



Kako do boljeg izvještavanja o radu zavoda za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini?

Marko Martić

Nezaposlenost u BiH - među najvećim u Evropi

Rast nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini dostigao je alarmantne razmjere. Tokom posljednjih nekoliko godina, prije nastupanja globalne ekonomske krize, broj nezaposlenih u BiH bio je oko 450.000. Nažalost, negativan trend rasta je ponovo prisutan od kraja 2008. godine pa tako danas kao rezultat imamo 527.749¹ nezaposlenih lica koja su registrovana na evidencijama zavoda za zapošljavanje u BiH. Na kraju 2010. godine zvanična stopa nezaposlenosti dostigla je nivo od 43,10%, što je među najvišim stopama nezaposlenosti u Evropi. **Ako se ovaj trend nastavi, vrlo brzo ćemo biti u situaciji u kojoj je jedan od dva radnika u BiH zvanično nezaposlen!**

Javne službe za zapošljavanje igraju ključnu ulogu na tržištu rada

Nepovoljan razvoj situacije na tržištu rada u pogledu obima, strukture i kretanja nezaposlenosti je direktna posljedica uticaja brojnih faktora, gdje je globalna ekonomska kriza samo naglasila problem nefleksibilnog i nefunkcionalnog tržišta rada u Bosni i Hercegovini². Treba imati na umu da je tržište rada jedno od ključnih tržišta u nacionalnoj ekonomiji koje značajno utiče na ostale sfere društvenog i ekonomskog života, dok javne službe za zapošljavanje predstavljaju centralni instrument vlasti na tržištu rada u pogledu zapošljavanja u svakoj državi, pa tako i u Bosni i Hercegovini. Javne službe za zapošljavanje igraju dakle ključnu ulogu, budući da istovremeno djeluju kao posrednici između česnika na tržištu rada, kao važan izvor informacija i kao nosioci politika zapošljavanja. Oni se smatraju glavnim institucionalnim akterima kada je riječ o provođenju javnih politika na tržištu rada što podrazumijeva posredovanje pri zapošljavanju, usklađivanje ponude i tražnje, pružanje podrške nezaposlenim licima u cilju lakšeg i bržeg pronalaska posla, osiguranje od nezaposlenosti, itd. Imajući to u vidu, može se reći

¹ Izvor: Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, podaci za I kvartal 2011. godine

² ILO and Council of Europe: Employment Policy Review for Bosnia and Herzegovina, PES of Republic of Slovenia, Strengthening of the Institutional Capacities of B&H State Employment Agency - Final Report

ETF Labor Market Review for Bosnia and Herzegovina World Bank, Report No 4889-BIH, Labor Market in Postwar Bosnia and Herzegovina

da javne službe za zapošljavanje značajno utiču na izgled i strukturu tržišta rada u jednoj zemlji jer predstavljaju centralni institucionalni mehanizam za provođenje, praćenje i procjenu politika zapošljavanja.

Kako izmjeriti uspješnost djelovanja javnih službi zapošljavanja na tržištu rada?

U skladu sa ulogom koju zavodi imaju na tržištu rada, javnost i ključni akteri su veoma zainteresovani za informacije o uspjehu aktivnosti koje oni preduzimaju na tržištu rada. Pregled načina kojima se mjeri uspješnost u službama za zapošljavanje evropskih zemalja, pokazuje da postoji širok spektar različitih pristupa ali da se u osnovi primjenjuje jedinstven metodološki okvir koji se zasniva na uzročno-posljedičnoj vezi između ulaznih pokazatelja, izlaznih pokazatelja ili pokazatelja neposrednih rezultata i pokazatelja ostvarenih efekata. U tom kontekstu ulazni pokazatelji iskazuju se kroz prezentaciju informacija o angažovanim resursima (budžet, kadrovi, oprema, itd.) i dovode u odnos prema postignutim rezultatima (rezultati provedenih aktivnosti zavoda) i efektima (zaposlenost, nezaposlenost i dr.) čime se uspostavlja direkta veza između angažovanih resursa i ostvarenih performansi (ovakav pristup prisutan je takođe i u Strategiji zapošljavanja EU kao i u PES Benchmarking projektu).

U skladu sa metodologijom koja je grafički prikazana, analizirani su zvanični izvještaji i programi rada Zavoda za zapošljavanje RS i Federalnog zavoda za zapošljavanje za 2009. i 2010. godinu³ kako bi se utvrdilo postojanje indikatora rezultata i ciljnih vrijednosti po osnovnim funkcijama koje zavodi obavljaju. Postojanje uzročno-posljedične veze između jasno utvrđenih ciljeva i postignutih rezultata je od krucijalne važnosti za razvoj metodološkog okvira i procjenu uspješnosti rada zavoda za zapošljavanje.

Rezultati analize: nefunkcionalno tržište rada kao odraz rada institucija koje na njemu djeluju

Na osnovu rezultata provedene analize može se reći da je nefunkcionalnost tržišta rada u BiH dijelom i

³ Izvještaj o radu Zavoda za zapošljavanje RS za 2009. i 2010. godinu i Program rada Zavoda za zapošljavanje RS za 2009. godinu i 2010. godinu

Izvještaj o radu Federalnog zavoda za zapošljavanje za 2009. i 2010. godinu i Program rada Federalnog zavoda za zapošljavanje za 2009. godinu i 2010. godinu

Sažetak

Uprkos tome što je pitanje ogromne nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini konstantno na vrhu liste prioriteta, broj od preko pola miliona nezaposlenih na evidencijama službi za zapošljavanje svjedoči o tome da je do sada urađeno veoma malo kako bi se bar pokrenulo rješavanje tog problema. U tom kontekstu nameće se pitanje uloge i odgovornosti javnih službi za zapošljavanje, kao ključnih institucionalnih aktera, posebno u smislu njihovog djelovanja na tržištu rada koje je u brojnim izvještajima okarakterisano kao nefunkcionalno i nedovoljno fleksibilno.

Prema rezultatima provedenog istraživanja o mogućnostima za mjerenje uspješnosti djelovanja zavoda za zapošljavanje u BiH, a na osnovu njihovih zvaničnih izvještaja o radu, može se reći da posmatrani izvještaji ne sadrže dovoljno podataka o neposrednim rezultatima aktivnosti, prije svega u obavljanju usluga informisanja i posredovanja pri zapošljavanju, što je samo odraz nedovoljno aktivnog pristupa u odnosu sa korisnicima, bilo da se radi o nezaposlenim licima ili o poslodavcima. Izvještaji su urađeni tako da dominantno opisuju opšta kretanja na tržištu rada, evidenciju i broj nezaposlenih osoba a veoma malo govore o uspjehu zavoda da pruži podršku i pomoć nezaposlenim licima da pronađu posao, što je takođe njihova zakonska i statutarne obaveza. U tom smislu je postojanje osnovnih parametara i elemenata uzročno-posljedične veze između ulaza, rezultata i efekata djelovanja zavoda za zapošljavanje na tržištu rada, od izuzetne važnosti, zbog čega je osnovni model mjerenja uspješnosti, uz odgovarajuće mehanizme praćenja i izvještavanja, potrebno što prije uvesti u javne službe za zapošljavanje u BiH.

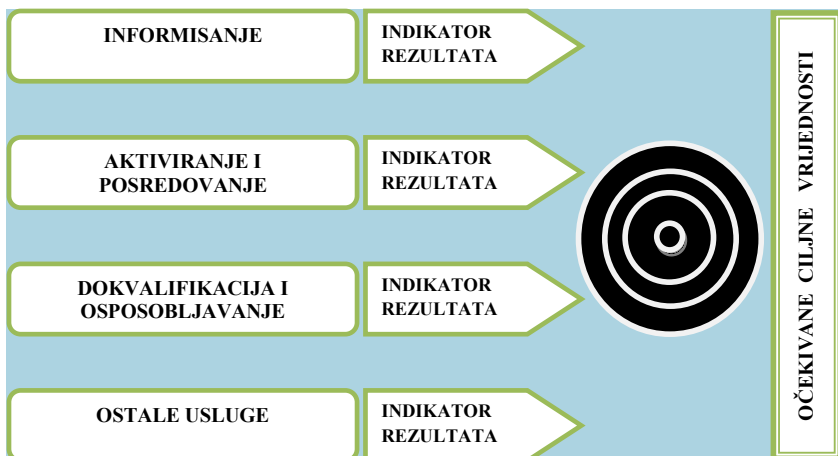


Tabela 1. Metodološki okvir za analizu: ključne funkcije zavoda za zapošljavanje, indikatori rezultata i očekivane ciljne vrijednosti

odraz rada institucija koje na njemu djeluju, uključujući i javne službe za zapošljavanje. Sadašnji način izvještavanja ne dopušta potpuni uvid u uspješnost njihovog rada i poređenje sa drugim sličnim institucijama što značajno obeshtrabuje dostizanje željenog nivoa odgovornosti i transparentnosti. Osim nedovoljnog nivoa odgovornosti i transparentnosti, detaljan uvid u rezultate istraživanja otvara još ozbiljniji problem koji postoji ako se posmatraju ključne nadležnosti i funkcije zavoda za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini. Iako pozicionirani kao ključni institucionalni akteri na tržištu rada u BiH, javne službe za zapošljavanje su do sada prvenstveno bile usmjerene prema tzv. "pasivnim" funkcijama kao što su vođenje evidencije, pružanje podataka i informacija o kretanjima na tržištu rada te osiguranje prava po osnovu zakonom propisanih naknada i pomoći za nezaposlene osobe. Poslovi posredovanja pri zapošljavanju, savjetovanja i rada sa nezaposlenim licima u cilju njihovog aktivnijeg učešća na tržištu rada, temeljne su funkcije zavoda koje se, na osnovu raspoloživih zvaničnih izvještaja o radu, ne provode u potpunosti od strane javnih službi za zapošljavanje u BiH. Analiza pokazuje da izvještaji o radu oba zavoda ne sadrže dovoljno izlaznih indikatora, prije svega o obavljanju usluga informisanja i posredovanja pri zapošljavanju (kontakti sa korisnicima, besplatna info linija, savjetovanja nezaposlenih lica, savjetovanja poslodavaca, održani intervjui, urađeni individualni planovi zapošljavanja, ispitivanje zadovoljstva nezaposlenih uslugama zavoda i dr.) što je odraz nedovoljno aktivnog pristupa u odnosu sa korisnicima, bilo da se radi o nezaposlenim licima ili o poslodavcima. Izvještaji su urađeni tako da dominantno opisuju opšta kretanja na tržištu rada, evidenciju i broj nezaposlenih osoba a veoma malo govore o uspjehu zavoda da pruži podršku i pomoć nezaposlenim licima da pronađu posao što je isto tako njihova zakonska i statutarna obaveza. Drugi aspekt uočenog problema predstavljaju nedefinisani i nejasni ciljevi i ciljne vrijednosti u posmatranim programima rada za naredni vremenski period. To

takođe otvara pitanje kako procijeniti uspješnost rada zavoda za zapošljavanje ako su ciljevi nejasni ili nedefinisani a sistem za praćenje i ocjenjivanje rada nedostaje ili nije u potpunosti razvijen. Jednostavno govoreći, upravljanje na bazi učinka u posmatranim zavodima za zapošljavanje se u nekim aspektima može opisati kao "vožnja u praznom hodu". Ono što ipak ohrabruje je određeni napredak ostvaren u području praćenja i izvještavanja koji je očit u oba zavoda za zapošljavanje gdje su ipak identifikovani određeni elementi za mjerenje uspješnosti, za razliku od prethodnih godina kada ni toga nije bilo.

Evropska iskustva i modeli kao putokaz za reforme

Iz ove perspektive jasno je da postoji potreba za hitnom reformom postojećeg sistema izvještavanja u institucijama tržišta rada na svim nivoima u cilju podizanja njihove transparentnosti i odgovornosti u radu. U tom smislu, pozitivna evropska iskustva bi mogla poslužiti kao dobra smjernica za modernizaciju domaćih institucija tržišta rada. Štaviše, unutar Zajedničkog memoranduma o prioritetima politika zapošljavanja, EU pomaže zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u provođenju reformi na tržištu rada. To zahtijeva od zemalja da identifikuju specifične izazove i razviju strateški pristup za provođenje politika zapošljavanja koje su u skladu sa politikama i praksama Evropske unije. Ovdje svakako treba pomenuti *PES benchmarking* projekt koji se posebno odnosi na praćenje performansi i uporedivost javnih službi za zapošljavanje, što je vrlo važno za ovu temu. Većina javnih službi za zapošljavanje u zemljama EU koristi osnovni model mjerenja uspješnosti s odgovarajućim mehanizmima za praćenje i izvještavanje. Ovakav model omogućava kreatorima politika i javnosti da imaju jasan uvid u uspješnost nastupa zavoda za zapošljavanje na tržištu rada. Konkretnije, mjerenje uspješnosti rada službi za zapošljavanje zasnovano je na jasnoj vezi ulaza, izlaza i učinaka pa su u skladu s tim mehanizmi praćenja i izvještavanja dominantno usmjereni na sistem najznačajnijih kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja koji govore o efikasnosti zavoda na tržištu rada. Sistem od sedam glavnih i nizom pratećih indikatora razvijenih u okviru projekta *PES benchmarking* je primjer opšte prihvaćene metodologije za praćenje i izvještavanje o radu službi za zapošljavanje u većini zemalja EU.

Staviti akcenat na izvještavanje o poslovima informisanja i posredovanja kao „aktivnim“ funkcijama zavoda za zapošljavanje

Prema rezultatima analize i provedenog istraživanja, posmatrani izvještaji o radu oba zavoda su urađeni tako da dominantno opisuju opšta kreta-



nja na tržištu rada, evidenciju i broj nezaposlenih osoba a veoma malo govore o uspjehu zavoda da pruži podršku i pomoć nezaposlenim licima da pronađu posao, što je isto tako njihova zakonska i statutarna obaveza. Razlozi zbog kojih je to tako su višestruki i ne leže samo na menadžmentu ovih institucija već zavise od niza drugih faktora, prije svega ograničenih finansijskih sredstava za provođenje ovih aktivnosti, informacione tehnologije koju treba modernizovati, kadrova koje treba obučiti za pružanje novih usluga i što je najvažnije, političke odluke da se odlučnije krene u reformske procese (kao što je npr. izmjještanje zdravstvenog osiguranja za nezaposlena lica iz nadležnosti zavoda za zapošljavanje). Zbog toga je u ovom trenutku od presudne važnosti objektivno ukazati na ona područja djelovanja zavoda za zapošljavanje koja je potrebno što prije unaprijediti i za šta je neophodna podrška donosioca odluka na tržištu rada.

U skladu sa gore navedenim, u sistem izvještavanja zavoda za zapošljavanje svakako **treba uključiti više informacija koje govore o uslugama posredovanja pri zapošljavanju i informisanju korisnika, prije svega u smislu ostvarenih kontakata sa korisnicima, održanih savjetovanja sa nezaposlenim licima, održanih savjetovanja sa poslodavcima, organizovanih intervjua, urađenih individualnih planova zapošljavanja, ispitivanja zadovoljstva korisnika usluga radom zavoda (prije svega zadovoljstva nezaposlenih lica), oglašanih slobodnih radnih mjesta u okviru informacionog sistema zavoda**, i dr.

Potreban je prelaz sa tradicionalnog na upravljanje prema ciljevima

Drugi aspekt uočenog problema predstavljaju nedefinisani i nejasni ciljevi i ciljne vrijednosti u posmatranim programima rada zavoda za zapošljavanje. Ovdje se radi o tradicionalnom pristupu gdje upravljanje podrazumijeva samo dosljedno poštovanje zakona i drugih propisa, bez ambicija da se postojeći okvir proširi tehnikama upravljanja iz privatnog sektora, kao što je na primjer „upravljanje prema ciljevima“. Istraživanje je pokazalo da je tokom osamdesetih godina prošlog vijeka to bio isti slučaj i u Evropi. Među prvim službama za zapošljavanje i zemljama koje su uvele pristup „upravljanja prema ciljevima“ bila je Švedska još sredinom 1980-ih te Velika Britanija i Belgija u kasnim 1980-im. Od tada, većina ostalih evropskih zemalja slijedi njihov primjer. Naravno, nisu sve službe za zapošljavanje na istom nivou, ali osnovni principi mjerenja uspješnosti su gotovo standardizovani u svim javnim službama za zapošljavanje zemalja članica EU. **U tom smislu, EU iskustva i podrška može biti važna za**

domaće institucije na tržištu rada. Tačnije, Strategija zapošljavanja EU, a posebno PES Benchmarking projekat sa svojom već razrađenom metodologijom, trebaju poslužiti kao vodič za određena poboljšanja postojećih modela mjerenja uspješnosti u lokalnim institucijama tržišta rada. Za očekivati je onda da će poboljšanja u skladu sa preporukama i iskustvima Evropske unije, takođe, vrlo brzo dovesti do smjene aktuelnog fokusa praćenja i izvještavanja sa regulativa prema ciljevima.

Konačno, **uloga menadžmenta u zavodima za zapošljavanje je izuzetno važna jer menadžment svakako treba biti inicijator reformi i promjena.** Ono što posebno ohrabruje jeste spoznaja da su sadašnje upravljačke strukture u oba zavoda za zapošljavanje zainteresovane i sposobne da preduzmu tako važan korak koji će rezultovati boljim radom i efikasnijim sistemom upravljanja u tim institucijama. U tom smislu je i želja da preporuke ovog istraživanja budu shvaćene isključivo kao izraz podrške započetim reformskim procesima u Zavodu za zapošljavanje Republike Srpske i Federalnom zavodu za zapošljavanje.

Korišteni izvori

- Dr Alex Nunn, Dr Tim Bickerstaffe, Ben Mitchell, 2009, *International review of performance management systems in Public Employment Services*
- European Commission, 2009, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis*
- European Commission, 2009, *The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets - Final Report*
- Federalni zavod za zapošljavanje, *Izveštaj o radu Federalnog zavoda za zapošljavanje za 2009. i 2010. godinu i Program rada Federalnog zavoda za zapošljavanje za 2009. i 2010. godinu*
- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, *Letno porocilo 2009 - Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje i Poslovni načrt za leto 2010*
- Zavod za zapošljavanje Republike Srpske, *Izveštaj o radu Zavoda za zapošljavanje RS za 2009. i 2010. godinu i Program rada Zavoda za zapošljavanje RS za 2009. i 2010. godinu*
- OECD Employment Outlook, 2005, *Public Employment Services: Managing Performance, Chapter 5*
- Synthesis Forschung, ÖSB Consulting GmbH, 2004, *Performance Indicators for Public Employment Services*



Marko Martić je diplomirao 2000. godine na Ekonomskom fakultetu u Banja Luci. Radeći kao konsultant, stekao je značajno iskustvo kroz učešće u brojnim domaćim i međunarodnim projektima u proteklih desetak godina. Specijalnost mu je razvoj preduzetništva i podrška lokalnim biznisima a međunarodno je certifikovan za pružanje usluga poslovnog savjetovanja i obuke za mala i srednja preduzeća. Jedan je od osnivača Centra za istraživanja i studije - GEA, think tank organizacije iz Banja Luke koja se bavi analizom i razvojem domaćih javnih politika.



Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvoj takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 73 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.

Prilog 1. Rezultati istraživanja o izvještavanju zavoda za zapošljavanje u BiH i Sloveniji

	ZZZ RS	ZZZ FBiH	ZZZ Slovenija	ZZZ RS	ZZZ FBiH	ZZZ Slovenija		
	raspoloživi pokazatelji			utvrđene ciljne vrijednosti				
USLUGE INFORMISANJA	(u posmatranim godišnjim izvještajima)			(u posmatranim godišnjim planovima)				
Informacije dostupne online putem web stranice	da	da	da	ne	dijelom	da		
On-line sadržaj/usluge dizajniran samo za poslodavce	da	da	da					
On-line sadržaj/usluge dizajniran samo za nezaposlene	da	da	da					
Broj poziva u okviru call centra ili besplatne info linije	ne	ne	da					
Postoji broj/evidencija o posjetama internet stranici zavoda	ne	da	da					
Broj oglasa za posao koji su objavljeni u okviru zavoda	ne	da	da					
Broj popunjenih oglasa za posao	ne	da	da					
Broj prikupljenih radnih biografija lica koja traže posao	ne	da	da					
Broj podnesenih on-line prijava za posao	ne	da	da					
Ostvareni direktni kontakti sa korisnicima (SMS ili e-mail)	ne	ne	da					
USLUGE AKTIVIRANJA I ZAPOŠLJAVANJA	raspoloživi pokazatelji			utvrđene ciljne vrijednosti				
Broj provedenih intervju sa poslodavcima	dijelom	dijelom	da	ne	dijelom	da		
Broj provedenih intervju sa nezaposlenim licima	ne	ne	da					
Broj urađenih individualnih planova zapošljavanja	ne	ne	da					
Broj održanih savjetovanja sa nezaposlenim licima	ne	da	da					
Broj održanih savjetovanja sa poslodavcima	ne	ne	da					
Broj organizovanih sajmova zapošljavanja	da	da	da					
Vrste podsticaja za zapošljavanje koji su ponuđeni	da	da	da					
Broj zaposlenih lica po osnovu određenih vrsta podsticaja	da	da	da				da	da
Iznos novca po osnovu određenih vrsta podsticaja	da	da	da					
USLUGE STRUČ. OSPOSOBLJAVANJA NEZAPOSLENIH	raspoloživi pokazatelji						utvrđene ciljne vrijednosti	
Broj održanih programa osposobljavanja	dijelom	da	da	ne	da	da		
Broj održanih pojedinačnih treninga/obuka	ne	da	da					
Broj učesnika na svakom od održanih treninga	ne	da	da					
Iznos novca koji je utrošen na organizaciju svakog treninga	ne	da	da					
OSTALE USLUGE	raspoloživi pokazatelji			utvrđene ciljne vrijednosti				
Broj korisnika i iznos novca utrošen za osiguranje od nezaposlenosti	da	da	da	da	da	da		
Broj korisnika i iznos novca utrošen zdravstveno osiguranje ⁴	da	da	N/A					
Broj korisnika i iznos novca utrošen za ostvarivanje prava na penzije	da	da	N/A					
Broj sankcija izrečenih korisnicima zbog zloupotreba prava na osiguranje od nezaposlenosti	ne	ne	da					
Identifikovani trendovi i kretanja na tržištu rada	da	da	da	dijelom	dijelom			
Provedeno istraživanje zadovoljstva poslodavaca radom zavoda	da	da	da					
Provedeno istraživanje zadovoljstva nezaposlenih radom zavoda	ne	ne	da					
Sistem upravljanja kvalitetom je uveden	ne	da	da					

LEGENDA:

- Da - pokazatelj postoji u posmatranim izvještajima
- Dijelom - postoji određeni pokazatelj u posmatranim izvještajima ali samo za dio usluga koje zavod pruža ili dio programa koji se implementira
- Ne - pokazatelj uopšte ne postoji u posmatranim izvještajima
- N/A - nije primjenjivo

⁴ Zdravstveno osiguranje za nezaposlene nije u nadležnosti Zavoda za zapošljavanje Republike Slovenije