

# AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI: OD IZRAVNOG ZAPOŠLJAVANJA KA OSNAŽIVANJU ZAPOŠLJIVOSTI NEZAPOLENIH OSOBA

**Autor:** Amar Numanović

Aktivne politike zapošljavanja u Bosni i Hercegovini uglavnom su orijentirane ka izravnom zapošljavanju i pokušaju saniranja posljedica aktuelnog socioekonomskog konteksta, dok se zanemaruju potencijali strateškog i dugoročnog osnaživanja konkurentnosti nezaposlenih osoba. Osnovni je cilj ovoga teksta predstaviti međunarodne trendove u domenu aktivacijskih politika u kojima je u posljednjim godinama došlo do paradigmatskog zaokreta od zapošljavanja ka jačanju zapošljivosti te, shodno tome, analizirati postojeće stanje i institucionalni okvir aktivnih politika zapošljavanja u BiH. Na osnovu identificiranih nedostataka postojećeg dizajna aktivnih mjera formulirano je nekoliko preporuka za unapređenje postojećeg stanja u oblasti politika zapošljavanja u smjeru jačanja njihove aktivne dimenzije i izgradnje dugoročnog pristupa unapređenju funkciranja tržišta rada.

**ŠAŽETAK**

## 1. UVOD

Nezadovoljavajući ekonomski trendovi i neadekvatan institucionalni okvir i politike tržišta rada u Bosni i Hercegovini (BiH) rezultiraju niskim performansama tržišta rada, što se prevashodno ogleda u velikoj nezaposlenosti i niskom učešću radno sposobnog stanovništva na tržištu rada (vidjeti Okvir 1.).

Iako su efekti finansijske krize iz 2008. godine dodatno pogoršali stanje na tržištu rada, visoka nezaposlenost održavala se i u godinama koje su prethodile krizi, kada je godišnji ekonomski rast iznosio oko 6% bruto domaćeg proizvoda (BDP)<sup>i</sup>, što se, uz druge ekonomske faktore, objašnjava i strukturalnim disbalansima na tržištu rada uzrokovanim jazom između potražnje za određenim vještinama i

### Okvir 1. Osnovne karakteristike tržišta rada u BiH (2015. godina):

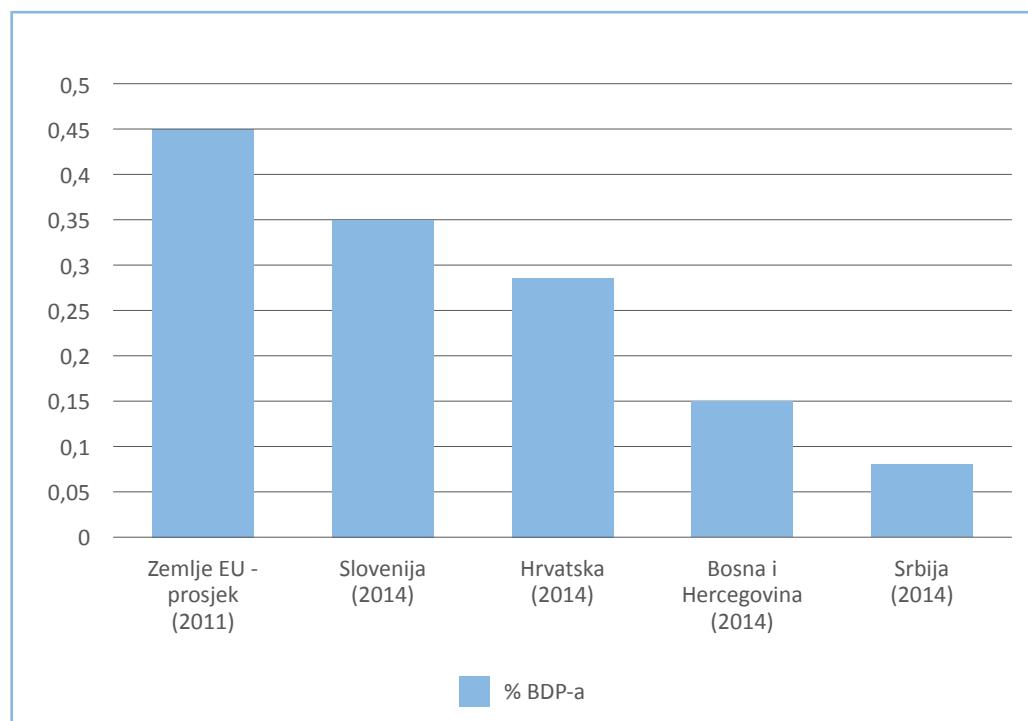
- Anketna stopa nezaposlenosti u 2015. godini iznosila je čak 27,7%.
- Anketna stopa nezaposlenosti mladih iznosi 62,3%, pri čemu se radi o najvišoj stopi nezaposlenosti mladih u Evropi.
- Anketna stopa zaposlenosti konstantno je niska i u 2015. godini iznosila je 31,9%.
- Ogroman udio u ukupnoj nezaposlenosti ima tzv. dugoročna nezaposlenost; 82% nezaposlenih lica posao traži godinu dana ili više, od čega skoro polovina otpada na osobe koje zaposlenje traže preko 5 godina.
- Osim visoke stope nezaposlenosti i niske stope zaposlenosti, tržište rada u BiH karakterizira i niska stopa aktivnosti radno sposobnog stanovništva koja iznosi svega 44,1%.

kvalifikacijama, s jedne, te postojeće ponude na tržištu rada, s druge strane. U tom smislu, moguće je tvrditi da u BiH koegzistiraju ciklična i strukturalna nezaposlenost<sup>iii</sup>, pri čemu strukturalna nezaposlenost predstavlja dugoročni problem koji iziskuje kompleksniji set intervencija na tržištu rada kako bi se u izvjesnoj mjeri reduciraо.

Unatoč postojećem stanju i trendovima na tržištu rada, aktivne politike zapošljavanja (APZ) nedovoljno su razvijene, a njihova efektivnost na tržištu rada upitna. Prije svega, programi aktivnih mjera su finansijski limitirani. Iako je došlo do blagog porasta u javnoj potrošnji na APZ, ona je i dalje niska i nedovoljna. Tako su u 2014. godini izdvajanja za APZ iznosila svega 0,15% BDP-a<sup>iv</sup> što je značajno niže u odnosu na prosjek zemalja EU koje, prema podacima iz 2011. godine<sup>v</sup>, na ove mjere izdvajaju oko 0,45% BDP-a<sup>vi</sup>.

Nadalje, u istoj je godini tek oko 1% radne snage bilo obuhvaćeno programima APZ-a<sup>vii</sup>, dok je, primjera radi, u zemljama OECD-a, za koje su dostupni podaci, obuhvat u 2013. godini iznosio oko 4%<sup>ix</sup>. Osim toga, postojeće analize upućuju na neadekvatno ciljanje ovih programa, pri čemu se pretežno ciljaju kategorije koje imaju veće izglede za zaposlenje na tržištu rada<sup>x</sup>. Ipak, uslijed nedostatka sistematskih evaluacija, koje bi, slijedeći unificiranu metodologiju, provodili svi javni zavodi / službe za zapošljavanje u BiH (JSZ), i adekvatnih makroekonomskih analiza efekata politika zapošljavanja, nije moguće donositi precizne i konačne zaključke o rezultatima i učinkovitosti pojedinih programa APZ-a u BiH niti ovih politika u cijelosti. Na koncu, postojeći kapaciteti JSZ-a su značajno limitirani, što ostavlja manje prostora za kvalitetnu implementaciju programa APZ-a<sup>xi</sup>.

Grafikon 1.1. Izdvajanja za aktivne politike zapošljavanja izražena u odnosu na ukupni BDP zemlje: zemlje EU i regije za koje su dostupni podaci



Izvor: EUROSTAT i Centar javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Europe<sup>viii</sup>

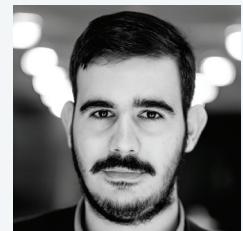
Međutim, osim problema u pogledu razvijenosti i implementacije programa aktivnih mjera, postojeći dizajn i institucionalni okvir APZ-au BiH ne prati aktuelne međunarodne trendove glede aktivacije politika zapošljavanja, odnosno paradigmatskog zaokreta od finansiranja izravnog zapošljavanja ka jačanju konkurentnosti, odnosno zapošljivosti radne snage. Naime, postojeći programi APZ-a u BiH uglavnom predstavljaju izolovane intervencije na tržištu rada kojima se nastoje adresirati neki od gorućih socijalnih i ekonomskih problema, pretežno kroz sufinansiranje zapošljavanja za ciljne grupe, pri čemu ove mjere nisu integrirane s pasivnim mjerama zapošljavanja poput naknada za nezaposlenost, njihov portfelj je ograničen i uglavnom fokusiran na izravno zapošljavanje te su, na koncu, pretežno kratkoročne i bez vizije dugoročnog pristupa osnaživanju konkurentnosti nezaposlenih i neaktivnih lica.

## 2. AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA: OD FINANSIRANJA ZAPOŠLJAVANJA DO OSNAŽIVANJA ZAPOŠLJIVOSTI

APZ-i se najjednostavnije mogu definirati kao set mjera za "unapređenje funkcioniranja tržišta rada koje su usmjereni ka nezaposlenim osobama"<sup>xii</sup>. Nešto šire, APZ-i se mogu definirati kao ekonomske mjerne za reduciranje strukturalnih disbalansa na tržištu rada kroz usklađivanje ponude i potražnje na tržištu rada, zadržavanje nivoa ponude radne snage putem zadržavanja dugoročno nezaposlenih i drugih kategorija "autsajdera" na tržištu rada, povećanje potražnje za radnom snagom kroz povećanje radnih mjesta, te osnaživanje produktivnosti radne snage<sup>xiii</sup>. Ove se mjerne uglavnom odnose na podršku u pronalaženju posla (npr. kroz mjerne karijernog savjetovanja i vođenja, individualne planove zapošljavanja i sl.), obuku, otvaranje radnih mjesta u javnom sektoru, poticaje zapošljavanju u privatnom sektoru te programe samozapošljavanja.

Sredinom 90-ih godina prošlog stoljeća, u diskursu o APZ-u dolazi do tzv. "aktivacijskog zaokreta" (engl. *activation turn*) pri čemu se fokus stavlja na stimuliranje zapošljavanja i osnaživanje zapošljivosti kod nezaposlenih i neaktivnih lica<sup>xiv</sup>. Naime, za razliku od direktnog zapošljavanja i okupacijskih mjera<sup>xv</sup>, koje su dominirale APZ-ima 70-ih i 80-ih godina kao reakcija na visoku cikličnu nezaposlenost, odnosno nisku potražnju za radnom snagom, tokom 90-ih godina mnoge zemlje preusmjeravaju ulogu svojih politika zapošljavanja ka povećanju konkurentnosti, s obzirom da se uzrok nezaposlenosti ovih godina uglavnom pronalazi u višku ponude nekvalificirane i nekompetitivne radne snage na tržištu rada<sup>xvi</sup>. Osim toga, nova paradigma politika zapošljavanja bazirala se na podsticanju uključivanja na tržište rada i pomoći pri zapošljavanju, prije nego na promociji pasivnih mjera u vidu naknada po osnovu nezaposlenosti za koje se smatralo da, u nekoj mjeri, mogu imati negativan, odnosno destimulirativan efekat na motivaciju korisnika za traženjem posla i zapošljavanjem na formalnom tržištu rada<sup>xvii</sup>. Drugim riječima, nastoji se reducirati obim pasivnih mjera zapošljavanja u korist aktivnih. Iako se prvotno zagovarao postepeni prijelaz od pasivnih ka aktivnim politikama zapošljavanja, iskustva zemalja i studije u ovoj oblasti pokazali su da kombinacija ovih dvaju pristupa daje optimalne rezultate – s obzirom da se garantira prihodovna sigurnost za vrijeme učešća u programima aktivnog traženja posla i jačanja konkurenčnosti na tržištu rada – te se stoga savremene aktivacijske strategije uglavnom vide kao integralni set aktivnih i pasivnih mjera i instrumenata<sup>xviii</sup>, pri čemu se uvjeti isplata naknada i ostvarivanja drugih prava po osnovu nezaposlenosti uglavnom vežu za obavezu učešća u programima APZ-a i aktivnim traženjem posla<sup>xix</sup>.

Ukratko, aktivacijske politike se u posljednje dvije dekade uglavnom baziraju na jačanju podsticaja za zapošljavanje na formalnom tržištu rada i investiranju u ljudski kapital<sup>xx</sup> (npr. kroz treninge, edukacijske



Amar Numanović je student master studija "Ekonomija i upravljanje javnim sektorom i okolišom" koga u suradnji realizuju Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu i Ekonomski fakultet Univerziteta u Ljubljani. U 2015. godini je magistrirao na Odsjeku za komparativnu književnost i bibliotekarstvo Filozofskog fakulteta Univerziteta u Sarajevu u oblasti socijalne epistemologije i politika znanja.

Od 2012. do 2013. godine je radio u Centru za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu. Radio je i kao volonter na istraživanjima (internship program) pri UNDP-u Republike Srbije. Od 2014. godine zaposlen je u Centru za društvena istraživanja Analitika i trenutno radi na poziciji mlađeg istraživača u oblasti socijalnih politika. Područja njegovog trenutnog istraživačkog interesa su politike tržišta rada (sa naglaskom na aktivne mjerne zapošljavanja i aktivnu inkluziju), ekonomija javnog sektora i politike ekonomskog razvoja.

mjere, programe prekvalifikacije i sl.) pri čemu je fokus ovih intervencija premješten sa mjera izravnog zapošljavanja, koje su dominirale ranijim godinama, na jačanje zapošljivosti, odnosno konkurentnosti na tržištu rada, nezaposlenih osoba<sup>xxi</sup>.

Shodno tome, aktivacijske politike su postale sastavni dio socijalnih i razvojnih politika EU. U tom smislu, aktivacija se vidi kao pristup dugoročno održivom socijalnom sistemu koji počiva na ekonomskom osnaživanju i većoj integraciji korisnika socijalne zaštite<sup>xxii</sup> na tržište rada, odnosno transferu između sistema socijalne zaštite i formalnog tržišta rada<sup>xxiii</sup>. U okviru ovog pristupa naglašavaju se potreba i potencijali dugoročnog investiranja u razvoj ljudskih potencijala i produktivne radne snage s posebnim fokusom na prevenciju strukturalne nezaposlenosti<sup>xxiv</sup>, pri čemu APZ-i uz kvalitetan obrazovni sistem imaju ključnu ulogu. Stoga se u zemljama EU nešto više od 1/4 ukupnih izdvajanja na APZ-e odnosi na izdvajanja za treninge i srodne mjere (pri čemu se, ujedno, za ove mjere u strukturi potrošnje izdvaja najviše sredstava)<sup>xxv</sup>.

### 3. APZ-I U BIH: BEZ STRATEŠKOG PRISTUPA AKTIVACIJI I JAČANJU KONKURENTNOSTI NEZAPOLENIH OSOBA?

Politike zapošljavanja u BiH umnogome ne prate međunarodne standarde u pogledu institucionalnog dizajna i aktivacijskog pristupa. Prije svega, ovim politikama dominiraju pasivne mjere zapošljavanja<sup>xxvi</sup>. Iako je u 2015. godini omjer finansiranja aktivnih i pasivnih mjer u BiH uskladen s omjerom u zemljama EU – pri čemu od ukupne javne potrošnje na ove mjere oko 1/3 otpada na programe APZ-a<sup>xxvii</sup> – u strukturi utroška na politike zapošljavanja, APZ-i imaju tercijarni značaj i uglavnom se finansiraju iz sredstava JSZ-a preostalih nakon utroška na administrativno-operativne troškove JSZ-a i troškove pasivnih mjeva<sup>xxviii</sup>. Osim toga, sistemi APZ-a i socijalne

zaštite međusobno nedovoljno korespondiraju, limitirajući tako aktivne mjere na ad hoc intervencije na tržištu rada, dok postojeći dizajn programa APZ-a uglavnom zanemaruje komponentu osnaživanja konkurentnosti radne snage i dugoročnog investiranja u ljudski kapital te, shodno tome, nema kapacitet da reducira strukturalne disbalanse na bh. tržištu rada. Na koncu, sistemu podrške u traženju posla potrebna su značajna unapređenja, s obzirom da su ove mjere uglavnom nerazvijene i da im u proteklom periodu nije posvećivana potrebna pažnja<sup>xxix</sup>.

#### 3.1. Neintegriranost aktivnih mjer zapošljavanja sa pasivnim i drugim socijalnim mjerama

APZ-i u BiH su, u institucionalnom smislu, izolirane od komplementarnih politika i instituta tržišta rada – prevashodno pasivnih politika zapošljavanja i sistema socijalne pomoći.

Važeća legislativa u oblasti posredovanja u zapošljavanju i socijalne sigurnosti nezaposlenih osoba u entitetima i Brčko Distriktu ne utvrđuje međusobnu vezu aktivnih i pasivnih mjer zapošljavanja, niti postojeći sistem pasivnih mjer zapošljavanja stimulira učešće u programima APZ-a. Osim toga, unutar JSZ-a ne postoji institucionaliziran transfer između ovih programa – u smislu njihove interne konsolidacije i koordinacije u kontekstu zapošljavanja nezaposlenih osoba<sup>xxx</sup>. Učešće u programima aktivnih politika zapošljavanja uglavnom je fakultativno i ostvaruje se na osnovu javnih poziva usmjerenih ka ciljnim kategorijama i poslodavcima. Na koncu, minuli i važeći usvojeni strateški dokumenti na državnom i entitetskom nivou, relevantni za oblast tržišta rada i zapošljavanja, nisu u značajnijoj mjeri problematizirali konsolidaciju pasivnih i aktivnih politika zapošljavanja<sup>xxxii</sup>.

Slično je i u domenu politika socijalne pomoći. Osim što je destimulativan za uključivanje korisnika na formalno tržište rada, postojeći sistem socijalne pomoći u

BiH ne sadržava aktivacijsku komponentu, tj. nije popraćen adekvatnim programima APZ-a koje bi osigurale veći transfer<sup>xxxii</sup> između sistema socijalne pomoći i tržišta rada<sup>xxxiii</sup>.

### **3.2. Ulaganje u razvoj ljudskih potencijala – zanemarena aktivacijska komponenta u APZ-ima u BiH?**

Bitnu komponentu strategija aktivacije predstavljaju mjere razvoja ljudskih potencijala koje se, u kontekstu APZ-a, uglavnom nalaze u programima edukacija i treninga, odnosno onim programima koji imaju za cilj unaprijediti vještine radne snage i učiniti je konkurentnom na tržištu rada. Ipak, čini se da u slučaju bh. politika tržišta rada ovakva orientacija izostaje.

U okviru postojećih APZ-a preovladavaju mjere sufinansiranja zapošljavanja<sup>xxxiv</sup>, prevashodno kroz programe subvencioniranja plaće i programe samozapošljavanja<sup>xxxv</sup>. Iako efekti ovih mjer na bh. tržištu rada nisu u potpunosti poznati, s obzirom na nerazvijenost evaluacijskih mehanizama JSZ-a u domenu aktivnih mjer zapošljavanja te nepostojanje iscrpnijih makroekonomskih analiza i evaluacija učinaka ovih mjer, moguće je, na osnovu postojećeg portfelja programa koji su orijentirani na izravno zapošljavanje, prepostaviti da su oni pretežno ograničeni na saniranje posljedica ciklične nezaposlenosti. Drugim riječima, ovi programi se temelje na "zakupu" radnih mesta dok imaju male izglede u rješavanju strukturalnog jaza na bh. tržištu rada i realizaciji dugoročnih potencijala politika aktivacije.

S druge strane, programi obuke i prilagođavanja vještina (kao što su treninzi, programi dokvalifikacije, prekvalifikacije i sl.), koji bi doprinijeli adaptaciji nezaposlene radne snage i neaktivnih osoba na nove uvjete i trendove, tj. na aktuelnu potražnju za određenim kompetencijama i vještina, na tržištu rada, manje su zastupljeni u okviru postojećih politika zapošljavanja. Tako se u 2014. godini tek 1/5 učešća u programima APZ-a odnosila na programe

treninga i usavršavanja vještina<sup>xxxvi</sup>, dok se, na primjer, u zemaljama OECD-a i EU za koje su dostupni podaci, udio učešća u ovim programima kreće oko nešto više od 1/3<sup>xxxvii</sup>. Osim toga, postojeća infrastruktura i kapaciteti za implementaciju ovih mjer su nedostatni i nerazvijeni<sup>xxxviii</sup>. Iako bi ovakve mjeru, praćene adekvatnim mjerama karijernog savjetovanja i adekvatnim pristupom individualnim planovima zapošljavanja, doprinijele suzbijanju i prevenciji strukturalne i dugoročne nezaposlenosti, kao i povećanju radne produktivnosti te, u tom smislu, bile značajna poluga aktivacijskih strategija i dugoročnog investiranja u razvoj ljudskih potencijala, one u proteklom periodu nisu nailazile na veći interes donosilaca odluka u ovom domenu.

### **4. ZAKLJUČAK I OKVIRNE PREPORUKE**

Funkcija APZ-a u BiH je reducirana na djelimično i krajnje neizvjesno saniranje posljedica postojećeg socioekonomskog konteksta u BiH, umjesto da je orijentirana ka unapređenju funkciranja tržišta rada u dugoročnoj perspektivi. Drugim riječima, APZ-i se još uvijek baziraju na izravnom zapošljavanju namjesto osnaživanju zapošljivosti kroz aktivaciju nezaposlenih i neaktivnih osoba.

Stavljanje većeg fokusa na aktivni pristup zapošljavanju – pri čemu bi se trebalo težiti višem stupnju aktivacije politika zapošljavanja i integriranju pasivnih i aktivnih mjer – i reorijentacija mjer APZ-a ka programima edukacije i osnaživanju konkurenčnosti nezaposlenih osoba osiguralo bi blagovremenu reakciju u slučaju nezaposlenosti kroz uključivanje u programe APZ-a te, shodno tome, doprinijelo ukupnim naporima u prevenciji dugoročne nezaposlenosti i isključivanja s tržišta rada. Osim toga, ovakav bi pristup omogućio strateško i dugoročno investiranje u razvoj ljudskih potencijala kroz stjecanje i/ili usavršavanje vještina za kojima postoji potražnja i, time, jačanje kompetitivnosti korisnika ovih programa na tržištu rada.

Kako bi se unaprijedilo postojeće stanje u oblasti politika zapošljavanja u smjeru jačanja njihove aktivne dimenzije i izgradnji dugoročnog pristupa unapređenja funkcioniranja tržišta rada, potrebno je:

1. Interno konsolidirati politike zapošljavanja i integrirati ih sa socijalnim politikama. U tom smislu, treba težiti ka aktivaciji politika zapošljavanja, uvezivanju aktivnih mjera sa pasivnim, ali bez zanemarivanja potrebe za reorganizacijom i daljim unapređenjem opsega, efikasnosti i efektivnosti pasivnih politika zapošljavanja. Osim toga, potrebno je stvoriti institucionalni okvir za veći stupanj integracije socijalnih mjera i politika zapošljavanja kroz koordinaciju centara za socijalni rad i javnih službi za zapošljavanje.
2. Prilikom dizajna APZ-a veći naglasak staviti na programe obuke koji bi osigurali adaptaciju nezaposlenih osoba na uvjete i zahtjeve na tržištu rada te, time, uz adekvatne obrazovne reforme i stra-

teški pristup zapošljavanju, doprinijeli reduciraju stukturalne nezaposlenosti te prevenirali dugoročnu nezaposlenost kroz pravovremenu karijernu reorientaciju i unapređenje vještina kod osoba koje izgube posao, odnosno unapređenje konkurentnosti radne snage.

Koraci iz ovih okvirnih preporuka trebaju biti dijelom nešto obuhvatnije strateške reorientacije politika zapošljavanja u BiH, pri čemu se treba stremiti ka dugoročnom investiranju u razvoj ljudskih potencijala te politike zapošljavanja staviti u širi razvojni kontekst. Takvo što bi zahtijevalo i povećanje javnih izdvajanja za APZ-e te osiguranje institucionalnih prepostavki i kapaciteta za njihovu adekvatnu implementaciju. Na koncu, unapređenja u oblasti politika tržišta rada moraju biti praćena adekvatnim makroekonomskim politikama i strukturalnim reformama kako bi se stvorile prepostavke za kreiranje novih poslova bez kojih ovakve mjere ne mogu imati veću ulogu od sanacijske.

#### Reference

- i Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Anketa o radnoj snazi: 2015, konačni rezultati (Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, 2015), <http://goo.gl/yOHGNO> (stranica posjećena 9. 8. 2016).
- ii Vidjeti Dmitriy Kovtun i sar., *Boosting Job Growth in the Western Balkans* (International Monetary Fund, 2014), str. 6, <https://goo.gl/DILMfr> (stranica posjećena 9. 8. 2016).
- iii Vidjeti 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), str. 24, <http://goo.gl/c1flKn> (stranica posjećena 9. 8. 2016).
- iv Viljem Spruk, *Statistical Bulletin No. 5* (Ljubljana: Employment Service of Slovenia, 2015), str. 67, <http://goo.gl/6qxAC5> (stranica posjećena 9. 8. 2016).
- v Lako su posljednji integralni podaci dostupni za 2011. godinu, na osnovu izračuna neponderisanog prosjeka za zemlje članice EU čije podatke je objavio EUROSTAT, moguće je zaključiti da je utrošak u periodu 2012–2014. godine ostao približno isti, tj. da nije dolazilo do nekih značajnijih promjena u obimu finansiranja aktivne politike zapošljavanja (APZ) u EU izraženog kao udio u ukupnom BDP-u. Podaci prema: "Labor market policy", EUROSTAT, <http://goo.gl/yHnkAJ> (stranica posjećena 9. 8. 2016).
- vi "Labor market policy".
- vii Podaci prema Ibid.; i Spruk, *Statistical Bulletin No. 5*.
- viii Proračun autora na osnovu podataka iz Spruk, *Statistical Bulletin No. 5*.
- ix Odnosi se na obuhvat radne snage programima APZ-a. Okvirni proračun autora (neponderisani projek) prema podacima iz "Public expenditure and participant stocks on LMP", OECD Stat, <https://goo.gl/4lpqxy> (stranica posjećena 9. 8. 2016).
- x Vijeće ministara BiH, Strategija zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010.–2014. (Vijeće ministara BiH, 2010), str. 26, <http://goo.gl/VoJhp0> (stranica posjećena 9. 8. 2016).
- xi Vidjeti Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*, str. 81-85.
- xii 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 9. 8. 2016).

- xiii Veronica Escudero, *Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison* (Geneva: International Labour Office, 2015), str. 2–5, <http://goo.gl/vjr03d> (stranica posjećena 9. 8. 2016).
- xiv Vidjeti u Giuliano Bonoli, *The political economy of active labour market policy* (Edinburgh: Dissemination and Dialogue Centre, 2010), <http://goo.gl/MBJyU3> (stranica posjećena 9. 8. 2016); i John P. Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness* (Bonn: IZA, 2014), <http://goo.gl/UdX26x> (stranica posjećena 9. 8. 2016). Također pogledati Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*, str. 77–81.
- xv Okupacijske mjere predstavljaju različite programe kojima se nastoje osigurati izvjesne radne aktivnosti za nezaposlene osobe, kako bi se sprječilo osipanje njihovih vještina tokom nezaposlenosti ili isključivanje s tržišta rada. Dominantni programi u okviru ovakvog pristupa su kreiranje poslova u javnom sektoru ili organiziranje treninga koji nisu orijentirani ka zapošljavanju. Iako su značajni s aspekta održavanja radnih navika i aktivnosti nezaposlenih osoba, ovakve mjere uglavnom nemaju veći dugoročni efekat na funkcioniranje tržišta rada. Vidjeti više u Bonoli, *The political economy of active labour market policy*, str. 11 i 17–20.
- xvi Bonoli, *The political economy of active labour market policy*, str. 20.
- xvii Vidjeti Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries*; OECD, "Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts", u *OECD Employment Outlook 2005* (OECD, 2005), <https://goo.gl/wpYyKo> (stranica posjećena 9. 8. 2016); Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*.
- xviii Vidjeti Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries*, str. 3–5; Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*, str. 77–81.
- xix Ovakav pristup varira od zemlje do zemlje, pri čemu se razlikuju nivo i obim negativne stimulacije, vremenski period nezaposlenosti koji prethodi uključivanju u programe APZ-a (tj. period u kome korisnik može uživati naknade po osnovu nezaposlenosti i sl.), dužina trajanja učešća u programima aktivnog traženja posla itd. Uvjetovanje naknada učešćem u programima aktivnog traženja posla u zemljama Europe uglavnom je praćeno visokom stopom zamjene kod naknada za nezaposlenost (engl. *benefit replacement rate*), što osigurava adekvatnu socijalnu sigurnost i životni standard prilikom aktivnog traženja posla. Vidjeti i Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries*.
- xx Vidjeti Bonoli, *The political economy of active labour market policy*.
- xxi Naravno, dizajn i ciljevi APZ-a značajno se razlikuju od zemlje do zemlje s obzirom na specifičnosti tržišta rada i generalni ekonomski kontekst. Ipak, moguće je identificirati trendove u APZ-ima i njihove osnovne crte na nešto generalnijem nivou kao što je, naprimjer, pokazano u *Ibid*.
- xxii Sistem socijalne zaštite čine sistem socijalnog osiguranja baziran na doprinosima na plaću (penziono i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, osiguranje od nezaposlenosti i sl.) i sistem socijalne pomoći baziran na budžetskim transakcijama. U tom smislu, pasivne mjere zapošljavanja predstavljaju mjeru iz domena socijalne zaštite.
- xxiii Vidjeti npr. European Commission, Europa 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 (Brussels: European Commission, 2010), <http://goo.gl/j6anX> (stranica posjećena 9. 8. 2016); kao i Amar Numanović, *Sistem socijalne pomoći u Bosni i Hercegovini: Zanemareni potencijal aktivnih socijalnih politika* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016), <http://goo.gl/ER81yj> (stranica posjećena 9. 8. 2016).
- xxiv European Commission, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020 (Brussels: European Commission, 2013), <http://goo.gl/yqwXnf> (stranica posjećena 9. 8. 2016); European Commission, Europa 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth.
- xxv Proračun autora prema podacima "Labor market policy".
- xxvi Pri tome, pasivne mjere su također nerazvijene i pate od brojnih problema i nedostataka, kao što su nizak obuhvat, niska stopa zamjene, vrlo ograničena dužina trajanja ovih naknada itd., te su potrebna dalja unapređenja u ovoj oblasti. Vidjeti više Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*, str. 77–89.
- xxvii Podaci prema Spruk, *Statistical Bulletin No. 5*; i "Labor market policy".
- xxviii "Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba", *Službene novine Federacije BiH* 55/00, 41/01, 22/05 i 9/08, član 48 i 49; "Statut Zavoda za zapošljavanje", *Službeni glasnik Republike Srpske* 25/01, član 14.
- xxix Ovakvo stanje može se pripisati kako nedostatnim kapacitetima javnih zavoda / službi za zapošljavanje u BiH (JSZ), tako i postojećem pristupu zapošljavanju koji se u minulim godinama uglavnom bazirao na evidentiranju nezaposlenih lica i servisiranju usluga iz domena pasivnih mjer zapošljavanja. Vidjeti više u Jusić i Numanović, *Fleksibilan rad u nefleksibilnom okruženju*, str. 77–92.

xxx U tom smislu, postojeće aktivne i pasivne mjera zapošljavanja predstavljaju dva odvojena sistema, pri čemu ne postoje adekvatni mehanizmi uključivanja korisnika pasivnih mjera zapošljavanja u programe aktivnog traženja posla izuzev fakultativnih programa APZ-a. Kao posljedica ovog pristupa, mnoga nezaposlena lica se periodično javljaju na evidenciju nezaposlenih lica, ali ne učestvuju u programima aktivnog traženja posla. Integracija pasivnih i aktivnih mjer zapošljavanja podrazumjevala bi, između ostalog, da lica sa evidencijom nezaposlenih osoba budu pravovremeno i efektivno uključena u aktivno traženje posla, prevašodno kroz mjere podrške pri pronalaženju posla (karijerno savjetovanje i vođenje, individualni planovi zapošljavanja, klubovi za traženje posla i sl.), ali i kroz druge programe APZ-a kao što su edukativne mjere (treninzi, dokvalifikacije, prekvalifikacije i sl.) ili mjere sufinansiranja zapošljavanja. Predlažemo pogledati i Vijeće ministara BiH, Strategija zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010.–2014.; te Venesa Omerhodžić i Ranko Markuš, *Perspektive razvoja javnih službi za zapošljavanje 2016–2020* (Sarajevo: Youth Employment Project, 2015), <http://goo.gl/VOGMgn> (stranica posjećena 9. 8. 2016).

xxxi Strategijom zapošljavanja u BiH, kao jedna od mjer unapređenja djelotvornosti, efikasnost i upravljanja politikama i institucijama tržišta rada, nominalno je predviđena aktivacija pasivnih intervencija na tržištu rada. Međutim, institucionalni okvir i koraci za implementaciju ove mjeru nisu podrobni razrađeni niti elaborirani u samoj strategiji, dok u godinama koje su uslijedile nakon usvajanja Strategije nije došlo do značajnijih pomaka u ovom polju. Vidjeti Vijeće ministara BiH, Strategija

zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010.–2014., str. 35–36.

xxxii Pri tome, mogućnost ovakvog transfera odnosi se na radno sposobne korisnike socijalne pomoći koji se žele uključiti na tržište rada bez božnji od gubitka prava iz domena socijalne pomoći. Također, ovakav pristup podrazumijeva uporedno jačanje i širenje spektra socijalnih usluga. Vidjeti više u Numanović, *Sistem socijalne pomoći u Bosni i Hercegovini*.

xxxiii Numanović, *Sistem socijalne pomoći u Bosni i Hercegovini*.

xxxiv 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.

xxxv Vijeće ministara BiH, Strategija zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010.–2014.

xxxvi Podaci prema Spruk, *Statistical Bulletin No. 5*, str. 67.

xxxvii Okvirni proračun autora (neponderisani projekti) 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 9. 8. 2016); i "Participants in labour market policy measures, by type of action", EUROSTAT, <http://goo.gl/YqdZRJ> (stranica posjećena 9. 8. 2016).

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

Za više informacija kontaktirajte:

Analitika – Centar za  
društvena istraživanja  
[www.analitika.ba](http://www.analitika.ba)  
[info@analitika.ba](mailto:info@analitika.ba)

Copyright © 2016  
Analitika – Centar za  
društvena istraživanja,  
sva prava pridržana.

Ovaj policy brief 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.



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 sveukupno unaprijeđenje procesa njihovog donošenja.