

T-3

Na osnovu člana 16. stav 4. Zakona o Vladi Zeničko-dobojskog kantona - Prečišćeni tekst ("Službene novine Zeničko-dobojskog kantona", broj 7/10), na prijedlog Ministarstva za rad, socijalnu politiku i izbjeglice, Vlada Zeničko-dobojskog kantona, na 91. sjednici, održanoj dana 14.01.2021. godine, d o n o s i

ZAKLJUČAK

I.

Prihvata se Mišljenje Ministarstva za rad, socijalnu politiku i izbjeglice sa mišljenjima Saveza samostalnih sindikata BiH - Kantonalni odbor Zeničko-dobojskog kantona i Udruženja poslodavaca FBiH - Grupacija poslodavaca Zeničko-dobojskog kantona o Nacrta Strategije zapošljavanja Federacije Bosne i Hercegovine (2021.-2027.), koji je kantonalnim skupštinama dostavljen na mišljenje od strane Federalnog ministarstva rada i socijalne politike.

II.

Zaključak sa Mišljenjem iz tačke I. ovog zaključka upućuje se u dalju skupštinsku proceduru.

III.

Zaključak stupa na snagu danom donošenja.

Broj: 02- 30-852 /21
Datum, 14.01.2021. godine
Zenica

DOSTAVLJENO:

1x Ministarstvo za rad, socijalnu politiku i izbjeglice,
1x Stručna služba Skupštine,
1x a/a.



PREMIJER

po Odluci predsjedavajućeg Skupštine

Mirnes Bašić



ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON

VLADA
n/r Premijera
n/r Sekretara

Broj: 09-30-18296-2-1/20
Zenica, 29.12.2020. godine

**PREDMET: Mišljenje o Nacrtu Strategije zapošljavanja Federacije Bosne i Hercegovine
2021.-2027., d o s t a v l j a s e**

Postupajući u skladu sa zaduženjem Federalnog ministarstva rada i socijalne politike, a s obzirom da je oblast rada, kao segment socijalne politike, u zajedničkoj nadležnosti federalne vlasti i kantona, u skladu sa članom III.2. i III.3 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, dostavljen je u proceduru tekst Nacrta Strategije zapošljavanja Federacije Bosne i Hercegovine 2021.-2027. godina.

S tim u vezi, Stručna služba Skupštine zatražila je aktom, broj: 01/02-30-18296-1/20 od 24.11.2020. godine od Vlade Zeničko-dobojskog kantona i ovog ministarstva mišljenje na predloženi Nacrt Strategije. Također isti materijal je dostavljen ovom ministarstvu uz akt Stručne službe Vlade Zeničko-dobojskog kantona broj: 02-1-30-18296-2/20 od 26.11.2020. godine.

Radi mišljenja o predloženom tekstu Nacrta Strategije, Ministarstvo je 09.12.2020. godine, elektronskom poštom isti uputilo Savezu samostalnih sindikata BiH-Kantonalni odbor Zeničko-dobojskog kantona i Udruženju poslodavaca FBiH-Grupacija poslodavaca Zeničko-dobojskog kantona, a ista je potom razmatrana i na sjednici Ekonomsko-socijalnog vijeća za područje Zeničko-dobojskog kantona. Nakon razmatranja Nacrta Strategije na 26. sjednici Ekonomsko-socijalnog vijeća održanoj 23.12.2020. godine, donesen je jednoglasan zaključak kojim je resorno ministarstvo zaduženo da u zvanično mišljenje Ministarstva za rad, socijalnu politiku i izbjeglice integriše mišljenja socijalnih partnera iznesena na 26. sjednici Vijeća i kao jedinstven dokument isto dostavi Vladi na usvajanja i upućivanje u dalju skupštinsku proceduru.

Slijednom navedenog ovo ministarstvo daje sljedeće:

MIŠLJENJE

Kao obrazloženje za upućivanje u proceduru Nacrta Strategije zapošljavanja Federacije Bosne i Hercegovine (2021.-2027.) navodi se da je Programom rada Federalnog ministarstva rada i socijalne politike za 2021. godinu, kao jedna od aktivnosti predviđena izrada predmetne Strategije.

Predmetni dokument je dobra platforma koja postavlja principe reforme i mjere koje će se provoditi u Federaciji u području zapošljavanja u periodu 2021.-2027. godine.

Nacrt Strategije predviđa četiri starateška cilja, i to:

1. Povećati ličnu zapošljivost i unaprijediti usklađenost vještina sa zahtjevima tržišta rada;
2. Promovirati kapacitet preduzeća u privatnom sektoru za otvaranje formalnih radnih mjesta;

3. Osigurati uključivanje osoba u nepovoljnom položaju na tržište rada kroz efektivnije aktivne politike tržišta rada;
4. Osnažiti upravljanje tržištem rada i povećati kapacitete za provođenje politike.

Ovako postavljene strateške ciljeve sa predloženim izlaznim rezultatima predstavljaju dobru osnovu za izradu konkretnih mjera i aktivnosti usmjerenih ka smanjenju nezaposlenosti. Ovo posebno iz razloga što su kao ključni strateški ciljevi prepoznati gorući problemi na tržištu rada, ali također smatramo da je za realizaciju istih nužno provesti niz reformskih procesa. Smatramo da se ti reformski procesi odnose na oblast zdravstvenog sistema, prevashodno reforme zdravstvenog osiguranja, zatim na oblast obrazovanja prevashodno u dijelu izmjena nastavnih planova i programa s ciljem usklađivanja istih sa potrebama tržišta rada, zatim u oblasti privrede u dijelu koji se odnosi na pojednostavljenje administrativnih procedura za registraciju privrednih subjekata i smanjenje poreskog opterećenja odnosno preispitivanja fiskalnih i parafiskalnih nameta s ciljem poticanja formalne zaposlenosti.

Posebno ukazujemo na potrebu da se u reformske procese u oblasti zapošljavanja trebaju uključiti institucije nadležne za oblast socijalne zaštite, pogotovo u dijelu realizacije trećeg strateškog cilja (Osigurati uključivanje osoba u nepovoljnom položaju na tržište rada kroz efektivnije aktivne politike tržišta rada). Predlažemo da se u razradi ovog cilja jasno definiše koje su to kategorije u nepovoljnom položaju tako što će se precizirati da su to ključne skupine: osobe sa invaliditetom i osobe sa teškoćama u razvoju, osobe sa niskim stepenom obrazovanja, pripadnici nacionalnih manjina.

Također sugerisemo da je u dijelu nacrtu Strategije „Mehanizmi implementacije i koordinacije“ potrebno jasno precizirati odgovorne institucije za provođenje politika i mjera iz strategije. Ovo iz razloga što smo poučeni dosadašnjom praksom u provođenju strateškog dokumenta naišli na niz problema u realizaciji mjera kada za realizaciju istih nisu jasno bile zadužene nadležne institucije.

Postupajući po zaduženju iz zaključka Ekonomsko-socijalnog vijeća za područje Zeničko-dobojskog kantona donesenog na 26. sjednici održanoj 23.12.2020. godine, ovo ministarstvo dostavlja i mišljenja, kako slijedi:

Udruženje poslodavaca FBiH-Grupacija poslodavaca Zeničko-dobojskog kantona

1. Prvi dio u kome se analizira postojeće stanje je dobro odrađen, upućuje na potencijalne probleme u budućnosti PAD NATALITETA i MIGRACIJE a da u drugom dijelu koji razrađuje programe i ciljeve nije dat odgovor na ove izazove koji će nam, a već i sada prave probleme. Smatramo da u ciljevima - uzmim, na strani 41 materijala i po ovom pitanju treba dati odgovor, kao npr.

- Uvođenje poticaja rađanja i donošenje politika poboljšanja nataliteta;
- Uvoz nedostajuće radne snage adekvatnih zanimanja.

2. Stalne primjedbe i zahtjevi poslodavaca o potrebi odvajanja zdravstvene zaštite od Zavoda za zapošljavanje je prepoznato i dobro obrađeno.

3. Nesklad i loša uvezanost obrazovnih institucija u formalnom obrazovanju, sa JUZ i privredom je također dobro uočena i opisana kao i veza između poslodavaca i JUZ oko osposobljavanja osoba na biroima.

Međutim, nismo pronašli da je i u ciljevima i mjerama to najbolje riješeno.

Zato je neophodno jačati, stidljivo napomenuto osposobljavanje kod poslodavaca, uvezivanje u sistem formalnog obrazovanja što većeg broja poslodavaca (praktična nastava), poticanje obaveznih pripravnčkih obuka kod ovlaštenih poslodavaca uz sufinansiranja, poticanje prvog zapošljavanja kao i prekvalifikacije. U ovim oblastima su već rađeni razni probni projekti i smatramo da je vrijeme da se oni i šire primjene, ako su ocjenjeni kao dobri sa pozitivnim učincima. Inače je ovo jako dobar materijal za javnu raspravu i potencijalnu dogradnju. Slabost mogu biti veze sa drugim strategijama i zakonima iz oblasti koje nisu direktna sfera ovog ministarstva, te je potrebno staviti fokus na usklađivanje tih oblasti.

U uvodnom dijelu dokumenta stoji da je u izradi istog učestvovao sindikat, što nije tačno i takva konstatacija ne stoji. Također smatramo da ne stoji ni mišljenje predlagача da se radi o ambicioznoj i akcijski orijentisanoj platformi jer na istoj stranici dokumenta autor iznosi činjenicu da trenutno Federacija nema sveobuhvatnu razvojnu strategiju i da nedostatak takve dugoročne vizije ograničava mogućnost razvoja sveobuhvatnije strategije zapošljavanja. Obzirom da je Federalni zavod za programiranje zajedno sa širokim krugom učesnika u junu 2020. godine izradio radnu verziju strategije razvoja Federacije BiH 2021.-2027., mišljenja smo da je Vlada Federacije Strategiju razvoja trebala već ranije uputiti u parlamentarnu proceduru. Time bi se stekli uslovi za izradu sveobuhvatnije i konkretnije strategije zapošljavanja u Federaciji BiH.

Također smo primjetili neuobičajen pristup obradi podataka u predmetnom dokumentu. Naime, primjetno je da se u Strategiji većina statističkih podataka uglavnom iskazuju u procentima, a ne u cijelim brojevima. Naročito ističemo, da u cijeloj Strategiji nisu predstavljani podaci o broju zaposlenih osoba, zaposlenih osoba po sektorima i djelatnostima, kretanju zaposlenosti u određenima vremenskim periodima, iznosu plaća kao niti podaci o broju nezaposlenih osoba na tržištu rada na nivou Federacije BiH niti na nivou kantona. Bez obzira na navedeno cijenimo da je predlagач dokumenta u prvom dijelu Nacrta strategije i predstavljenoj analizi stanja na tržištu rada dijagnosticirao najznačajnije karakteristike tržišta rada u Federaciji BiH, a koji pokazuju da se Federacija BiH nalazi pred velikim problemima i izazovima u pogledu strategije zapošljavanja. Analizom predstavljenih podataka i poređenjem istih sa zemljama okruženja i EU vidljivo je da je stanje na tržištu rada u FBiH zabrinjavajuće i da zahtijeva poduzimanje konkretnih politika i mjera na tržištu rada kako bi se uspostavio brži trend ekonomskog rasta i stvorili preduslovi za očuvanje postojećih i otvaranje novih produktivnih i dostojanstvenih radnih mjesta.

Kada su u pitanju definisani strateški ciljevi Nacrta strategije mišljenja smo da su isti prihvatljivi ali da ih je zbog sveobuhvatnosti strategije i u skladu sa aktuelnim trenutkom izazvanim pandemijom koronavirusa nužno potrebno proširiti na način da se strategijom obavezno predvidi da jedan od strateških ciljeva precizira politiku i mjere očuvanja radnih mjesta. Ovo iz razloga što je pandemija koronavirusa u tekućoj godini izazvala značajan pad ekonomskih aktivnosti i na tržištu rada za posljedicu ima smanjenje broja zaposlenih i ostanak bez posla velikog broja radnika, a i ukazala na strukturne slabosti BiH ekonomije. Nepobitna je činjenica da dubina krize koju je izazvala pandemija još nije poznata, a nije poznato ni do kada će ona trajati i kakve će posljedice ostaviti na ukupan život i ekonomiju generalno kako u svijetu tako i u našoj zemlji. S tim u vezi smatramo i predlažemo da se u Strategiji zapošljavanje Federacije BiH 2021.-2027. godina ugradi još jedan od strateških ciljeva, a koji bi se odnosio na očuvanje postojećeg nivoa zaposlenosti.

Cijenimo da nam je potrebna Strategija zapošljavanja koja će nam pomoći da izađemo iz krize jači i da u Federaciji BiH uspostavimo održivu ekonomiju koja će ostvarivati visoke stope zaposlenosti.

Također trebamo voditi računa ne samo o kvantitetu otvorenih radnih mjesta nego i njihovom kvalitetu jer jedino tako možemo postići održiv rast koji neće samo smanjiti nezaposlenost nego i siromaštvo. Nadalje smatramo da Strategija zapošljavanja Federacije BiH 2021.-2027. obavezno treba da sadrži akcioni plan djelovanja koji bi sačinjavao popis predviđenih aktivnosti, njihove nosioce, vrijednosti i izvore finansiranja i očekivane rezultate.

Tokom rasprave na 26. sjednici ESV za ZDK predstavnici sindikata su ukazali na nepovoljan materijalni položaj radnika posebno u realnom sektoru, zatim činjenicu da od 24 granska kolektivna ugovora danas na snazi imamo samo četiri, kao i činjenicu da je otkazan Opći kolektivni ugovor, tako da u Federaciji ne postoji akt koji definiše minimalnu platu niti materijalna prava radnika. Stav je sindikata da je sve to direktna posljedica primjene novog Zakona o radu, na šta je sindikat ukazivao još 2015. godine, a rezultat je sve masovniji odlazak radnika u inostranstvo. Dakle, stav je sindikata da trebamo voditi računa ne samo o kreiranju novih radnih mjesta nego i o njihovom kvalitetu, jer jedino tako možemo postići održiv rast koji neće samo smanjiti nezaposlenost nego i siromaštvo.

Postupajući po naprijed nevedenim zaduženjima, Ministarstvo za rad, socijalnu politiku i izbjeglice Zeničko-dobojskog, dostavlja Mišljenje ovog ministarstva sa integrisanim mišljenjima socijalnih partnera.

S poštovanjem,

MINISTRIČA

Azra Šabanović

Dostavljeno:

1x Naslov

1x a/a



Bosna i Hercegovina, Zenica, Kučukovići br. 2

Telefon: 032/460-680; Fax: 032/460-682; e-mail: min.rad@zdk.ba



Broj: 01-30-18296-1/20
Zenica, 24.11.2020. godine

24 -11- 2020

**ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON
VLADA KANTONA**

- *n/r premijera*

- *n/r sekretara*

- **MINISTARSTVO ZA RAD, SOCIJALNU POLITIKU I IZBJEGLICE ZDK**
n/r ministrice

PREDMET: Mišljenje o Nacrtu (federalne) Strategije zapošljavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine 2021.-2027. - traži se

U prilogu ovog dopisa, dostavljamo vam akt Federalnog ministarstva rada i socijalne politike, broj: 03-45-2425/20 JKB od 18.11.2020. godine, (sa priloženim Nacrtom (federalne) Strategije zapošljavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine 2021.-2027.), zaprimljen u Stručnoj službi Skupštine Zeničko-dobojskog kantona dana 23.11.2020. godine, dostavljen svim skupštinama kantona, a u kojem se traži da se razmotri navedeni Nacrt Strategije i da se mišljenje na isti dostavi Federalnom ministarstvu rada i socijalne politike najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema pomenutog akta.

S tim u vezi, a u cilju postupanja po navedenom dopisu Federalnog ministarstva, molimo vas da nam što prije dostavite traženo mišljenje, koje bi Skupština Kantona imala u vidu prilikom razmatranja Nacrta iste Strategije, a na osnovu kojeg bi Skupština Kantona utvrdila svoje mišljenje po istom, te kako bi se isto moglo proslijediti navedenom Federalnom ministarstvu na dalji postupak u ostavljenom roku.

S poštovanjem,

PRILOZI: Kao u dopisu

SEKRETAR

Ibrahim Avdagić

DOSTAVLJENO:

1 x Naslovu,

1x Federalnom ministarstvu rada i socijalne politke, *n/r ministra na znanje*, ul. Hamdije Čemerlića br. 2, 71000 Sarajevo – (samo dopis),

1 x Komisiji za rad, socijalnu politiku, izbjeglice i zdravstvo Skupštine Kantona /04-02

1 x Svim poslanicima Skupštine Kantona /05-03

1 x U spis predmeta /05-02

Broj: 03-45-2425/20 JKB
Sarajevo, 18.11.2020. godine

**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
SKUPŠTINE KANTONA**

ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON			
PRIMLJENO: 23-11-2020			
Org. jedinica	Klasifik. oznaka	Redni broj	Broj priloga
ON-30-		2296	20

HITNO !

PREDMET: Mišljenje, traži se

Poštovani,

U skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je utvrđeno da je oblast socijalne politike u zajedničkoj nadležnosti federalne vlasti i kantona (čl. III.2. i III.3), u prilogu dostavljamo tekst Strategije zapošljavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine (2021-2027). Naime, Programom rada Federalnog ministarstva rada i socijalne politike za 2021. godinu, kao jedna od aktivnosti predviđena je izrada pomenute Strategije.

Molimo da razmotrite navedeni tekst Strategije, te da vaše mišljenje na isti dostavite Federalnom ministarstvu rada i socijalne politike, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema ovog akta.

S poštovanjem,



Prilog: Kao u tekstu

Dostavljeno:

- Unsko-sanski kanton;
- Posavski kanton;
- Tuzlanski kanton;
- Zeničko-dobojski kanton;
- Bosansko-podrinjski kanton;
- Srednjobosanski kanton;
- Hercegovačko-neretvanski kanton;
- Zapadnohercegovački kanton;
- Kanton Sarajevo;
- Kanton 10.

**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
FEDERALNO MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNE POLITIKE**

Nacrt

**Strategija zapošljavanja u
Federaciji Bosne i Hercegovine
2021. - 2027.**

Sarajevo, novembar 2020. godine

Sadržaj

Uvodna riječ	5
Uvod	6
Opći pravni i institucionalni okvir oblasti rada i zapošljavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine.....	7
Kratak pregled dokumenta	8

DIO I – ANALIZA STANJA

1. Pregled društveno-ekonomskog konteksta.....	10
2. Analiza tržišta rada	
2.1. Demografski trendovi	13
2.2. Trendovi u obrazovanju	13
2.3 Tržište rada	16
2.3.1. Učešće radne snage	16
2.3.2. Trendovi zapošljavanja	17
2.3.3. Plate i ostali uslovi rada	20
2.3.4. Trendovi nezaposlenosti	22
2.3.5. Neaktivnost	23
2.3.6. Tranzicija mladih sa školovanja na rad	25
3. Pregled aktuelnih politika koje utiču na zapošljavanje.....	26
3.1. Makroekonomske i sektorske politike	26
3.2. Obrazovanje i politika osposobljavanja.....	30
3.3. Politike tržišta rada	31
3.3.1 Aktivne i pasivne politike tržišta rada	31
3.3.2 Pasivne politike zapošljavanja	34
4. Identifikacija problema i prioriteta u sferi politike.....	35
4.1. Identifikacija problema	35
4.2. Prioriteti u sferi politika	40

DIO II – STRATEŠKI CILJEVI

1. Opšti cilj	41
2. Uži ciljevi i kvantitativni ciljevi zapošljavanja.....	41
3. Ključni ishodi i pokazatelji	42
4. Mehanizam implementacije i koordinacije.....	51
5. Praćenje i evaluacija	51
 Dodaci	
Dodatak 1 – Operativna matrica	53
Dodatak 2 – Ključni pokazatelji i faktori učinka JSZ	54

Popis akronima

AMTR -	Aktivne mjere tržišta rada
APTR -	Aktivni programi tržišta rada
ARS -	Anketa o radnoj snazi
BDP -	Bruto domaći proizvod
DP -	Preduzeća u državnom vlasništvu
ERP -	Program ekonomske reforme
FIPA -	Agencija za unapređenje stranih ulaganja
FPRZOI -	Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom Federacije Bosne i Hercegovine
FZPR -	Federalni zavod za programiranje razvoja
FZZZ -	Federalni zavod za zapošljavanje
IPZ -	Individualni plan zapošljavanja
JSZ -	Javne službe za zapošljavanje
FMF -	Federalno ministarstvo finansija
MMF -	Međunarodni monetarni fond
FMRSP -	Federalno ministarstvo rada i socijalne politike

Uvod

Unatoč pozitivnom ekonomskom rastu ostvarenom u posljednjih deset godina, trendovi oslanjanja na privatnu potrošnju, smanjenja učešća radno sposobnog stanovništva u radnoj snazi i emigracije i dalje karakterišu razvojni put BiH. Zapošljavanje ostaje gorućim izazovom, posebice kada je riječ o određenim grupama stanovništva, kao što su mladi ljudi, niskokvalificirane osobe, žene i Romi. U Federaciji generalni napredak u kontekstu aktivnosti na tržištu rada, zapošljavanja i smanjenja stope nezaposlenosti, zabilježen je u proteklom godinama, više je vođen demografskim faktorima, kao što su starenje stanovništva i emigracije, nego poboljšanim prilikama na tržištu rada. Obrazovna postignuća su unaprijeđena. Ipak, većina mladih osoba suočava se sa problemima u tranziciji iz obrazovanja ka radu zbog nedovoljne usklađenosti između ishoda obrazovanja i zahtjeva na tržištu rada, pri čemu svaka četvrta mlada osoba nije niti zaposlena niti u procesu obrazovanja ili obuke (eng. NEET). Zaposlenost u neformalnoj ekonomiji i dalje je raširena. Preduzeća se suočavaju sa ograničenjima kako u razvoju kapitala svoje radne snage, tako i u pristupu finansijskoj podršci i nefinansijskim uslugama poslovnog razvoja, što ograničava njihovu produktivnost i kapacitete za otvaranje novih radnih mjesta.

Do sada, javne politike su zapošljavanje smatrale derivatom zdrave makro politike i politike ekonomskog razvoja, a ne ciljem samim po sebi. Međutim, i fiskalna politika i politika razvoja preduzeća dale su ograničene rezultate u podsticanju rasta bogatog radnim mjestima (eng. job-rich growth).

U svjetlu navedenog, kreatori politika u Federaciji i socijalni partneri izradili su *Strategiju zapošljavanja Federacije Bosne i Hercegovine za period 2021. – 2027. godina*, koja sadrži četiri strateška cilja i nekoliko ključnih ishoda kojima će se težiti sa ciljem promoviranja punog, produktivnog i slobodno izabranog zaposlenja, i to:

1. Povećati ličnu zapošljivost i unaprijediti usklađenost vještina sa zahtjevima tržišta rada,
2. Promovirati kapacitet preduzeća u privatnom sektoru za otvaranje formalnih radnih mjesta,
3. Osigurati uključivanje osoba u nepovoljnom položaju na tržište rada kroz efektivnije aktivne politike tržišta rada,
4. Osnažiti upravljanje tržištem rada i povećati kapacitete za provođenje politike.

Strategija zapošljavanja obuhvata period od sedam godina (2021-2027).

Opći pravni i institucionalni okvir oblasti rada i zapošljavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine

Odredbom člana III.2.(e) Ustava Federacije predviđeno je da su federalna vlast i kantoni nadležni za socijalnu politiku, te shodno tome Federacija i kantoni imaju zajedničku nadležnost u oblasti radnih odnosa i zapošljavanja, pa se određena pitanja iz te oblasti mogu urediti propisima kantona.

U Federaciji relevantan zakon koji reguliše radne odnose je Zakon o radu¹. U skladu sa svojim nadležnostima, neki kantoni donijeli su svoje zakone o radu. Zakonom o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba² uređena su, između ostalog, i prava i obaveze Federacije u utvrđivanju i provođenju ukupnih mjera kojima se pospješuju i unapređuju uslovi za zapošljavanje, osnovna načela u posredovanju u zapošljavanju, materijalna i socijalna sigurnost nezaposlenih osoba za vrijeme privremene nezaposlenosti, osnivanje, organizacija i rad Federalnog zavoda za zapošljavanje, javnih službi za zapošljavanje kantona, finansiranje ukupne djelatnosti zapošljavanja i druga pitanja, poštujući nadležnosti kantona i njihove različitosti. Ovim zakonom je utvrđeno da su za posredovanje u zapošljavanju nadležne kantonalne službe za zapošljavanje, kao i da te poslove mogu obavljati i privatne agencije. Uvjeti i način rada privatnih agencija za posredovanje u zapošljavanju utvrđeni su Uredbom o privatnim agencijama za posredovanje u zapošljavanju³.

Zakon o zapošljavanju stranaca⁴ uređuje uvjete, način i postupak zapošljavanja stranih državljana i osoba bez državljanstva u Federaciji i druga pitanja od značaja za zapošljavanje stranaca.

Najznačajnije nadležne institucije za pitanja rada i zapošljavanja u Federaciji su Federalno ministarstvo rada i socijalne politike (u daljem tekstu: Ministarstvo), Federalni zavod za zapošljavanje, kantonalne službe za zapošljavanje, Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom i Federalna uprava za inspekcijske poslove.

U domenu zapošljavanja nadležno je i Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, koje daje poticaje za određene privredne sektore. Aktivnosti ovog ministarstva odnose se na razvoj poduzetništva i obrta, primjenu inovacija i uvođenje savremenih tehnologija u oblasti poduzetništva i obrta.

U jednakoj mjeri značajne su i institucije koje se bave stranim ulaganjima i indirektno doprinose otvaranju novih radnih mjesta.

¹ „Službene novine Federacije BiH“, br. 26/16 i 89/18

² „Službene novine Federacije BiH“, br. 55/00, 41/01, 22/05 i 9/08

³ „Službene novine Federacije BiH“, br. 28/09, 43/11 i 36/18

⁴ „Službene novine Federacije BiH“, br. 111/12

Kratak pregled dokumenta

Strategija zapošljavanja u Federaciji je ambiciozna i akcijski orijentisana platforma koja postavlja glavne reforme i mjere koje će se provoditi u Federaciji u području zapošljavanja u periodu 2021.- 2027. godina.

Proces pripreme Strategije odvijao se kroz horizontalnu i vertikalnu koordinaciju nadležnih institucija u sferi politike zapošljavanja. Horizontalna koordinacija i usklađivanje se odnosi na koordinaciju odgovornosti i procesa institucija, kao i usklađivanje strateških dokumenata, odnosno usklađivanje strategije razvoja i sektorskih strategija na istom nivou upravljanja u Federaciji, kantonima i jedinicama lokalne samouprave, prema zajedničkim razvojnim ciljevima. U tom pravcu, Strategija zapošljavanja temelji se na orijentaciji i obavezama izraženim u sljedećim politikama i strateškim dokumentima:

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europske Unije i Bosne i Hercegovine;
- Sporazum o europskom partnerstvu;
- Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu sa Akcijskim planom za provedbu Reformske agende Federacije;
- Program rada Vlade Federacije ;
- Program ekonomske reforme Bosne i Hercegovine;
- Strategija jačanja funkcije posredovanja u javnim službama za zapošljavanje Federacije;
- Strategija za poboljšanje prava i položaja osoba s invaliditetom (OSI) u Federaciji (2016-2021).

Također, Strategija je izrađena u skladu s glavnim međunarodnim dokumentima koji su relevantni za Federaciju u području politike zapošljavanja, a to su:

- Strategija „Europa 2020“;
- Strategija za Jugoistočnu Europu (SEE) 2020 Vijeća za regionalnu suradnju (RCC).

Pored toga, proces pripreme Strategije je uključio i vertikalnu koordinaciju i usklađivanje odgovornosti i procesa između nadležnih institucija na različitim nivoima vlasti u Federaciji.

Trenutno Federacija nema sveobuhvatnu razvojnu strategiju. Nedostatak takve dugoročne vizije ograničava mogućnosti za razvoj sveobuhvatnije strategije zapošljavanja koja obuhvata sva relevantna područja politike.

Reformska agenda glavni je program ekonomske reforme na državnom nivou koji su potpisali Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije i Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: RS). Cilj Reformske agende je započeti proces rehabilitacije i modernizacije ekonomije; poticanje održivog, učinkovitog, društveno pravednog i stalnog ekonomskog rasta; otvaranje radnih mjesta; povećavanja i prikladnijeg usmjeravanja socijalne pomoći i stvaranja povoljnog i pravednijeg društvenog okruženja. Reformska agenda

prepoznaje važnost rješavanja složenih izazova na tržištu rada. Agenda podrazumijeva da je navedeno potrebno realizovati kroz sveobuhvatan skup mjera koje se uzajamno podupiru i koje obuhvataju nekoliko područja politike, uključujući makroekonomske i sektorske politike, poboljšanje poslovne klime, promjene u poreznoj politici i reformi obrazovanja. Predviđene strukturne reforme trebale bi kreirati radna mjesta i uticati na poboljšanje ekonomskih prilika.

Program ekonomske reforme (ERP) Federacije, koji je sastavni dio ERP-a za BiH, sadrži osnovne ekonomske reforme koje će se provoditi tokom ovog perioda, kako bi se podržale buduće integracije u Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU). ERP ima za cilj promociju inkluzivnoga rasta poboljšanjem zdravstvenog sistema, kao i otvaranjem radnih mjesta kroz razvoj vještina, uključivanje ranjivih skupina i borbu protiv siromaštva. ERP jasno priznaje potrebu za reformom javnog sektora i bolju koordinaciju politika u BiH i Federaciji. On identificira nekoliko prioriteta, od kojih su dva neposredno povezana s politikom zapošljavanja: i) povećanje učinkovitosti tržišta rada; te ii) poboljšanje povezanosti obrazovanja i tržišta rada.

Izazovi koji se odnose na stanje u zapošljavanju sastavni su dio politika i strateških dokumenata koji podupiru Strategiju zapošljavanja u Federaciji. Niske stope zaposlenosti i aktivnosti, kao i visoke stope nezaposlenosti, identificirane su kao glavni ekonomski i društveni izazov u zemlji. Pomenute se strategije, međutim, usmjeravaju samo na specifične aspekte trenutnog stanja na tržištu rada. Kao rezultat, one ne daju sveobuhvatan pristup i cjelovit paket koordiniranih reformi i mjera. Ovu prazninu djelimično popunjava Strategija zapošljavanja u Federaciji Bosne i Hercegovine (2021-2027), koja pruža detaljniju dijagnostiku tržišta rada i predlaže ograničeni skup reformi, mjera i političkih opcija, kako bi se poboljšao izgled tržišta rada u narednom periodu.

Imajući u vidu utvrđeni period za njeno provođenje (7 godina) i složenu koordinacijsku strukturu unutar Federacije i BiH, Strategija zapošljavanja uzima u obzir cjelokupni ekonomski kontekst, uključujući makroekonomske okvire i industrijske politike. Nadalje, ona se zasniva na postojećim obrazovnim reformama i prioritetima. Drugim riječima, Strategija zapošljavanja ne namjerava postaviti sveobuhvatan skup mjera za zapošljavanje, već traži sinergiju u postojećem okviru politike, kako bi optimizirala učinke strategija i reformi zapošljavanja koje će se provoditi do 2027. godine.

DIO I – ANALIZA STANJA

1. Pregled društveno-ekonomskog konteksta

Posljednih godina BiH bilježi pozitivan ekonomski rast, koji je u periodu 2013. - 2019. godina u prosjeku iznosio 2,6%, a doprinijela mu je privatna potrošnja te, u manjoj mjeri, investicije i rast izvoza (tabela 1).⁵ U 2019. godini, došlo je do usporavanja rasta bruto domaćeg proizvoda (BDP) na 2,6% sa 3,7%, koliko je zabilježeno u 2018. godini. Do ovog usporavanja došlo je zbog sporijeg rasta u eurozoni, glavnim trgovinskim partnerom BiH, krizom u industrijskoj aktivnosti, te neizvjesnostima usljed kašnjenja u formiranju nove vlasti nakon izbora održanih u oktobru 2018. godine.⁶ U 2019. godini, direktne strane investicije (FDI) porasle su za 12,1% u odnosu na 2018. godinu. Zabilježen je i rast doznaka, koje su dostigle 10,9% BDP-a (2,2 milijarde američkih dolara).

Tabela 1: Izvori rasta BDP-a (2013-2019)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BDP (% god. promj.)	2.3	1.1	3.1	3.1	2.1	3.7	2.6
Krajnja potrošnja (% god. promj.)	0.0	1.8	1.4	1.8	0.8	2.0	2.3
Bruto investicije (% BDP)	-18.1	19.1	18.6	19.6	21.0	20.8	21.3
Izvoz (% god. promj.)	7.8	4.1	7.7	9.3	13.8	6.1	-0.7
Uvoz (% god. promj.)	-0.05	7.7	0.7	6.8	8.9	3.7	0.9
Direktne strane investicije (% BDP)	1.7	2.9	2.3	1.8	2.6	2.4	2.6
Lične doznake (% BDP)	10.7	11.3	11.1	10.9	11.1	10.5	10.9

Izvor: Svjetska banka: Podaci za Bosnu i Hercegovinu, različite godine

Deficit bilansa tekućeg računa BiH sužen je sa 9,5% BDP-a u 2011. na 3,5% u 2019. godini, djelomice usljed kontinuiranog priliva doznaka.⁷ Na kraju 2019. godine, javni dug pao je sa 36,1% u 2017. godini, na 33,1% BDP-a, što je rezultat intervencija na fiskalnoj disciplini. U 2019. godini, zemlja je imala mali fiskalni deficit (0,5% BDP-a) nakon suficita ostvarenog u 2017. i 2018. godini (oko 2,5% BDP-a). Razlog leži u većoj javnoj potrošnji na ukupnu masu plata (sa 10,2% na 11% BDP-a), socijalna davanja (sa 17,8% na 18,1%) i kapitalne rashode (sa 2,8% na 3,6% BDP-a). Nasuprot tome, prihodi su ostali stabilni na 42,6% BDP-a. Potrošačke cijene porasle su u prosjeku za 0,6% u 2019. godini, dok su prosječne plate rasle za 6,4% na godišnjem nivou.

⁵ Svjetska banka: Rast BDP (% na godišnjem nivou), Bosna i Hercegovina; Svjetska banka: *Ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan broj 15* (proljeće 2019).

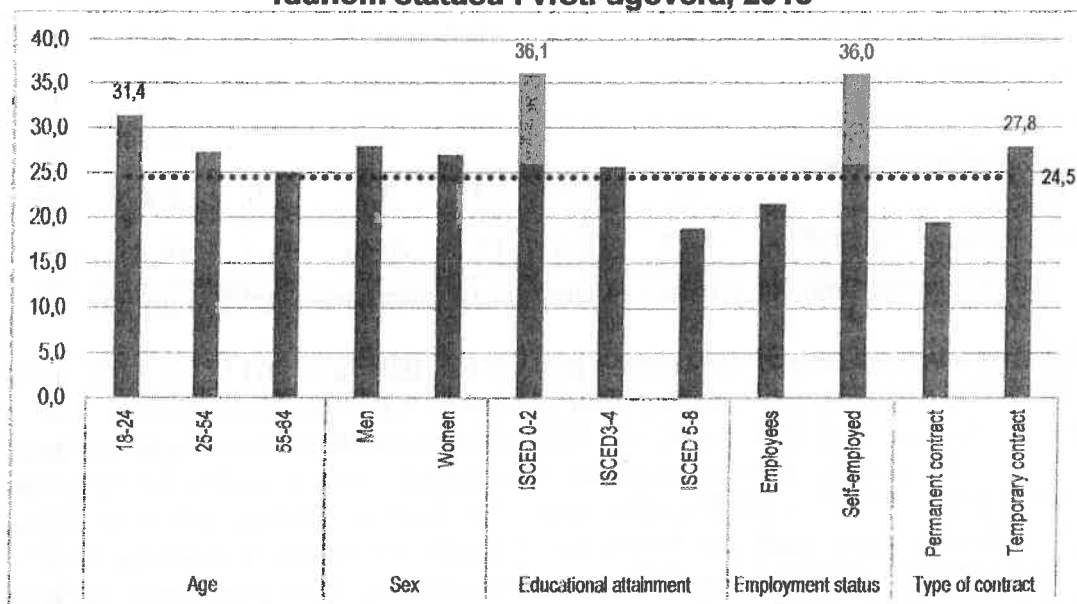
⁶ Vidjeti ILO-ERBD: *Covid-19 and the world of work. Bosnia and Herzegovina. Rapid assessment of the employment impacts and policy responses* (septembar 2020).

⁷ World Bank Group. *The Economic and Social Impact of COVID-19* (Country notes, Western Balkans Regular Economic Report No.17, Spring 2020).

Uprkos povećanju dodate vrijednosti u sektorima kao što je informaciona tehnologija (rast od 14,5% u periodu 2015-2019), finansije i osiguranje (povećanje od 29,5% u istom periodu), učešće ovih sektora u zapošljavanju i dalje je malo (3,7% ukupnog zapošljavanja u 2019. godini). Veliki dio radne snage „zarobljen“ je na niskoproduktivnim radnim mjestima u poljoprivredi, građevinarstvu, turizmu i maloprodaji, gdje su plate u prosjeku niže za oko 10% u odnosu na prosjek u zemlji. Mala i srednja preduzeća (MSP) prevladavaju u formalnoj sferi privatnog sektora i čine 99,7% svih firmi u zemlji, te učestvuju sa 68,3% u dodatoj vrijednosti i 80,3% u zapošljavanju. Velike firme (sa 100 i više radnika), iako čine svega 0,3% svih preduzeća, proizvode više od jedne trećine dodate vrijednosti (31,7%), a u zapošljavanju učestvuju sa 19,7%.⁸ U 2015. godini, oko 16,9% stanovništva bilo je u riziku od siromaštva, u odnosu na 17,2% 2011. godine.⁹

Uprkos napretku na smanjenju siromaštva, Džini (Gini) koeficijent - koji mjeri nejednakost prihoda - porastao je sa 44 u 2011. na 48,7 u 2015. godini.¹⁰ Siromaštvo zaposlenih (eng. in-work poverty) pogađa 24,5% svih radnika, gdje su mladi (18-24), niskokvalificirani, samozaposleni i radnici na ugovoru o privremenim poslovima pogođeniji siromaštvom zaposlenih nego druge grupe (Grafikon 1).

Grafikon 1: Siromaštvo zaposlenih prema spolu, starosti, stručnoj spremi, radnom statusu i vrsti ugovora, 2015



Izvor: N. Obradović, M. Jusić, N. Oruč: *Thematic Report on In-work poverty –Bosnia and Herzegovina*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission. Brussels, 2019

⁸ European Commission: *SBA Fact Sheet. Bosnia and Herzegovina*, 2019.

⁹ Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine: *Bosna i Hercegovina u brojkama* (2014 i 2017).

¹⁰ Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine: *Basic consumption and income based indicators of economic inequalities in Bosnia and Herzegovina: Evidence from household budget surveys* (rad iznesen na Konferenciji europskih statističara UNECE, 2017).

Podaci iz Ankete o potrošnji domaćinstava BiH iz 2015. godine pokazuju da socijalni transferi smanjuju stopu rizika od siromaštva za oko 9,2%, što je više od tri puta manje od prosjeka Europske unije (EU) (32,8% 2018).¹¹ Prema istim procjenama, svega 36% svih socijalnih transfera usmjereno je prema osobama u riziku od siromaštva, dok 34% korisnika socijalnih transfera iznad granice siromaštva dižu upravo ti transferi.¹²

Pandemija oboljenja COVID-19 paralizirala je ekonomsku aktivnost u cijeloj zemlji. Procjene posljedica krize novijeg datuma, koje je uradila Međunarodna organizacija rada (MOR) u saradnji sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj (EBRD), govore da je teško pogođeno 80% preduzeća u Federaciji. Do aprila 2020, oko 42,5% preduzeća imalo je gubitke prihoda od 50% i više, gdje su najpogođenija mikro preduzeća.¹³ Oko 17% preduzeća u Federaciji otpustilo je radnike, a još 37% vjerovatno će ih otpuštati u skorijoj budućnosti. Rezultat inicijalnog šoka i produženog prekida poslovanja jeste približavanje zemlje dubokoj recesiji. Procjene ukazuju na vjerovatan pad rasta BDP u rasponu od 4,2% do 5%.¹⁴ Većina postojećih analiza pokazuje da će pad rasta BDP-a na nivou države biti najveći u drugom i trećem kvartalu godine, sa recesijom koja će se vjerovatno kretati u obliku V ili U krivulje.

Procjena ranjivosti, koju je uradio MOR, pokazuje da se u srednjem i visokom riziku nalazi 12 privrednih sektora u Federaciji.¹⁵ Ovi sektori zapošljavaju oko 35,6% ukupne radne snage. Oko 97,000 radnih mjesta nalazi se u neposrednom riziku, od čega 53,000 u mikro preduzećima, a 17,000 su radna mjesta na određeno vrijeme.

Da bi se ublažili šokovi po preduzeća i radnike, Federacija je pokrenula shemu očuvanja radnih mjesta (tj. pokrila je doprinose za socijalno osiguranje na minimalnu platu radnika koje zapošljavaju firme koje su imale gubitak prihoda od najmanje 20%) i intervencije sa ciljem unapređenja likvidnosti firmi (ukidanje avansnog plaćanja poreza po osnovu poslovanja). Mjere očuvanja radnih mjesta na nivou entiteta praćene su intervencijama kantona, koje su se odnosile na subvencioniranje neto plate (i poreza na dohodak). Sistemi pomoći za nezaposlene i socijalne pomoći ostali su nepromijenjeni, bez pomoći za mlade, atipične radnike i dugotrajno nezaposlene osobe.¹⁶

¹¹ Eurostat: *Impact of social transfers (excluding pensions) on poverty reduction by sex*, 2018 (online code tespm050)

¹² European Commission: *2019 Economic Reform Programmes of Bosnia and Herzegovina. Commission's overview and country assessments* (Institutional Paper 107, juli 2019).

¹³ International Labour Organization (ILO), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): *Covid-19 and the world of work. Rapid assessment of the employment impacts and policy responses. Bosnia and Herzegovina* (oktobar 2020).

¹⁴ Međunarodni monetarni fond (MMF) procjenjuje pad BDP-a za 5%, dok se procjene Svjetske banke kreću u rasponu od 3,2% do 4,2%. Europska banka za obnovu i razvoj projektuje pad od 4,5% u 2020, nakon čega slijedi oporavak po stopi od 6% u 2021. IMF: *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown* (IMF; Washington D.C. 2020); World Bank: *Western Balkans Regular Economic Report No. 17: The Economic and Social Impact of COVID-19* (World Bank, Washington D.C., Spring 2020); EBRD: *Regional Economic Prospects in the EBRD Regions - Covid-19: From shock to recovery* (EBRD, izmjene iz maja 2020).

¹⁵ U najvećem riziku nalaze se sljedeći sektori: veleprodaja i maloprodaja, cestovni prevoz, poljoprivredna proizvodnja i stočarstvo, šumarstvo i komercijalna sječa drveta, popravke i instaliranje mehanizacije, te proizvodnja (odjeća, proizvodi od gume i plastike, prehrambeni proizvodi, drveni proizvodi, nemetalni mineralni proizvodi).

¹⁶ ILO and EBRD: *Covid-19 and the world of work. Rapid assessment of the employment impacts and policy responses. Bosnia and Herzegovina*, op.cit.

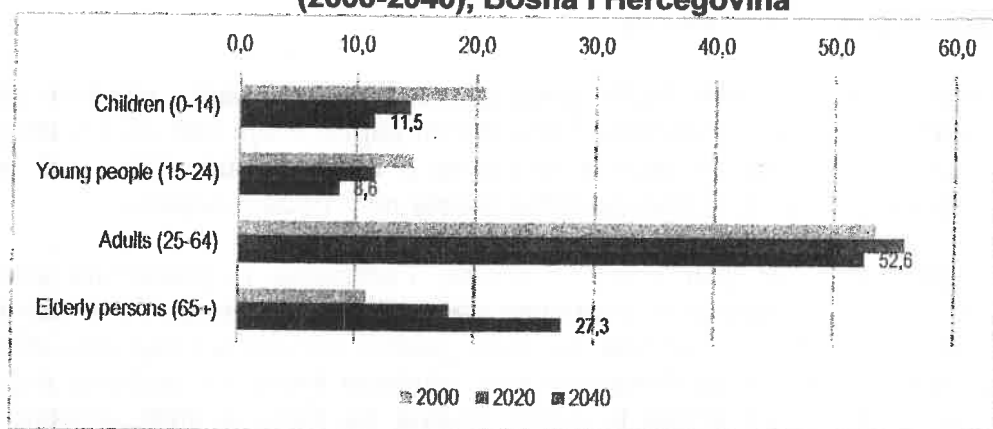
2. Analiza tržišta rada u Federaciji Bosne i Hercegovine

2.1. Demografski trendovi

Procjenjuje se da u BiH živi nešto više od 3,5 miliona ljudi, a žene čine 50,9% stanovništva. U 2019. godini, Federacija je imala manje od 2,2 miliona stanovnika (od čega 50,9% žena).¹⁷

Tokom protekle dvije decenije došlo je do značajnih promjena u starosnoj strukturi stanovništva zemlje, a taj trend će se vjerovatno nastaviti i u narednim decenijama (Grafikon 2). Općenito, udio djece (do 14 godina života) u ukupnom stanovništvu pao je sa oko 21% u 2000. godini na 14,5% u 2020. godini, dok je učešće starih osoba (65 godina i stariji) u istom periodu povećano sa 11% na 17,9%. Udio mladih (15-24 godina života) smanjen je sa 14,8% u 2005. na 11,6% u 2010. godini.

Grafikon 2: Procjena broja stanovnika prema širim starosnim grupama (2000-2040), Bosna i Hercegovina



Izvor: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division: *World Population Prospects 2019*, Online Edition. Rev. 1, downloadable at <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>

Niži odnos djeca - osobe u starijoj dobi - usljed starenja populacije i iseljavanja – uticat će na ponudu radne snage. U apsolutnom smislu, sužavanje radno sposobnog stanovništva (15-64 godina života) donijet će gubitak od preko 420,000 osoba u radno sposobnoj populaciji do 2040. godine.

2.2. Trendovi u obrazovanju

Bruto stope upisa u osnovne i srednje škole u Federaciji prilično su visoke i iznose 97% i 72,9%, uz značajnu ravnopravnost spolova. Međutim, pristup predškolskom obrazovanju imalo je svega 14% četvorogodišnjaka 2019. godine, što je znatno ispod prosjeka zemalja Europske unije (EU) (92,9%) usljed odsustva ulaganja u ovaj oblik

¹⁷ Federalni zavod za statistiku FBiH: *Demografska statistika*, 2019

obrazovanja. Nizak pristup predškolskom obrazovanju naročito je evidentan u ruralnim područjima i među porodicama sa nižim prihodima.¹⁸¹⁹

Tabela 2: Pokazatelji stručne sprema, EU i zemlje u procesu proširenja, 2018

Pokazatelj stručne sprema, 2018	EU 27	ALB	BiH	CG	SMK	SRB
Napuštanje školovanja i osposobljavanja (18-24 godine)	10.5	17.4	5.4	4.6	7.1	6.8
Viša i visoka stručna sprema	83.1	...	93.5	96.1	89.1	92.5
Procenat lica starosti 30-34 sa visokom stručnom spremom	39.4	27.3	23.5	32.4	33.2	32.8

Izvor: Eurostat: *Enlargement countries. Education statistics, 2018*

Iako u pogledu određenih pokazatelja stručne sprema (tabela 2) - uključujući udio BDP-a koji se ulaže u obrazovanje (5%, u skladu sa prosjekom EU) - zemlja stoji relativno dobro u odnosu na druge zemlje u procesu proširenja EU, pokazatelji jednakosti i kvaliteta školovanja i dalje su predmet zabrinutosti.²⁰ Pristup školovanju i dalje je izazov za romsko stanovništvo, s obzirom da 71,2% nema završenu osnovnu školu, jedna četvrtina (25,1%) ima samo nižu stručnu spremu, a 12,8% ima srednju stručnu spremu. Svega 0,5% Roma ima mogućnost da stekne visoku stručnu spremu.²¹

Kvalitet obrazovnih ishoda u zemlji je znatno ispod prosjeka za zemlje Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Rezultati do kojih se došlo u okviru Programa za međunarodno testiranje učenika (PISA) 2018. pokazuju da petnaestogodišnjaci iz BiH zaostaju za svojim vršnjacima iz drugih zemalja Zapadnog Balkana u čitanju, matematici i prirodnim naukama (Grafikon 5). Udio učenika sa lošim uspjehom iz ova tri predmeta u Bosni i Hercegovini je 41,3%, dok prosjek za zemlje OECD-a iznosi 13,4%.

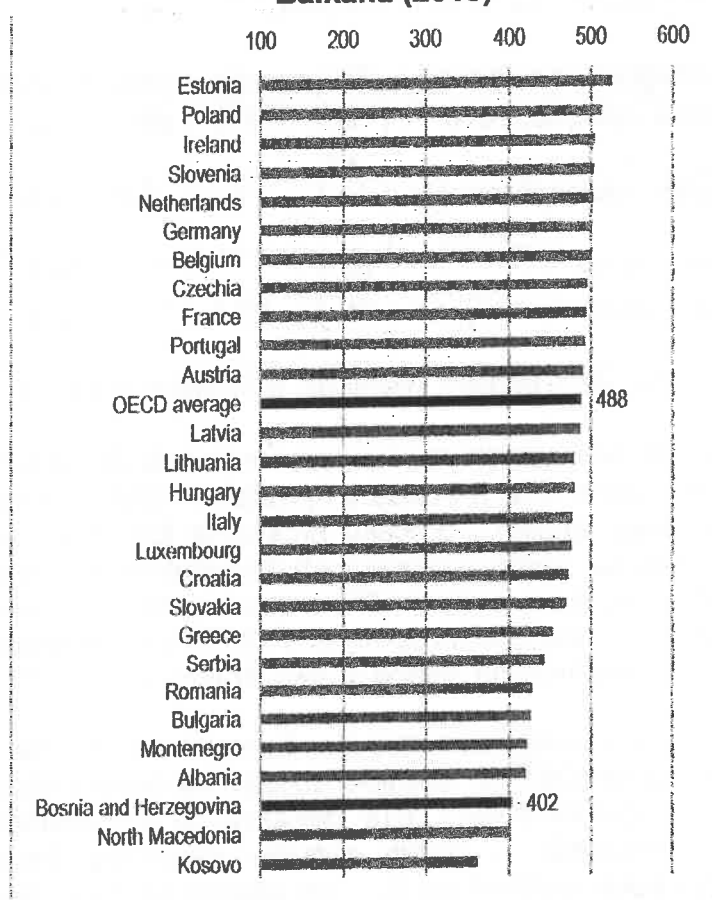
¹⁸ Federalni zavod za statistiku FBiH: *Osnovno obrazovanje 2019*; Zavod za statistiku FBiH: *Srednjoškolsko obrazovanje 2019*

¹⁹ Federalni zavod za statistiku FBiH: *Predškolsko obrazovanje 2019*; Eurostat: *Pupils in early childhood and primary education by education level and age* (online data code: EDUC_UOE_ENRP07). Takođe vidjeti: World Bank Group: *Bosnia and Herzegovina: Review of efficiency of services in pre-university education* (Phase I, stocktaking, 2019).

²⁰ European Training Foundation (ETF): *Quality assurance in Vocational Education and Training (VET) in Bosnia and Herzegovina* (ETF, Turin, 2020).

²¹ Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine: *Žene i muškarci* (Sarajevo 2018).

Grafikon 3: Prosječan uspjeh na testu PISA u zemljama Europe i Zapadnog Balkana (2018)



Izvor: OECD: Rezultati Programa za međunarodno testiranje učenika 2018 (OECD, Paris, 2019)

Prelazak mladih sa školovanja na rad traje veoma dugo i ima dugoročne posljedice. U prosjeku, potrebno je oko osam mjeseci da svršeni učenik u BiH nađe bilo kakav posao, a prelazak na zadovoljavajući posao traje do tri godine.²² Raspoloživi podaci za zemlju pokazuju da nezaposlenost u mlađoj dobi povećava vjerovatnoću da će osoba kasnije imati periode nezaposlenosti za 30% i imati manju platu za 10%.²³

Neusklađenost postojećih i traženih vještina na tržištu rada je izuzetno velika, gdje 38% osoba sa završenom školom ima veće kvalifikacije za radno mjesto na kojem se nalazi nego što se traži, dok je 15% nedovoljno kvalifikovano.²⁴ Mogućnosti obrazovanja i osposobljavanja odraslih takođe su male: rezultati Ankete o obrazovanju odraslih iz

²² European Commission: *From university to employment: Higher education provision and labour market needs in Bosnia and Herzegovina* (Brussels, 2016). Više informacija o prelasku sa školovanja na radno mjesto vidjeti u odjeljku 2.3.6.

²³ J. Fares and E. R. Tiongson: *Youth unemployment, labor market transitions, and scarring: Evidence from Bosnia and Herzegovina, 2001-04* (background paper to the 2007 World development Report, World Bank, 2007)

²⁴ European Commission: *From university to employment: Higher education provision and labour market needs in Bosnia and Herzegovina* (Brussels, 2016).

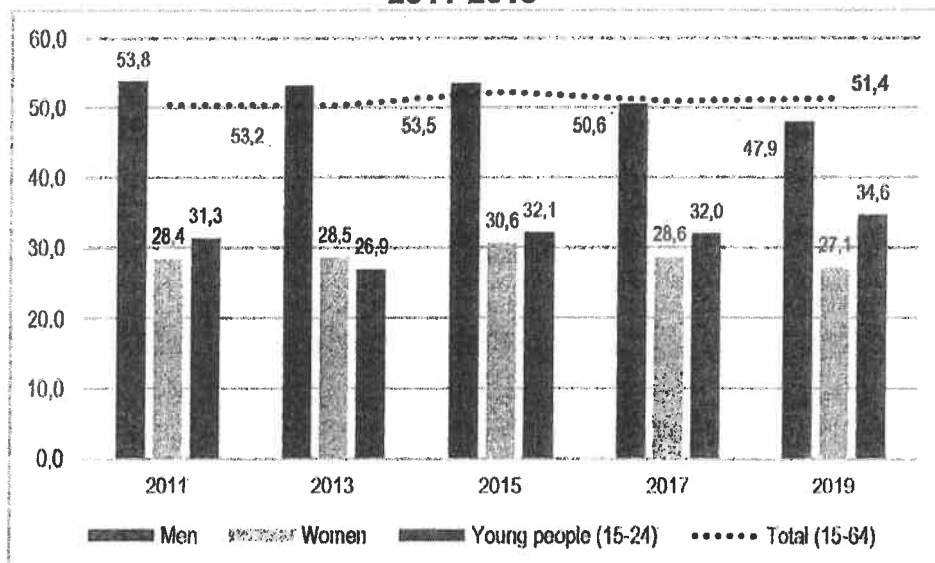
2016. godine pokazuju da svega 8,7% odraslih učestvuje u obuci odraslih, u odnosu na prosjek EU-27 od 44,4%.²⁵

2.3. Tržište rada²⁶

2.3.1. Učešće u radnoj snazi

Stope učešća u radnoj snazi u Federaciji i dalje su više od 20 procentnih poena niže od prosjeka zabilježenog u zemljama Europske unije (EU) tokom protekle decenije. U 2019. godini, svega polovina radno sposobnog stanovništva Federacije (15-64) učestvovala je u radnoj snazi (51,4%) u odnosu na 73,4% u EU. Stope učešća su niske uglavnom zbog niskih stopa aktivnosti žena, mladih (15-24) i starijih radnika (50 godina života i stariji). Učešće u radnoj snazi snažno je povezano sa stručnom spremom, gdje su osobe sa visokom stručnom spremom četiri puta aktivnije od osoba koje imaju samo nižu stručnu spremu.

Grafikon 4: Stopa učešća u radnoj snazi prema spolu i starosnoj grupi, FBiH, 2011-2019



Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2011-2019).

U periodu 2011-2019, stope učešća u radnoj snazi u Federaciji bile su relativno stabilne i kretale su se oko 50% radno sposobnog stanovništva (Grafikon 4). Međutim, odnosna dinamika pokazuje pad stope aktivnosti muškaraca (za skoro 6 procentnih poena), prilično stabilnu - mada veoma nisku - stopu aktivnosti žena (oko 28,5% u datom periodu) i blago povećanje učešća mladih (za preko tri procentna poena). U apsolutnim

²⁵ Eurostat: *Participation rate in education and training by sex, 2016* (online code trng_aes_100). Najčešće grupe koje učestvuju u obrazovanju odraslih bili su mladi (25-34), visokokvalifikovane osobe i zaposleni.

²⁶ Osnovni izvor statističkih podataka o tržištu rada u FBiH je Anketa o radnoj snazi (LFS), koju na godišnjem nivou provodi Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Federalni zavod za statistiku i Republički institut za statistiku Republike Srpske. Ako nije drugačije naznačeno, analiza tržišta rada koju dajemo u sljedećim poglavljima počiva na podacima iz godišnje Ankete o radnoj snazi.

brojevima, međutim, broj osoba u radnoj snazi pao je za 21%, što je uzrokovao sličan pad u općoj radno sposobnoj populaciji (-22,6%).

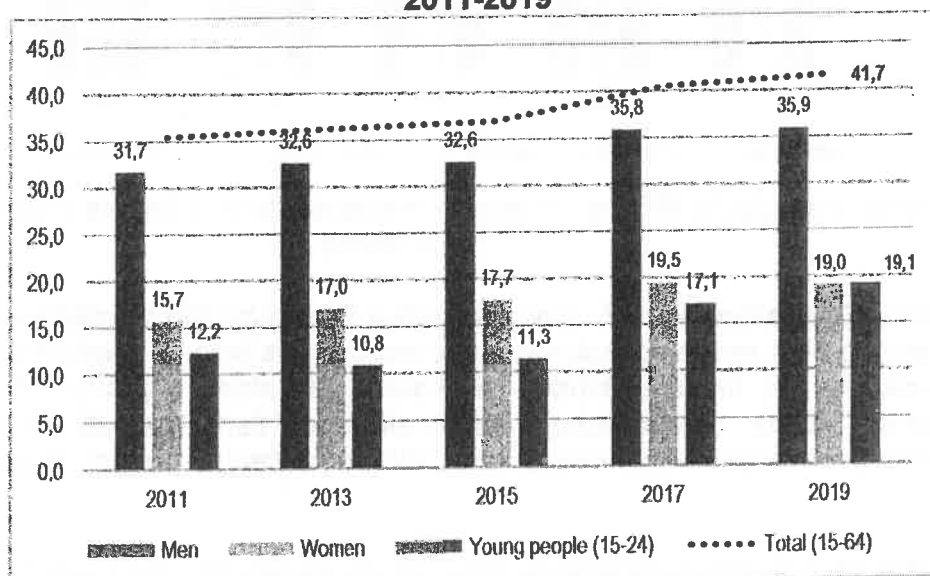
Stopa učešća u radnoj snazi raste sa stručnom spremom. Stopa aktivnosti osoba sa nižom stručnom spremom skoro tri puta je niža od stope aktivnosti osoba sa srednjom stručnom spremom (17,5% u odnosu na 49,8%). Osobe sa visokom stručnom spremom imaju najvišu stopu aktivnosti (74% u 2019).

Od 2011. godine nadalje, rodne razlike u stopama učešća u radnoj snazi smanjene su, i to sa 25 procentnih poena u 2011. na 20 procentnih poena u 2019. godini. Rodne razlike u stopama učešća u radnoj snazi premoštavaju se i višom stručnom spremom, ali samo kada su u pitanju odrasli. U 2019. stopa aktivnosti odraslih žena sa srednjom stručnom spremom (25-64) iznosila je 48,9% u odnosu na 68,7% kod odraslih muškaraca sa istom stručnom spremom, dok je stopa aktivnosti žena sa visokom stručnom spremom bila 84,3% u odnosu na 85,4% kod muškaraca. Nasuprot tome, kada su u pitanju mladi, rodne razlike u učešću u radnoj snazi manje su kod mladih sa srednjom stručnom spremom (15,8 procentnih poena), ali se znatno povećavaju sa višom stručnom spremom (rodne razlike iznose 27,7%).

2.3.2 Trendovi zapošljavanja

Trendovi kretanja udjela zaposlenih u stanovništvu u Federaciji imaju umjereno uzlaznu putanju, uz snažan pozitivan rast zapošljavanja od 2017. godine nadalje. Opći udio zaposlenih u stanovništvu, međutim, i dalje je najniži u odnosu na zemlje jugoistočne Europe, gdje je u 2019. godini bilo zaposleno tek 41,7% radno sposobnog stanovništva.

Grafikon 5: Udio zaposlenih u stanovništvu prema spolu i starosnoj grupi, FBiH, 2011-2019



Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2011-2019)

Rast udjela zaposlenih u stanovništvu u Federaciji neravnomjeran je među spolovima i starosnim grupama. Do povećanja je došlo najviše među muškarcima (31,7% u 2011. i 35,9% u 2019. godini), dok je kod žena manje izraženo (sa 15,7% na 19%). Rezultat je povećanje rodni razlika u zapošljavanju, i to sa 15,9 procentnih poena na 16,9 procentnih poena.

Veći rast zapošljavanja zabilježen je među mladima (15-24), uz rast udjela zaposlenih u stanovništvu za više od 6 procentnih poena (sa 12,2% u 2011. na 19,1% u 2019). Međutim, uprkos ovom povećanju, udio zaposlenih mladih u stanovništvu je izuzetno nizak u poređenju sa prosjekom EU (33,4% u 2019) i podacima za Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju i Srbiju (27,3%, 20,7% i 21,5%).

Slično stopama aktivnosti, niska zaposlenost mladih u Federaciji može se pripisati kasnijem ulasku u svijet rada zbog poteškoća u pronalasku prvog posla i visokim stopama neaktivnosti zbog školovanja. U 2019. godini, skoro 86% svih mladih (15-24) u Federaciji bilo je neaktivno zbog školovanja, gdje su muškarci neaktivniji zbog školovanja i osposobljavanja u odnosu na žene (87,5% u odnosu na 84,4%).

Stručna sprema je osnovna determinanta tranzicije ka zaposlenju, gdje osobe sa srednjom i visokom stručnom spremom imaju tri do pet puta veću šansu da nađu posao u odnosu na osobe koje imaju samo nižu stručnu spremu. U 2019. godini, udio zaposlenih u populaciji za osobe sa nižom stručnom spremom iznosio je oko 14% u odnosu na 40,6% kod osoba sa srednjom stručnom spremom i 67% kod osoba sa visokom stručnom spremom. Kao i kod učešća u radnoj snazi, rodne razlike u zapošljavanju sužavaju se na višim nivoima stručne spreme, gdje je za odrasle žene (25-64) zabilježena razlika od 8,5 procentnih poena u odnosu na odrasle muškarce (udio zaposlenih u stanovništvu iznosi 73% u odnosu na 81,5%).

Razlog rasta udjela zaposlenih u stanovništvu zabilježen u periodu 2011-2019 nije otvaranje novih radnih mjesta, nego demografski faktori i iseljavanje, naročito mladih i školovanih osoba. Opći nivo zaposlenosti pao je za 44.000 osoba u periodu 2011-2019 (preko 9%), a radno sposobno stanovništvo smanjeno je za 310.000 jedinica (preko 22%). Smanjenje stanovništva najoštrije je izraženo među mladima sa 15-24 godina života (preko 32%), a ovaj pad praćen je povećanjem starog stanovništva (65+) od 29%.

Podaci iz popisa stanovništva 2013. godine pokazuju da 1,4% stanovništva Federacije živi u inostranstvu (oko 28.250 osoba). Jedna trećina emigranata iz BiH otišla je iz zemlje iz razloga povezanih sa radom (32,3%). Prema strukturi stručne spreme, stanovništvo Federacije koje živi u inostranstvu pretežno ima srednju i visoku stručnu spremu (48,5% i 32,2%), što ukazuje da Federacija i zemlja u cjelini gube kvalificirani ljudski potencijal.²⁷

Udio zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih stabilan je u periodu 2011-2019 (82%), kao i udio samozaposlenih lica (10% u 2019). Udio doprinosećih članova porodice,

²⁷ Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine: *Popis 2013. Popisa lica koja žive u inostranstvu*. Sarajevo, 2018

međutim, prepolovljen je u tom periodu (sa 2,4% ukupno zaposlenih na 1,3%), čime se smanjuje udio zaposlenih osjetljivih kategorija (sa 13,6% u 2011. na 11,3% u 2019. godini). U 2019. godini, vjerovatnoća da rade kao doprinoseći članovi porodice bila je četiri puta veća za žene nego za muškarce (tabela 2).

Tabela 2: Struktura zapošljavanja (15-64), 2011-2019

	2011	2013	2015	2017	2019
<i>Radni status</i>					
Zaposleni	82.2	79.5	82.5	81.2	82.9
Poslodavci	0.4	0.5	0.4	0.5	0.6
Radnici koji rade za svoj račun	11.1	12.1	11.2	10.9	10.0
Doprinoseći članovi porodice	2.4	2.9	1.9	2.1	1.3
<i>Zapošljavanje prema sektoru</i>					
Poljoprivreda	13.8	15.4	13.8	14.5	11.3
Industrija	31.5	30.1	29.3	30.0	33.1
Usluge	54.6	54.4	56.7	55.4	55.6
<i>Vrsta ugovora</i>					
Pola radnog vremena	10.1	8.2	6.6	8.0	7.2
Privremeni rad	12.6	14.0	16.0	19.4	15.9

Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2011-2019)

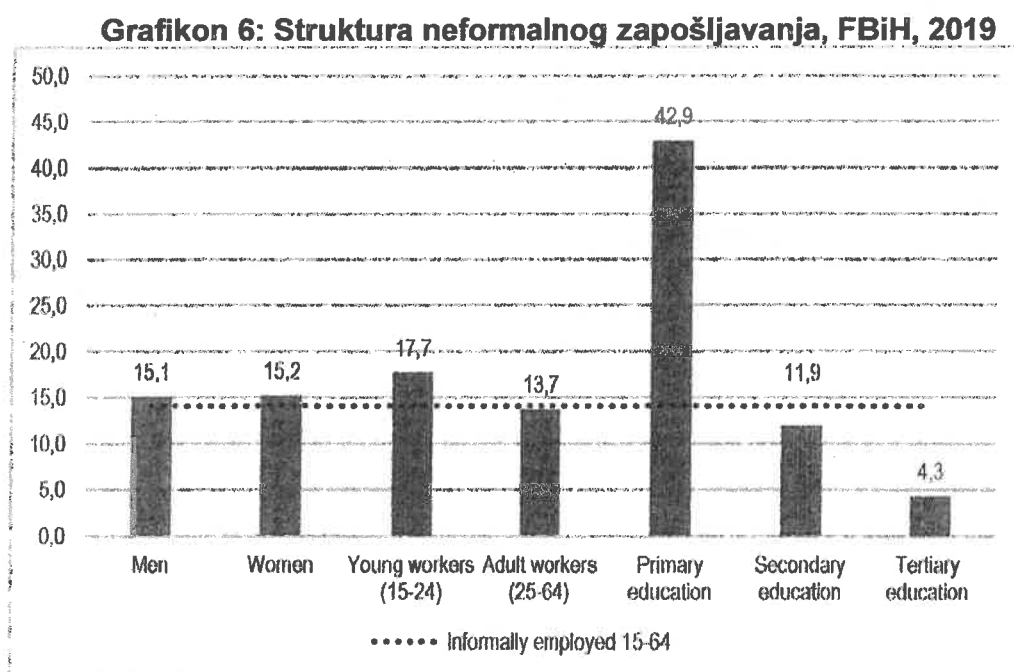
Uslužni sektor zapošljava više od polovine svih radnika (55,6% u 2019. godini), dok se čini da je rad u poljoprivredi pufer za radnike koji su ostali bez posla u industriji. Podaci o zapošljavanju po sektorima pokazuju da se ekonomska transformacija u Federaciji odvija prilično sporo u odnosu na tempo sektorske preraspodjele u drugim zemljama regiona. Na primjer, u Srbiji i Sjevernoj Makedoniji, pad zapošljavanja u poljoprivredi tokom protekle decenije kreće oko 5 procentnih poena, što je dva puta više nego u Federaciji BiH (2,5 procentnih poena).

Iako je zaposlenost muškaraca skoro ravnomjerno raspoređena između industrije i usluga (42,1% i 45,7%), žene rade pretežno u uslužnom sektoru (72%), prije svega u trgovini (20,3% od ukupnog broja zaposlenih žena), javnoj upravi (11,7%) i obrazovanju (9,2%). Oko 56,4% svih zaposlenih muškaraca radi u proizvodnji, građevinarstvu, trgovini i turizmu. Mikro, mala i srednja preduzeća nose preko 90% svih radnih mjesta, gdje se žene neznatno češće zaposlene u mikro i malim preduzećima (76% od ukupnog broja zaposlenih žena) u odnosu na muškarce (42,3%).

U 2019. godini, procenat radnika zaposlenih na pola radnog vremena iznosio je 8,4% od ukupnog broj zaposlenih, gdje su žene češće zaposlene na pola radnog vremena (10,3%) u odnosu na muškarce (7,2%). Rad na pola radnog vremena bio je stabilan u periodu 2011-2019, osim u 2012. godini kada je udio radnika zaposlenih na pola radnog vremena bio najveći i iznosio 19%.

Privremeni rad činio je 15,9% u odnosu na ukupan rad 2019. godine (15,3% muškarci i 16,8% žene), što je uglavnom u skladu sa stopom privremenog rada koja se bilježi u zemljama EU (15% u 2019). Podaci za Federaciju pokazuju uzlazan trend za udio i muškaraca i žena na privremenom radu do 2017. godine, kada je iznosio 19% od ukupnog rada. Od tada, udio privremenog rada pada (na ispod 16%), ali dva puta brže kod muškaraca nego kod žena.

U 2019. godini, neformalno zapošljavanje učestvovalo je sa oko 14% u ukupnom zapošljavanju u Federaciji, što je silazni trend u odnosu na 2011. godinu, kada je iznosilo 23%. Do ovog pada doveo je uglavnom pad nivoa zaposlenosti, a ne pomak iz neformalnog u formalno zapošljavanje. U 2019. godini, neformalno zapošljavanje jednako je uticalo i na muškarce i na žene (15,1% u odnosu na 15,2%), na mlade (15-24) više nego na odrasle (17,7 u odnosu na 13,7%), niskokvalificirane radnike više nego na školovane, te radnike u poljoprivredi, proizvodnji, građevinarstvu i trgovini (Grafikon 6).

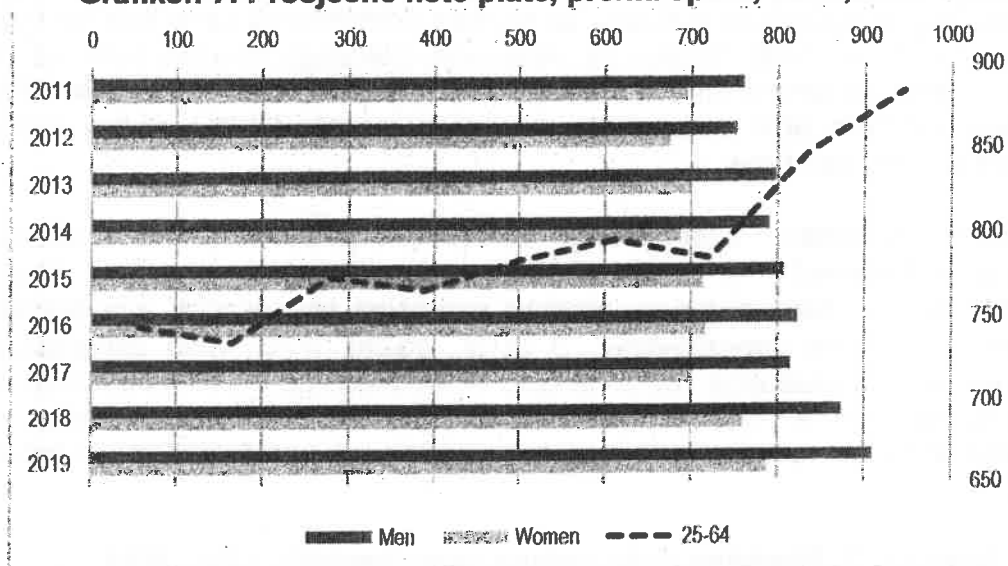


Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Istraživanja o radnoj snazi (2011-2019)

2.3.3. Plate i drugi uslovi rada

U Federaciji zabilježen je pozitivan rast neto plate u periodu 2016 - 2019, uz prosječno godišnje povećanje od 3%. Prosječna neto mjesečna zarada za žene bila je 86,7% zarade muškaraca, uz rodnu razliku u zaradama od 13,3% u 2019, što je porast u odnosu na 2011. godinu (8,7%). Razlika u platama mladih (15-29) i odraslih radnika (25-64) u istoj godini iznosila je 12,9%, što je niže od prosječne razlike u platama mladih i odraslih radnika u periodu 2011-2018 (oko 14,2%).

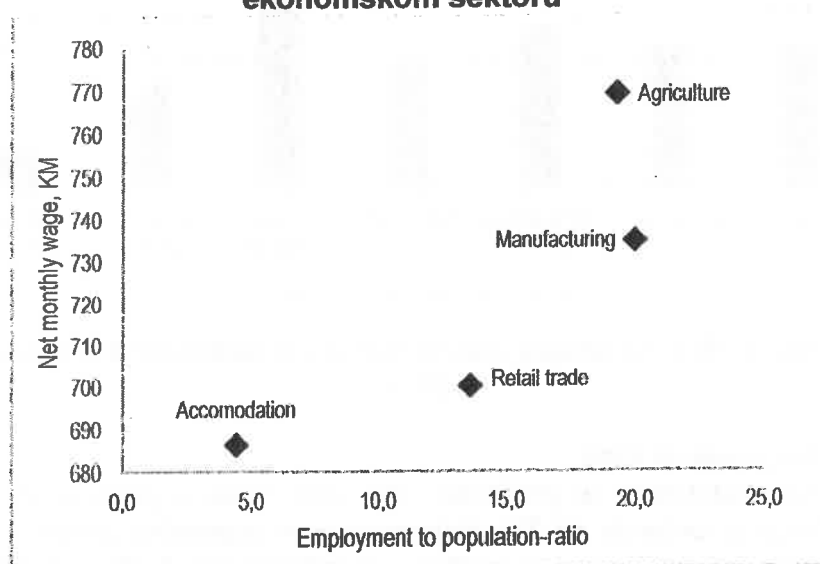
Grafikon 7: Prosječne neto plate, prema spolu, FBiH, 2011-2019



Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2011-2019)

Skoro dvije trećine svih radnika (57,4%) zaposleni su u poljoprivredi, proizvodnji, trgovini, hotelijerstvu i prehrambenom sektoru, gdje su plate oko 10% niže od prosjeka u zemlji od 859 KM mjesečno (Grafikon 8).

Grafikon 8: Neto plate i odnos zapošljavanje - broj stanovnika prema izabranom ekonomskom sektoru



Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2011-2019)

U 2019. godini, incidencija niskih plata u Federaciji bila je veća kod mladih radnika (15-24) u odnosu na odrasle (25-64) - naime, 15,2% u odnosu na 8,2%, zatim kod žena (12,9% u odnosu na 6,4% kod muškaraca) i kod niskokvalificiranih radnika (15,5%).

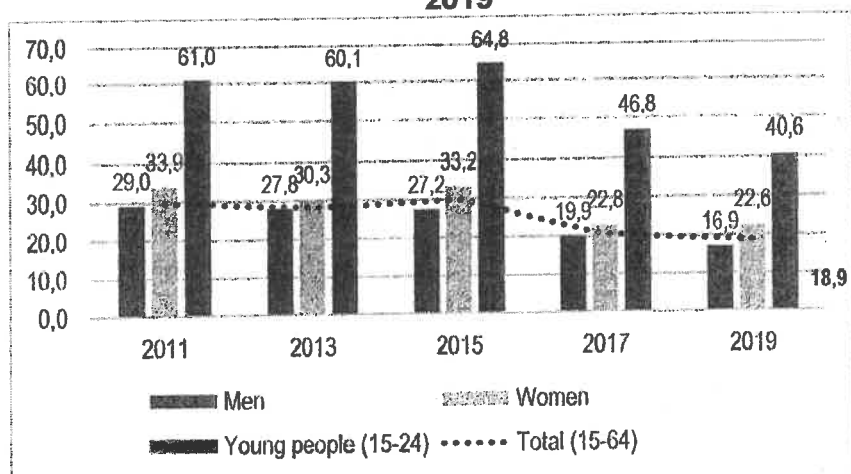
Prosječno radno vrijeme u 2019. godini iznosilo je preko 41 sat sedmično, gdje su muškarci radili više sati u odnosu na žene (41,9 u odnosu na 39,5 sati sedmično). Iako se broj radnih sati tokom godina najvećim dijelom nije značajno mijenjao, procenat osoba koji rade prekovremeno povećan je (sa 33,1% u 2011. na 37,5% u 2019), a naročito među muškarcima i mladim radnicima.

2.3.4. Trendovi nezaposlenosti

U periodu 2011-2016, došlo je do skromnog pada stope nezaposlenosti u Federaciji, uz ubrzanje od 2016. nadalje. Za svega tri godine (2016-2019), stopa nezaposlenosti pala je za 7 procentnih poena (sa 25,9% na 18,9%). Uprkos ovom napretku, stopa nezaposlenosti žena i dalje je iznad stope nezaposlenosti muškaraca (22,6% u odnosu na 16,9% u 2019). Razlika između nezaposlenosti u ruralnim i urbanim područjima nije veoma izražena, s obzirom da stopa nezaposlenosti osoba koje žive u ruralnim područjima iznosi 19,8% u odnosu na 18,1% kod osoba koje žive u urbanim područjima. U periodu 2011-2019, došlo je do znatnog pada ukupnog broja nezaposlenih lica. Međutim, razlog ovog pada nije otvaranje novih radnih mjesta (s obzirom da je broj zaposlenih, u stvari, pao za 44.400 lica), nego demografski faktori (manje je radno sposobnog stanovništva i niža je stopa učešća u radnoj snazi).

Stopa nezaposlenosti mladih (15-24) je 2,5 puta veća od stope nezaposlenosti odraslih (40,6% u odnosu na 16,4% u 2019). Međutim, u periodu 2016-2019 zabilježen je pad nezaposlenosti mladih, uz opštu stopu nezaposlenosti. To govori da se zapošljavanje mladih u Federaciji kreće u skladu sa poslovnim ciklusima, na koji je vjerovatno i osjetljivije.

Grafikon 9: Stopa nezaposlenosti prema spolu i starosnoj grupi, FBiH, 2011-2019



Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2011-2019)

Najveća stopa nezaposlenosti utvrđena je kod niskokvalificiranih osoba (24,2% za lica sa nezavršenom osnovnom školom i 21,3% za lica sa nižom stručnom spremom), a zatim kod lica sa srednjom stručnom spremom. Stručna sprema je prednost na tržištu rada, pošto osobe sa visokom stručnom spremom imaju veće stope učešća u radnoj snazi i zaposlenosti, te niže stope nezaposlenosti (11,6% u 2019).

Tabela 3: Trendovi nezaposlenosti općenito prema širokoj stručnoj spremi, FBiH, 2011-2019

	2011	2013	2015	2017	2019
<i>Stručna sprema</i>					
Nezavršena osnovna škola	40.7	37.4	41.2	23.0	24.2
Niža stručna sprema	39.2	32.4	34.1	22.1	21.3
Srednja stručna sprema	30.9	29.3	29.8	21.7	19.7
Visoka stručna sprema	13.4	16.4	19.1	14.7	11.6

Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2011-2019)

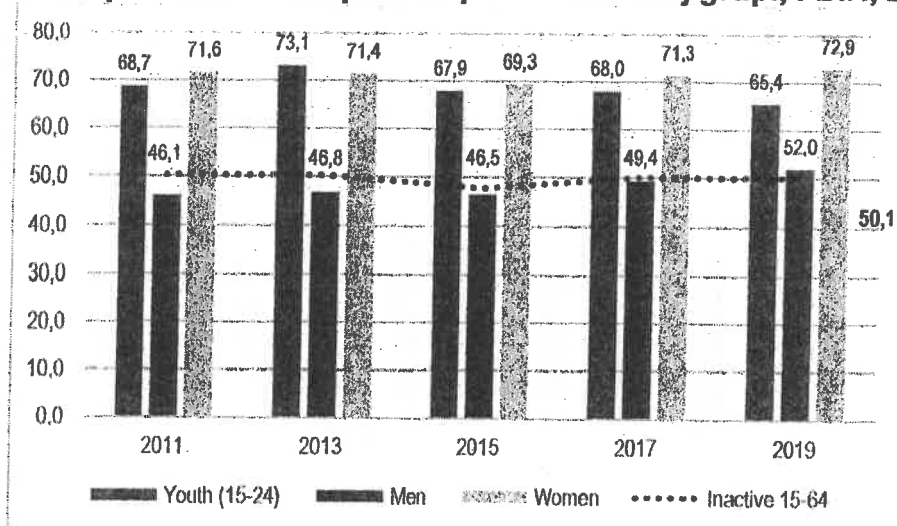
Nezaposlenost u Federaciji po prirodi je dugotrajna, pošto je u 2019. godini oko 69% nezaposlenih bilo bez posla godinu dana i duže (69,7% muškaraca i 70,1% žena). Mladi su manje pogođeni dugotrajnom nezaposlenošću u odnosu na radnike u punoj radnoj snazi (51,6% u odnosu 76,5%), dok su niskokvalificirani radnici češće dugotrajno nezaposleni od osoba sa visokom stručnom spremom (78% u odnosu na 60,7%).

2.3.5. Neaktivnost

U Federaciji je neaktivnost radno sposobnog stanovništva bila na stabilnom nivou tokom cjelokupnog perioda 2011-2019, odnosno na nivou oko 50%. Na grafikonu 10. prikazano je da žene i mladi imaju najvišu stopu neaktivnosti; kod žena, razlog je staranje o porodici i porodične obaveze, a kod mladih školovanje i obuka.

Kao i kod zaposlenosti i nezaposlenosti, što je viša stručna sprema, to je niža stopa neaktivnosti, gdje su niskokvalificirana lica tri puta češće neaktivna u odnosu na osobe sa visokom stručnom spremom. U 2019. godini, stopa neaktivnosti osoba sa nižom stručnom spremom iznosila je oko 82%, dok je neaktivna bila jedna četvrtina osoba sa visokom stručnom spremom.

Grafikon 10: Stopa neaktivnosti prema spolu i starosnoj grupi, FBiH, 2011-2019



Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2011-2019)

Oko 3% svih neaktivnih osoba su destimulirani radnici, gdje su žene izloženije destimulaciji u odnosu na muškarce (tabela 4). U 2019. godini, približno polovina svih neaktivnih žena (49,5%) bavile su se porodicom i porodičnim obavezama. Trendovi neaktivnosti žena zbog porodičnih obaveza i ostali su znatno nepromijenjeni tokom cijele protekle decenije, što ukazuje na neuspjeh politika usmjerenih na porodicu.

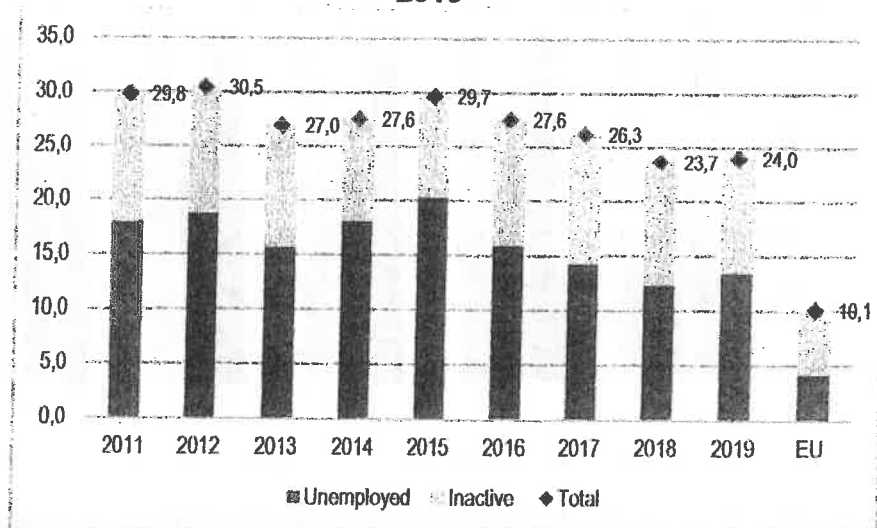
Tabela 4: Stope neaktivnosti odraslih (25-64) prema spolu i razlogu neaktivnosti, FBiH, 2011-2019

Razlog neaktivnosti	2011		2015		2019	
	Muška rci	Žene	Muška rci	Žene	Muška rci	Žene
Obrazovanje i osposobljavanje	5.0	2.4	4.3	2.1	2.8	1.5
Staranje o porodici i porodične obaveze	4.5	50.1	5.6	43.1	8.9	49.5
Obeshrabrenost	13.9	15.4	14.0	16.0	7.6	10.3
Drugi razlozi, uključujući odlazak u mirovinu	76.5	32.0	76.0	38.7	80.5	38.6

Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2011-2019)

Udio mladih (15-24) koji nisu zaposleni, na školovanju ili osposobljavanju (NEET) u Federaciji smanjen je sa 29,8% 2011. na 24% 2019. godine. Ovaj udio skoro je ravnomjerno raspoređen na mladiće i djevojke (24,9% u odnosu na 25,6% u 2019). Više stope NEET u odnosu na prosjek za zemlje EU (10,1%) uzrokovan je većim nivoima nezaposlenosti i neaktivnosti mladih u Federaciji (Grafikon 11).

Grafikon 11: Mladi (15-24) NEET prema statusu na tržištu rada, FBiH i EU, 2011-2019



Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Istraživanja o radnoj snazi (2011-2019); Eurostat: *Mladi koji nisu zaposleni, na školovanju ili osposobljavanju*, 2019 (online code edat_lfse_20)

2.3.6. Tranzicija mladih sa školovanja na rad

Tranzicija mladih sa školovanja na rad u Federaciji posebno brine. Prema podacima Ankete o radnoj snazi iz 2019. godine, svega 1,5% mladih starosti 15 do 24 godine, završilo je tranziciju na rad 2019. godine, i imali su stabilan i zadovoljavajući posao. Za više od polovine (54,4%) tranzicija nije ni počela, pošto su se i dalje nalazili na školovanju ili osposobljavanju. Skoro jedna trećina mladih u Federaciji (27,4%) još uvijek se nalazi u tranziciji (tabela 5), a većina zbog nezaposlenosti.

Tabela 5: Mladi (15-24) u tranziciji sa školovanja na rad, FBiH 2019.

Faza tranzicije			%
Tranzicija završena (15,6%)		Mladi koji su završili školovanje, stabilnom i zadovoljavajućim zaposlenjem	15.6
		Mladi koji su završili školovanje, na privremenim i povremenim poslovima	8.5
		Mladi koji su završili školovanje, sa nestabilnim i nezadovoljavajućim zaposlenjem	1.5
		Nezaposleni mladi koji su završili školovanje	16.2
		Mladi na školovanju u radnoj snazi	1.0
Tranzicija još nije započela (54,4%)		Mladi koji su završili školovanje u potencijalnoj radnoj snazi (žele da rade)	5.3
		Mladi koji su završili školovanje izvan radne snage (ne žele da rade)	6.7
		Mladi na školovanju i osposobljavanju	42.3

Izvor: Kalkulacije MOR-a na osnovu mikropodataka iz Ankete o radnoj snazi (2019)

3. Pregled politika koje utiču na zapošljavanje

Podaci o tržištu rada govore da se Federacija suočava sa kvantitativnim i kvalitativnim izazovima u zapošljavanju. Institucionalni okvir za tržište rada i način formuliranja i implementacije politika zapošljavanja utiču na djelotvornost mjera uvedenih sa ciljem prelaska na dostojanstven rad. Analiza tržišta rada u prethodnom poglavlju pokazuje da na ukupnu zaposlenost utiču tri sfere politike, odnosno: (i) makroekonomske i sektorske politike i njihov uticaj na otvaranje novih radnih mjesta; (ii) politike obrazovanja i osposobljavanja i njihova povezanost sa potrebama tržišta rada, i (iii) politike tržišta rada koje premošćavaju razlike u ponudi i potražnji rada i osiguravaju socijalnu zaštitu grupa u najnepovoljnijem položaju.

3.1. Makroekonomske i sektorske politike

Od 2012. godine, zemlja bilježi umjereno povećanje ekonomskog rasta (u prosjeku 2,3%). Međutim, ovaj nivo rasta i dalje je znatno ispod prosjeka od 5%, koji je zabilježen prije finansijske krize 2008. godine. Projekcije iz *Programa ekonomskih reformi Bosne i Hercegovine (2020-2022)* predviđaju ubrzavanje nominalnog rasta u predstojećim godinama (5%), uglavnom zbog povećanja privatne potrošnje. Zauzvrat, očekuje se da će na privatnu potrošnju pokrenuti širenje industrijske proizvodnje i infrastrukturne investicije, ako i veće zapošljavanje i izvoz.²⁸

U fiskalnom okviru prognozirani su suficit od 0,8% BDP-a 2022. godine, što će biti rezultat pada potrošnje (manje potrošnja na transfere), koja je, u svakom slučaju, veća od očekivanog pada prihoda (niži porezi i doprinosi za socijalno osiguranje). U tabeli 6. prikazane su osnovne karakteristike fiskalnog prilagođavanja navedenih u *Programu ekonomske reforme (PER)*. Za razliku od ranijih godina, očekuje se da će doći do rasta ukupnih investicija u zemlji po prosječnoj godišnjoj stopi rasta od oko 9%.

Tabela 6: Struktura fiskalnih prilagođavanja (% BDP-a), EPR 2020-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Prihodi	39.9	39.3	39.1	38.3	37.8
<i>Porezi i doprinosi za socijalno osiguranje</i>	35.3	35.3	35.4	34.7	34.3
<i>Ostali prihodi</i>	4.6	4.3	3.8	3.6	3.5
Rashodi	39.6	39.2	38.9	37.8	37.0
<i>Bruto investicije u osnovna sredstva</i>	2.7	3.0	2.7	2.4	2.3
<i>Potrošnja</i>	17.5	17.2	17.0	16.6	16.2

²⁸ Program ekonomskih reformi Bosne i Hercegovine (2020-2022), str. 11.

<i>Transferi i subvencije</i>	16.2	16,5	16.4	16.1	15.6
<i>Ostali rashodi</i>	2.5	1.7	1.9	1.9	2.2
<i>Plaćanje kamate</i>	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
Bilans budžeta	0.3	0.1	0.2	0.5	0.8

Izvor: Bosna i Hercegovina: *Program ekonomskih reformi (2019-2021)*, Sarajevo 2020

Navedene projekcije počivaju na pretpostavkama povoljnog eksternog okruženja (sa umjerenim, mada pozitivnim, ekonomskim rastom u Europskoj uniji), uz unapređenje industrijske baze BiH i povećanje konkurentnosti privatnog sektora. Međutim, u prognozama iz PER 2020-2022 podcijenjen je, odnosno nije predviđen, uticaj krize uzrokovane pandemijom COVID-19, tj. mjera ograničenja koje će biti uvedene 2020. godine, sa ciljem ublažavanja prvog i drugog talasa pandemije COVID-a 19. Dostupne procjene o uticaju pandemije COVID 19 na privredu BiH pokazuju snažan efekat na rast, te radnike i preduzeća (vidjeti Poglavlje 1).²⁹ Međutim, projekcije ukazuju i na mogućnost povratka rasta BDP-a 2021. godine. Što se tiče fiskalne politike, vlasti u BiH trebaju da iskoriste ponovan rast za racionalno povećanje javnih investicija, naročito investicija u infrastrukturu, pošto dokazi govore da ove investicije igraju naročito važnu ulogu u povećanju prilika za zapošljavanje, bilo direktno, kroz apsorbovanje radnika ili indirektno, kroz privlačenje privatnih investicija i proširenje lepeze proizvodnih aktivnosti.³⁰

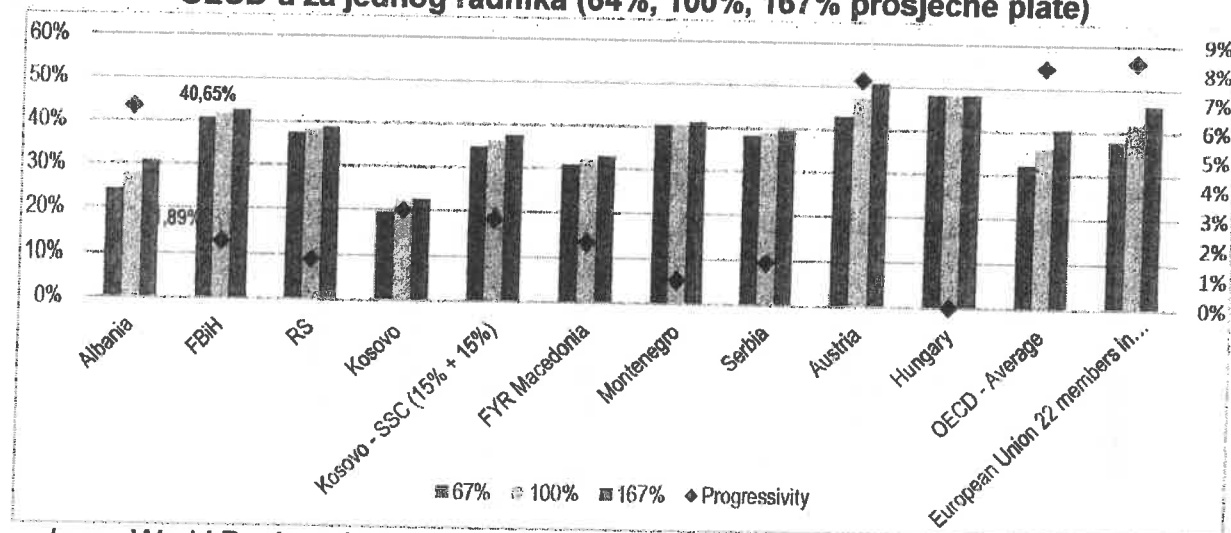
Osnovne karakteristike fiskalne politike Federacije za period 2020-2022. odnose se na inicijative čiji je cilj borba protiv neformalne ekonomije i stvaranje povoljnijeg privrednog ambijenta za privlačenje i domaćih i stranih investicija. Federacija planira da donese izmjene i dopune zakona o oporezivanju dohotka i obračuna obaveznih doprinosa sa ciljem smanjenja poreskog opterećenja i poreskog tereta općenito.³¹ Trenutno, poresko opterećenje na rad u Federaciji za prosječnu platu iznosi 41,7% bruto plate, a većina tog tereta otpada na doprinose za socijalno osiguranje (slika 12). Predloženi zakoni, smanjenjem kumulativne stope doprinosa na 32,5% smanjit će i ukupan fiskalni teret na rad sa 36,4% na 35,2%. Pored toga, planiranim izmjenama zakona kojima se uređuje porez na lični dohodak, jedinstvena stopa od 10% biće zamijenjena progresivnom stopom (0% na prihode do 800 KM, a zatim 13%).

²⁹ ILO-ERBD: *Covid-19 and the world of work. Bosnia and Herzegovina. Rapid assessment of the employment impacts and policy responses* (septembar 2020).

³⁰ Međunarodni monetarni fond (MMF) smatra da bi u naprednim i novim tržišnim ekonomijama povećanje javnih investicija od 1% BDP-a direktno dovelo do otvaranja 7 miliona radnih mjesta, a između 20 i 33 miliona radnih mjesta generalno kada se uzmu u obzir indirektni makroekonomski efekti. IMF: *Fiscal Monitor* (IMF, Washington D.C., oktobar 2020).

³¹ *Program ekonomskih reformi Bosne i Hercegovine (2020-2022)*, str. 24.

Slika 12: Poresko opterećenje u FBiH, zemljama Zapadnog Balkana i zemljama OECD-a za jednog radnika (64%, 100%, 167% prosječne plate)

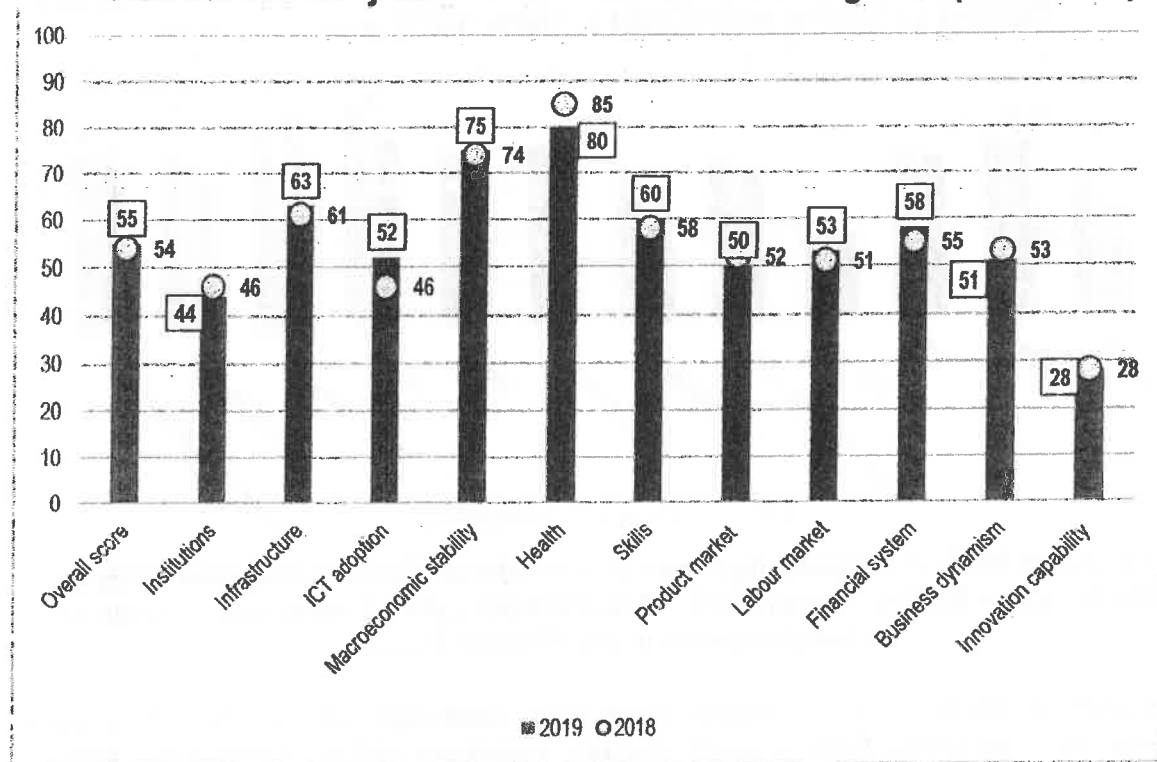


Izvor: World Bank and Vienna Institute for International Economic Studies: Western Balkans Labour Market Trends 2019 – Special topic: Labour costs, labour taxes and low-wage earners in the Western Balkans.

Na državnom nivou, mala i srednja preduzeća učestvuju sa oko 80,3% u općoj zaposlenosti i sa preko 68% u bruto dodatoj vrijednosti (BDV).³² Privredna klima u zemlji nije značajno unaprijeđena posljednjih godina, o čemu govore ocjene iz *Izveštaja o lakoći poslovanja* Svjetske banke i *Izveštaj o globalnoj konkurentnosti*. Ovaj posljednji indeks posebno pokazuje nedostatak napretka u većini komponenti indeksa, ali naročito u kapacitetima iz inovacije, institucijama i usvajanju IKT. Pored toga, kao najproblematičniji faktori za poslovanje u periodu 2016-2017. navode se neefikasnost državne birokratije, korupcija, nestabilnost vlasti, poreski propisi i poreske stope.³³

³² Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine: *Poslovna statistika (preliminarni rezultati)* (Poslovna statistika, prvo izdanje, br. 1/2018)
³³ Vidjeti World Competitiveness Forum: *Global Competitiveness Index*, Bosnia and Herzegovina 2016-2017, pp 122.

Slika 13: Ostvarenje konkurentnosti Bosne i Hercegovine (2018 i 2019)



Izvor: World Competitiveness Forum: *Global Competitiveness Index, Bosnia and Herzegovina*. 2018 and 2019.

U BiH je trenutno na snazi nekoliko sektorskih strategija - u sklopu industrijske politike - (tj. za građevinarstvo, poljoprivredu, metaloprerađivačku, drvoprerađivačku i tekstilnu industriju). Zajednički fokus ovih strategija uglavnom je na povećanju produktivnosti, unapređenju inovacija i transferu znanja, kao i podsticanju pomaka ka djelatnostima sa većom dodatnom vrijednošću. Međutim, nisu rađene analize uticaja za koji se očekuje da će ove strategije imati u smislu otvaranja novih radnih mjesta. U najboljem slučaju, utvrđeni su izazovi u sferi zapošljavanja za razvoj sektora u smislu neusklađenosti vještina i loše usklađenosti ishoda obrazovanja i potreba tržišta rada.

Ključne inicijative politike usmjerene na unapređenje privrednog ambijenta težište stavljaju na uvođenje jednošalterskog sistema za poreske poslove, kao i unapređenje inspekcijskog sistema kroz objedinjavanje podataka i razmjenu informacija između inspekcijskih organa.³⁴ Također se očekuje da će opredijeljenost Federacije, koja je izražena u PER-u 2020-2022, za usklađivanje poreskih propisa, u saradnji sa kantonalnim vlastima, za privredu imati mjerljiv uticaj na formiranje povoljnije i homogenije sredine za poslovanje. Uprkos unaprjeđenjima koje se očekuju kao rezultat mjera iz PER-a 2020-2022, u Federaciji treba riješiti još nekoliko ograničenja koja stoje pred razvojem malih i srednjih preduzeća, a to su: (i) nerazvijena institucionalna infrastruktura za promociju malih i srednjih preduzeća, (ii) nedostatak kapaciteta malih i srednjih preduzeća za inovacije i usvajanje IKT rješenja, (iii) ograničen pristup

³⁴ Program ekonomskih reformi Bosne i Hercegovine (2020-2022), str. 24.

finansiranju i oskudne javne investicije u poslovne zone, poslovne inkubatore i tehnološke parkove, i (iv) niska stopa učešća radne snage u školovanju i osposobljavanju (svega 8,7% odraslih učestvuje u osposobljavanju odraslih u odnosu na prosjek EU od 44,4%).³⁵

3.2. Obrazovanje i politika osposobljavanja

Obrazovni sistem uređuju okvirni zakoni usvojeni na državnom nivou, koji se onda razrađuju u strateškim smjernicama na nivou entiteta. Opšte odredbe kojima se uređuju osnovno i srednjoškolsko obrazovanje sadržane su u *Okvirnom zakonu o osnovnom i srednjem obrazovanju*, dok *Okvirni zakon o srednjem stručnom obrazovanju* daje konkretna pravila i propise koji se odnose na srednje stručno obrazovanje i osposobljavanje, koje pohađa oko tri četvrtine svih učenika na višim školama. S obzirom da je obrazovni sistem decentralizovan, škole pretežno finansiraju kantonalna ministarstva obrazovanja. Finansijsko planiranje na državnom nivou za sistem obrazovanja počiva na ranijoj raspodjeli. Ta raspodjela počiva na ulaznim veličinama i ponudi. Javne školske ustanove u deset kantona Federacije podnosi svoje finansijske planove (godišnje budžete) prema troškovima iz prethodne godine (komunalni troškovi većinom su fiksni). Preko 90% školskog budžeta otpada na plate i druge troškove rada (npr. naknade i putne troškove). Za mjerenje rezultata školovanja ne koriste se ishod, zapošljivost nakon završenog školovanja niti drugi kvantitativni pokazatelji, niti posljedično utiču na mehanizme finansiranja.

Od 2015. godine ne postoji sveobuhvatna strategija za stručno obrazovanje na nivou cijele zemlje. Bilo je različitih pokušaja izrade te strategije, ali bez uspjeha. Postojeći okvirni nastavni plan i program na nivou cijele zemlje daje osnov za srednjoškolsko obrazovanje, uključujući i stručno obrazovanje i osposobljavanje. Vijeće ministara BiH usvojilo je Osnovni okvir kvalifikacija u BiH (BQF) 2011. godine. BQF se trenutno nalazi u procesu usklađivanja sa Europskim okvirom kvalifikacija, ali i dalje nema mehanizama za priznavanje ranijeg učenja. Proces izrade standarda kvalifikacija i i zvanja i dalje je spor usljed višestrukih slojeva nadležnosti, posebno u Federaciji. Godine 2014, Vijeće ministara BiH usvojilo je *Principe i standarde u oblasti obrazovanja odraslih* i *Stratešku platformu za obrazovanje odraslih u kontekstu cjeloživotnog učenja* za period 2014-2020, kojom su utvrđeni preduslovi za uređivanja učenja odraslih i cjeloživotnog učenja na nivou entiteta.

U Federaciji, značaj povezivanja obrazovnih ishoda i zahtjeva tržišta rada jasno je prepoznat. *Strateški pravci razvoja visokog obrazovanja u Federaciji Bosne i Hercegovine* (2012-2022) u središte pažnje stavlja uvođenje strategija cjeloživotnog učenja i usklađivanje sistema srednjoškolskog i visokog obrazovanja sa zahtjevima tržišta rada. *Strateški pravci razvoja karijerne orijentacije* (2015-2020) predviđaju, između ostalog: (i) uvođenje karijerne orijentacije u nastavne planove i programe, (ii) stručni razvoj nastavnika u toj oblasti, i (iii) razvoj pouzdanih informacija koje će učenicima i odraslima pomoći da se opredijele za određenu karijeru. Nažalost, napredak u ovoj oblasti je spor, a ostvareni su samo ishodi koji se odnose na

³⁵ Eurostat: *Participation rate in education and training by sex*, 2016 (online code trng_aes_100). Najčešće grupe koje učestvuju u obrazovanju odraslih bili su mladi (25-34), visokokvalifikovane osobe i zaposleni.

informiranje o karijeri, i to samo u određenom dijelu. U stvari, od 2019. godine, Federalni zavod za zapošljavanje svake godine objavljuje *Analizu potreba i trendova na tržištu rada*, koja sadrži pregled ponude i potražnje po zanimanjima. Ovu informaciju prate i podaci iz godišnje *Ankete o poslodavcima*, koju provodi Federalni zavod za zapošljavanje u saradnji sa kantonalnim službama za zapošljavanje.

I dalje su prisutni izazovi koji utiču na kvantitet i kvalitet obrazovnih ishoda, to jest: (i) slab odgovor obrazovnih ishoda na zahtjeve tržišta rada, (ii) ograničeni pristupi učenju na radu, (iii) nepostojanje strategije za nepovoljan odnos broja učenika i nastavnika i niske stope završetka školovanja, (iv) nizak nivo investicija u inoviranje nastavničkih kompetencija, razvoj nastavnog plana i programa i unapređenje školske infrastrukture, što su esencijalni elementi za unapređenje kvalitete obrazovanja, i (v) nedovoljno razvijene prilike za osposobljavanje i cjeloživotno učenje odraslih.

Najvažniji prioritet politike u sferi obrazovanja, kako je navedeno u PER-u 2020-2022, jeste dalji razvoj okvira kvalifikacija BiH. Konkretno, mjere politike u narednom programskom periodu biće usmjerene na: (i) razvoj stručni i kvalifikacionih standarda, (ii) koncipiranju novih nastavnih planova i programa na osnovu ishoda učenja i ključnih kompetencija, i (iii) uvođenje mehanizama kontrole kvalitete na svim nivoima obrazovnog sistema. Planirano je i da se intervencijama politike prošire predškolski objekti kao ključan zahtjev radi povećanja učešća žena u radnoj snazi.

Uz to, *Strategija zapošljavanja* za period 2021-2027 usmjerena je razvojem, u saradnji sa kantonima, minimalnih standarda kvalitete za sve nivoe obrazovnog sistema, ulaganja u infrastrukturu, stope zadržavanja učenika u školi i osposobljavanje nastavnika kao ključnih elemenata kvaliteta, uz veće napore na pružanje učenicima pouzdanih informacija o karijeri i obrazovanju na osnovu kojih će se moći opredijeliti, a sa ciljem smanjenja neusklađenosti vještina.

3.3. Politike tržišta rada

Posljednja sveobuhvatna strategija zapošljavanja koja je provedena u Federaciji bila je *Strategija zapošljavanja* za period 2009-2013, koja se zasniva na sljedećem: (i) ekonomskom rastu koji pogoduje otvaranju većeg broja radnih mjesta, (ii) osiguranju inkluzivnosti tržišta rada, (iii) usklađivanju ponude i potražnje rada, (iv) ulaganju u ljudski kapital i usklađivanje obrazovnih ishoda sa potrebama tržišta rada, (v) razvoj poduzetništva, i (vi) jačanje socijalnog dijaloga i institucionalnih kapaciteta. Strategija zapošljavanja za period 2018-2021 - koja nikada nije prošla parlamentarnu proceduru - bila je u manjoj mjeri sveobuhvatna i uglavnom se bavila aktivnim politikama tržišta rada (posredovanje u zapošljavanju i aktivni programi tržišta rada), kao i unaprjeđenjem kapaciteta javne službe za zapošljavanje u pogledu pružanja djelotvornih i učinkovitih usluga sa ciljem tranzicije nezaposlenih osoba u kategoriju zaposlenih.

3.3.1 Aktivne politike tržišta rada

Od 2016. godine, izdvajaju se veća sredstva za aktivne politike tržišta rada (APTR, eng. Active Labour Market Policy) u BiH, koja su 2018. godine dostigla 0,23% BDP-a (u odnosu na, u prosjeku, 0,15% BDP-a u periodu 2012-2016). U 2018. godini, finansijska

sredstva izdvojena za aktivne politike tržišta rada su po prvi put premašila visinu sredstava za pasivne intervencije (0,20% BDP-a). Međutim, uprkos ovom napretku, ulaganja su i dalje znatno niža od prosječnih ulaganja zabilježenih u zemljama EU (0,5% BDP-a).³⁶

U Federaciji, pružanje usluga i programa zapošljavanja u velikoj mjeri ograničava nepovoljan odnos između savjetodavnih lica u javnim službama za zapošljavanje i nezaposlenih korisnika, koji je 2019. godine bio 1 : 2.000 što je znatno iznad međunarodnog prosjeka koji se koristi kao referenca za procjenu kvaliteta pružanja usluga zapošljavanja, a on iznosi 1 : 100.³⁷ Ovaj odnos takođe se znatno razlikuje ovisno od kantona: u Srednjobosanskom kantonu, odnos savjetnika i nezaposlenih je 1:767, a u Tuzlanskom kantonu čak 1:3.430.

Ova situacija djelimično je uzrokovana činjenicom da status nezaposlene osobe nosi pravo na besplatno zdravstveno osiguranje. Mjera usmjerena na razdvajanje evidencija na dva segmenta („aktivan” i „pasivan” registar, kako je urađeno, na primjer, u Irskoj) uvrštena je u *Strategiju zapošljavanja 2018-2021*, kao i različitim programima ekonomskih reformi koji su dostavljeni Europskoj komisiji, ali reforma nikada nije realizirana. Druga moguća opcija, sa ciljem smanjenja broja osoba na evidenciji nezaposlenih koje se prijavljuju samo radi zdravstvenog osiguranja, jeste pratiti primjer drugih zemalja Zapadnog Balkana (npr. Srbije, Sjeverne Makedonije i Crne Gore), kao i RS, i izmijeniti i zakone koji uređuju posredovanje u zapošljavanju i zaštitu od nezaposlenosti i zakone koji uređuju zdravstveno osiguranje. Novi *Pravilnik o evidencijama u oblasti zapošljavanja*, usvojen u septembru 2018. godine, uveo je obavezu nezaposlene osobe na evidenciji da aktivno traži posao. To znači da nezaposlena osoba ne samo da ima obavezu da se periodično javlja na službu za zapošljavanje, nego i da aktivno učestvuje u svim aktivnostima koje su navedene u individualnom planu zapošljavanja koji je urađen zajedno sa savjetnikom za zapošljavanje (obuka iz traženja posla, upućivanje na upražnjena radna mjesta, motivaciona obuka, aktivni programi).³⁸

Uprkos složenosti koje nosi usvajanje reforme kojom bi se zdravstveno osiguranje razdvojilo od registracije nezaposlenih osoba (izmjene *Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba*, gdje je upravljanje sredstvima doprinosa za zdravstveno osiguranje izmješteno iz Federalnog zavoda za zapošljavanje na organe nadležne za zdravstvo), ovo će biti jedan od osnovnih strateških stubova *Strategije zapošljavanja* Federacija BiH za period 2021-2027.

Novi *Pravilnik o evidencijama u oblasti zapošljavanja* također utvrđuje minimalne standarde pružanja usluga koji će biti primijenjeni u svim kantonalnim službama za

³⁶ A. Numanović, (2016). *Weak labour markets, weak policy responses: Aktivne politike tržišta rada u Albaniji, Bosni i Hercegovini i Makedoniji* (Sarajevo, Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2016); CPESSEC, *Statistički bilten br. 9/2019*. CPESSEC. 2019; European Commission, DG Employment: *Statistics on labour market policy* (2019), dostupno na adresi: <https://webgate.ec.europa.eu/empl/redistat/databrowser/explore/all/imp?display=card&sort=category>

³⁷ Federalni zavod za zapošljavanje: *Godišnji izvještaj 2019* (Sarajevo, Federalni zavod za zapošljavanje, 2020), str. 25.

³⁸ U Republici Srpskoj, izmjene i dopune *Zakona o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti* i *Zakona o zdravstvenom osiguranju* usvojene su u oktobru 2019. godine: to je Zavodu za zapošljavanje RS omogućilo da iz evidencija nezaposlenih izbrišu osobe koje aktivno ne traže posao, pri čemu se vodilo računa da svi dobiju univerzalne zdravstvene usluge.

zapošljavanje. Ovi standardi obuhvataju pristupe profiliranju i segmentaciji klijenata, grupno i individualno savjetovanje, te individualne planove zapošljavanja. U 2019. godini, broj savjetovanja povećan je za oko 38% u odnosu na prethodnu godinu, dok sada sve kantonalne službe za zapošljavanje rade na individualnom planu zapošljavanja. Federalni zavod za zapošljavanje postavio je na svoju internet stranicu i opciju registracije tražilaca posla i poslodavaca da se registruju i učitaju svoj CV / oglas za zapošljavanje. S obzirom da ova opcija trenutno nije dovoljno iskorištena, jedna od intervencija iz Strategije 2021-2027 biće jačanje online usluga i unaprjeđenje djelotvornosti usluga poslodavcima, a sa ciljem proširenja usluga posredovanja u zapošljavanju (između ostalog i preko IT povezivanja).

Iako je određen napredak u pružanju usluga zapošljavanja ostvaren, spektar, predmet i targetiranje aktivnih mjera tržišta rada i dalje treba unapređivati radi efektivnosti saniranja izazova na tržištu rada sa kojima se suočavaju dugotrajno nezaposleni, mladi, osobe sa invaliditetom i žene. Programi obuke, koji nose potencijal da se smanji neusklađenost vještina, izbjegne pogoršanje vještina i odgovori na nedostatak radne snage, u Federaciji sasvim su neiskorišteni i za njih se izdvaja oko 1.3% ukupnog budžeta za ALMP (vidjeti tabelu 7). Dva kantona (Sarajevski i Bosansko-podrinjski) izdvojila su za 2019. godinu 257.000 i 125.000 KM za mjere osposobljavanja/dokvalifikacije.

Tabela 7: Aktivne mjere tržišta rada, učesnici i troškovi, FBiH 2019.

	Ukupni troškovi	Učesnici
Programi osposobljavanja	452,028	115
Subvencije za zapošljavanje i javni radovi	26,642,678	9,657
Samozapošljavanje i otvaranje preduzeća	7,278,947	1,531

Izvor: Federalni zavod za zapošljavanje, Godišnji izvještaj 2019 (Sarajevo, Federalni zavod za zapošljavanje, 2020).

Nova mjera, *Obuka i rad*, uvedena 2019. godine, objedinjava osposobljavanje i subvencije plata, ali njena primjena značajno ne mijenja opću raspodjelu sredstava za aktivne politike tržišta rada.

Subvencije za zapošljavanje su najčešći oblik aktivnih mjera službi za zapošljavanje i na nivou Federacije i na nivou kantona, kao što su *Nova prilika*, za nezaposlene osobe sa 40 i više godina života i dugotrajno nezaposlene, *Zapošljavanje žena*, za nezaposlene žene, subvencije za plate usmjerene na romsku populaciju (koje izrazito djelotvorne s obzirom da ove osobe uglavnom nemaju osnovne stručne vještine potrebne poslodavcima), i *Tvoja prilika*, za mlade koji prvi put traže posao ili su nezaposleni. Ova posljednja mjera, uvedena 2020. godine, odnosi se na subvencije za zapošljavanje koje se isplaćuju poslodavcima koji zaposle osobe koje prvi put traže posao (do 30) ili mlade nezaposlene osobe (do 35). Iako su slični programi u nekom obliku postojali i ranije,

nova karakteristika ovog programa je obaveza poslodavca da osobi koja prvi put traži posao osigura iskusnog mentora.

Iako postoje izdvojena sredstva za pružanje usluga i programa profesionalne rehabilitacije (Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, plus 10% svih sredstava Federalnog zavoda za zapošljavanje i 5% ukupnih sredstava kantonalnih službi za zapošljavanje), ova sredstva uglavnom se koriste za doprinose za socijalno osiguranje preduzeća koja poštuju sistem kvota za organizovanje određenih kurseva obuke i prilagođavanje na radnom mjestu. Program koncipiran kao podrška socijalnom poduzetništvu probno je realiziran uz pomoć jednog projekta tehničke saradnje, ali još uvijek nije došlo do njegovog uvođenja u redovan portfelj APTR.

Sistem praćenja i evaluacije službe za zapošljavanje garantovao bi unapređenje, a u tom smislu postoje i izdvojena sredstva (3,6 miliona eura). Trenutno, sistem praćenja postavljen je tako da prati samo kratkoročne ishode zapošljavanja učesnika (kroz sredstva objedinjavanja podataka), ali ne ispituje se kvalitet poslova koje učesnici dobijaju (koji bi mogli naginjati ka privremenim poslovima, u sektorima u kojima je plata ispod domaćeg prosjeka, itd). Jedinu evaluaciju uticaja skorijeg datuma uradio je projekat tehničke saradnje, a sagledavan je efekat vaučera za posao.

Prioriteti politike u ovoj oblasti, dakle, fokus treba da stave na sljedeće: (i) izmjene i dopune Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u dijelu zdravstvenog osiguranja i Zakona o zdravstvenom osiguranju da bi se izbjeglo da se neaktivne osobe registriraju samo radi zdravstvenog osiguranja; (ii) dalje jačanje usvajanja, na nivou kantona, novog modela pružanja usluga koje je uveo Federalni zavod za zapošljavanje (profiliranje, segmentacija klijenata, individualno savjetovanje i usmjeravanje, individualno planiranje zapošljavanja); (iii) preoblikovanje aktivnih programa tržišta rada radi učinkovitog saniranja izazova na tržištu rada sa kojima se suočavaju nezaposleni na evidenciji; (iv) unapređenje sistema praćenja radi dolaska do boljih informacija u svrhu koncipiranja usluga i programa, te planiranje provedbe evaluacija uticaja.

3.3.2. Pasivne politike tržišta rada

Osnovni elementi sistema socijalne zaštite u BiH su naknada za nezaposlenost koja se izdvaja kao doprinos za slučaj nezaposlenosti i socijalna pomoć (novčana naknada na osnovu imovinskog stanja). Naknada za nezaposlenost je paušalni iznos koji se isplaćuje na mjesečnom nivou (40% prosječne plate za period od tri mjeseca prije gubitka posla) koju primaju nezaposlene osobe na evidenciji kod službe za zapošljavanje, koje su uplaćivale doprinose u sistem socijalnog osiguranja tokom najmanje osam mjeseci. Period tokom kojeg se novčana naknada isplaćuje zavisi od radnog staža i kreće se od 3 do 24 mjeseca (za radnike sa stažom preko 35 godina). Stope obuhvata su niske, pošto je 2019. godine pravo na naknadu imalo svega 3,4% svih nezaposlenih na evidenciji.

Zakoni u Federaciji koji uređuju pitanja socijalne zaštite predviđaju tri vrste novčane naknade: stalnu mjesečnu naknadu (tj. koja se plaća sve dok nivo prihoda domaćinstva ostaje nepromijenjen), posebnu naknadu i jednokratnu naknadu. Pored socijalne naknade na nivou entiteta, kantoni i općine mogu isplaćivati dodatna socijalna davanja. Primaoci stalne naknade često imaju pristup još dvjema ili više naknada. Tokom 2019. godine, 17.190 odraslih i 1.320 maloljetnih osoba primilo je jednokratnu naknadu, 7.713 odraslih i 861 maloljetna osoba primali su stalnu naknadu, a 1.278 odrasle i 207 maloljetnih osoba primilo je posebnu naknadu. Novčane naknade u Federaciji često su ispod nivoa supstancije (u 2018, mjesečni iznos kretao se od 25 eura u Unsko-sanskom kantonu do 77 eura u Bosansko-podrinjskom kantonu), dok loše targetiranje drastično smanjuju efekat na smanjenje siromaštva (socijalni transferi smanjuju stopu rizika od siromaštva za oko 9,2%).

Federacija trenutno uspostavlja registar korisnika novčanih naknada, a cilj je unaprijediti model targetiranja da bi se obezbijedio bolji obuhvat najsiromašnijih i najugroženijih kategorija. Pored ovih mjera, koje su već planirane u PER-u 2020-2022, mjere politike koje će biti uvedene odnose se na unapređenje koordinacije između aktivnih i politika tržišta rada kroz uvođenje strategija aktivacija u službe javnog zapošljavanja (sistem uzajamne obaveze, aktivno traženje posla, podrška na radu). Očekuje se da će ova intervencija politike unaprijediti tranziciju sa primanja pomoći na rad, smanjiti destimulaciju za rad u sistemu naknada i riješiti podsticaje korisnicima pomoći da rade u neformalnom sektoru.

4. Identifikacija problema i prioriteta u sferi politike

4.1. Identifikacija problema

Uprkos pozitivnom ekonomskom rastu ostvarenom tokom protekle decenije, trend oslanjanja na privatnu potrošnju, smanjenje učešća u radnoj snazi i iseljavanje i dalje su karakteristike razvojnog puta BiH, odnosno Federacije. Zapošljavanje ostaje urgentan izazov, posebno za određene grupe stanovništva (kao što su mladi, niskokvalificirane osobe, žene i Romi). Konkretno, podaci o tržištu rada ukazuju na sljedeće:

- Učešće u radnoj snazi stagnira tokom posljednje decenije, a u osnovi su visoke stope neaktivnosti žena zbog porodičnih obaveza i mladih usljed destimulacije i ograničenih mogućnosti zapošljavanja u Federaciji. Pобољшanje stope aktivnosti, zapošljavanja i nezaposlenosti zabilježeno tokom proteklih godina uslovljeno je snažnim demografskim faktorima (starenje stanovništva i migracija), a ne boljim prilikama na tržištu rada.
- Stručna sprema je snažna determinanta i statusa na tržištu rada i rizika od siromaštva. Osobe sa nižom stručnom spremom imaju veće stope neaktivnosti i nezaposlenosti, kao i niže stope zaposlenosti. Isto tako, veća je i vjerovatnoća da će raditi na nekvalitetnim poslovima u nesigurnim uslovima rada - često u neformalnoj ekonomiji.
- Uprkos povećanju školske spreme, većina mladih u Federaciji suočava se sa problemima u ostvarivanju nesmetane tranzicije sa školovanja na rad usljed neusklađenosti obrazovnih ishoda i zahtjeva tržišta rada. Procjenjuje se da više

od polovine mladih koji su završili školovanje rade u zanimanjima koja ne odgovaraju njihovoj stručnoj spremi. Pokazatelji tržišta rada za starosnu grupu 15-24 u odnosu na osobe u dobi 25-34 godina života pokazuju da učešće u radnoj snazi i stopa zapošljavanja rastu otprilike dvostruko, a nezaposlenost pada se više nego prepolovljava kada mladi dostignu zrelo doba. Jedan zabrinjavajući aspekt tranzicije sa školovanja na rad je i dalje veliki udio mladih koji nisu ni zaposleni, ni na školovanju, niti na osposobljavanju (NEET), a koji utiče na svaku četvrtu mladu osobu (tj. preko 45.000 mladih).

- Zapošljavanje u neformalnoj ekonomiji i dalje je sveprisutno, uz veću stopu među mladima, niskokvalificiranim radnicima, te preovladava u određenim sektorima privrede, kao što su poljoprivreda, prerađivačka industrija, građevinarstvo i maloprodaja.
- U dosadašnjim ekonomskim i socijalnim politikama malo pažnje se pridavalo rješavanju ograničenja pred kojima se nalaze preduzeća u pogledu otvaranja novih radnih mjesta i razvoju svog ljudskog kapitala. Ograničena finansijska i nefinansijska podrška, loša infrastruktura za razvoj poslovanja, mala javna podrška razvoju radne snage, združeni sa nedovoljno razvijenim kreditnim instrumentima, i dalje sputavaju potencijal mnogih preduzeća u privatnom sektoru za otvaranje novih radnih mjesta.
- Iako mogućnosti dostojanstvenog rada nedostaju općenito, ne nalaze se sve osobe pod istim rizikom od isključenosti sa tržišta rada. Mladi, žene, osobe sa invaliditetom, nedovoljno obrazovane osobe, te osobe koje žive u manje razvijenim područjima imaju veću vjerovatnoću nezaposlenosti od drugih. Nisu dostupne sistemске informacije o ishodima zapošljavanja prema nacionalnosti, ali postoje pokazatelji da se osobe iz romske zajednice suočavaju sa dodatnim preprekama osiguranju zaposlenosti.

U dosadašnjem skupu politika zaposlenost se smatrala derivatom čvrste makroekonomske politike, a ne ciljem samim po sebi. Fiskalne politike imaju ograničen efekat na stvaranje povoljne sredine za ekonomski rast i nisu u potpunosti uspjele da promoviraju zapošljavanje. Strategije razvoja preduzeća unaprijedile su zakonski okvir i pristup finansijskim uslugama tek u ograničenom stepenu. Preduzeća se i dalje suočavaju sa određenim ograničenjima produktivnosti, i endogenim (tj. upravljački kapaciteti, tehnologija i inovacija, ulaganje i baza vještina radne snage) i egzogeni (tj. efektivne javne institucije i politike i adekvatno funkcionisanje sistema kreditiranja), koja također treba sagledati u srednjoročnom i dugoročnom periodu.

Uticaj strategije u čijem fokusu je isključivo smanjenje poreskog opterećenja sa ciljem rješavanja neformalnog zapošljavanja može imati pozitivne efekte, ali samo kratkoročno. Potreban je dugoročan pristup, gdje će se uzeti u obzir determinante neformalnosti i na nivou preduzeća (niski nivoi produktivnosti i konkurentnosti) i na nivou radnika (destimulacija rada sadržana u sistemu pomoći, nizak nivo vještina i niska produktivnost).

Sistem obrazovanja i osposobljavanja trenutno ne može da odgovori na izazove u pogledu zapošljivosti sa kojima se suočavaju mladi i odrasli u Federaciji. Povećanje

kvalitete i relevantnosti obrazovanja ne odgovara zabilježenom povećanju kvantiteta. Mogućnosti cjeloživotnog učenja su ograničene. Odnos između sistema stručnog obrazovanja i privrede je i dalje slab. Naime, mladi često ulaze na tržište rada sa lošim vještinama zapošljivosti, a nepostojanja pouzdanog sistema sa informacijama o tržištu rada i karijeme orijentacije učenika komplikuje njihovu tranziciju na rad na karijeri. Aktivne politike tržišta rada mogle bi imati učinkovitiju ulogu u tranziciji nezaposlenih osoba ka dostojanstvenom poslu, ali to zahtijeva izmjene i dopune zakona kojima se uređuju pitanja zapošljavanja i zdravlja, puno prihvatanje novog modela pružanja usluga, reviziju portfelja aktivnih programa tržišta rada i strategija aktivacije sa ciljem rješavanja destimulacije rada koju sadrži sistem socijalne pomoći. Politike plaćanja žena za rad također su presudne za povećanje njihovog učešća u radnoj snazi i bolje kombiniranje rada i porodičnih obaveza. U insertu 1. dat je sažetak osnovnih problema utvrđenih analizom podataka o tržištu rada i politika koje su trenutno u primjeni.

Insert 1: Glavne determinante zapošljavanja

Makroekonomski okvir

- Mali elasticitet zapošljavanja u odnosu na BDP, ekonomski rast koji pokreće potrošnja, nivoi investicija (domaćih i stranih) koji su nedovoljni za rast koji nosi nova radna mjesta, mali kapacitet formalne ekonomije za nova radna mjesta, važna uloga javnog sektor u ekonomiji, nizak nivo kvalifikacija radne snage, velik pad zaposlenosti koji se očekuje zbog krize izazvane COVID 19.

Obrazovanje i obuka

- Neadekvatni ulazni elementi školovanja koji rezultiraju lošim kvalitetom ishoda školovanja, nepovezanost ishoda školovanja sa potrebama tržišta rada, još uvijek ograničene veze sa privredom i svijetom rada, ograničena dostupnost informiranja o razvoju karijere da bi se učenici mogli opredijeliti.
- Niske stope učešća u predškolskom obrazovanju, što utiče na učešće žena na tržištu rada, politika upisa u srednje škole i na fakultete koja nije utemeljena u dokazima.
- Reforma školstva skrenuta ka infrastrukturi i izradi nastavnog plana i programa, gdje se malo pažnje pridaje kompetencijama nastavnika, stopama napuštanja školovanja i kvalitetu ishoda školovanja.
- Nizak nivou (kvantiteta i kvaliteta) osposobljavanja odraslih, nema sistema koji počivaju na kompetencijama, a koji su uvezani sa svijetom rada, ograničene mogućnosti cjeloživotnog učenja.
- Spor napredak u uspostavljanju sistema kvalifikacija i priznavanje prethodno stečenih znanja.

Razvoj preduzeća

- Mali kapacitet preduzeća u formalnoj ekonomiji za otvaranje novih radnih mjesta, endogena i egzogena ograničenja produktivnosti (tj. kapaciteti za inovacije, infrastruktura za razvoj preduzeća, usvajanje IKT).
- Prekomjerna administracija, višestruki administrativni i fiskalni slojevi za poslovanje preduzeća (Federacija, kantoni, opštine), i dalje veliko poresko opterećenje.
- Fragmentaran okvir za promociju malih i srednjih preduzeća, ograničen pristup kreditnim sredstvima, oskudna ulaganja u razvoj ljudskog potencijala, nekorektna konkurencija u obliku firmi koje posluju u neformalnoj ekonomiji.
- Ograničene preduzetničke inicijative i pristup mogućnostima kreditiranja, ograničene savjetodavne usluge i mreže.

Tržište rada

- Ekstremno niske stope učešća, naročito žena i mladih, snažni demografski pokretači koji utiču na učešće i zapošljavanje, i dalje visoka nezaposlenost i dugotrajna nezaposlenost radno sposobnog stanovništva, pozitivan uticaj tržišta rada na školovanje, ali ispod potencijala usljed zbog slabe responzivnosti ishoda školovanja na potrebe preduzeća.
 - Razumna incidencija neformalnog zapošljavanja, naročito niskokvalificiranih radnika
 - Postojanje destimulacije rada kod korisnika naknada; zakonska ograničenja u pogledu uvođenja čvrstih strategija aktivacije (zdravstveno osiguranje vezano je za prijavu na evidencije kod javne službe za zapošljavanje)
 - Nizak kvantitet i kvalitet pružanja usluga od strane javne službe za zapošljavanje, neadekvatan koncept i targetiranje aktivnih politika tržišta rada (ALMP), neadekvatno finansiranje, neuvezanost pasivnih i aktivnih mjera, loše praćenje ostvarenja, ograničeni i nedjelotvorni instrumenti za prevazilaženje izazova na tržištu rada.
-

4.2. Prioriteti u sferi politika

Mjerodavan scenario (dostupan prostor politike) za utvrđivanje opcija politike zapošljavanja sadržan je u *Programu ekonomskog razvoja 2020-2022* i srednjoročnim prioritetima koje je utvrdila Federacija za svaku oblast politike.

Makroekonomske i fiskalne politike koje će se provoditi u srednjoročnom periodu težište pažnje stavit će na očuvanje makroekonomske stabilnosti, podršku rastu ostvarenja kroz povećanje investicija i osiguranje niske inflacije. U 2020. godini, prije globalne pandemije, predviđen je rast privrede po realnoj stopi rasta od 3,5%. Međunarodni monetarni fond je procijenio da će kriza uzrokovana pandemijom COVID-19 voditi do pada godišnjeg BDP-a zemlje od 5 procenata. Svjetska banka je procijenila nešto manji utjecaj krize na bosanskohercegovačku ekonomiju: optimistični scenarij predviđa pad BDP-a od 3.2%, dok pesimistični predviđa pad od 4.2%. Konačno, Evropska banka za obnovu i razvoj je procijenila pad od 4.5% BDP-a u BiH u 2020. godini, koji će biti praćen oporavkom (rast od 6%) u 2021. godini. Rane analize utjecaja pandemije sugerišu da će se BiH suočiti sa recesijom i oporavkom u obliku V ili U krivulje. Ipak, još uvijek nije jasno do koje će mjere očekivani pad biti pogoršan usljed drugog vala pandemije u 2020. godini.

Prema prognozama iz PER-a, očekuje se da će inflacija ostati niska i kretati se u rasponu od 1,2% do 1,5% godišnje. Fiskalni suficit, iako mali (0,5 - 0,8%) biće ostvaren zahvaljujući pomaku javnih rashoda ka širenju kapitalnih investicija i smanjenju tekuće potrošnje. Projektovano širenje proizvodnje i trgovine, u kombinaciji sa ubrzavanjem kapitalnih ulaganja (rast od 8,8% 2022) povećat će zapošljavanje za 2,2% na godišnjem nivou, čak i ako se uzme u obzir umjeren pad zaposlenosti u javnom sektoru.³⁹

S obzirom na raspoloživ prostor u sferi politike, prioriteti na unapređenju zapošljavanja dotiču se obrazovanja i osposobljavanja, razvoja privatnog sektora i politika tržišta rada. Očekuje se da će njihovo djelovanje sa makroekonomskim, investicionim i sektorskim politikama dodatno doprinijeti otvaranju novih radnih mjesta, a naročito zapošljavanju grupa u riziku od isključenosti sa tržišta rada.

³⁹ *Program ekonomskih reformi Bosne i Hercegovine (2020-2022)*, str. 14.

DIO II – STRATEŠKI CILJEVI

1. Opći cilj

Opći cilj *Strategije zapošljavanja* Federacije Bosne i Hercegovine za period 2021-2027 je **promovirati mogućnost dostojanstvenog rada za sve koji žive u Federaciji**. Vizija u osnovi ovog cilja je inkluzivno tržište Federacije koje svima daje priliku da realiziraju svoj potencijal i povećaju životni standard.

2. Uži i kvantitativni ciljevi zapošljavanja

Federacija se nalazi u procesu provedbe politike i institucionalnih promjena predviđenih *Programom ekonomskih reformi 2020-2022*. Da bi strukturne reforme bile korisne za pojedinca, neophodno je uticati na kvalitet obrazovnih ishoda i neusklađenost vještina, promovirati kapacitete privatnog sektora za otvaranje novih radnih mjesta, ojačati pružanje usluga i programa zapošljavanja, te unaprijediti upravljanje tržištem rada.

Prvi uži cilj *Strategije zapošljavanja* glasi:

1. **Povećati ličnu zapošljivost i unaprijediti usklađenost vještina sa zahtjevima tržišta rada**

Ovaj cilj ima dva kvantitativna cilja: smanjenje broja osoba sa niskim kvalifikacijama za 10% i povećanje broja osoba koje rade na poslovima koji odgovaraju njihovim kvalifikacijama za 20%. Unapređenje situacije na tržištu rada zahtijeva konkurenta preduzeća koja su u stanju da otvore veći broj kvalitetnijih radnih mjesta.

Drugi uži cilj *Strategije politike*, stoga, glasi:

2. **Promovirati kapacitet preduzeća u privatnom sektoru za otvaranje formalnih radnih mjesta**

U okviru ovog cilja, kvantitativni cilj je povećanje broja zaposlenih (15-64) za 10% i smanjenje neformalne zaposlenosti za 5%. Bolji ishodi zapošljivosti, smanjenje neusklađenosti vještina i jačanje kapaciteta privatnog sektora za otvaranje većeg broja kvalitetnijih radnih mjesta sami po sebi nisu dovoljni da se garantuje tranzicija sa školovanja na rad osoba koje nisu školovane ili osposobljene, ili nemaju radno iskustvo, ili se nalaze u riziku od dugotrajne nezaposlenosti.

Iz tog razloga, treći uži cilj *Strategije zapošljavanja* glasi:

3. **Osigurati uključivanje osoba u nepovoljnom položaju na tržište rada kroz efektivnije aktivne politike tržišta rada**

Kvantitativni cilj ovdje je postavljen kao smanjenje broja osoba koje se nalaze u nepovoljnom položaju, a kojima se pružaju prilagođene usluge zapošljavanja i aktivni programi tržišta rada za 20%, te povećanje broja korisnika naknada koji nalaze zaposlenje i ostvaruju pomak sa pomoći na rad za 10%.

Za ostvarivanje užih ciljeva iz *Strategije zapošljavanja* potrebni su efektivni mehanizmi upravljanja i unaprjeđenje kapaciteta institucija tržišta rada odgovornih za njenu provedbu.

U tom smislu, četvrti i posljednji uži cilj *Strategije* glasi:

4. Osnajiti upravljanje tržištem rada i povećati kapacitete za provođenje politike

Ovaj cilj ima jedan kvantitativni cilj, a to je unaprjeđenje efektivnosti institucija tržišta rada za ostvarivanje ciljeva iz *Strategije zapošljavanja*.

3. Ključni ishodi i pokazatelji

a. Povećanje zapošljivosti i unaprjeđenje usklađenosti vještina

Ostvarenje prvog užeg cilja iz *Strategije zapošljavanja* počiva na tri uzajamno povezana ishoda: (i) unaprjeđenje kvalitete sistema obrazovanja i osposobljavanja i njegovo usklađivanje sa zahtjevima tržišta rada, (ii) jačanje sistema osposobljavanja odraslih radi rješavanja problema neusklađenosti vještina i unaprjeđenja kvalifikacija radne snage, i (iii) unaprjeđenje usluga razvoja karijere za mlade koji su u procesu školovanja, tražioce posla i radnike.

Ishod 1.1. Kvaliteta ishoda obrazovanja i osposobljavanja je povećana sa ciljem da se odgovori na zahtjeve tržišta rada

- Povećanje prosječne ocjene BiH na Međunarodnom programu za testiranje učenika OECD-a (PISA) 2022. za pet poena,
- Smanjenje broja niskokvalificiranih osoba za 10% (15-64),
- Smanjenje broja nezaposlenih osoba sa srednjom i visokom stručnom spremom za 10%.

Polazno stanje: U 2018. godini, petnaestogodišnjaci iz Bosne i Hercegovine postigli su, u prosjeku, 402 boda na testu PISA. Udio učenika sa lošim uspjehom je 41,3%, dok prosjek zemalja OECD-a iznosi 13,4%. Iako stručna sprema stoji u pozitivnoj korelaciji sa uspjesima na tržištu rada na individualnom nivou, stopa nezaposlenosti mladih sa završenom srednjom i visokom školom u 2019. godini bila je 19,7%, odnosno 11,6%, a radi se o ukupno 86,700 osoba. U 2019. godini, udio stanovništva u dobi od 15 do 64 godine sa završenom osnovnom školom ili manje iznosio je 42,9%. Struktura učenika u tehničkim i stručnim školama prema smjeru pokazuje da je otprilike jedna trećina (29,1%) u stručnim oblastima (ekonomija, zanimanja u oblasti njege i pomoći, hoteli i restorani, frizeri i kozmetičari) u kojima potražnja za radnom snagom pada (nivo zapošljavanja u periodu 2018–2019. bio je -10%).⁴⁰

Povećati zapošljivost neke osobe znači starati se da ta osoba stekne vještine, znanja i stavove koji će joj omogućiti da nađe posao i uspješno se nosi sa nepredvidljivim promjenama na tržištu rada tokom cjelokupnog radnog vijeka. Rad na okviru kvalifikacija BiH postaviti će temelj za dalje unaprjeđenje sistema obrazovanja na svim nivoima. Pošto kvaliteta obrazovnih ishoda prevashodno ovisi o obrazovnoj infrastrukturi, kvaliteti nastavnih planova i programa i kompetencijama nastavnika,

⁴⁰ Federalni zavod za statistiku FBiH: *Srednje obrazovanje 2019*. (Statistički bilten 312, 2020)

intervencije u oblasti politike u ovim oblastima doprinijeće smanjenju stope napuštanja školovanja i osigurati da mladi izlaze iz obrazovnog sistema sa potrebnim vještinama za dalju karijeru. Potrebno je da stručno obrazovanje bude raznovrsnije da bi se odgovorilo na interesovanja šireg miljea mladih ljudi. Uvođenje mogućnosti učenja u preduzećima i informiranje o karijeri bit će presudno za povećanje kapaciteta učenika da izaberu zanimanje i stečene vještine prenesu u svijet rada, te tako podignu svoju zapošljivost. Redovno praćenje ishoda učenja i stope zaposlenosti mladih sa završenom srednjom i visokom školom dat će informacije o ostvarenim rezultatima (studije praćenja i ankete poslodavaca), što treba uvesti u tokove sistema planiranja obrazovanja i osposobljavanja.

Izlazni rezultat 1.1.1.

Ulaganje u obrazovnu infrastrukturu i kvalifikacije nastavnika povećava se sa mjerljivim efektima na stopu napuštanja školovanja i nivo nezaposlenosti.

Izlazni rezultat 1.1.2.

Nastavni planovi i programi za srednje stručne škole i više škole modernizirani su i sadrže standarde kompetencija, stručne i druge vještine i mogućnost učenja u struci.

Izlazni rezultat 1.1.3.

Relevantnost obrazovnih ishoda za zahtjeve tržišta rada redovno se prate i ocjenjuju, a rezultati se koriste za planiranje obrazovanja.

Izlazni rezultat 1.1.4

Iskustva pilot inicijativa, kao što su revizija kurikuluma zajedno sa poslodavcima koji predstavljaju različite grupe (proizvođače hrane, izvoznike, itd.) i dualno obrazovanje u pojedinim srednjim školama, su pažljivo razmotrena, a pozitivna iskustva su replicirana.

Ishod 1.2. Sistem osposobljavanja odraslih je osnažen i doprinosi unapređenju usklađenosti vještina i kvalifikacija radne snage

- 12% odraslih učestvuje u osposobljavanju odraslih,
- Povećanje broja mladih sa završenom školom koji su zaposleni na poslovima koji odgovaraju njihovim kvalifikacijama za 20%,
- 20% korisnika aktivnih programa tržišta rada koje organizira JSZ pohađa program osposobljavanja.

Polazno stanje: 2016. godine, udio odraslih uključenih u osposobljavanje odraslih bio je svega 8,7% (pet puta manje od prosjeka na nivou EU). 38% mladih imalo je kvalifikacije veće od traženih, a 15% nedovoljne kvalifikacije. Dostupni podaci za 2019. godinu pokazuju da svega 1% od ukupnog broja korisnika aktivnih mjera pohađa program obuke.

Pojedinac sve više mora da se oslanja na kontinuiran stručni razvoj da bi ostao konkurentan na tržištu rada. Iz tog razloga, u Federaciji fokus na učenje odraslih presudan je za prevazilaženje neusklađenosti vještina i odgovor na potražnju za novim vještinama i kontinuiranu produktivnost. Preduzeća u privatnom sektoru, naročito mala i srednja preduzeća, često nemaju sredstva za ulaganje u razvoj radne snage ili ne mogu naći fleksibilne mogućnosti osposobljavanja koje odgovaraju njihovim potrebama. Predmet ovog ishoda politike stoga je značajno povećati ponudu programa osposobljavanja odraslih, posebno u oblasti jezičke pismenosti,

numeričke pismenosti i digitalnih vještina, kroz osiguranje sistema podsticaja za privatna preduzeća, te proširenje programa osposobljavanja nezaposlenih osoba koje nude JSZ na federalnom i kantonalnom nivou.

Izlazni rezultat 1.2.1.

Sistem podsticaja uveden je za preduzeća u privatnom sektoru radi promoviranja osposobljavanja, dokvalifikacije i prekvalifikacije radne snage.

Izlazni rezultat 1.2.2.

JSZ na federalnom i kantonalnom nivou proširile su ponudu programa osposobljavanja odraslih koji sada obuhvataju i nezaposlene mlade i nezaposlene odrasle.

Ishod 1.3. Usluge razvoja karijere unaprijeđene su tako da pojedincu pomažu da se kreće kroz promjenjivo tržište rada

- Dostupan je sveobuhvatan informacioni sistem za tržište rada (LMIS) i pruža podatke potrebne za koncipiranje politika zapošljavanja, obrazovanja i osposobljavanja,
- Usluge informisanja o karijeri dostupne su učenicima na prelasku sa srednjoškolskog na visoko obrazovanje,
- Povećanje korisnika usluga usmjeravanja karijere koje pruža JSZ za 20%.

Polazno stanje: U Federaciji postoje tri osnovna izvora podataka o tržištu rada: Zavod za statistiku, koji objavljuje podatke o obrazovanju i tržištu rada, Federalni zavod za zapošljavanje i kantonalne službe za zapošljavanje, koji prikupljaju podatke o tražiocima posla, upražnjenim radnim mjestima i pružanju usluga i programa zapošljavanja. Međutim, trenutno ne postoji formalno uspostavljen informacioni sistem za tržište rada (LMIS) koji može da pruži pouzdane i ažurirane podatke o tržištu rada, djelatnostima, zanimanjima i vještinama. Informiranje o karijeri još uvijek nije dio školskog programa na sekundarnom i tercijarnom nivou obrazovanja. Kantonalne JSZ nude usluge karijerne orijentacije, ali samo u prethodno utvrđenim fazama obrazovnog puta. Savjetovanje prema individualnim potrebama u kantonalnim JSZ znatno je povećano tokom proteklih godina, a isto treba postići i u službama za razvoj karijere, između ostalog i pomoću onlajn instrumenata.

Uloga usluga za razvoj karijere je pojedincu dati organizirane informacije o poslovima, privrednim sektorima, zanimanjima i vještinama, stručne savjete o kratkoročnim i srednjoročnim trendovima na tržištu rada, te podršku u sticanju vještina potrebnih za odlučivanje i usmjeravanje karijere. Programi informiranja o karijeri postavljaju temelj za cjeloživotni razvoj karijere i mladima pomažu da iznesu tranziciju ka narednoj fazi školovanja i rada. Usluge razvoja karijere i usmjeravanja, međutim, zahtijevaju ažurne i pouzdane podatke o nekoliko oblasti da bi se pojedincu efektivno pomoglo da se opredijeli (učenici, tražioci posla, radnici). Danas postoji nekoliko web instrumenata koji omogućavaju informiranje javnosti o razvoju karijere. U svjetlu navedenog, ovaj ishod iz Strategije težište pažnje stavlja na uvođenje sveobuhvatnog informacionog sistema za tržište rada, uvođenje informiranja o karijeri u škole i proširenje usluga usmjeravanja karijere koje JSZ pružaju nezaposlenim osobama.

Izlazni rezultat 1.3.1.

Kvalitetne usluge informiranja i karijeri - na osnovu pouzdanih podataka o tržištu rada, djelatnostima, zanimanjima i vještinama - pružaju se učenicima po završetku obaveznog školovanja, tokom srednjoškolskog obrazovanja i na tercijarnom nivou - u sklopu nastavnog plana i programa.

Izlazni rezultat 1.3.2.

Pružanje usluga usmjeravanja karijere JSZ je prošireno, između ostalog, i pomoću web instrumenta kao pomoć mladima i odraslima pomaže da se kreću kroz promjenjivo tržište rada

b. Promovirati kapacitete preduzeća u privatnom sektoru za otvaranje formalnih radnih mjesta

Ostvarivanje drugog užeg cilja iz *Strategije zapošljavanja* počiva na intervencijama politike usmjerenim na unapređenje poslovne klime. Očekuje se da će to dovesti do proširenja kapaciteta privatnog sektora za otvaranje novih radnih mjesta. Veće mogućnost formalnog zapošljavanja će, potom, smanjiti obim neformalne zaposlenosti.

Ishod 2.1. Poslovna klima je unaprijeđena, a otvaranje preduzeća i proširenje poslovanja je olakšano

- Povećati ocjenu konkurentnosti BiH u pogledu kapaciteta za inovacije i IKT rješenja,
- Pad udjela neformalne zaposlenosti za 5%,
- Udio BDP koji se ulaže u istraživanje i razvoj povećan na 0,25% BDP-a BiH,
- Povećanje nivoa zaposlenosti za 10%.

Polazno stanje: 2019. godine, na Globalnom indeksu konkurentnosti, na stavkama „kapaciteti za inovacije“ i „usvajanje IKT rješenja“, BiH ostvarila je 28, odnosno 52 boda. Udio neformalne zaposlenosti u odnosu na ukupnu zaposlenost u istom periodu bio je 15%. Udio BDP-a koji se ulaže u istraživanje i razvoj iznosio je 0,20% 2018. godine (u odnosu na 2,19% u EU).⁴¹ Iako je stopa zapošljavanja radno sposobnog stanovništva povećana tokom proteklih deset godina, nivo zaposlenosti (tj. ukupan broj zaposlenih osoba) smanjen je za 44.000 osoba u periodu 2011-2019 (za više od 9%). Okvir razvoja preduzeća Federacije i dalje je raslojen u smislu nadležnosti, što usporava osnivanje i širenje preduzeća.

Postoji nekoliko dobro poznatih faktora koji usporavaju razvoj privatnog sektora i njegovog kapaciteta za otvaranje kvalitetnih radnih mjesta u Federaciji. Nekoliko faktora može se pripisati stvarima nad kojima federalne i kantonalne vlasti imaju kontrolu, a to su: administrativni zahtjevi, poreski propisi, poreske stope i ulaganje u istraživanje i razvoj, kao i povećanje vještina ljudskih resursa. Iz tog razloga, planirane intervencije u okviru politike, težište pažnje je na administrativnoj i fiskalnoj harmonizaciji i pojednostavljivanju, povećanju javnih ulaganja u istraživanje i razvoj, smanjenju federalnog poreskog opterećenja i utvrđivanju sistema podsticaja za preduzeća koja ulažu u inovacije i kvalifikacije radnika, a sa ciljem lakšeg proširenja

⁴¹ Vidjeti Eurostat: *Enlargement countries - statistics on research and development* at https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Enlargement_countries_statistics_on_research_and_development#Research_and_development_expenditure

privatnog sektora, njegovih kapaciteta za otvaranje novih radnih mjesta i kvalifikacije radne snage.

Izlazni rezultat. 2.1.1

Usklađivanje zakonskih i administrativnih zahtjeva u sferi poslovanja i dalja digitalizacija javnih usluga povećavaju stopu otvaranja i opstanka novih preduzeća.

Izlazni rezultat. 2.1.2

Preispitani su fiskalni i parafiskalni nameti - u sklopu rada na uvođenju jednošalterskog sistema za porezne poslove sa ciljem da se osiguraju podaci za pojednostavljivanje poreznih propisa i na nivou Federacije i na nivou kantona.

Izlazni rezultat. 2.1.3

Ulaganje javnih sredstava u istraživanje i razvoj je povećano i privlači privatne investicije

Izlazni rezultat. 2.1.4

Porezno opterećenje je smanjeno i olakšan pomak iz neformalne u formalnu zaposlenost

Izlazni rezultat. 2.1.5

Porezni podsticaji, mogućnost kreditiranja i druge usluge za razvoj preduzeća dostupne su preduzećima koja investiraju u inovacije, tehnološki napredak i povećanje vještina radnika.

c. Osigurati uključivanje osoba u nepovoljnom položaju na tržište rada kroz efektivnije aktivne politike tržišta rada

Ostvarenje trećeg užeg cilja iz *Strategije zapošljavanja* počiva na tri uzajamno povezana ishoda, a to su: (i) unapređenje koncepta, praćenja i evaluacije usluga zapošljavanja i aktivnih programa tržišta rada, (ii) uvođenje strategija aktivacije za rješavanje pitanja neaktivnosti i klopke neaktivnosti, i (iii) izgradnja kapaciteta federalnih i kantonalnih JSZ čime će se osigurati uključivanje na tržište rada grupa u riziku od isključenosti.

Ishod 3.1. Koncept, pružanje, praćenje i evaluacija usluga zapošljavanja i aktivnih programa tržišta rada unaprijeđeni su i olakšavaju tranziciju na rad

- Prosječan odnos osoblja i nezaposlenih na nivou Federacije pao je ispod 1:1.000,
- Ulaganja u APTR rastu na godišnjem nivou do nivoa od 0,3% BDP-a,
- 70% nezaposlenih na evidenciji ima pristup uslugama individualnog savjetovanja i usmjeravanja,
- Povećanje broja nezaposlenih u riziku od isključenosti koji su upućeni na ciljane aktivne programe tržišta rada povećan za 20%,
- Udio korisnika naknada koji su predmet strategija aktivacije i prešli na rad povećan za 10%.

Polazno stanje: U 2019. godini, prosječan odnos osoblja JSZ i nezaposlenih bio je 1:2.000 zbog poticaja da se ljudi prijavljuju kao nezaposleni, a koji su sadržani u zakonima koji uređuju zapošljavanje i zdravstveno osiguranje. Uprkos unapređenjima skorijeg datuma, model usluga JSZ još uvijek nije u potpunosti orijentiran na korisnika, a uvođenje modernih pristupa pružanju usluga (profiliranje,

segmentacija klijenata, individualno planiranje zapošljavanja, ciljane usluge poslodavcima) napreduje sporo. Koncept aktivnih programa tržišta rada naginje ka subvencioniranju radnih mjesta, a malo pažnje se pridaje unapređenju vještina. Ne postoji specifična linija usluga koje se posebno bave osobama u riziku od isključenosti (mladi, osobe sa malim vještinama, osobe sa invaliditetom, Romi). Ukupna masa sredstava za pružanje usluga i programa, iako raste, jedva da je dostigla 0,20% BDP-a u 2019. godini. Sistem praćenja i evaluacije u JSZ još uvijek je nedovoljno razvijen i ne daje pouzdane informacije o tome šta funkcioniра i za koga.

Javna služba za zapošljavanje (JSZ) ima ključnu ulogu u unapređenju funkcioniranja tržišta rada i smanjenju nezaposlenosti. Tokom proteklih nekoliko godina ostvaren je primjetan napredak, i na nivou Federacije i na nivou kantona, na unapređenje efektivnosti i efikasnosti pružanja usluga i realizacije programa, ali je i dalje prisutno nekoliko izazova, koji negativni utiču na kapacitete JSZ za ostvarivanje ciljeva iz politike zapošljavanja. U vremenskom okviru na koji se Strategija odnosi, dakle, bit će preduzete sljedeće mjere iz domena politike. Prvo, nadležne institucije će izraditi analizu i plan finansijske održivosti pružanja zdravstvenog osiguranja kategorijama afektiranim ovim izmjenama, nakon što finansiranje i administriranje zdravstvenog osiguranja bude „odsidreno“ od registra nezaposlenih. Drugo, dugo očekivane izmjene zakona koji uređuju zapošljavanje i zdravstveno osiguranje biće uvedene sa ciljem maksimalnog smanjenja poticaja da se neko prijavi kao nezaposlena osoba samo da bi imao zdravstveno osiguranje. Na taj način, u kombinaciji sa primjenom principa iz novog Pravilnika o evidencijama u oblasti zapošljavanja, to će doprinijeti padu odnosa broja savjetnika i nezaposlenih i unaprijediti pružanje usluga. Usvajanje novog modela pružanja usluga – na temelju profiliranja i segmentacije korisnika, efektivnijeg savjetovanja i pristupa usmjeravanju, i uravnoteženijeg portfelja aktivnih programa tržišta rada – biće ubrzano. Portfelj aktivnih mjera biće revidiran tako da na bolji način odgovori na potrebe različitih grupa registrovanih nezaposlenih, a odgovarajuća masa sredstava omogućit će proširenje predmeta usluga i programa. Konačno, jačanje sistema praćenja i evaluacije omogućit će JSZ da poveća efektivnost i efikasnost svojih funkcija i pružiti solidne dokaze za buduće programiranje. Predmet ovih mjera politike biće podržan uvođenjem pristupa upravljanju učinkom JSZ (vidjeti Uži cilj 4. o sistemu upravljanja tržištem rada).

Izlazni rezultat. 3.1.1

Izmjene zakonskog okvira koji uređuje zapošljavanje i zdravstveno osiguranje uvedene su da se na minimum smanji distorzija u evidencijama nezaposlenih, uz očuvanje univerzalnog prava na zdravlje.

Izlazni rezultat. 3.1.2

Novi model pružanja usluga uveden je u tokove svih službi za zapošljavanje i povećava kvalitetu, relevantnost i efektivnost usluga poslodavcima i nezaposlenima

Izlazni rezultat. 3.1.3

Lepeza aktivnih programa tržišta rada je proširena tako da uključuje stažiranje, te je kontinuirano ažurirano tako da obuhvati puni spektar programa osposobljavanja za potrebe tržišta rada, dobro usmjerenih subvencija za zapošljavanje i unaprijeđenu pomoć kod samozapošljavanja, čime se nezaposlenima pomaže da (ponovo) uđu na tržište rada.

Izlazni rezultat. 3.1.4

Mehanizmi targetiranja uvedeni su u realizaciju aktivnih politika tržišta rada i kao iskorak ka osobama u riziku od isključenosti (mladi, osobe sa niskom razinom vještina, osobe sa invaliditetom, Romi)

Izlazni rezultat. 3.1.5

Sistem praćenja učinka JSZ osnažen je i na nivou Federacije i na nivou kantona i pruža pouzdane informacije o konceptu usluga i programa, targetiranju i realizaciji.

Izlazni rezultat. 3.1.6

Evaluacija uticaja sprovodi se redovno i ocjenjuje se uticaj ishoda usluga i programa, te služi kao osnov za odlučivanje.

Izlazni rezultat. 3.1.7

Formula za finansiranje JSZ na federalnom i kantonalnom nivou je preispitana i osigurava minimalan stepen realizacije usluga i programa u cijeloj Federaciji.

Ishod 3.2. Strategije aktivacije uvedene su u rad JSZ sa ciljem svodjenja neaktivnosti i klopke neaktivnosti na najmanju mjeru

- Broj korisnika naknade koji su targetirani uslugama JSZ i koji prelaze sa naknade na rad povećan za 10%,
- Najmanje 30% četvorogodišnjaka pohađa predškolsko obrazovanje,
- 10% žena na evidenciji nezaposlenih prima dodatak za njegu djeteta.

Polazno stanje: Federacija trenutno uspostavlja registar korisnika novčanih naknada i radi na unaprjeđenju modela targetiranja da bi se obezbijedio bolji obuhvat najsiromašnijih i najugroženijih kategorija. Novi Pravilnik postavio je temelj za uvođenje sistema uzajamne obaveze i strategije aktivacije u JSZ, ali ovi pristupi nisu u potpunosti realizirani. Koordinacija između aktivnih i pasivnih politika je mala, a nema strategije za iskorak ka ženama koje su neaktivne zbog staranja o djeci.

Federacija već provodi inicijative u okviru politike za unapređenje targetiranja i obuhvata sistema naknada. Ovi procesi bit će ubrzani u sljedećem programskom periodu radi osiguranja socijalne zaštite, s jedne strane, i smanjenja destimulacije rada, s druge. Povećani kapaciteti JSZ za realizaciju efektivnih usluga i programa nezaposlenima je *sine qua non* za uvođenje strategija aktivacije usmjerenih na podršku korisnicima naknada da ponovo uđu na tržište rada. U ovom kontekstu, buduće intervencije u okviru politike kreću se u smislu ubrzavanja reformi sistema socijalne zaštite, kao i bolje koordinacije pasivnih i aktivnih politika tržišta rada kroz uvođenje strategija aktivacije u JSZ i harmonizaciju socijalnih usluga i usluga zapošljavanja. Proširenje predškolskog obrazovanja i dostupnost grantova za brigu o djeci u sklopu portfelja usluga JSZ – u saradnji sa drugim relevantnim institucijama i općinama (lokalnim zajednicama) – podstaći će učešće žena u radnoj snazi.

Izlazni rezultat. 3.2.1

Sistem socijalne zaštite je reformiran tako se izbjegava „curenje” i greške u targetiranju, te povećava obuhvate kvalificiranih grupa i nivo naknade.

Izlazni rezultat. 3.2.2.

Sistem uzajamne obaveze koji objedinjava socijalnu zaštitu i aktivne politike tržišta rada (strategije aktivacije) uspostavljen je u JSZ kao podrška integraciji na tržište rada

Izlazni rezultat. 3.2.3.

Pružanje usluga zapošljavanja i socijalnih usluga je harmonizirana sa ciljem odgovara na potrebe osoba koje su suočene sa višestrukim nepovoljnim okolnostima, uz maksimalno povećanje međusobnog djelovanja pasivnih i aktivnih politika, prepoznavanja destimulacije za učešće na tržištu rada i smanjenja ovisnosti o pomoći.

Izlazni rezultat. 3.2.4.

Grant za brigu o djecu je uveden u sklopu portfelja usluga JSZ sa ciljem da se olakša učešće žena na tržištu rada.

d. Jačanje mehanizama upravljanja tržištem rada

Efektivnije upravljanje tržištem rada - što je predmet četvrtog i posljednjeg užeg cilja *Strategije zapošljavanja* - počiva na dva međusobno povezana ishoda: (i) Federalno ministarstvo rada i socijalne politike koordinira i prati ostvarenje ciljeva politike zapošljavanja, i (ii) reforma sistema upravljanja JSZ ubrzana je i uvedena u redovne tokove i na federalnom i na kantonalnom nivou.

Ishod 4.1. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike koordinira i prati ostvarenje ciljeva politike zapošljavanja

- Federalno ministarstvo rada i socijalne politike efektivno koordinira i prati ostvarenje *Strategije zapošljavanja*.

Polazno stanje: *Do danas, koncept i provođenje politika zapošljavanja uglavnom su bili usmjereni na aktivne politike tržišta rada zbog poteškoća da se uvede čvrst mehanizam koherentnosti i koordinacije politike sa drugim ministarstvima i agencijama na federalnom i kantonalnom nivou. Isto tako, može se unaprijediti i socijalni dijalog o izazovima u sferi zapošljavanja i tržišta rada.*

Novi okvir politike zapošljavanja utvrđen sadašnjom *Strategijom zapošljavanja* zahtijeva unapređenje koherentnosti i koordinaciju politike na federalnom i kantonalnom nivou. To će postići Federalno ministarstvo rada i socijalne politike putem redovnih sastanaka sa drugim federalnim resornim ministarstvima, kao i socijalnim partnerima radi postizanja konsenzusa o konceptu i provođenju mjera iz okvira politike. Slični koordinacioni sastanci bit će organizirani sa resornim ministarstvima i agencijama na kantonalnom nivou. Ovom procesu doprinijet će bolje poznavanje tržišta rada - što je presudno za uspostavljanje efektivnog sistema praćenja - unaprijeđena administracija rada, učinkovito korištenje finansijskih sredstava i bolji koncept, praćenje i evaluacija aktivnih politika tržišta rada.

Izlazni rezultat 4.1.1.

Federalno ministarstvo rada i socijalne politike redovno prikuplja i objedinjava podatke o provođenju *Strategije zapošljavanja* koje dijeli sa institucijama nosiocima aktivnosti i socijalnim partnerima, kao i u svrhu izvještavanja prema Vladi Federacije.

Izlazni rezultat 4.1.2.

Federalno ministarstvo rada i socijalne politike uspostavilo je mehanizam koordinacije politike sa ciljem koordinacije intervencija planiranih *Strategijom zapošljavanja* i na federalnom i na kantonalnom nivou uz učešće socijalnih partnera.

Izlazni rezultat 4.1.3.

Ciklusi praćenja i evaluacije rezultata ostvarenih *Strategijom zapošljavanja* redovno se realiziraju, a nalazi koriste za prilagođavanje realizacije

Ishod 4.2. Sistem praćenja učinka je uveden u federalni i kantonalne JSZ radi povećanja učinka i boljeg ostvarenja ciljeva strategije zapošljavanja

- Sistem upravljanja učinkom, u skladu sa praksom EU i ključnim pokazateljima učinka (KPI), uveden je i koriste ga federalne i kantonalne JSZ,
- Prioritetne mjere koje se odnose na faktore učinka koncipirani su i u primjeni,
- Godišnje planove razvoja ljudskih resursa realiziraju savjetnici JSZ.

Polazno stanje: *Federalne i kantonalne JSZ tek treba da usklade svoje upravljačke prakse sa standardima EU. Ne postoji zajednički sistem ključnih pokazatelja učinka i faktora učinka koji bi omogućili približavanja prakse pružanja usluga i upravljanja u cijeloj Federaciji. Trenutno ne postoji program obuke za rukovodioce i savjetnike JSZ.*

Sistem za upravljanje učinkom (ili upravljanje shodno rezultatima) je pristup kojim se postizu promjene u načinu rada organizacija, gdje se u središtu sistema nalazi unapređenje učinka (postizanje boljih rezultata prema godišnjim kvantitativnim ciljevima). Većina JSZ u Europi opredijelila se za neki oblik sistema za upravljanje ostvarenjem sa ciljem povećanja efikasnosti i efektivnosti pružanja usluga i mjerenja doprinosa javne službe za zapošljavanje prema općim ciljevima iz nacionalne politike zapošljavanja. Ovi sistemi upravljanja obuhvataju formuliranje ciljeva za organizacionu promjenu, utvrđivanje pokazatelja za mjerenje ostvarene promjene, utvrđivanje kvantitativnih ciljeva (očekivanog nivoa rezultata koji će se ostvarivati na godišnjoj osnovi), redovno praćenje ostvarenih rezultata, te primjenu podataka iz praćenja prilikom utvrđivanja budućih ciljeva, pokazatelja i kvantitativnih ciljeva. Ovi pristupi biće prvo uvedeni u Federalni zavod za zapošljavanje, a kasnije i u kantonalne službe za zapošljavanje, sa ciljem unapređenja učinka i povećanja kvalitete pružanja usluga. U tom cilju će Federalni zavod za zapošljavanje, u partnerstvu sa kantonima službama za zapošljavanje, razmotriti ključne pokazatelje i specifične mjere faktora učinka koji se odnose na *Održivu aktivaciju i upravljanje tranzicijom*, *Odnose sa poslodavcima*, i *Raspodjelu sredstava JSZ*, što će najviše pomoći napretku JSZ (primjer ključnih pokazatelja učinka i faktora učinka koji se koriste na nivou Europske unije vidjeti u Dodatku II). Navedeni rad bit će praćen obukom osoblja JSZ (rukovodilaca i savjetnika) u skladu sa godišnjima planom razvoja ljudskih resursa.

Izlazni rezultat 4.2.1.

Osnovni elementi sistema upravljanja učinkom (ključni pokazatelji učinka) usaglašeni su između Federalnog zavoda za zapošljavanje i kantonalnih službi za zapošljavanje, te uvedeni radi unapređenja efikasnosti i efektivnosti pružanja usluga.

Izlazni rezultat 4.2.2.

Federalni zavod za zapošljavanje i kantonalne službe za zapošljavanje usaglasili su prioritetne mjere koje će biti uvedene u vezi sa *Uslugama poslodavcima, Raspodjelom resursa i Održivom aktivacijom i upravljanjem tranzicijom*.

Izlazni rezultat 4.2.3.

Provode se godišnji planovi razvoja resursa za rukovodioce i savjetnike JSZ, a cilj je profesionalizacija pružanja usluga i programa zapošljavanja i osiguranje pružanja kvalitetnih usluga.

4. Mehanizam implementacije i koordinacije

Da bi se maksimalno povećao efekat *Strategije zapošljavanja*, neophodno je osigurati njenu integraciju i koordinaciju sa drugim državnim i federalnim strategijama, kao i usklađivanje sa budžetskim procesom. Zbog opće situacije u sferi zapošljavanja, neophodno je osigurati brz prelazak na provođenje intervencija, uzimajući u obzir redoslijed i prioritete. To zahtijeva izgradnju mehanizma za vođenje procesa implementacije. Priprema efektivnog mehanizma koordinacije zasniva se na sljedećim elementima:

- Relevantna federalna i kantonalna ministarstva i institucije bit će odgovorne za provođenje politika i mjera iz *Strategije zapošljavanja*. Bit će izrađeni detaljni programi radi lakše provedbe i promoviranja odgovornosti na kantonalnom nivou.
- Federalno ministarstvo rada i socijalne politike imaće zadatak da koordinira općom implementacijom ove Strategije na federalnom i kantonalnom nivou i da prati njen napredak. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike uvezat će se sa drugim federalnim i kantonalnim institucijama uključenim u provedbu Strategije, kao i socijalnim partnerima.

5. Praćenje i evaluacija

Praćenje *Strategije zapošljavanja 2021-2027* obuhvatit će redovno sagledavanje ulaznih elemenata, izlaznih rezultata i ishoda intervencija u sferi politike. Zasnivat će se na sistemu prikupljanja podataka i analize pokazatelja učinka. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike bit će odgovorno za sistematizaciju podataka za praćenje do kojih dođu druga resorna ministarstva i partnerske agencije na federalnom i kantonalnom nivou, koja će po potrebi, dostavljati Vladi Federacije.

Svaka uključena agencija izrađivat će godišnje planove rada kojima će *Strategija zapošljavanja* biti prevedena u operativne aktivnosti. Tu će se detaljno razraditi ulazni elementi, aktivnosti koje se realizirati i očekivani rezultati, te navesti dinamika i odgovorne osobe i/ili institucije. Matrica u Dodatku I daje opći okvir za praćenje ostvarenih rezultata.

Sistem evaluacije bit će integriran u ciklus politika / programa. Bit će provedene dvije evaluacije: (i) srednjoročna evaluacija sredinom 2023. godine, i (ii) finalna evaluacija na kraju 2027. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike bit će odgovorno za koordiniranje srednjoročne i finalne evaluacije.

U srednjoročnoj evaluaciji analizirat će se izlazni rezultati i rezultati intervencija, finansijsko upravljanje, kvaliteta praćenja i provedbe. Poređenjem sa polaznim stanjem, naglasit će se promjene u općem kontekstu i prosuditi da li su ciljevi i dalje relevantni. U ovoj evaluaciji ispitat će se da li evaluacija prioriteta politike predstavlja problem koherentnosti. Srednjoročna evaluacija počivat će na podacima iz sistema praćenja te iz općeg konteksta i njegove evolucije, a poslužiti će kao povratna informacija u svrhu upravljanja planiranjem.

Finalna evaluacija, koja će biti urađena krajem 2027. godine, sagledat će cjelokupno ostvarenje *Strategije zapošljavanja*. Analizirat će se trošenje resursa, kao i efektivnost i efikasnost intervencija i stepena u kojem su očekivani ishodi ostvareni. Primarna evaluacija i pitanja koja će se sagledavati bavit će se sljedećim stavkama:

- *Relevantnost* stepen u kom je *Strategija zapošljavanja* odgovorila na navedene potrebe i prioritete.
- *Efektivnost*: stepen u kojem su ciljevi ostvareni, da li su intervencije i sredstva dali očekivane rezultate, te da li se istim sredstvima moglo postići više.
- *Efikasnost*: da li su ciljevi ostvareni uz najniže moguće troškove.
- *Održivost*: stepen u kojem rezultati, uključujući institucionalne promjene, opstaju u vremenu.

Dodatak 1 – Operativna matrica

Cilj: Kvantitativni cilj					
ISHODI I IZLAZNI REZULTATI	POKAZATELJI	ODGOVORNA JEDINICA	FINANSIJSKI ULAZNI ELEMENTI		ROK
			Sredstva koja su izdvojena	Sredstva koja nisu izdvojena	
<i>Ishod 1.1. -</i>	■				
<i>Polazno stanje</i>					
<i>Izlazni rezultati</i>					

Dodatak 2 – Ključni pokazatelji i faktori učinka JSZ

A. Ključni pokazatelji učinka JSZ

- 1) Doprinos smanjenju nezaposlenosti svih starosnih grupa i ugroženih grupa:**
 - *Tranzicija kategorije nezaposlenih u kategoriju zaposlenih prema starosnoj grupi, spolu i kvalifikacijama, kao udio ukupnog broja nezaposlenih na evidenciji*
 - *Broj lica brisanih sa evidencije JSZ kao udio u broju nezaposlenih na evidenciji*
- 2) Doprinos smanjenju trajanja nezaposlenosti i smanjenje neaktivnosti sa ciljem rješavanja dugotrajne i strukturne nezaposlenosti i socijalne isključenosti:**
 - *Tranzicija u kategoriju zaposlenih u roku od 6 i 12 mjeseci nezaposlenosti po starosnoj grupi, spolu i kvalifikacijama kao udio u svim tranzicijama u kategoriju zaposlenih prema evidencijama JSZ*
 - *Evidentiranje prethodno neaktivnih osoba kod JSZ kao udio u ukupnom broju svih evidentiranih osoba kod JSZ prema starosnoj grupi i spolu*
- 3) Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta (između ostalog i kroz dobrovoljnu mobilnost rada):**
 - *Popunjena slobodna radna mjesta*
- 4) Zadovoljstvo korisnika uslugama JSZ**
 - *Opće zadovoljstvo tražilaca posla*
 - *Opće zadovoljstvo poslodavaca*

B. Faktori učinka

Faktori učinka JSZ grupirani su u sedam oblasti:

- A. Strateško upravljanje učinkom
- B. Koncipiranje operativnih procesa
- C. Održiva aktivacija i upravljanje tranzicijom
- D. Odnosi sa poslodavcima
- E. Koncept i pružanje usluga JSZ na osnovu dokaza
- F. Vođenje partnerskog rada i akteri
- G. Raspodjela sredstava JSZ

Strateško upravljanje učinkom	
Upravljanje učinkom putem utvrđivanja kvantitativnih ciljeva	Poslovi JSZ obavljaju se prema PMS gdje su godišnji kvantitativni ciljevi koncipirani na sljedeći način: (i) počivaju na čvrstoj analizi tržišta rada, (ii) uključuju lokalne službenike, (iii) malobrojni su, dobro postavljeni i saopćeni širem auditorijumu.
Prevođenje kvantitativnih ciljeva u (ključne) pokazatelje učinka	U efektivnom PMS, kvantitativni ciljevi prevode se u SMART pokazatelje učinka i na centralnom i na lokalnom nivou. Tu spadaju mjere efikasnost (ulazni elementi - izlazni elementi) i održivost (npr. učesnici ALMP zaposleni nakon 6, 12 i 18 mjeseci)
Praćenje mjera učinka	Rezultati praćenja se dostavljaju blagovremeno (kvartalno i godišnje) putem različitih kanala
Korištenje rezultata upravljanja učinkom	Postojanje sistema finansijskih / nefinansijskih podsticaja na osnovu rezultata učinka (i nema negativne podsticaje). Za mjerenje učinka jedinica koristi se poređenje sa reperom (gdje je cilj unaprijediti, a ne kazniti).
Koncipiranje operativnih procesa	
Definicija procesa i standardizacija	Procesi su jasno definirani, standardizirani i razlikuju (i) upravljačke procese, (ii) osnovne operativne procese, i (iii) pomoćne procese. Područne jedinice su sposobne da se prilagode ovisno od okolnosti. Standardizirani procesi vizuelno su prikazani na dijagramima toka, i dokumentirani u operativnim smjernicama koje su dostupne svim zaposlenima.
Realizacija prateće strukture	JSZ ima pomoćnu strukturu koja informira proces provedbe (uključujući prikupljanje i čuvanje kvalitetnih podataka o korisnicima koji su dostupni osoblju). Koncept IKT infrastrukture prati strategiju pružanja usluga.
Upravljanje kvalitetom	Sistem upravljanja kvalitetom koristi se za kontinuirano unapređenje i učenje.
Upravljanje kanalima i objedinjene usluge	JSZ kombinira različite kanale pružanja usluga kako bi se korisnicima pružile najadekvatnije usluge u skladu sa njihovim potrebama i kontekstom. To zahtijeva: (i) dobru tehnologiju i

	rezervne sisteme, (ii) pomoć korisnicima, i (iii) redovno praćenje efektivnosti i efikasnosti pružanja usluga.
--	--

Održiva aktivacija i upravljanje tranzicijom	
Holističko profiliranje i segmentacija	JSZ koristi holističko profiliranje (kombinacija profiliranja na osnovu podatka i od strane savjetnika), uključujući procjenu vještina i upućivanje specijaliziranim službama, po potrebi. Nezaposelni se grupiraju prema stepenu potrebe. Segmentacija se koristi za distribuciju radnog opterećenja i koncipiranje i pružanje usluga.
Individualan akcioni plan i ALMP	JSZ koristi planiranje mjera (na osnovu uzajamne obaveze) sa jasnom linijom usluga u skladu sa rezultatima profiliranja. ALMP se provode na osnovu profiliranja, čvrstih dokaza o tome šta funkcioniše i za koga, uz individualno savjetovanje i usmjeravanje.
Rana intervencija i realizacija fonda Youth Guarantee	JSZ provodi pristupe rane intervencije (da bi se izbjegla nezaposlenost osoba u riziku od gubitka posla i maksimalno smanjilo trajanje nezaposlenosti novoevidentiranih). JSZ ima definirano vrijeme odgovora za novoevidentirane i jasne procedure provedbe YG.
Provođenje strategije za aktivaciju	JSZ ima jasne procese eksternalizacije usluga sa područnim jedinicama koje imaju određenu fleksibilnost u donošenju odluka, tj. utvrđivanju načina pružanja određenih usluga
Odnosi sa poslodavcima	
Strategija za rad sa poslodavcima i upravljanje	JSZ ima jasnu strategiju za poslodavce koja obuhvata (i) osnovne aktivnosti (upražnjena radna mjesta i ALMP) i (ii) specijalizirane usluge, a i jednim i drugima se upravlja preko kvantitativnih ciljeva učinka.
Specijalizirana jedinica za usluge poslodavcima	JSZ ima zasebnu jedinicu odgovornu za objedinjavanje svih kontakata sa poslodavcima. Jedinica za usluge poslodavcima poštuje načelo „jedno lice prema klijentu” i služi kao šalter za sva pitanja poslodavaca. Osoblje dobro poznaje lokalno tržište rada i potrebe

	preduzeća.
Sparivanje slobodnih radnih mjesta i tražilaca posla	JSZ ima funkcionalan interfejs između jedinca za poslodavce i tražioce posla. Sparivanje je dvoetafni proces koji obuhvata: (i) automatsko sparivanje u IKT, i (ii) dodatnu selekciju od strane savjetnika za zapošljavanje.

Koncept i pružanje usluga JSZ na osnovu dokaza	
Evaluacija ex ante i ex post	JSZ koristi evaluaciju <i>ex ante</i> (kombinacija pokazatelja učinka i rezultata evaluacije <i>ex post</i>) da izmjeri moguće efekte nove linije usluga. Evaluacija <i>ex post</i> objedinjava evaluaciju učinka i analizu uticaja sa ciljem utvrđivanja načina na koji provedba utiče na uzročne efekte.
Pilot projekti	JSZ koristi pilot projekte kada se evaluacijom <i>ex ante</i> ne može doći do dovoljnih dokaza. Projektima se stiče iskustvo / uvid u efekte predloženih usluga uz svođenje na minimum eventualnih negativnih propratnih efekata (ograničen predmet i kvantitativni cilj)
Informiranje o rezultatima evaluacije	Rezultati evaluacije dostavljaju se svima u transparentnom i jasnom formatu. Osoblje koje pruža usluge korisnicima opremljeno je smjernicama (instrumentima za maksimalno povećanje rezultata evaluacije u svakodnevnom radu.
Upravljanje promjenama i inovacije	Dokazi se koriste za upravljanje promjenom i uvođenje inovacija. Promjene podliježu aktivnom upravljanju uz učešće svih jedinica (tematski dijalog, uzajamne razmjene)

Vođenje partnerskog rada i akteri	
Identifikacija i strukturiranje relevantnih aktera	JSZ strukturira aktere u funkcionalne grupe prema vrsti i ulozi (upravni odbor, pružalac usluga, socijalni partner). Sve jedinice i osoblje upoznati su sa funkcijama partnera.
Ostvarivanje saradnje	JSZ gradi partnerstva za ostvarenje ciljeva i kvantifikovanih ciljeva organizacije.
Rad sa većim brojem partnerstava	JSZ radi sa partnerstvima kroz (i) njihovo uključivanje u strateško upravljanje i proces pružanja usluga, (ii) izradu sporazuma o odgovornostima svakog partnera, (iii) sistematično praćenje provedbe i rezultata, i (iv) razmjenu rezultata. Ovo se odnosi na nadzorni organ, socijalne partnere, organizacije uključene u realizaciju YG i pružaoce usluga. Za pružaoce usluga postoje precizni kriterijumi selekcija koji se primjenjuju u procesu nabavke. U slučaju ugovora o pružanju usluga, postoje i sistematično se prate transparentni standardi kvaliteta.

Raspodjela sredstava JSZ	
Upravljanje ljudskim resursima	JSZ ima jasnu strategiju upravljanja ljudskim resursima koja obuhvata: (i) definiciju i opis kvalifikacija i profila za sve funkcije, (ii) analizu kapaciteta ljudskih resursa i prognoze budućih zahtjeva, (iii) fleksibilne metode angažovanja sa lokalnim jedinicama koje učestvuju u odlukama o angažovanju, (iv) plan početne obuke novih zaposlenih, koji obuhvata mentorski i instruktivni rad, i (v) plan obuke i razvoja karijere koji se bazira na kompetencijama. Sistematično praćenje i ankete o zadovoljstvu zaposlenih.

Raspodjela i korištenje budžeta	JSZ raspodjeljuje budžet u proceduri orijentisanoj ka kvantitativnim ciljevima (distribucija se bazira na situaciji na lokalnom tržištu rada i ciljevima koje treba ostvariti). Lokalne jedinice imaju fleksibilnost da raspodjeljuju budžete na personal / opremu i ALMP i (barem djelomice) iz jedne fiskalne godine u drugu. Lokalne jedinice imaju punu odgovornost, a sistem upravljanja učinkom blagovremeno daje informacije o ostvarenju kvantitativnih ciljeva.
--	---