



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

Marko Martić

## Sažetak

Ogroman broj ljudi bez posla i rastuća nezaposlenost predstavljaju jedan od najozbiljnijih društvenih problema sa kojima se suočava BiH već duže od decenije. Uprkos tome što je pitanje nezaposlenosti konstantno na vrhu liste prioriteta, broj od preko pola miliona nezaposlenih na evidencijama službi za zapošljavanje govori o tome da je do sada urađeno veoma malo kako bi se bar pokrenulo rješavanje tog problema. Za ovako nepovoljnu situaciju može se reći da je direktna posljedica uticaja brojnih faktora, gdje je globalna ekonomska kriza samo naglasila problem tržišta rada u Bosni i Hercegovini, koje je u brojnim domaćim i međunarodnim izvještajima okarakterisano kao zastarjelo, nefunkcionalno i nedovoljno fleksibilno. S druge strane, javne službe za zapošljavanje zauzimaju centralnu poziciju na tržištu rada u svakoj zemlji, jer se smatraju glavnim institucionalnim akterima kada je riječ o provođenju javnih politika na tržištu rada. Između ostalog, provođenje javnih politika na tržištu rada podrazumijeva posredovanje pri zapošljavanju, usklađivanje ponude i tražnje, pružanje podrške nezaposlenim licima u cilju lakšeg i bržeg pronalaska posla, osiguranje od nezaposlenosti i dr., što su istovremeno i neke od temeljnih funkcija javnih službi za zapošljavanje. Zbog toga se, u kontekstu Bosne i Hercegovine, nameće pitanje uloge i odgovornosti javnih službi za zapošljavanje kao ključnih institucionalnih aktera u smislu njihovog djelovanja na tržištu rada.

Ovim istraživanjem žele se utvrditi mogućnosti za mjerenje uspješnosti djelovanja zavoda za zapošljavanje u BiH na osnovu njihovih zvaničnih izvještaja o radu. U osnovi analize je metodologija koja nastoji da identifikuje uzročno-posljedičnu vezu između najvažnijih pokazatelja uspješnosti rada: ulaza, izlaza (rezultata) i efekata. U skladu s tim, ovaj rad ima za cilj utvrditi da li izvještaji o radu i programi rada Zavoda za zapošljavanje RS i Federalog zavoda za zapošljavanje pružaju dovoljno informacija, odnosno, da li donosioci odluka, ključni akteri na tržištu rada i javnost imaju dovoljno relevantnih podataka da sude o njihovoj uspješnosti na bazi tih izvještaja. Konačno, na bazi rezultata provedene analize, predlažu se poboljšanja u sistemu izvještavanja i praćenja efikasnosti rada javnih službi za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini.

## Sadržaj

<b>Uvod</b>	<b>3</b>
<b>OPIS PROBLEMA</b>	<b>4</b>
Nezaposlenost u BiH - među najvećim u Evropi	4
Javne službe za zapošljavanje igraju ključnu ulogu na tržištu rada <sup>8</sup>	5
Koliko znamo o učinku javnih službi za zapošljavanje na tržištu rada po osnovu njihovih izvještaja i programa rada?	12
Evropska iskustva i modeli	13
Strategija zapošljavanja EU	14
PES benchmarking projekat	15
<b>OPCIJE ZA RAZVOJ JAVNE POLITIKE</b>	<b>17</b>
Opcija I - Status Quo	18
Opcija II - Uvesti bazični model za mjerenje uspješnosti zavoda za zapošljavanje	18
Opcija III - Uvesti napredni model za mjerenje uspješnosti zavoda za zapošljavanje	18
<b>ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b>	<b>19</b>
Potreban je aktivniji pristup i prelaz sa tradicionalnog na upravljanje prema ciljevima	19
<b>PRILOZI: LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA</b>	<b>20</b>
<b>KORIŠTENA LITERATURA I IZVORI</b>	<b>20</b>



## UVOD

### Kontekst problema

Problem visoke nezaposlenosti u BiH je složen, ne samo ekonomski, već i društveni problem koji zadire u brojne socijalne, političke, psihološke, kulturne i druge sfere života. Bez obzira što je period prije nastupanja globalne ekonomske krize bio obilježen ekonomskim rastom, do značajnijeg zapošljavanja u tom periodu nije došlo, a uprkos tome što je problem visoke nezaposlenosti konstantno prisutan, malo je toga učinjeno na njegovom rješavanju u posljednjih 10 godina. Da stvar bude gora, od 2008. godine broj nezaposlenih ponovo raste tako da je u prvom kvartalu 2011. godine dostigao rekordne razmjere od preko 527.000 osoba koje su registrovane na evidencijama javnih službi za zapošljavanje. Osnovne pitanje koje se nameće je pitanje uzroka i raspodjele odgovornosti za takvu situaciju.

Sigurno je da rješavanje pitanja nezaposlenosti zahtijeva sveobuhvatnu strategiju koja sadrži ekonomske i socijalne komponente i koja se odnosi, kako na ponudu tako i na tražnju za radnom snagom, uključujući različite makroekonomske mjere, povoljniju klimu za investicije, nove javne politike na tržišta rada, reformu institucija koje na njemu djeluju, bolje obrazovanje, nove vještine radne snage, sigurnost i zaštitu radnika na radu, itd. Ipak, politike koje se odnose na djelovanje institucija tržišta rada predstavljaju vjerovatno ključni instrument u procesu rješavanja tog problema. Iz te perspektive važno je primijetiti da je BiH tržište rada obilježeno u brojnim nacionalnim i međunarodnim izvještajima kao zastarjelo, nefunkcionalno i nedovoljno fleksibilno<sup>1</sup>. Ta činjenica govori u prilog tome da određeni stepen odgovornosti za neefikasnost tržišta rada leži i u javnim službama za zapošljavanje (zavodima za zapošljavanje) kao javnim ustanovama koja obavljaju ključne funkcije na tržištu rada u Bosni i Hercegovini.

Ipak, i pored toga, aktivnosti zavoda za zapošljavanje na tržištu rada do sada nisu bile praćene i ocjenjivane na organizovan i sistematičan način. Zbog toga pitanje koje donosioci odluka na tržištu rada postavljaju a koje glasi: "Koliko su zavodi za zapošljavanje efikasni i koje pokazatelje uspješnosti koriste?" i dalje ostaje bez pravog odgovora, što znači da metodološki okvir za mjerenje uspješnosti rada zavoda za zapošljavanje ili nije u potpunosti razvijen ili skroz nedostaje. S druge strane, postoji rastući interes za praćenje uspješnosti djelovanja ovih institucija, kako među donosiocima odluka na tržištu rada, tako i u javnosti, imajući na umu da se rekordno visoke stope nezaposlenosti ne smanjuju i da je u ovom trenutku ogromna nezaposlenost jedan od najtežih socio-ekonomskih problema u BiH. Osim toga, proces EU integracija zahtijeva određena institucionalna prilagođavanja i u skladu s tim reforme i modernizaciju nacionalnih službi za zapošljavanje. Upravo zbog toga, javne službe za zapošljavanje u BiH će uskoro biti primorane da organizuju svoj rad u skladu s odgovarajućim metodološkim okvirom koji će omogućiti uporedivost njihovih performansi, ne samo u nacionalnom, nego i u međunarodnom kontekstu.

### Izjava o namjeri

Osnovna hipoteza ovog istraživanja jeste da javne službe za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini još uvijek nemaju usvojene odgovarajuće modele praćenja i izvještavanja koji omogućavaju potpun uvid u uspješnost njihovog djelovanja. Nemogućnost mjerenja njihove uspješnosti snažno utiče na nivo odgovornosti i transparentnosti te značajno doprinosi postojećoj inerciji u radu tih

<sup>1</sup> 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

institucija. Stoga ovo istraživanje ima za cilj istražiti mogućnosti za mjerenje uspješnosti njihovog rada koristeći pri tom postojeći sistem izvještavanja u Zavodu za zapošljavanje Republike Srpske i Federalnom zavodu za zapošljavanje kako bi se utvrdilo da li ove institucije adekvatno izvještavaju o svom radu te da li javnost, donosioci odluka i drugi ključni akteri na tržištu rada, imaju dovoljno informacija da o tome zauzmu ispravan stav.

### **Metodologija i ograničenja**

Način na koji je ovo istraživanje provedeno zasnovano je na opštoj metodologiji koja identifikuje uzročno-posljedičnu vezu između tri grupe osnovnih pokazatelja uspješnosti rada: ulaza, izlaza ili rezultata i efekata. Sam proces istraživanja bio je organizovan oko sljedećih pitanja:

- Koje vrste izvještaja o radu postoje u službama za zapošljavanje i kome su oni namijenjeni?
- Ko i na koji način ocjenjuje uspješnost ZZZ na tržištu rada u BiH?
- Koje su mogućnosti upoređivanja učinka ZZZ u BiH sa sličnim institucijama u EU?

Polaznu osnovu predstavljala je analiza institucionalnog i pravnog okvira za rad javnih službi za zapošljavanje. Takva analiza pružila je detaljan uvid u uloge i odgovornosti Zavoda za zapošljavanje RS i Federalnog zavoda za zapošljavanje, kao i mogućnost za njihovo poređenje sa ulogama i odgovornostima javnih službi za zapošljavanje u zemljama EU. Prikupljeni podaci i izvršeni uvid u institucionalni i pravni okvir predstavljali su polazište za naredni korak u istraživanju i dublju analizu, gdje su iskustva i prakse izvještavanja iz pojedinih EU zemalja poslužili kao model za poređenje sa praksama izvještavanja službi za zapošljavanje u BiH. Evropska iskustva se pri tom u prvom redu odnose na Strategiju zapošljavanja EU, *PES benchmarking* projekat kao i dobre prakse i iskustva iz pojedinih zemalja EU, kao što je primjera radi Slovenija, zemlja nastala raspadom bivše Jugoslavije koja je kao takva prva ušla u EU.

Konačno, na bazi rezultata provedenog istraživanja i analize uočenih nedostataka, predložena su određena poboljšanja u sistemu izvještavanja i praćenja efikasnosti rada javnih službi za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini. Ovdje je bitno naglasiti kako predmet istraživanja ovog rada nije bilo mjerenje pojedinačnih performansi i ulazak u razradu nasloženijih detalja operativnog djelovanja zavoda, iz prostog razloga što je veoma složen sistem organizacionih odgovornosti nemoguće izraziti kroz samo nekoliko brojeva. Ovaj rad imao je više za cilj utvrditi da li su javne službe za zapošljavanje u BiH na pravom putu kada je u pitanju podizanje nivoa transparentnosti i odgovornosti kroz sistem praćenja i izvještavanja o njihovom djelovanju na tržištu rada.

### **OPIS PROBLEMA**

*(Pozadina problema u kontekstu javne politike)*

#### **Nezaposlenost u BiH - među najvećim u Evropi**

Obim, struktura i trend nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini dostigli su zabrinjavajuće razmjere. Radi se o jednom od najozbiljnijih društvenih problema sa kojima se suočava BiH već duže od decenije. Uprkos tome što je pitanje nezaposlenosti konstantno na vrhu liste prioriteta, preko pola miliona nezaposlenih na evidencijama službi za zapošljavanje govori o tome da je do sada ura-



đeno veoma malo kako bi se bar pokrenulo rješavanje tog problema. Tokom posljednjih nekoliko godina prije nastupanja globalne ekonomske krize, broj nezaposlenih u BiH bio je oko 450.000 ali, nažalost, ponovo sa tendencijom stalnog rasta od kraja 2008, što je rezultiralo sa 527.749 nezaposlenih osoba<sup>2</sup> koje su evidentirane u biroima za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini u prvom kvartalu 2011. godine. Na kraju 2010. godine zvanična stopa nezaposlenosti dostigla je postotak 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!

<sup>2</sup> Izvor: Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine

Međutim, ovdje je važno istaći kako zvanična stopa nezaposlenosti znatno premašuje anketnu stopa nezaposlenosti obzirom da je prijava nezaposlenosti uslov za nezaposlene osobe kako bi imali pristup zdravstvenom osiguranju ili socijalnoj pomoći što znači da su mnogi od njih *de facto* neaktivni ili neformalno zaposleni. Iz tog razloga anketna stopa nezaposlenosti obično se koristi kao adekvatna mjerna tehnika za izražavanje stvarne nezaposlenosti. Kako god, dobićemo gotovo istu sliku ako se u obzir uzme anketna nezaposlenost na osnovu mjerenja prema metodologiji ILO koja je uobičajena u zemljama Evropske unije. Prema Anketi o radnoj snazi (ARS) u 2009. godini BiH je opet među rekorderima u Evropi sa 24,10% anketne nezaposlenosti. U poređenju sa svim zemljama EU, samo Latvija je relativno blizu sa 22,10% nezaposlenosti, što je najgori rezultat od svih zemalja članica EU, ali još uvijek bolji nego u BiH. Konačno, struktura nezaposlenosti je treći dio problema. Dugoročna nezaposlenost u Bosni i Hercegovini je poseban razlog za brigu. Gotovo 90% od ukupnog broja nezaposlenih osoba su nezaposlene duže od godinu dana!

### **Javne službe za zapošljavanje igraju ključnu ulogu na tržištu rada**

Ovako 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 Hercegovini. 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 aktera 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. Drugim riječima, kada donosioci odluka definišu ciljeve politika koje se odnose na tržište rada, javne službe za zapošljavanje su zadužene da ih provode na najbolji mogući način. Imajući to u vidu, može se reći 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. U najkraćem, uloga javnih službi za zapošljavanje na tržištu rada može se posmatrati kroz obavljanje sljedećih važnih funkcija:

- poslovi posredovanja pri zapošljavanju, kontakti sa poslodavcima i nezaposlenim licima
- provođenje politika zapošljavanja uključujući i aktivne mjere zapošljavanja
- osiguranje u slučaju nezaposlenosti
- registracija, praćenje i analiza podataka o trendovima i kretanjima na tržištu rada

Posredovanje pri zapošljavanju jedna je od najvažnijih funkcija u gotovo svim javnim službama za zapošljavanje. Javna služba za zapošljavanje pruža usluge posredovanja bez naknade za one koji traže posao (bilo da su nezaposleni ili samo žele da promijene posao), kao i za poslodavce. Cilj je omogućiti licima koja traže posao uvid u slobodna radna mjesta i oglase poslodavaca te pridonijeti poboljšanju transparentnosti na tržištu rada. Ponekad to traži samo usmjeravanje nezaposlenih prema slobodnim radnim mjestima, a ponekad podrazumijeva i intenzivniji rad s nezaposlenim licima u okviru aktivnih mjera zapošljavanja, posebnih programa obuke ili osposobljavanja, kako bi im se pomoglo da prevladaju određene prepreke za zaposlenje.

Provođenje aktivnih mjera zapošljavanja je druga grupa usluga koje su takođe sastavni dio posla u gotovo svim javnim službama za zapošljavanje. Cilj ovih usluga koje obično uključuju stručno osposobljavanje nezaposlenih, subvencije, podsticaje i druge mjere za otvaranje novih radnih mjesta, je pomoći nezaposlenima koji imaju poteškoća u pronalaženju zaposlenja, odnosno poslodavcima koji imaju poteškoća u pronalaženju odgovarajućeg osoblja. Te aktivnosti često su usmjerene na usklađivanje ponude i potražnje na tržištu rada samo na određenom i specifičnom nivou (nivou regija, određene industrije, kategorije stanovništva, itd.).

Pružanje prava na osiguranje u slučaju nezaposlenosti je još jedna od važnih aktivnosti u radu službi za zapošljavanje. Ipak, u nekim zemljama ova aktivnost je izdvojena iz nadležnosti zavoda za zapošljavanje i dodijeljena posebnoj agenciji s namjerom da se dodatno istaknu druge, aktivne uloge zavoda na zapošljavanje na tržištu rada.

Registracija, praćenje i analiza podataka o trendovima i kretanjima na tržištu rada je jedna od aktivnosti koja je prisutna u javnim službama za zapošljavanje u većini država. Ta aktivnost proizilazi u prvom redu iz institucionalne pozicije koju zavodi za zapošljavanje imaju kao centralne institucije na tržištu rada.

### **Uloga zavoda za zapošljavanje na tržištu rada u BiH**

U okviru teritorijalnog i ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, javne službe za zapošljavanje su organizovane na dva različita načina. Javna služba za zapošljavanje u Republici Srpskoj (jedan od dva Ustavom definisana entiteta u BiH) je organizovana kroz centralizovanu strukturu u okviru koje djeluje jedna glavna služba za zapošljavanje (Zavod za zapošljavanje Republike Srpske) sa 6 regionalnih filijala i 58 opštinskih biroa za zapošljavanje, dok u Federaciji BiH postoji jedna služba za zapošljavanje (Federalni zavod za rad i zapošljavanje) na entitetskom nivou, 10 regionalnih službi u 10 kantona i 74 opštinskih kancelarija/biroa za zapošljavanje koji su svi zajedno organizovani u više decentralizovanu strukturu. Konačno, na državnom nivou djeluje i Agencija za rad i zapošljavanje BiH, s kompetencijama i nadležnostima koje se ne preklapaju za funkcijama entitetskih zavoda. Nadležnosti i aktivnosti svih navedenih institucija na državnom i entitetskim nivoima su regulisane određenim zakonima<sup>3</sup>, pratećim pravilnicima i drugim internim propisima. Budući da je izvršna i operativna moć djelovanja na tržištu rada u nadležnosti entitetskih službi za zapošljavanje, više pažnje u narednoj analizi će biti posvećeno upravo ulozi i odgovornosti Federalnog zavoda za zapošljavanje i Zavoda za zapošljavanje Republike Srpske. Zavod za zapošljavanje RS je javna služba za zapošljavanje u Republici Srpskoj čije su osnovne nadležnosti regulisane Zakonom o zapošljavanju Republike Srpske i Statutom kao internim aktom. Prema pomenutim propisima, Zavod za zapošljavanje RS ima sljedeće ključne funkcije:

- obavljanje poslova posredovanja pri zapošljavanju,

<sup>3</sup> Zakon o Agenciji za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine

Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti RS  
Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba FBiH



- pružanje informacija o mogućnostima i uslovima zapošljavanja,
- savjetovanje i profesionalno usmjeravanje nezaposlenih lica
- obavljanje administrativnih i drugih poslova koji se odnose na prava nezaposlenih lica uključujući i pravo na zdravstvenu zaštitu.

Zavodom za zapošljavanje RS-a upravlja Upravni odbor i direktor a njihov rad nalazi se pod direktnim nadzorom Ministarstva rada i socijalne zaštite RS. Upravni odbor usvaja godišnje izvještaje Zavoda i programe rada predložene od strane direktora. Ti izvještaji i programi su dostupni za javnost.

Federalni zavod za zapošljavanje je osnovan uspostavljen je Odlukom o donošenju Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba koju je donio Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini u 2000. godini. Zavod je službeno otpočeo sa radom u martu mjesecu 2001. godine registracijom u sudu. Misija Federalnog zavoda za zapošljavanje je:

- provesti donesene politike i mjere za poboljšanje efikasnosti tržišta rada
- osigurati odgovarajuću finansijsku i socijalnu sigurnost nezaposlenih osoba
- predlagati i provoditi programe i aktivne mjere zapošljavanja
- informisati sve aktere o stanju zaposlenosti i drugim kretanjima na tržištu rada

Glavna upravljačka tijela Federalnog zavoda za zapošljavanje su Upravni odbor i direktor. Upravni odbor ima sedam članova koje imenuje i razrješava Vlada Federacije Bosne i Hercegovine. Uprava priprema godišnje izvještaje i programe za Vladu Federacije Bosne i Hercegovine. Godišnji izvještaji i programi rada su dostupni za javnost.

Navedeni opšti pregled osnovnih funkcija zavoda za zapošljavanje ukazuje da, osim područja osiguranja zdravstvene zaštite za nezaposlene, nema značajnijih razlika između odgovornosti javnih službi za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini sa sličnim institucijama u drugim evropskim zemljama. U tom smislu može se reći da su slične kompetencije i nadležnosti javnih službi za zapošljavanje u BiH i EU, prvi preduslov za poređenje performansi ovih institucija u međunarodnom kontekstu. Prema tome, ako su u smislu kompetencija domaće službe za zapošljavanje uporedive s onima u razvijenim zemljama EU, nameće se logično pitanje njihove uporedivosti u smislu uspješnosti djelovanja na tržištu rada.

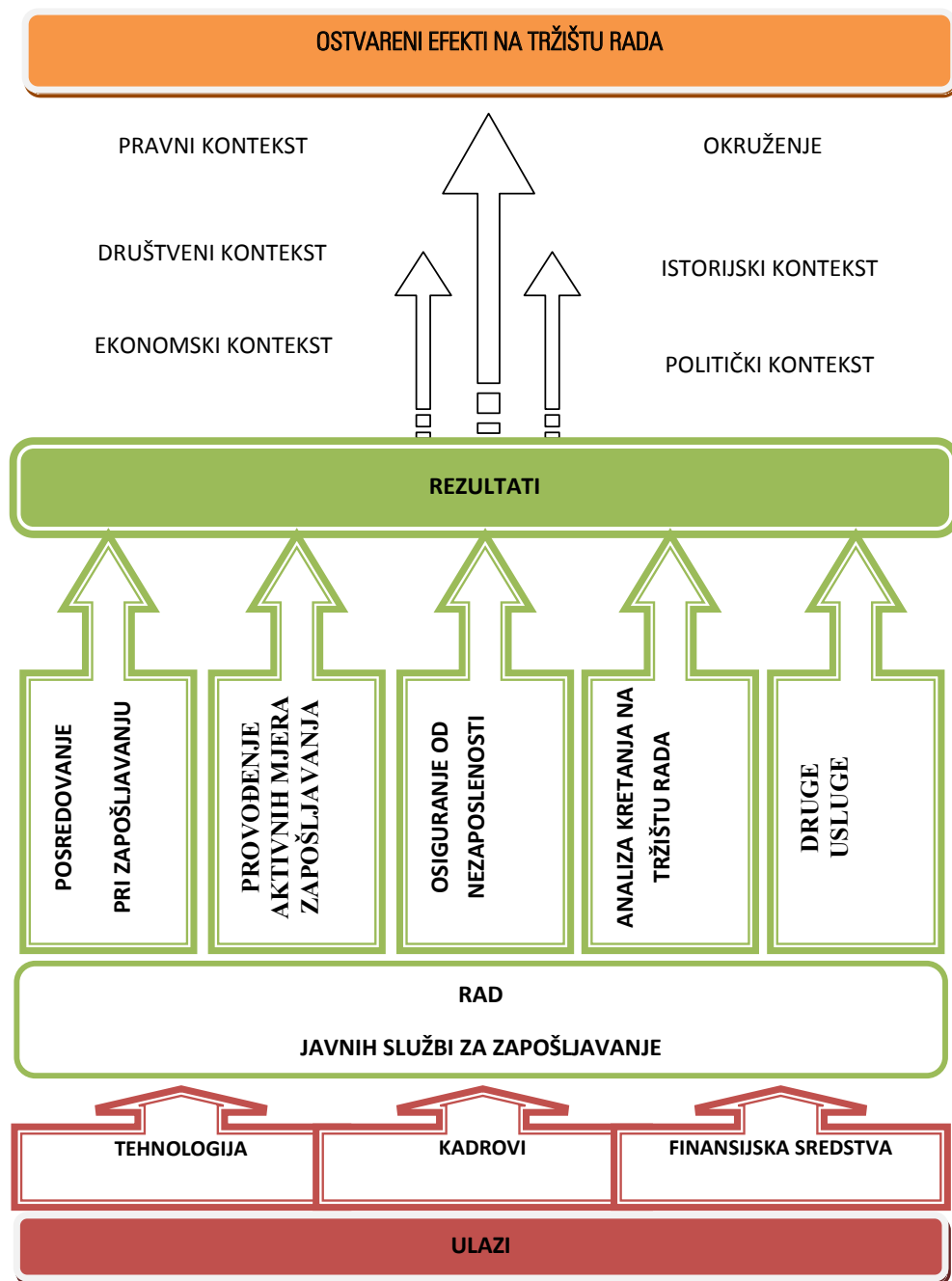
### **Kako izmjeriti uspješnost djelovanja javnih službi zapošljavanja na tržištu rada?**

Praćenje i ocjena učinka analizira uspjeh organizacije da ostvari željeno dovodeći u odnos ono što je ostvareno sa onim što je planirano. Jedna od jednostavnijih definicija praćenja i ocjene učinka kaže da je praćenje uspješnosti redovno prikupljanje podataka i izvještavanje o urađenom poslu i postignutim rezultatima. Bez praćenja i mjerenja ostvarenog, ne znamo šta treba poboljšati, kako pravilno alocirati raspoloživa sredstva ili izdvojiti nova, koju odluku donijeti, koliko smo efikasni u obavljanju posla u poređenju s drugima, itd.

Urađeni pregled mjerenja uspješnosti u službama zapošljavanja 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 i efektima čime se uspostavlja direktna izmedu angažovanih resursa i ostvarenih performansi (ovakav pristup prisutan je takođe i u Strategiji zapošljavanja EU kao i u PES Benchmarking projektu)

**Tabela 1. Okvir za mjerenje učinka javnih službi za zapošljavanje na tržištu rada**



**Izlazni pokazatelji ili indikatori neposrednih rezultata**, s druge strane ukazuju na obim i kvalitet aktivnosti i intervencija koje preduzimaju službe za zapošljavanje. Izlazni indikatori su veoma često u središtu pažnje u većini sistema za upravljanje informacijama u okviru javnih službi za zapošljavanje, jer su oni direktno vezani za postizanje očekivanih rezultata. Uobičajeni izlazni indikatori u okviru mjerenja uspješnosti rada zavoda za zapošljavanje podrazumijevaju: broj slobodnih radnih mjesta koji je oglašen u okviru službe za zapošljavanje, broj obavljenih razgovora i intervjuja sa nezaposlenim licima i poslodavcima, broj provedenih programa obuke dokvalifi-





kacije ili stručnog osposobljavanja, broj učesnika na programima obuke koji su organizovani od strane zavoda, broj lica koja su pronašla zaposlenje neposredno nakon provedene obuke, iznos i vrste dodijeljenih subvencija i podsticaja za zapošljavanje, mjere i intervencije preduzete prema najugroženijim kategorijama nezaposlenih, broj i vrste izrečenih sankcija prema licima koja ne traže aktivno zaposlenje, ispitivanje zadovoljstva korisnika (poslodavaca i nezaposlenih lica), i brojni drugi. U pogledu mjerenja uspješnosti izlazni indikatori su veoma važni, jer je postizanje neposrednih rezultata u potpunosti pod kontrolom organizacije što znači da odgovornost za njihovo ostvarivanje leži isključivo na javnim službama za zapošljavanje.

Na kraju, **indikatori krajnjeg učinka** odnose se na efekte koji proizilaze iz aktivnosti i rada službi za zapošljavanje, ali i drugih aktera na tržištu rada u kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Primjeri ove vrste indikatora su: ukupan broj zaposlenih lica, prelaz iz dugoročne nezaposlenosti u zapošljavanje, ukupno zapošljavanje kao rezultat aktivnih mjera zapošljavanja, kvalitet poslova, visina plata i produktivnost rada u nacionalnoj ekonomiji, stepen zapošljavanje ranjivih grupa, itd. U isto vrijeme, indikatori učinka su veoma često izraženi i kao željeni ciljevi politika zapošljavanja i kao takvi definisani od strane donosioca odluka. Međutim, važno je imati na umu da je postizanje tih ciljeva i ostvarenje željenih indikatora samo djelomične pod kontrolom javnih službi za zapošljavanje jer je, kao što je već napisano, krajnji ishod rezultata pod uticajem ekonomskih, političkih, socijalnih i brojnih drugih vanjskih faktora. Kratak pregled ulaznih, izlaznih i indikatora učinka u okviru procesa mjerenja uspješnosti prikazan je u nastavku teksta.



**Tabela 2. Indikatori ulaza, izlaza i učinka u okviru mjerenja uspješnosti rada zavoda za zapošljavanje**

Na osnovu izloženog metodološkog okvira za mjerenje uspješnosti rada javnih službi za zapošljavanje, istraženi su i analizirani godišnji izvještaji i programi rada iz dvije glavne institucije tržišta rada u BiH kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri ovi dokumenti omogućuju javnosti i donosiocima odluka adekvatan uvid u efikasnosti i efektivnost djelovanja zavoda za zapošljavanje na tržištu rada. U isto vrijeme, izvještaji zavoda za zapošljavanje su posmatrani s ciljem da se ispita dostupnost podataka za komparaciju s drugim javnim službama za zapošljavanje iz zemalja EU, pogotovo u smislu ocjene uspješnosti rada i već pomenutih indikatora. Dakle, predmet naredne analize bilo je utvrđivanje postojanje osnovnih ulaznih, izlaznih i pokazatelji u izvještajima i

programima rada Zavoda za zapošljavanje RS i Federalnog zavoda za zapošljavanje za 2009. i 2010. godinu, u odnosu na izvještaje Zavoda za zapošljavanje Republike Slovenije<sup>4</sup> koji je poslužio kao model za usporedbu. Zavod za zapošljavanje Republike Slovenije izabran je iz više razloga, Slovenija je uspješno obavila reformu tržišta rada u kasnim devedesetima, Slovenija je, isto kao i Bosna i Hercegovina, bila sastavni dio cjelovitog tržišta rada bivše Jugoslavije sa sličnim karakteristikama i odrednicama i konačno, Slovenija kao članica EU-a i učesnica u *PES Benchmarking* projektu, već ima razvijen i uspostavljen odgovarajući okvir za mjerenje uspješnosti kao i odgovarajuće mehanizme praćenja i izvještavanja o radu u okviru svoje službe za zapošljavanje.

<sup>4</sup> 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

Letno poročilo 2009 – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje i Poslovni načrt za leto 2010 Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Radi lakšeg poređenja, usluge koje zavodi za zapošljavanje obavljaju svrstane su u četiri osnovne kategorije:

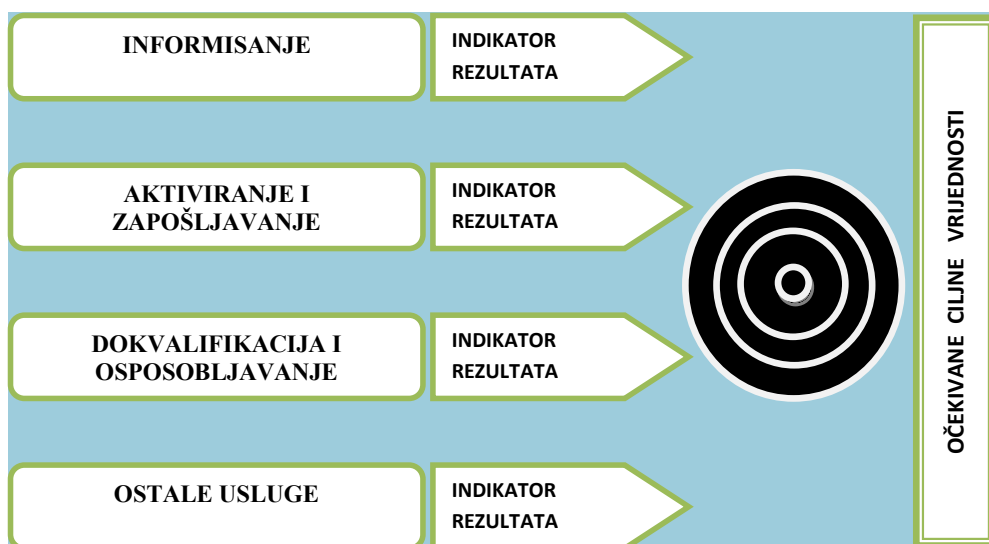
1. **Usluge informisanja** gdje se posebna pažnja posvećuje informisanju o slobodnim radnim mjestima i licima koja traže zaposlenje, baze podataka sa kontaktima i dostupnost informacija (on-line ili druge vrste) za poslodavce i nezaposlene osobe. Usluge informisanja strukturirane su tako da olakšaju usklađivanje ponude i tražnje na tržištu rada,
2. **Usluge zapošljavanja** i aktiviranja korisnika usluga zavoda, aktiviranje aktuelnih i potencijalnih korisnika je usluga koju zavodi za zapošljavanje žele isporučiti čak i ako to sami korisnici ponekad ne traže. To uključuje aktivaciju i savjetovanje putem razgovora i intervjua sa licima koja traže zaposlenje kao i sa poslodavcima, izradu individualnih planova za traženje posla, organizaciju sajmova, davanje subvencija i podsticaja za zapošljavanje, i dr.
3. **Usluge stručnog osposobljavanja i dokvalifikacije** prvenstveno su usmjerene na organizaciju i provođenje programa obuke za nezaposlene i prilagođavanje potrebama tržišta rada u određenom trenutku
4. **Ostale, druge usluge**, npr. osiguranje od nezaposlenosti, prikupljanje podataka o trendovima i kretanjima na tržištu rada, odnosi s javnošću, ispitivanje zadovoljstva korisnika usluga zavoda (lica koja traže zaposlenje i poslodavci), itd.

Za četiri navedena glavna područja djelovanja zavoda za zapošljavanje izabrani su osnovni izlazni indikatori/pokazatelji rezultata kao predmet istraživanja i analize u posmatranim godišnjim izvještajima i programima rada zavoda za zapošljavanje, obzirom da su ulazni indikatori i indikatori efekata već dostupni u finansijskim izvještajima i statističkim praćenjima kretanja na tržištu rada. Prema tome, broj oglašanih slobodnih radnih mjesta u okviru informacionog sistema zavoda za zapošljavanje ili broj provedenih intervjua s poslodavcima su samo neki od izlaznih pokazatelja koji se obično uzimaju kao direktni indikatori rezultata pa je zbog toga prvi korak u analizi pomenutih izvještaja o radu zavoda za zapošljavanje bila identifikacija upravo tih izlaznih pokazatelja sa jednostavnom ocjenom, da li su nam na raspolaganju ili ne. Ako su izabrani izlazni pokazatelji dostupni u posmatranim izvještajima, onda postoji osnova za daljnju analizu i procjenu postignutih rezultata.

S druge strane, za iste kategorije usluga analizirano je i to da li su određeni očekivani pokazatelji neposrednih rezultata kroz definisane **ciljne vrijednosti**. Naime, bez jasno definisanih ciljeva i očekivanih neposrednih rezultata preduzetih aktivnosti, nemoguće je uraditi procjenu organizacijskog učinka. Ciljne vrijednosti obične se izražavaju kao procijenjeni podaci za odabrane pokazatelje u budućem razdoblju kao što su: očekivani broj oglasa za slobodna radna mjesta koji će biti postavljeni unutar informacionog sistema zavoda za narednu godinu, očekivani broj učesnika obuke u okviru programa zapošljavanja za narednu godinu, planirani iznos novca za specifične programe i aktivne mjere zapošljavanja u narednom periodu, ..., itd. Na taj način



su, kao što je grafički prikazano u narednoj tabeli, analizirani zvanični programi rada zavoda za 2009. i 2010. godinu kako bi se utvrdilo postojanje ciljnih vrijednosti i planiranih rezultata 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.



**Tabela 3. Indikatori rezultata i očekivane ciljne vrijednosti**

**Koliko znamo o učinku javnih službi za zapošljavanje na tržištu rada po osnovu njihovih izvještaja i programa rada?**

	ZZZ RS	ZZZ FBiH	ZZZ Slovenija	ZZZ RS	ZZZ FBiH	ZZZ Slovenija
	raspoloživi pokazatelji			utvrđene ciljne vrijednosti		
<b>USLUGE INFORMISANJA</b>	(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 potpunjenih 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			
	raspoloživi pokazatelji			utvrđene ciljne vrijednosti		
<b>USLUGE AKTIVIRANJA I ZAPOSŁJAVANJA</b>						
Broj provedenih intervjua sa poslodavcima	dijelom	dijelom	da	ne	dijelom	da
Broj provedenih intervjua 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	da	da	da
Vrste podsticaja za zapošljavanje koji su ponuđeni	da	da	da			
Broj zaposlenih lica po osnovu određenih vrsta podsticaja	da	da	da			
Iznos novca po osnovu određenih vrsta podsticaja	da	da	da			

<b>USLUGE STRUČ. OSPOSOBLJAVANJA NEZAPOSLENIH</b>	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			

<b>OSTALE USLUGE</b>	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 <sup>5</sup>	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	dijelom	dijelom	da
Identifikovani trendovi i kretanja na tržištu rada	da	da	da			
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			

<sup>5</sup> Zdravstveno osiguranje za nezaposlene nije u nadležnosti Zavoda za zapošljavanje Republike Slovenije

**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



Na osnovu rezultata provedene analize može se reći da je nefunkcionalnost tržišta rada u BiH dijelom i odraz rada institucija koje na njemu djeluju, uključujući i javne službe za zapošljavanje. Očito je da sadašnji sistem izvještavanja ne dopušta potpuni uvid u uspješnost njihovog rada i poređenje sa drugim sličnim institucijama što značajno obeshrabruje 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, davanje podataka i informacija o kretanjima na tržištu rada te osiguranje prava po osnovu zakonom propisanih naknada i pomoći za nezaposlene osobe. Analiza izvještaja i godišnjih programa rada upravo pokazuje da je fokus njihovog izvještavanja u proteklom periodu dominantno na dosljednosti u provedbi pojedinih zakonskih odredbi i propisa, a vrlo malo ili gotovo nikako, na ispunjenju ciljanih vrijednosti i pokazatelja što bi moglo biti i objašnjenje zašto neki od najvažnijih pokazatelja nedostaju. Prema tome, tzv. "aktivne" ili "kreativne" funkcije zavoda, kao što je funkcija posredovanja pri zapošljavanju, kao jedna od ključnih nadležnosti zavoda, je djelimično ili čak u potpunosti zanemarena. 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: Strategija zapošljavanja na nivou EU i PES Benchmarking projekat**

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. Na ovaj način zemlje se pripremaju za članstvo u EU uključujući i *PES benchmarking* projekt koji se posebno odnosi na praćenje performansi i uporedivost javnih službi za zapošljavanje što je vrlo važno za ovu temu.

Stoga je ovaj dio analize posvećen upravo tim EU iskustvima i modelima, Strategiji zapošljavanja EU koja posebnu pažnju daje ulozi i položaju javnih službi za zapošljavanje, kao i *PES benchmarking* projektu koji može poslužiti kao dobar model za uspostavu sistema za praćenje i izvještavanje o radu u javnim službama za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini.

### Strategija zapošljavanja EU

Uloga Strategije zapošljavanja EU (*EES – European Employment Strategy*) je koordinirati politike zapošljavanja država članica kao i zemalja kandidatkinja za članstvo. Države članice EU obavezale su se da uspostave skup zajedničkih ciljeva politika zapošljavanja. Pored toga, složili su se da se na godišnjem nivou vrši praćenje provođenja tih politika pri čemu države članice zadržavaju svoje glavne kompetencije kada su u pitanju politike zapošljavanja, gdje je uloga Evropske unije više usmjerena da savjetuje, nadzire i koordinira politike zapošljavanja. EES koristi prihvaćeni skup pokazatelja/indikatora (brojčanih pokazatelja, ciljnih pokazatelja i mjerila) za praćenje i procjenu napretka i izradu analize. Ti pokazatelji, koji su dogovoreni među državama članicama, redovno se revidiraju uz pomoć Eurostata.

Smjernice za politike zapošljavanja su kamen temeljac Strategije zapošljavanja EU. One su predložene od strane Evropske unije i izrađene na temelju zajedničkih prioriteta koje države članice međusobno dogovore. U tu svrhu države članice mogu takođe računati i na podršku Socijalnog fonda EU koji je namijenjen za provedbu dogovorenih politika zapošljavanja.

U oblasti zapošljavanja Evropska unija je postavila veoma ambiciozne ciljeve za 2020. godinu:

- Povećanje stope zaposlenosti na min. 75% populacije u dobi od 20-64 godine;
- Smanjenje broja osoba koje rano napuštaju školovanje na 10%;
- Povećanje učešća populacije s visokim obrazovanjem na 40%;
- Smanjenje broja ljudi koji žive u siromaštvu za 20 milijuna.

U okviru Strategije zapošljavanja, posebno su istaknute javne službe za zapošljavanje koje imaju centralnu ulogu u provođenju smjernica za politike zapošljavanja država članica. Javne službe za zapošljavanje pružaju besplatno veći dio svojih usluga korisnicima i to licima koja traže posao (nezaposleni i lica koja mijenjaju posao), kao i poslodavcima. Cilj javnih službi za zapošljavanje je omogućiti licima koja traže posao uvid u slobodna radna mjesta i takođe, pridonijeti poboljšanju ukupnog nivoa transparentnosti na tržištu rada. Javne službe za zapošljavanje obavljaju ovu specifičnu ulogu samostalno i/ili u partnerstvu sa drugim organizacijama koje djeluju na tržištu rada. U cilju jačanja efikasnosti javnih službi za zapošljavanje, Strategija zapošljavanja EU zagovara konkretne mjere:

- olakšavanje pristupa slobodnim radnim mjestima kroz razne tehnike posredovanja i pomoći pri traženju zaposlenja. To uključuje uspostavljanje i razvijanje dobrih odnosa sa poslodav-



cima i postepenu transformaciju javnih službi za zapošljavanje u prava uslužna preduzeća (modernizacija i širenje spektra usluga, poboljšanje imidža u javnosti, korištenje informacijskih tehnologija, itd.) ;

- osiguravanje sistematičnog vođenja nezaposlenih lica, što podrazumijeva pažljivu dijagnozu individualnih potreba i pažljivo praćenje nezaposlenih koji traže posao tokom njihove evidencije u zavodu (redovni intervjui, uvođenje i izrada individualnih akcijskih planova po mjeri nezaposlenih);
- doprinijeti koordinisanom pružanju svih usluga za lica koja traže posao, drugim riječima, potrebno je uvesti blisku koordinaciju između savjetovanja, posredovanja, pružanja informacija i davanja naknada u slučaju nezaposlenosti;
- iskoristiti mogućnost sinergijskog djelovanja javnih službi za zapošljavanje i drugih relevantnih aktera kroz umrežavanje sa regionalnim i lokalnim vlastima, socijalnim partnerima i ustanovama koje pružaju stručno obrazovanje ili pomoć nezaposlenim licima;
- koristeći javne službe za zapošljavanje olakšati međunarodnu mobilnost radne snage i smanjiti prepreke za slobodu kretanja radnika unutar Evropske unije.
- kako bi se osigurala uspješna reforma i modernizacija javnih službi za zapošljavanje, potrebno je uskladiti aktivnosti na svim nivoima:
- javne službe za zapošljavanje trebaju uvesti efikasnije postupke i metode rada te u potpunosti iskoristiti različite mogućnosti koje nudi evropska suradnja;
- članice EU, kroz provođenje njihovih strategija zapošljavanja, trebaju podržati modernizaciju nacionalnih službi za zapošljavanje i njihov razvoj (kvaliteta osoblja, izdvajanje za ukupno restrukturiranje, decentralizacija, itd.);
- socijalni partneri, koji su u većini država članica već nekoliko godina uključeni u upravljanje javnim službama za zapošljavanje (na različitim nivoima), imaju ključnu ulogu u poboljšanju prilagodljivosti preduzeća i njihovih zaposlenih;
- Evropska unija uvela je niz instrumenata i programa kako bi podržala nastojanja i aktivnosti na nacionalnom nivou (EURES-a, Socijalni fond EU, program podrške saradnji između javnih službi za zapošljavanje u Evropi).

## PES benchmarking projekat

U *PES benchmarking* projekt uključena je većina evropskih zavoda za zapošljavanje koji djeluju kao projektni partneri a među kojima je sprovedeno istraživanje kako bi se odredili pokazatelji na bazi kojih bi se može vršiti upoređivanje uspješnosti njihovog djelovanja. To uključuje pokazatelje kao što su kretanje radne snage i zapošljavanje, trajanje prava na osiguranje od nezaposlenosti, uticaj određenih intervencija u smislu davanja i naknada na smanjenje nezaposlenosti, pokazatelji koji se odnose na potencijalno kretanje ka nezaposlenosti i dr. Lista indikatora takođe uključuje i različite unutrašnje i eksterne faktore, odnosno faktore okoline kao što su pokazatelji ulaza i tržišta rada kako bi se omogućilo bolje povezivanje sa pokazateljima neposrednih rezultata i pokazateljima učinka. *PES benchmarking* projekat je takođe povezan sa Strategijom zapošljavanja EU (EES) i njenim pokazateljima koji su predmet konstantnog razvoja i unapređenja još od 2002. godine.

EES pokazatelji sastoje se od širokog spektra indikatora rezultata koji obuhvataju opšta kretanja na tržištu rada i aktivnosti zavoda za zapošljavanje uključujući podatke koji govore o vezi između rezultata i učinka. Ostali pokazatelji uključuju i ulazne indikatore kao što je npr. broj zaposlenih u okviru zavoda za zapošljavanje i sl. Takođe, ovi indikatori uključuju i kvalitativne pokazatelje

koji govore o, primjera radi, zapošljavanju prema nivou plata ili prema vrsti ugovora. U ovom trenutku, *PES benchmarking* projekat je radna platforma za više od 20 evropskih javnih službi za zapošljavanje (ZZZ), uključujući i one iz zemalja bivše Jugoslavije (Slovenija i Hrvatska). Proces upoređivanja sam po sebi se zasniva na pokazateljima koji su izvedeni iz izjave o misiji javnih službi za zapošljavanje koje učestvuju u projektu. ZZZ koji učestvuju u projektu usaglasili su da su sljedeći ciljevi od najveće važnosti za njihove organizacije (iako je tokom rasprave još dvostruko više pokazatelja razmatrano mnogo detaljnije)

- uspješna tranzicija iz nezaposlenosti u zaposlenost
- zadovoljstva korisnika usluga zavoda (lica koja traže zaposlenje i poslodavci)
- usmjerenost na tranziciju iz aktivnih mjera zapošljavanja u zaposlenost
- otvaranje što šireg pristupa slobodnim radnim mjestima kroz informacijski sistem zavoda
- osiguranje da se otvorena slobodna radna mjesta popunjavaju
- posebno vođenje računa o brzom zapošljavanju

Na temelju dogovorenog pristupa od strane svih učesnika u projektu izvedeno je sedam osnovnih pokazatelja:

**Pokazatelj Q1:** "Od nezaposlenosti do zapošljavanja", - daje podatak o broju ljudi koji su se zaposlili (u roku od šest mjeseci) nakon prijave u odnosu na broj prijavljenih na evidenciji.

**Pokazatelj Q2:** "Zapošljavanje prije nego što nezaposlenost postane dugoročna", - daje podatak o broju ljudi koji su se zaposlili u roku od šest mjeseci nakon prijave u odnosu na ukupan broj ljudi koji su pronašli zaposlenje.

**Pokazatelj Q3** "Od učešća u programu obuke do zapošljavanja", - daje podatak koji govori o broju ljudi koji su se zaposlili nakon provedenog programa obuke za nezaposlene (u roku od šest mjeseci) u odnosu na ukupan broj ljudi koji su prošli program obuke.

**Pokazatelj Q4** "Otvoren pristup velikom broju oglasa za slobodna radna mjesta kroz sistem informisanja zavoda za zapošljavanje", - daje podatak o broju oglašanih slobodnih radnih mjesta putem medija zavoda za zapošljavanje u odnosu na ukupan broj oglašanih slobodnih radnih mjesta u zemlji.

**Pokazatelj Q5** "Popunjavanje oglašanih slobodnih radnih mjesta", - daje podatak o broju popunjenih radnih mjesta kandidatima zavoda za zapošljavanje u roku od 4 sedmice u odnosu na ukupan broj oglašanih slobodnih radnih mjesta

**Pokazatelj Q6:** "Zadovoljstvo korisnika - lica koja traže posao", i

**Pokazatelj Q7:** "Zadovoljstvo korisnika - poslodavci" su iz operativne tačke gledišta sasvim isti. Oba pokazatelja imaju za cilj obuhvatanje » ukupnog zadovoljstva korisnika uslugama zavoda za zapošljavanje«. Pri tome, pokazatelj Q6 je usmjerena prema licima koja traže posao kao korisnicima usluga zavoda a pokazatelj Q7 je usmjeren prema poslodavcima kao korisnicima usluga zavoda. Empirijski podaci za pokazatelje Q6 i Q7 trebaju biti dobijeni na temelju provedenog istraživanja/ankete. U skladu s tim pojedini zavodi za zapošljavanje imaju već uspostavljen takav vid istraživanja dok pojedini još uvijek nemaju pa im nedostaju relevantni podaci za ove pokazatelje.





Ovih sedam osnovnih su dalje razrađeni u mnoštvo pojedinačnih pokazatelja koji su temelj za izvještavanje i nadzor u svim javnim službama za zapošljavanje koje učestvuju u projektu. Za ovih sedam osnovnih pokazatelja potpuno je razvijena metodologija za prikupljanje i analizu potrebnih informacija. To omogućava potencijalnim novim članovima, poput zavoda za zapošljavanje iz Bosne i Hercegovine, da učešćem u ovom projektu usvoje već razvijeni metodološki okvir koji će im pružiti mogućnost da uspostave efikasniji i potpuno uporediv sistem praćenja i izvještavanja o njihovom djelovanju na tržištu rada.

## OPCIJE ZA RAZVOJ JAVNE POLITIKE

*(Okvir za analizu, procjena mogućih opcija)*

Vraćanje nezaposlenih na posao i popunjavanje slobodnih radnih mjesta što je brže moguće, su dva osnovna cilja oko kojih će veoma lako postići saglasnost svi donosioci odluka na tržištu rada. Međutim, čini se da manje saglasnosti postoji o tome kako i na koji način postići te ciljeve. Razlika u pristupu i odabiru strategija i programa zapošljavanja odražava se i na specifične uloge koje su dodijeljene javnim službama za zapošljavanje kao glavnim institucionalnim akterima u provođenju politika na tržištu rada.

Ali, bez obzira na strateški pristup, potrebno je znati da li su zacrtani ciljevi postignuti na pravi i odgovarajući način. To znači da je model mjerenja uspješnosti aktivnosti zavoda za zapošljavanje na tržištu rada i adekvatan sistem izvještavanja potreban iz najmanje tri vrlo važna razloga:

- da se pomogne u mjerenju uspješnosti i upravljanju u zavodima za zapošljavanje;
- da se političari i donosioci odluka izvještavaju o provedim aktivnostima, ostvarenim rezultatima i učincima
- da se osiguraju relevantne informacije za javnost.

Opcije politika za praćenje i izvještavanje o radu zavoda za zapošljavanje koje su predložene u ovoj analizi temelje se na različitim iskustvima i pristupima. 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. Osim toga, uvođenje ovog osnovnog modela mjerenja uspješnosti, obzirom da se zasniva samo na najznačajnijim indikatorima, ne zahtijeva nužno značajna ulaganja u vrijeme, opremu, tehnologiju i obuku zaposlenih radnika u službama za zapošljavanje.

Međutim, ovaj pristup ima i određene ograničenja. Osnovni model mjerenja performansi ne daje dovoljno informacija za potrebe detaljnog i sveobuhvatnog praćenja i izvještavanja (na primjer, u slučaju kada se radi o kompleksnim organizacionim strukturama, u slučaju potrebe za specifičnim i izdvojenim informacijama i analizama, u slučaju kada postoje brojni različiti nivoi odgovornosti i upravljanja, itd.)

Zbog toga, umjesto da koriste samo nekoliko najvažnijih pokazatelja uspješnosti, određene evropske zemalje (npr. Švedska, Austrija, Holandija) koriste **naprednije modele mjerenja uspješnosti** (npr. BSS - *Balanced Scorecard* sistem) koji daju mogućnost sagledavanja odnosa između različitih važnih organizacionih područja i veza, između vizije/misije i pokazatelja ostvarenja strateških ciljeva kao i kritičnih faktora uspjeha. Ovi napredni modeli temelje se na složenim i posebno odabranim pokazateljima koji omogućavaju vrlo detaljan uvid u rad svake pojedinačne organizacione jedinice i njihov doprinos uspješnosti rada zavoda u cjelini. To dodatno povećava nivo odgovornosti i transparentnosti javnih službi za zapošljavanje i doprinosi preciznijoj alokaciji resursa unutar zavoda, ali u isto vrijeme zahtijeva vrlo razvijenu informatičku infrastrukturu i obrazovano i obučeno osoblje zavoda u svim organizacionim jedinicama i poslovnica.

U tabeli koja je navedena u nastavku, analizirane su i evaluirane tri različite opcije javnih politika prema sljedećim kriterijima:

- Uticaj na proces donešenja odluka i upravljanje u zavodima za zapošljavanje
- Uticaj na nivo odgovornosti i transparentnosti u zavodima za zapošljavanje
- Uticaj na efikasniju raspodjelu sredstava
- Vrijeme potrebno za provedbu
- Potrebna dodatna ulaganja u nove tehnologije i obuku osoblja zavoda za zapošljavanje

**Tabela 3. Procjena raspoloživih opcija za javnu politiku**

<b>Kriteriji procjene</b>	<b>Opcije</b>	<b>Opcija I</b> Status Quo	<b>Opcija II</b> Uvesti bazični model za mjerenje uspješnosti zavoda za zapošljavanje	<b>Opcija III</b> Uvesti napredni model za mjerenje uspješnosti zavoda za zapošljavanje
Očekivani efekti na process donešenja odluka i kvalitet rukovođenja u ZZZ		-	+	+ +
Očekivani efekti na nivo transparentnosti i odgovornosti u radu ZZZ		-	+	+
Bolja alokacija javnih sredstava		-	+	+ +
Vrijeme potrebno za uvođenje modela za mjerenje učinka		+	0	- -
Potrebna ulaganja u novu tehnologiju i obuku radnika		+		- -

Legenda:

- očekivani negativni uticaj
- 0 očekivani neutralni uticaj
- + očekivani pozitivni uticaj



## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

*(sinteza osnovnih nalaza i preporuka, zaključna zapažanja)*

U kontekstu Bosne i Hercegovine i trenutnog stanja javnih službi za zapošljavanje u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, kao optimalan prijedlog za javnu politiku nameće se opcija broj dva. To znači da osnovni model mjerenja uspješnosti, uz odgovarajuće mehanizme praćenja i izvještavanja, treba biti uveden u javne službe za zapošljavanje u BiH što je prije moguće. Naravno, to ne isključuje mogućnost da se bazični model dodatno unaprijedi i poboljša, ali u ovom trenutku postojanje osnovnih parametara i elemenata uzročno-posljedične veze između ulaza, rezultata i efekata djelovanja zavoda za zapošljavanje na tržištu rada je od najveće važnosti. Prema rezultatima urađene analize i provedenog istraživanja, posmatrani izvještaji o radu oba zavoda ne sadrže dovoljno izlaznih indikatora, prije svega o 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 isto tako njihova zakonska i statutarna obaveza. Razlozi zbog kojih je to tako su višestruki i ne leže samo na menadžementu ovih institucija već zavise i 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. 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 informisanja 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 uslugom zavoda (prije svega zadovoljstva nezaposlenih lica), oglašanih slobodnih radnih mjesta u okviru informacionog sistema zavoda, i dr.

### **Potreban je „aktivniji“ pristup i prelaz sa tradicionalnog na upravljanje prema ciljevima**

Drugi aspekt uočenog problema predstavljaju nedefinisani i nejasni ciljevi i ciljne vrijednosti u posmatranim programima rada za naredni vremenski period. Kao što je već navedeno, prema rezultatima analize promatranih godišnjih izvještaja i programa rada zavoda za zapošljavanje u BiH, fokus izvještavanja u ovom trenutku je dominantno usmjeren na dosljednost u provođenju zakonskih odredbi i propisa, umjesto na ispunjenje ciljeva koji treba da budu definisani i izraženi kroz ciljane vrijednosti i pokazatelje, što nažalost nije slučaj. 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 pa tako Finska, Francuska i Holandija u ranim 1990-ih uvode ovaj pristup kao i Austrija sredinom 1990-ih. Irska i Njemačka prvi put uvode operativne ciljeve u kasnim 1990-im, dok

se sistem u potpunosti uspostavlja 2001. odnosno 2003. godine. 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 okosnica 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 vrlo 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 rada budu shvaćene isključivo kao izraz podrške započetim reformskim procesima u Zavodu za zapošljavanje RS i Federalnom zavodu za zapošljavanje.

### **Prilozi: lista skraćenica i akronima**

ARS	–	Anketa o radnoj snazi
BDP	–	Bruto domaći proizvod
BSS	–	Balanced Scorecard System
dr.	–	drugo
EES	–	European Employment Strategy
EU	–	Evropska unija
EURES	–	European Employment Services
FBiH	–	Federacija Bosne i Hercegovine
itd.	-	i tako dalje
ILO	–	International Labor Organization
npr.	–	na primjer
PES	–	Public Employment Service
RS	–	Republika Srpska
tzv.	-	takozvano
ZZZ	–	Zavod za zapošljavanje

### **Korištena literatura i izvori**

Aleksandar Kostadinov, Center for Economic Analyses - CEA, 2009, Labour market policies in Macedonia

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, 2010, EUROPE 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth

European Commission, 2009, The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets – Final Report

European Commission, Brussels, May 2006, Approaches of Public Employment Services (PES) to Long Term Unemployment

European Training Foundation, 2006, Labour Market Review of Bosnia and Herzegovina

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

Gaëlle Pierre, Department of Economics, University of Warwick, 1999, A Framework for Active Labor Market Policy Evaluation, International Labor Office Genova

Ilkka Nio, Ministry of Labour of Finland, 2006, Measuring Effectiveness and Operational Efficiency of the Finnish PES

ILO and Council of Europe, 2009, Employment Policy Review for Bosnia and Herzegovina

Institute for Public Service Value, 2006, Making Labor Markets Work (High Performance in European Labor Agencies)

Martic M, Djokic, G, Mismatch on B&H Labor Market, NGO Gea: Unemployment in Bosnia and Herzegovina: (In)Efficiency of the Existing Labor Market.

OECD Employment Outlook, 2005, Public Employment Services: Managing Performance, *Chapter 5*

Synthesis Forschung, ÖSB Consulting GmbH, 2004, Performance Indicators for Public Employment Services

Synthesis Forschung, ÖSB Consulting GmbH, 2005, PES-Performance, Indicators, Good Practice - A starting point

UNDP, 2007, Governance Indicators: A Users' Guide - Second Edition

World Bank, Report Ne 4889-B&H, November 4, 2002, Labor Market in Postwar Bosnia and Herzegovina, How to Encourage Businesses to Create Jobs and Increase Worker Mobility

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Letno porocilo 2009 – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje i Poslovni načrt za leto 2010

Zavod za zapošljavanje Republike Srpske, Izvještaj o radu Zavoda za zapošljavanje RS za 2009. i 2010. godinu i Program rada Zavoda za zapošljavanje RS za 2009. i 2010. godinu



**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  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprjeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio 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.