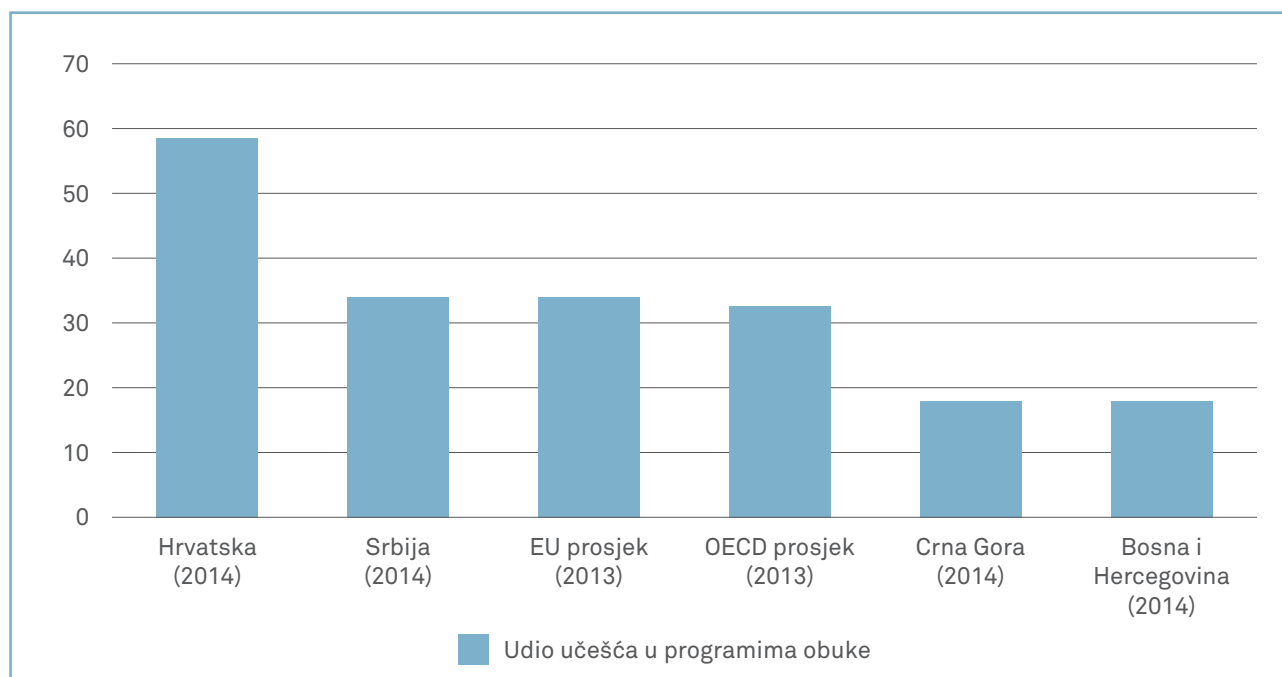
¹¹ Vidjeti International Labour Organization, C142 – Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142), <http://goo.gl/LnMKri> (stranica posjećena 14. 8. 2016). BiH je ovu konvenciju ratificirala 2. juna 1993. godine.

¹² Vidjeti Elmira Pašagić, Siniša Marčić i Adis Arapović, *Efikasnost politika zapošljavanja u Bosni i Hercegovini: prepreke i šanse* (Sarajevo: Centri civilnih inicijativa, 2013); Vijeće ministara BiH, *Strategija zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010. – 2014.*, str. 31; te podatke iz Spruk, *Statistical Bulletin No. 5*, str. 67.

uglavnom nastoji adresirati probleme ciklične nezaposlenosti kroz “zakup” radnih mjesta dok su potencijali ovakvih mjera u rješavanju problema strukturalne nezaposlenosti minimalni i sekundarni.

S druge strane, programi obuke, usavršavanja vještina i karijernog preusmjerenja, koji bi doprinijeli jačanju konkurentnosti, odnosno boljem pozicioniranju nezaposlenih osoba na tržištu rada, slabo su zastupljeni u okviru postojećih politika zapošljavanja. Primjera radi, prema podacima iz 2014. godine, nešto manje od 1/5 učešća u programima APZ-a odnosila se na programe treninga i usavršavanja vještina dok se, u prosjeku, u zemljama EU i OECD-a, za koje su dostupni podaci, taj udio kreće oko više od 1/3¹³.

Grafikon 3.1. Udio učešća u programima obuke u odnosu na ukupno učešće u APZ-ima (%):
zemlje regije, OECD-a i EU¹⁴



Izvor: Okvirni proračun autora prema podacima Centra javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Evrope, EUROSTAT-a i OECD Stat¹⁵

Osim toga, smatra se da su postojeća infrastruktura i kapaciteti za implementaciju ovih programa nerazvijeni i nedostatni¹⁶. Sve to ukazuje na nedovoljnu pažnju koja se u proteklom periodu pridavala ovim mjerama iako bi one, kombinovane s adekvatnom podrškom u aktivnom traženju posla (npr. kroz karijerno savjetovanje, izradu individualnih planova zapošljavanja i sl.), mogle doprinijeti smanjenju pojave strukturalne nezaposlenosti i povećanju radne produktivnosti u BiH.

¹³ Podaci prema Spruk, *Statistical Bulletin No. 5*, str. 45 i okvirni proračun autora (neponderisani prosjek) prema podacima iz “Public expenditure and participant stocks on LMP: Participants stocks on LMP by main categories (% labour force)”, OECD Stat, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=28937> (stranica posjećena 14. 8. 2016); i “Participants in labour market policy measures, by type of action”, EUROSTAT, <http://goo.gl/YqdZRJ> (stranica posjećena 14. 8. 2016).

¹⁴ S obzirom da za EU i OECD nisu dostupni podaci za sve zemlje, radi se o okvirnoj procjeni autora na osnovu postojećih podataka. Kada je riječ o zemljama regije, uvrštene su one zemlje za koje su bili dostupni potpuni podaci.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Vidjeti Pašagić, Marčić i Arapović, *Efikasnost politika zapošljavanja u Bosni i Hercegovini*; i Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*, 81–85.

4. Zaključak

Postojeći APZ-i u BiH se još uvijek baziraju na izravnom zapošljavanju namjesto osnaživanju zapošljivosti i adaptaciji nezaposlenih osoba na aktuelne uvjete na tržištu rada. U tom smislu, aktivne mjere poput programa treninga i obuka su nedovoljno razvijene u okviru trenutnih APZ-a, čime se onemogućuje strateški pristup investiranju u ljudski kapital kada su u pitanju nezaposlene osobe.

Stoga bi u predstojećem periodu, prilikom dizajna APZ-a, veći naglasak trebalo staviti na programe obuke koji bi jačali konkurentnost nezaposlenih osoba na tržištu rada te, uz adekvatne obrazovne reforme, pozitivno utjecali na reduciranje strukturalne nezaposlenosti. Osim toga, kroz adekvatne programe karijernog vođenja kombinirane s mjerama obuke, povećale bi se mogućnosti pravovremene karijerne reorijentacije nakon gubitka posla i time doprinijelo smanjenju pojave dugoročne nezaposlenosti. Naravno, ovakav redizajn APZ-a podrazumijevao bi izgradnju i jačanje kapaciteta i infrastrukture JSZ-a, te veću alokaciju finansijskih sredstava za aktivne mjere, kako bi se ovakvi programi mogli adekvatno sprovesti i pokazati željene rezultate.

Ovaj policy memo objavljen je u sklopu istraživanja kao dio “Think and Link Regional Policy Programme” projekta “Borba protiv nezaposlenosti na Zapadnom Balkanu: unapređenje aktivnih politika zapošljavanja u Albaniji, Bosni i Hercegovini i Makedoniji”, kojeg provodi Centar za društvena istraživanja Analitika u saradnji sa Finance Think iz Makedonije i Agenda Institute iz Albanije, a podržava Evropski fond za Balkan. Stanovišta iznesena u ovom policy briefu odražavaju stanovišta autora i ne predstavljaju nužno stanovišta Evropskog fonda za Balkan.

European
Fund for the
Balkans



Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija, koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na ukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.