

Avgust 2015. godine

Reforme tržišta rada u BiH: Fleksibilnost bez sigurnosti?

Uvod

Tržište rada u Bosni i Hercegovini (BiH) suočava se sa velikim izazovima. Nezaposlenost je kontinuirano visoka, a zaposlenost niska. Faktori poput ratnog razaranja industrijske infrastrukture, gubitka poslovnih veza usljed raspada Jugoslavije, neadekvatne prilagodbe novom poslovnom i tehnološkom okruženju, neuspješnih privatizacijskih procesa i generalno nepovoljne makroekonomske klime ostavili su negativne posljedice na kreiranje novih radnih mjesta. Pritom se kroz gotovo svakodnevne proteste radnika kojima poslodavci ne isplaćuju plate ili ne uplaćuju doprinose pokazuju ozbiljne slabosti sistema socijalne sigurnosti i zaštite prava radnika.

Karakteristike tržišta rada u BiH¹

- Stopa nezaposlenosti u 2014. iznosila je 27,5% za osobe starosti 15 i više godina.
- Stopa zaposlenosti u 2014. iznosila je 31,7% za osobe starosti 15 i više godina.
- Nezaposlenost mladih 2014. iznosila je čak 62,7%.
- Udio dugoročno nezaposlenih osoba u ukupnom broju nezaposlenih izrazito je visok: 2014. je oko 85% nezaposlenih godinu dana ili duže tražilo posao.
- Prema procjenama Međunarodne organizacije rada (ILO) udio neformalno zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih u BiH 2013. činio je oko 23%.

S obzirom na nemogućnost da se rast i zapošljavanje potaknu u zadovoljavajućoj mjeri u postojećem institucionalnom okviru, tržište rada se u posljednje vrijeme našlo u fokusu inicijativa i debata o socioekonomskim reformama u BiH. U reformskim zahtjevima na koje se BiH obavezala prema Međunarodnom monetarnom fondu (MMF) u okviru *stand-by* aranžmana, reforma tržišta rada i radne legislative visoko su na agendi, dok su slični zahtjevi postali dijelom zvanične politike Evropske unije (EU) prema BiH i artikulirani su u inicijativi “Sporazum za rast i zapošljavanje” (SRZ). Reformska agenda za BiH za period 2015-2018, koju su u kontekstu dobijanja kandidatskog statusa za članstvo EU prihvatile entitetske i državna vlast, predviđa i to da će entitetske vlade uz pomoć Svjetske banke i MMF-a izmijeniti zakone o radu. U FBiH je novi prijedlog Zakona o radu usvojen 31. 7. 2015. po hitnoj parlamentarnoj proceduri, dok u RS-u novi zakon još nije na dnevnom redu donosilaca odluka. Konačno, značajan dio mjera iz Nacionalnog programa ekonomskih reformi (NERP) BiH za 2015. odnosi se na tržište rada.

U fokusu predloženih reformi je fleksibilizacija uvjeta rada kako bi se podstaklo kreiranje novih radnih mjesta. Reforme bi trebale olakšati zapošljavanje² i racionalizirati otpremnine³. Predlaže se utvrđivanje plata na osnovu vještina, kvalifikacija, iskustva i učinka,⁴ a ne staža⁵. U fokusu je nekih od paketa, poput

¹ Stope nezaposlenosti i zaposlenosti prema definiciji ILO-a. Agencija za statistiku BiH, *Anketa o radnoj snazi za 2014. godinu* (Sarajevo: Agencija za statistiku BiH, 2014), dostupno na: http://www.bhas.ba/ankete/LFS_2014_001_01_bh.pdf, str. 31, 37, 59; ILO, *Global Employment Trends 2013* (Geneva, ILO: 2013), str. 60.

² Vidjeti: Delegacija EU u BiH, *Sporazum za rast i zapošljavanje u BiH* (Sarajevo: EU BiH, 2014), str. 6, http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2014090816171626bos.pdf; MMF, *BiH: Letter of Intent*, 13. 6. 2014, str. 10, <https://www.imf.org/external/np/loi/2014/bih/061314.pdf>

³ MMF, *BiH: Supplementary Letter of Intent Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, 8. 6. 2014, str. 6, <http://www.imf.org/external/np/loi/2014/bih/010814.pdf>; Također vidjeti: EU, *Sporazum za rast i zapošljavanje u BiH*, str. 6.

⁴ MMF, *BiH: Letter of Intent*, str. 10, i MMF, *BiH: Supplementary Letter of Intent*, str. 6.

⁵ EU BiH, *Sporazum za rast i zapošljavanje u BiH*, str. 11.

SRZ-a, uključivanje mladih osoba u radnu snagu i omogućavanje njihovog privremenog zaposlenja.⁶ Neki od reformskih paketa također predlažu ograničavanja trajanja kolektivnih ugovora i njihovu primjenu samo na preduzeća i radnike koji im žele pristupiti.⁷ Kao poticaj zapošljavanju i ekonomskom rastu, reformski paketi predlažu i smanjenje opterećenja na rad, uglavnom kroz smanjenje socijalnih doprinosa, posebno zdravstvenog osiguranja.⁸

Reformski prijedlozi se u mnogo manjoj mjeri osvrću na bitne aspekte sigurnosti i zaštite uposlenika. Prema pismu namjere MMF-u i Reformskoj agendi, usklađivanjem zakona o radu sa standardima ILO-a i direktivama EU u ovoj oblasti povećat će se zaštita radničkih prava, te je planirano jačanje inspeksijske kontrole i povećanje kazni za kršenje zakona o radu.⁹ NERP sadrži prijedlog povećanja najniže cijene rada kako bi se poboljšao socioekonomski položaj radnika¹⁰. Socijalna zaštita u prijedlozima se spominje u kontekstu boljeg targetiranja socijalne pomoći i njenog održivijeg finansiranja, reforme penzionog sistema,¹¹ i prestanka vođenja osoba koje aktivno ne traže posao u evidenciji nezaposlenih,¹² ali pitanje unapređenja socijalnog osiguranja radnika nije u fokusu prijedloga.¹³ U NERP-u se predlažu određene mjere za unapređenje aktivnih politika zapošljavanja¹⁴ kao važnog aspekta sigurnosti, dok cjeloživotno učenje, prekvalifikacija i dokvalifikacija radnika nisu supstancijalnije adresirani postojećim prijedlozima.¹⁵

Iskustva drugih zemalja i relevantna istraživanja pokazuju da se eventualne reforme tržišta rada ne mogu promatrati samo u kontekstu zakona o radu, odnosno zakonske zaštite zaposlenja, već je neophodno adresirati probleme tržišta rada u cjelini, fokusirajući se pritom i na druge važne aspekte institucionalnog okruženja tržišta rada, poput socijalne sigurnosti, mehanizama kolektivnog pregovaranja, politika zapošljavanja, politika obuke i obrazovanja, i drugih. U nastavku teksta prikazane su aktuelne rasprave i iskustva drugih država Evrope u domenu tržišta rada, s posebnim osvrtom na debatu o fleksibilnosti i sigurnosti, a koje mogu poslužiti za bolje razumijevanje trenutne situacije i pomoći u definiranju pristupa reformama u BiH.

Fleksibilizacija tržišta rada: Prednosti i mane

Deregulacija zakonskog okvira o zaštiti zaposlenja (engl. *employment protection regulation*)¹⁶ za veću fleksibilnost uvjeta rada 80-ih i 90-ih godina dvadesetog stoljeća prepoznata je kao rješenje problema nezaposlenosti i sporog ekonomskog rasta. Nakon globalne finansijske krize 70-ih godina, smatralo se da su visoka nezaposlenost i spor ekonomski rast posljedica "rigidnog" tržišta rada – striktno zaštite zaposlenja, visokih minimalnih nadnica i izdašnih naknada u slučaju nezaposlenosti – a ne posljedica

⁶ EU BiH, *Sporazum za rast i zapošljavanje u BiH*, str. 6 i 11; Vijeće ministara BiH, *NERP za 2015. godinu* (Sarajevo, 2015), str. 103 i 115, www.dep.gov.ba/naslovna/?id=1656.

⁷ MMF, *BiH: Letter of Intent*, str. 10. O kolektivnim ugovorima također vidjeti: EU BiH, *Sporazum za rast i zapošljavanje u BiH*, str. 6 i 11.

⁸ Primjera radi, MMF predlaže smanjenje doprinosa zdravstvenog osiguranje u srednjoročnom periodu, što podrazumijeva sveobuhvatnu reformu zdravstvenog sistema. MMF, *BiH: Letter of Intent*, str. 7. Također vidjeti: EU BiH, *Sporazum za rast i zapošljavanje u BiH*, str. 5; Vijeće ministara BiH, *NERP za 2015*, str. 115 i 102.

⁹ MMF, *BiH Letter of Intent*, str. 10; Reformska agenda, str. 5, <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda%20.pdf>.

¹⁰ Vijeće ministara BiH, *NERP za 2015*, str. 103 i 115.

¹¹ EU BiH, *Sporazum za rast i zapošljavanje u BiH*, str. 10-11.

¹² Vijeće ministara BiH, *NERP za 2015*, str. 103, 107.

¹³ Ovo pitanje jedino se spominje u pismu namjere, gdje se kao odgovor na racionalizaciju otpremnina predlaže jačanje socijalne zaštite za nezaposlene. MMF, *BiH: Supplementary Letter of Intent*, str. 6.

¹⁴ Vijeće ministara BiH, *NERP za 2015*, str. 72; 103; 118; Također vidjeti, Reformska agenda, str. 4-5.

¹⁵ U NERP-u se govori o potrebi usklađivanja obrazovanja sa potrebama rada, te se navodi da je presudno primijeniti koncept cjeloživotnog učenja, stručnog obrazovanja i osposobljavanja. *Ibid.*, str. 72, str. 106, 111.

¹⁶ Zakonska zaštita zaposlenja obično regulira pojedinačno i kolektivno otpuštanje, rad na određeno vrijeme i uređuje prava na otpremnine, konsultacija o otpuštanjima, sudske zaštite, itd.

nedovoljne potražnje.¹⁷ U to se vrijeme fleksibilnost radnih uvjeta smatrala bitnom i zbog potrebe prilagodbe i reorganizacije industrijske proizvodnje usljed povećane međunarodne konkurencije i tehnoloških inovacija, što nije uvijek bilo u skladu sa obično centraliziranim i uniformnim pravilima koja su određivala načine proizvodnje i uvjete rada.¹⁸

Fleksibilizacija, u tom smislu, podrazumijeva prilagodbu uvjeta rada, i to obično na sljedeće načine:¹⁹

- *numerička/eksterna fleksibilnost*, koja podrazumijeva prilagođavanje broja radnika kao odgovor na tehnološke ili promjene u potražnji, te korištenje “fleksibilnijih” ugovora, poput ugovora na određeno vrijeme ili na pola radnog vremena, za lakše zapošljavanje;
- *funkcionalna/interna ili tehničko-organizacijska fleksibilnost*, što znači da se radni zadaci prilagođavaju u zavisnosti od potrebe i potražnje, što može podrazumijevati i izgradnju novih vještina i prekvalifikaciju unutar firme;
- *platna/finansijska fleksibilnost*, odnosno prilagođavanje nivoa i strukture plata;
- *te fleksibilnost radnog vremena*, odnosno prilagođavanje količine rada u skladu sa cikličnim/sezonskim promjenama potražnje kroz prilagođavanje radnih sati (prekovremeni rad, rad u smjenama, rad na pola radnog vremena, itd.).

U BiH se trenutno zagovara eksterna, i u određenoj mjeri platna fleksibilnost i fleksibilnost radnog vremena. Stavljajući naglasak na povećanje fleksibilnosti posljedica je pretpostavke da zakoni o radu negativno utječu na rast nezaposlenosti²⁰, te da će izmjenom legislative doći do kreiranja novih radnih mjesta.²¹ Uporišta za takve pretpostavke jednim dijelom se mogu naći u iskustvima pojedinih zemalja i nekim empirijskim istraživanjima u ovom domenu: primjera radi, neke studije pokazale su da veća zakonska zaštita zaposlenja usporava tokove na tržištu rada,²² što znači da nezaposleni teže dolaze do posla. To se posebno može odraziti na grupe poput mladih, žena, i niskokvalificiranih radnika²³. Druge studije su pokazale da striktna regulacija otpuštanja ima tendenciju smanjenja višefaktorske produktivnosti.²⁴ Iskustva pojedinih zemalja, poput Holandije 90-ih godina, pokazuju da je kao posljedica fleksibilnijih uvjeta rada na pola radnog vremena u značajnoj mjeri porasla zaposlenost žena. Studije deregulacije u osam država Evrope 90-ih pokazala je da targetirana i parcijalna deregulacija može imati pozitivne ali selektivne rezultate: drugim riječima, strategije deregulacije obično su utjecale na strukturu nezaposlenih.²⁵

¹⁷ Nathalie Morel, Bruno Palier i Joakim Palme, “Beyond the welfare state as we knew it?” *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, ur. Nathalie Morel, Bruno Palier i Joakim Palme (Bristol, UK: The Policy Press, 2012), str. 5-7.

¹⁸ Marino Regini, “The Dilemmas of Labour Market Regulation”, *Why Deregulate Labour Markets?* ur. Gøsta Esping-Andersen i Marino Regini (New York, NY: Oxford University Press, 2000), str. 13; Manuela Samek Lodovici, “The Dynamics of Labour Market Reform in European Countries”, *Why Deregulate Labour Markets?* ur. Gøsta Esping-Andersen i Marino Regini (New York, NY: Oxford University Press, 2000), str. 32.

¹⁹ Regini, “The Dilemmas of Labour Market Regulation”, str. 16-17; 26.

²⁰ MMF, *BiH: Letter of Intent, and Technical Memorandum of Understanding*, 9. 10. 2013, str. 7, <http://www.imf.org/external/np/loi/2013/bih/100913.pdf>.

²¹ Dodatni razlog zbog kojeg se naglasak stavlja na povećanje fleksibilnosti radnih odnosa kroz izmjene zakona o radu i kolektivnih ugovora vezan je za zaštitu zaposlenja u javnom sektoru. Kao posljedica krize i smanjenja prihoda od poreza i drugih izvora, javni sektor nije u stanju da namiri svoje obaveze prema uposlenicima, a istovremeno nije moguće sprovesti uštede umanjnjem plata, smanjenjem radnog vremena ili otpuštanjem viška uposlenih. Takvo stanje u direktnoj je kontradikciji s ciljem racionalizacije javne potrošnje u okviru *stand-by aranžmana*.

²² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Employment Outlook 2013* (Paris: OECD, 2013), str. 71-72.

²³ Gøsta Esping-Andersen i Marino Regini, “Conclusions”, *Why Deregulate Labour Markets?* ur. Gøsta Esping-Andersen i Marino Regini (New York, NY: Oxford University Press 2000), str. 337.

²⁴ OECD, *Employment Outlook 2013*, str. 73.

²⁵ Esping-Andersen i Regini, “Conclusions”, str. 337, 339.

Međutim, bitno je naglasiti da je u posljednjih deset godina pretpostavka da je nezaposlenost posljedica rigidnog institucionalnog okvira tržišta rada značajno dovedena u pitanje, s obzirom da istraživanja o utjecaju zakonske zaštite zaposlenja na agregatne stope zaposlenosti i nezaposlenosti u različitim zemljama nisu dala jednoznačne rezultate.²⁶ S druge strane, istraživanja su također pokazala da institucije tržišta rada poput mehanizama kolektivnog pregovaranja dovode do smanjenja platne nejednakosti,²⁷ te da mogu povećati spremnost poslodavaca za dugoročnije ulaganje u radnike kroz obuku i obrazovanje.²⁸ Pritom institucije tržišta rada mogu obezbijediti resurse i stvoriti konkurentsku prednost – primjera radi, mehanizmi kolektivnog pregovaranja mogu podstaći organizacijske i tehnološke promjene odnosno veća ulaganja u obuku i obrazovanje unutar firme te na taj način doprinijeti povećanju produktivnosti rada²⁹.

Pored toga, važno je istaći da Evropa nije homogena cjelina kada su u pitanje karakteristike tržišta rada i ishodi politika deregulacije, i da postoje značajne razlike među evropskim državama. To se obično atribuiraju velikim razlikama u institucionalnim okruženjima tržišta rada, što ima značajne implikacije na primjenu politika.³⁰ Primjera radi, deregulacija ugovora na određeno vrijeme 80-ih godina prošlog stoljeća u Španiji i Njemačkoj polučila je različite rezultate: u Španiji su takvi ugovori postali široko rasprostranjeni; s druge strane, u Njemačkoj jedna trećina poslodavaca uopće nije bila zainteresirana za primjenu takvih ugovora jer je željela dugoročnije poslovne odnose sa uposlenicima.³¹ Ovako oprečna iskustva dviju zemalja članica EU obično se povezuju i sa efikasnim sistemom koordinacije između predstavnika poslodavaca i radnika i strategijom dugoročnog ulaganja u radnu snagu koji postoje u Njemačkoj, ali ne i u Španiji. Ipak, bitno je spomenuti da sve države također nemaju jednak pristup deregulaciji – u nekim državama je fleksibilizacija vodeći princip koji oblikuje zakonodavstvo i strategije socijalnih partnera (npr. Velika Britanija, i jednim dijelom Švedska i Holandija), dok je u drugim tretirana kao “kontrolirani eksperiment” i primijenjena na samo jedan segment tržišta rada.³²

Razlike kompleksnog institucionalnog okruženja također znače da se pozitivni ishodi na tržištu rada ne mogu samo atribuirati deregulaciji. U Holandiji, pad nezaposlenosti 90-ih godina pripisuje se i kontinuiranom prilagođavanju i ograničavanju realnih plata zahvaljujući vrlo efikasnim i koordiniranim mehanizmima kolektivnog pregovaranja između socijalnih partnera. U ovom slučaju, spremnost sindikata da pristanu na ograničavanje plata kompenzirana je kreiranjem novih radnih mjesta, smanjenjima u radnom vremenu, obavezom poslodavaca da organiziraju i finansiraju aktivnosti obuke, itd.³³ Drugim riječima, strukture pregovaranja pokazale su se kao iznimno bitan faktor koji također utječe na performanse tržišta rada i može amortizirati probleme na tržištu. Značajan faktor koji također može utjecati na performanse tržišta rada je kvalitetan sistem obrazovanja: primjera radi, zahvaljujući njemačkom dualnom sistemu obrazovanja, koji obrazovanje kombinira sa praksom, manja je vjerovatnoća da će mladi biti nezaposleni.³⁴

U aktuelnim raspravama o reformama u BiH nedovoljno se razmatraju potencijalni rizici fleksibilizacije, od kojih je posebno značajan problem dualizacije tržišta rada. Kako bi se firmama omogućila lakša

²⁶ OECD, *Employment Outlook 2004* (Paris: OECD, 2004), str. 81; OECD, *Employment Outlook 2013*, str. 71.

²⁷ Richard B. Freeman, “Labour market institutions without blinders: The debate over flexibility and labour market performance”, *International Economic Journal* 19, br. 2 (2006) str. 137.

²⁸ Sabina Avdagić i Paola Salardi 2013, “Tenuous link: labour market institutions and unemployment in advanced and new market economies”, *Socio-Economic Review* 11 (2013), str. 745.

²⁹ Regini, “The Dilemmas of Labour Market Regulation”, str. 26.

³⁰ Osim institucionalnih faktora, specifičnosti tržišta rada u datom periodu – npr. deruralizacija, deindustrijalizacija – svakako mogu utjecati na zaposlenost i nezaposlenost (339).

³¹ Samek Lodovici, “The Dynamics of Labour Market Reform in European Countries”, str. 33.

³² Esping-Andersen i Regini, “Conclusions”, str. 336.

³³ Cees Gorter, “The Dutch Miracle?” Why Deregulate Labour Markets? ur. Gøsta Esping-Andersen i Marino Regini (New York, NY: Oxford University Press, 2000), str. 205.

³⁴ Esping-Andersen i Regini, “Conclusions”, str. 339.

prilagodba uvjetima tržišta, brojne države Evrope su u posljednje dvije decenije provele parcijalnu fleksibilizaciju, što znači da su u manjoj mjeri fleksibilizirale uvjete rada za stalno zaposlene, ali su značajnije fleksibilizirale uvjete ugovora na određeno vrijeme, na pola radnog vremena, sezonskih i drugih atipičnih ugovora.³⁵ Takvi radni odnosi omogućili su grupama koje su tradicionalno imale teži pristup tržištu rada, poput mladih, žena, niskokvalificiranih i dugoročno nezaposlenih osoba, lakši dolazak do posla. Međutim, veća eksterna i platna fleksibilnost ovih ugovora dovela je do dualizma na tržištu rada, pa tako stalno zaposleni (insajderi) uživaju mnogo veću zaštitu u odnosu na grupu radnika na privremenim ugovorima (outsajderi)³⁶. Posljedice dualizma su nejednakost i diskriminacija (povezana sa spolom, starošću, etničkim porijeklom, itd), ali i neefikasnost u proizvodnom procesu (reducirana produktivnost radnika)³⁷. U Španiji, primjera radi, fleksibilizacija uvjeta zapošljavanja za privremene ugovore dovela je do segmentacije tržišta rada s obzirom da reforme nisu istovremeno stvorile podsticaj za obuku ili ponovno angažiranje privremenih radnika u redovni radni odnos,³⁸ a pritom je došlo do velikog povećanja privremenih ugovora i smanjenja redovnih ugovora.³⁹ Neke studije u ovom domenu pokazale su da je fleksibilizacijom privremenog zapošljavanja došlo do zamjene stalnih sa privremenim radnim mjestima. Kada je regulatorni jaz između stalne i privremene nezaposlenosti posebno velik, tranzicija je između ovih dviju vrsta zaposlenja niska, što znači da outsajderi obično prelaze s jednog privremenog posla na drugi, a insajderi uživaju zaštitu i stabilnost.⁴⁰

Iako u BiH postoji mogućnost da bi kroz eventualne reforme tržišta rada određene grupe, poput mladih, žena ili niskokvalificirane radne snage lakše mogle doći do posla, neophodno je uzeti u obzir moguću opasnost dualizacije tržišta rada u slučaju fleksibilizacije uvjeta za privremeno zapošljavanje, koja se zagovara u određenim reformskim prijedlozima. Drugim riječima, ove kategorije mogle bi dugoročno biti primorane da rade na ugovorima na određeno vrijeme, da često mijenjaju poslove i uživaju manju sigurnost i kvalitet radnih mjesta.

Neophodno je spomenuti i to da u prijedlozima trenutnih reformi izostaju procjene o tome da li je, i u kojoj mjeri, trenutni regulatorni okvir tržišta rada u BiH zaista rigidan, te u kojoj mjeri se visoka nezaposlenost i niska zaposlenost posebno mogu atribuirati zakonu o radu, a koliko drugim faktorima poput ograničenog obima privrednih aktivnosti i niske potražnje. Također, nisu ponuđene procjene o tome da će smanjenje "rigidnosti" regulatornog okvira zaista dovesti do povećanja zaposlenosti. Iako *Indikatori o zaštiti zaposlenja OECD-a*,⁴¹ koji se često koriste za mjerenje rigidnosti regulatornog okvira u ovom domenu, nisu potpun pokazatelj eventualne rigidnosti regulatornog okruženja s obzirom da se uglavnom fokusiraju na prepreke pri otpuštanju i zapošljavanju radnika, dosadašnje procjene indikatora za BiH pokazuju da legislativa o radu nije rigidnija u odnosu na prosjek država EU, osim u slučaju privremenih ugovora, te je čak i niža u odnosu na EU prosjek za stalni radni odnos.⁴² Ipak, u procjeni eventualne rigidnosti zaštite zaposlenja u BiH, svakako je neophodno razmotriti i samu praksu, npr. način na koji se zakonodavstvo o radu i kolektivni ugovori primjenjuju i poštuju u praksi ili sudsku praksu u slučaju radnih sporova, kao i značajne razlike u zaštiti uposlenika javnog i privatnog sektora.

³⁵ Simon Deakin, *Addressing labour market segmentation: the role of labour law* (Geneva: ILO, 2013), str. 2.

³⁶ Regini, "The Dilemmas of Labour Market Regulation", str.19-20.

³⁷ Deakin, *Addressing labour market segmentation*, str. 1; OECD, *Employment Outlook 2014*, str. 17-18.

³⁸ Esping Andersen i Regini, "Conclusions," str. 340.

³⁹ OECD, *Employment Outlook 2013*, str. 72.

⁴⁰ Ibid., str. 72-73.

⁴¹ Za više o metodologiji koju primjenjuje OECD, pogledati: *OECD Indicators of Employment Protection*, 2015, <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>.

⁴² Odnosi se na EU15 prosjek za 2003. godinu. Procjena EPL indikatora za BiH se odnosi na 2007. godinu. ILO, *Delivering decent work in Europe and Central Asia (I/II)* (Geneva: ILO, 2009), str. 53-55. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/documents/meetingdocument/wcms_359771.pdf

Zanemarena sigurnost

Iako bi dinamičnije tržište moglo omogućiti lakše pronalaženje posla koji odgovara vještinama uposlenika, te lakše napredovanje u smislu karijere i plata, ono također donosi i otpuštanja i gubitke prihoda za one koji ostaju bez posla. U slučaju deregulacije zakonske zaštite zaposlenja, takve posljedice moraju se amortizirati adekvatnim naknadama za nezaposlenost, mjerama aktivne politike zapošljavanja⁴³ i programima cjeloživotnog učenja.⁴⁴ U trenutnim raspravama o reformama tržišta rada u BiH, pitanje zaštite radnika u slučaju nezaposlenosti i njihove socijalne sigurnosti općenito u vrlo je maloj mjeri aktuelizirano.

Kada govorimo o sigurnosti, obično se pravi razlika između sigurnosti posla koju pruža zakonska zaštita zaposlenja, i sigurnosti zaposlenja i dohotka. Sigurnost zaposlenja podrazumijeva da će nezaposleni zahvaljujući mjerama aktivne politike zapošljavanja ili programima cjeloživotnog učenja, dokvalifikacije i prekvalifikacije lakše naći posao. Dohodovna sigurnost ostvaruje se kroz naknade za nezaposlenost sa adekvatnom stopom zamjene prihoda koje je radnik primao dok je bio zaposlen.

Upravo je sigurnost važna komponenta zvanične politike EU u domenu tržišta rada koja promovira koncept *sigurne fleksibilnosti* ili *fleksigurnosti* (eng. *flexicurity*). Fleksigurnost podrazumijeva fleksibilizaciju uvjeta rada u kombinaciji sa dohodovnom sigurnosti, aktivnim mjerama zapošljavanja i programima cjeloživotnog učenja. Potaknuta uspješnim iskustvima Holandije i Danske u primjeni politika fleksigurnosti, Evropska unija je 2007. godine usvojila fleksigurnost kao jednu od važnih komponenti svoje politike u domenu tržišta rada, koja je integrirana u *Smjernicama za politike zapošljavanja država članica* (2010) i *Strategiju Evropa 2020*.⁴⁵

Ipak, države imaju različite pristupe pitanju fleksibilnosti i sigurnosti na tržištu rada (pogledati grafikon 1). Neke države EU su tokom finansijske krize dodatno fleksibilizirale uvjete rada i smanjile naknade za nezaposlenost ili izdatke za aktivne politike zapošljavanja.⁴⁶ Razlike u pristupima se, između ostalog, atribuiraju i različitom institucionalnom okruženju tržišta rada, što dovodi u pitanje primjenjivost holandskog ili danskog iskustva u drugim zemljama. Primjera radi, uspješnoj primjeni politike fleksigurnosti u Danskoj u značajnoj mjeri su doprinijeli vrlo koordinirani procesi kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga, s obzirom da su sindikati u toj zemlji pristali na veću eksternu fleksibilnost uvjeta rada u zamjenu za veću sigurnost radnika, a poslodavci na veći "poreski klin" u zamjenu za fleksibilnost uvjeta rada. Pritom je država obezbijedila adekvatnu institucionalnu podršku za implementaciju mjera zapošljavanja i podrške nezaposlenima.⁴⁷

I u kontekstu dualizacije tržišta rada sve više je izraženo mišljenje da performanse tržišta rada ne treba samo procjenjivati u odnosu na broj, već i na kvalitet radnih mjesta, što podrazumijeva sigurnost.⁴⁸ Kao rješenje problema dualizma preporučuju se strategije koje bi eventualnu fleksibilizaciju uvjeta rada kombinirale sa komplementarnim mehanizmima koji ublažavaju rizike na tržištu rada, uključujući mehanizme kolektivnog pregovaranja, zakonodavni okvir protiv nepravednog otpuštanja, dohodovnu sigurnost, aktivne politike zapošljavanja, itd.⁴⁹ Međutim, većina ovih vitalnih elemenata reforme tržišta rada zanemarena je ili marginalno obuhvaćena trenutnim reformskim prijedlozima u BiH.

⁴³ Takve mjere mogu se odnositi na podršku nezaposlenima u pronalaženju posla, obuku, sufinansiranje zapošljavanja, itd. U nekim državama Evrope naknade za nezaposlenost uvjetovane su učešćem u takvim programima. Primjera radi, pogledati Danielle Venn, "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, br. 131 (Paris: OECD, 2012).

⁴⁴ OECD, *Employment Outlook 2013*, str. 68.

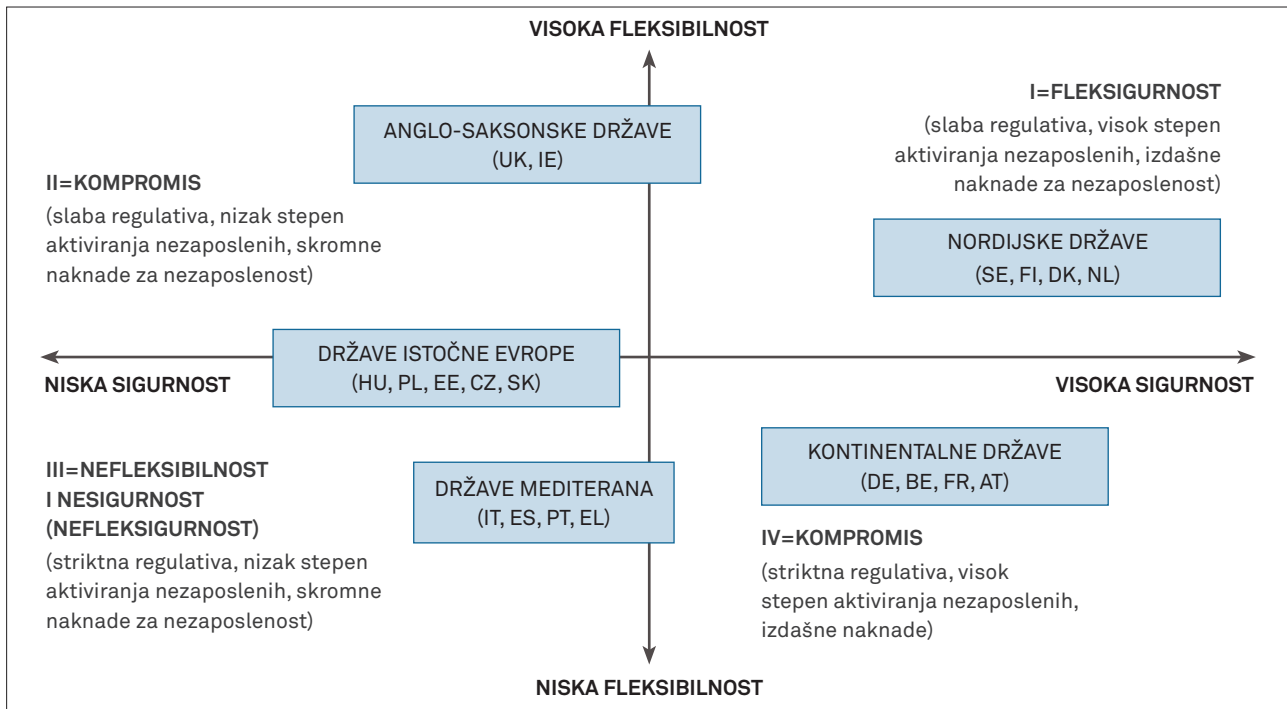
⁴⁵ "Odluka Vijeća od 21. oktobra 2010. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica" (2010/707/EU), *Službeni list Evropske unije*, 24. 11. 2010.; EUROPE 2020: *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brisel, 3.3.2010.

⁴⁶ Nedavno provedeno istraživanje Evropske komisije ukazuje na to da se politike fleksigurnosti nisu značajnije implementirale u državama Evrope u prethodnom periodu, u velikoj mjeri i zbog finansijske krize. Evropska komisija, *Flexicurity in Europe, Final report* (Brisel: EU, 2013), str. 3-4.

⁴⁷ Søren Kaj Andersen i Mikkel Mailand, *The Danish Flexicurity Model: The Role of the Collective Bargaining System*, 2005, http://faos.ku.dk/english/pdf/publications/2005/The_Danish_Flexicurity_Model_0905.pdf.

⁴⁸ Na primjer, pogledati OECD, *Employment Outlook 2014* (Paris: OECD, 2004), str. 17-18.

⁴⁹ Simon Deakin, *Addressing labour market segmentation*, str.1-3.



Grafikon 1. Klasifikacija država u kvadrantu fleksigurnosti

Izvor: Muffels i Wilthagen (2013)⁵⁰

S obzirom da aktuelni prijedlozi naglasak stavljaju na fleksibilizaciju uvjeta rada, sigurnost radnika posebno je važna. Naime, postojeće mjere podrške nezaposlenima u BiH se uglavnom smatraju neadekvatnim i neefikasnim. Sistem naknada za nezaposlenost ne pruža adekvatnu socijalnu zaštitu nezaposlenim licima, s obzirom da je u oba entiteta stopa zamjene⁵¹ veoma niska;⁵² pritom se naknade za nezaposlenost u FBiH ne obračunavaju prema primanjima radnika koji su ostali bez posla, kao što je pravilo u većini država EU, već prema prosječnoj plati u FBiH.⁵³ Prema podacima iz marta 2015, tek oko 2,5% registriranih nezaposlenih u BiH primalo je naknadu za nezaposlenost. Tek 3,7% registriranih nezaposlenih u BiH učestvovalo je u mjerama aktivne politke zapošljavanja 2010. godine⁵⁴; poređenja radi, prosjek za EU28 2009. bio je 29,5%.⁵⁵ Pritom su troškovi mjera aktivne politke zapošljavanja, prema podacima iz 2011. godine, bili u iznosu od 0,09% BDP-a države, što BiH postavlja na samo dno ljestvice država regiona Jugoistočne Evrope kada su u pitanju ove politike;⁵⁶ poređenja radi, zemlje EU28 su iste godine trošile 0,47% BDP-a u te svrhe.⁵⁷

⁵⁰ Muffels and Luijckx (2008), prikazano u: Ruud Muffels i Ton Wilthagen, "Flexicurity: A new paradigm for the analysis of labor markets and policies challenging the trade-off between flexibility and security". *Sociology Compass* 7, br. 2 (2013), str. 117.

⁵¹ Omjer dohotka od naknada za nezaposlenost i dohotka koju je osoba ostvarivala dok je radila.

⁵² U FBiH stopa zamjene iznosi 40% prosječne neto plate u FBiH u tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa, a u RS-u 35% ili 40% prosječne plate nezaposlene osobe u posljednja tri mjeseca rada, u zavisnosti od godina staža osiguranja. Minimalno trajanje naknada zavisi od dužine trajanja radnog odnosa, a kreće se 1-12 mjeseci u RS-u i 3-24 mjeseca u FBiH. "Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba", *Službene novine FBiH* 55/00, 41/01, 22/05 i 9/08, čl. 29-30; "Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti", *Službeni glasnik RS-a* 72/12, čl. 39 i 46. Za usporedbu sa državama EU, pogledati Ingrid Esser et al., *Unemployment Benefits in EU Member States*, Evropska komisija (Brisel: EU, 2013).

⁵³ Pogledati Centre civilnih inicijativa, *Analiza politika zapošljavanja u BiH*, nacrt (Sarajevo: CCI, 2013), str. 45.

⁵⁴ European Training Foundation, *Activating the Unemployed: Optimising Activation Policies in the Western Balkans and Turkey* (Torino: European Training Foundation, 2011), str. 10.

⁵⁵ Eurostat, Activation-support - LMP participants per 100 persons wanting to work, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database>, 2015.

⁵⁶ Centar javnih službi za zapošljavanje zemalja Jugoistočne Evrope, *Statistički informator br. 4*, 2013, str. 44.

⁵⁷ Eurostat, LMP expenditure: Total LMP measures (categories 2-7), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database>, 2015.

Zaključna razmatranja

U fokusu trenutnih prijedloga reformi tržišta rada u BiH je fleksibilizacija uvjeta rada, a da se pritom u manjoj mjeri razmatraju druge važne mjere, poput unapređenja politika i institucionalnog okvira za zapošljavanje i sigurnosti radnika u slučaju nezaposlenosti, unapređenja mehanizama kolektivnog pregovaranja, razvoja programa obuke i obrazovanja, itd. S obzirom na ozbiljnost problema tržišta rada u BiH, upitno je koliko deregulacija može značajnije utjecati na zaposlenost i nezaposlenost. Primjera radi, iskustva nekih država Evrope koje su provele reforme tržišta rada 90-ih godina, pokazala su da je upravljanje nezaposlenošću značajno olakšano tamo gdje su socijalni partneri bili sposobni za snažnu koordinaciju i izgradnju koncenzusa, a rješavanje problema nezaposlenosti bilo teže u slučaju “istovremenog neuspjeha tržišta i vlasti da proizvedu one vrste vještina koje su potrebne”⁵⁸, kakav je danas slučaj i u BiH.

Komparativna iskustva pokazuju da je za uspješne reforme neophodno sagledati sve institucije tržišta rada, način na koji su konfigurirane i na koji međusobno djeluju, te kako se uklapaju u ukupni ekonomski model zemlje. Kako navode neki autori, u ovoj oblasti “moramo biti skeptični prema uvozu ili kopiranju modela iz jedne zemlje u drugu”.⁵⁹ Ključno pitanje je kakve bi reforme funkcionirale u BiH, što znači da se različiti aspekti i međusobne interakcije segmenata tržišta rada moraju posmatrati unutar specifičnog šireg konteksta države, te u skladu s tim uraditi pažljive procjene i razviti regulatorne i druge reforme.

S obzirom da je u BiH kombinirana strukturna i ciklična nezaposlenost, neophodan je sistemski, integralan pristup reformama: snažan fokus vlasti trebao bi biti na makroekonomskim politikama kako bi se povećala potražnja i stimuliralo otvaranje novih radnih mjesta, na aktivnim mjerama zapošljavanja, ali i na politikama obrazovanja i obuke. Drugim riječima, parcijalne reforme koje se fokusiraju samo na pojedinačne segmente tržišta rada, i stavljaju naglasak na samo jedan aspekt problema, poput fleksibilnosti, a bez da su uzele u obzir cjelokupno institucionalno okruženje, mogu imati vrlo neizvjesne ishode i potencijalno rezultirati dodatnim pogoršanjem socioekonomskog stanja.

⁵⁸ Esping-Andersen i Regini, “Conclusions”, str. 340-341.

⁵⁹ Ibid., 340.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Ova publikacija je pripremljena uz pomoć Fonda otvoreno društvo BiH. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Analitike – Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavlja stavove Fonda otvoreno društvo BiH.


ANALITIKA
Centar za društvena istraživanja

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
info@analitika.ba
www.analitika.ba