



Rad i zapošljavanje u BiH

Preporuke civilnog društva za brži put prema EU



Sadržaj

Uvod	3
1. Razvoj institucionalne strukture za rad i zapošljavanje na državnom nivou.	4
1.1. Postojeće stanje.	4
1.2. Željeno stanje	4
1.3. Put koji BiH mora preći na putu prema EU	6
1.4. Koristi za bh građane BiH od puta ka EU integracijama	6
2. Racionalizacija i konsolidovanje službe zapošljavanja u Federaciji BiH.	7
2.1. Postojeće stanje.	7
2.2. Željeno stanje	7
2.3. Aktivnosti koje je potrebno provesti.	8
2.4. Koristi za građane	8
3. Harmonizacija zakonskih odredbi u oblasti rada i zapošljavanja između entiteta	9
3.1. Postojeće stanje.	9
3.2. Opis željene situacije	9
3.3. Aktivnosti koje je potrebno provesti kako bi BiH pristupila EU, a kada je u pitanju sektor rada i zapošljavanja	12
4. Harmonizacija stopa doprinosa	13
4.1. Trenutna situacija U BiH	13
4.2. Željena situacija na putu ka EU	13
4.3. Aktivnosti koje je potrebno preduzeti na putu ka EU	14
4.4. Korist za građane BiH na putu ka EU	14
5. Ukidanje administracije zdravstvenog osiguranja preko službi za zapošljavanje	14
5.1. Postojeće stanje.	14
5.2. Željeno stanje	15
5.3. Aktivnosti koje je potrebno provesti.	15
5.4. Koristi za građane BiH	16
6. Reforma politike zapošljavanja kroz razdvajanje aktivnih i pasivnih tražilaca zaposlenja	16
6.1. Postojeće stanje.	16
6.2. Željeno stanje	17
6.3. Aktivnosti koje je potrebno provesti.	17
6.4. Koristi za građane BiH	17
Dodatak 1: Spisak organizacija koje su učestvovala u konsultacijama Građana za Evropu	18
Skraćenice	19

Pripremili tematski stručnjaci u okviru inicijative Građani za Evropu, na osnovu konsultacija sa organizacijama civilnog društva (Dodatak 1):

- Elma Demir, Asocijacija za demokratske inicijative, ADI Sarajevo
- Ranko Markuš, Vision, Sarajevo
- Goran Dostić, Centar za politike i upravljanje, Sarajevo
- Amil Kamenica, ACIPS, Sarajevo

Sadržaj ovog dokumenta ne odražava mišljenje institucija Evropske unije

Septembar 2011.

Uvod

Mreža organizacija civilnog društva „Građani za Evropu“ iz cijele Bosne i Hercegovine, tokom 2011. godine vodila je opsežne konsultacije sa ključnim akterima civilnog društva te predstavnicima vlasti u BiH. Cilj dijaloga bilo je usmjeren na povećanje nivoa i kvalitete javne rasprave o ključnim mjerama koje treba preduzeti kako bi BiH napredovala prema članstvu u Europskoj uniji, a posebno u oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja, energetike i okoliša, te rada i zapošljavanja.

Ova građanska inicijativa predstavljala je nastavak rada mreže nevladinih organizacija kada je 2010. godine vodila dijalog sa političkim strankama u predizbornom periodu. Aktivnosti u okviru inicijative "Građani za Evropu" odvijaju se pod pokroviteljstvom Specijalnog predstavnika Evropske unije u BiH/Šefa Delegacije Evropske unije u BiH, uz finansijsku podršku Švedske Agencije za međunarodni razvoj (SIDA), i u saradnji sa Direkcijom za evropske integracije BiH.

Tokom 2011. godine, predvođena Udruženjem „Vesta“ iz Tuzle, inicijativa "Građani za Evropu" je okupila 33 organizacije civilnog društva, kao i niz njihovih stručnjaka koji su po tematskim oblastima nastavili istraživati i analizirati preporuke objavljene u sklopu inicijative u 2010. godini. Tematski stručnjaci su javno konsultovali više desetina organizacija civilnog društva i stručnih pojedinaca u sektorima poljoprivrede i ruralnog razvoja, energije i okoliša, te rada i zapošljavanja, širom BiH, uključujući poslodavce, univerzitetske profesore, sektorska udruženja, poljoprivrednike, razvojne agencije, biroe, i druge zainteresirane strane.

Prilikom konsultacija o sektoru rada i zapošljavanja u BiH, održanih u Banja Luci u maju 2011. godine, inicijativa „Građani za Evropu“ okupila je više od 70 ključnih članova civilnog društva iz svih dijelova BiH (pogledati priloženi dokument u Dodatku 1) zainteresiranih za unapređenje sektora rada i zapošljavanja u državi. Prijedlozi i razmišljanja iznijeti tokom ovog sastanka usvojeni su i elaborirani u priloženom dokumentu prijedloga javne politike. Konsultacijama u Banja Luci prethodili su individualni razgovori sa brojnim pojedincima, organizacijama i institucijama iz cijele Bosne i Hercegovine. Tokom ovih razgovora detaljno su analizirani problemi i mogućnosti razvoja unutar sektora rada i zapošljavanja. Združene preporuke, sakupljene tokom obimnog procesa konsultacija, bile su okosnica za razgovore koji su "Građani za Evropu" u julu 2011. godine vodili sa relevantnim predstavnicima vlasti na svim nivoima u BiH, s ciljem pridobijanja njihove javne posvećenosti napretku države prema Europskoj uniji.

Svrha dokumenta "Rad i zapošljavanje u Bosni i Hercegovini - Preporuke civilnog društva u procesu pristupanja Europskoj uniji" je da predstavi zahtjeve civilnog društva prema vladinim institucijama i tijelima nadležnim za rad i zapošljavanje, te da sačini pregled pomaka koji su napravljeni u ovoj oblasti u

odnosu na zahtjeve civilnog društva predloženih tokom rada Građana za Evropu u 2010. godini. Građani za Evropu svoje preporuke usmjeravaju na, između ostalog, sljedeće prioritete:

- Razvoj institucionalne strukture za rad i zapošljavanje na državnom nivou;
- Racionalizacija i konsolidovanje službe zapošljavanja u Federaciji BiH;
- Harmonizacija zakonskih odredbi u oblasti rada i zapošljavanja između entiteta;
- Harmonizacija stope doprinosa između entiteta;
- Ukidanje administracije zdravstvenog osiguranja preko službi za zapošljavanje;
- Reforma politike zapošljavanja kroz razdvajanje aktivnih i pasivnih tražilaca zaposlenja.

Tokom diskusije na javnoj sesiji održanoj u julu 2011. predstavnici nadležnih institucija na državnom i entitetskim nivoima, te Brčko distrikta BiH načelno su podržali preporuke civilnog društva.

Odbor za rad i socijalnu zaštitu Parlamenta FBiH je Građanima za Evropu obećao da će se nastaviti fokusirati na ponuđene preporuke, te na uspostavu sistema monitoringa usvajanja i realizacije preporuka u saradnji s Parlamentom FBiH.

Premda je javna sesija sa predstavnicima vlasti na temu rada i zapošljavanja, kroz uvažavanje preporuka civilnog društva dovela do definisanja ključnih problema, nije dovela do identifikacije konkretnih rješenja pomenutih problema, kao ni vremenskih rokova za realizaciju predloženih aktivnosti. Detaljna analiza problema, kroz elaboraciju navoda relevantnih članova organizacija civilnog društva i vladinih institucija, predstavljena je u priloženom dokumentu "Rad i zapošljavanje u Bosni i Hercegovini - Preporuke civilnog društva u procesu pristupanja Europskoj uniji", u formi prijedloga za javnu politiku.

1. Razvoj institucionalne strukture za rad i zapošljavanje na državnom nivou¹

1.1. Postojeće stanje

Institucionalna infrastruktura za oblast rad i zapošljavanje u Bosni i Hercegovini (BiH) je izrazito komplikovana i iscjepkana s obzirom da postoji više nivoa nadležnosti za provedbu politika s veoma malo koordinacije na horizontalnom i vertikalnom nivou. Određeni broj funkcija i nadležnosti se preklapaju. Prema tome, planiranje i provedba javnih politika zapošljavanja u BiH nije usaglašena niti efikasna².



Sastanak sa civilnim društvom na temu „Rad i zapošljavanje”, Banja Luka, 11. maj 2011.

Istovremeno, obaveze u oblasti rada i zapošljavanja prema Evropskoj Uniji (EU) koje je BiH preuzela, nisu ispunjene. U Izveštaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, naglašava se da „problem i dalje ostaje nedostatak koordinacije između velikog broja institucija za rad i zapošljavanje sa državnog, entetskog i kantonalnog nivoa”, te da su preduzeti osnovni koraci za uspostavljanje Ekonomsko-socijalnog vijeća za cijelu državu. Međutim, nije postignut dogovor o kriterijima

za članstvo socijalnih partnera. Nepriznavanje sindikata na državnom nivou ostaje neriješeno pitanje.³

Posljedice nerazvijene i neusklađene institucionalne infrastrukture kao i neprovođenja obaveza prema EU u oblasti rada i zapošljavanja, ogledaju se, između ostalog, u sljedećem: institucije djeluju reaktivno a ne proaktivno; zakoni se ne provode u praksi; ne postoji jedinstveno tržište rada; standardi se ne poštuju a često niti postavljaju; ne vode se evidencije niti se objedinjuju, dok se planiranje politika ne razvija na osnovu činjeničnog stanja i potreba. Sve navedeno može se povezati sa trenutnim stanjem na tržištu rada, odnosno visokom stopom nezaposlenosti i razvijenom neformalnom ekonomijom, te posebice rada „na crno”.⁴

1.2. Željeno stanje

Kada je u pitanju institucionalna struktura za rad i zapošljavanje na državnom nivou, željeno stanje može se definisati u okviru obaveza koje BiH ima prema EU. Navedene obaveze mogu se podijeliti u dvije grupe: 1) kratkoročne koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Sporazuma o evropskom partnerstvu, i 2) dugoročne obaveze koje su definisane Evropskom strategijom zapošljavanja, čiji je cilj koordinacija politika zapošljavanja u svim zemljama članicama, a prema kojoj sve zemlje kandidati moraju prilagoditi svoje institucije i politike kako bi mogle ispuniti dio Ugovora o pristupanju koji se odnosi na zapošljavanje.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao i Sporazum o partnerstvu između BiH i zemalja članica EU koji je sastavni dio SAP-a, definišu obaveze i prioritete koje BiH treba da ispuni kako bi se pripremila za članstvo u EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sadrži veći broj mjera koje BiH mora da realizuje u okviru sljedećih oblasti:

- Promoviranje slobode kretanja roba,
- Stvaranje efikasnih institucija,
- Razvoj tržišne ekonomije,
- Smanjenje kriminala i korupcije,
- Promoviranje reforme visokog obrazovanja,
- Razvoj demokratije, ljudskih prava i nezavisnih medija, i
- Unapređenje transportne infrastrukture u regiji.

Navedena područja i mjere koje se definisane unutar oba Sporazuma, direktno ili indirektno utiču na oblast rada i zapošljavanja, a odnose se na uspostavljanje zakonskih, institucionalnih, kadrovskih i finansijskih kapaciteta u BiH za

¹Pripremljeno na osnovu pregleda relevantne literature, zakonske regulative, EU strateških dokumenata i konsultacija sa relevantnim predstavnicima civilnog društva u oblasti rada i zapošljavanja: Bejto Kačar, predsjednik Samostalnog sindikata saobraćaja i veza BiH; Ismet Bajramović, predsjednik Saveza samostalnih sindikata BiH; Josip Milić, predsjednik Unije neovisnih sindikata; Mersiha Beširović, predsjednica Sindikata radnika trgovine i uslužnih djelatnosti BiH; Mladen Pandurević, direktor Udruženja poslodavaca FBiH; Ranko Milić, predsjednik Unije udruženja poslodavaca RS; Remzo Bakšić, predsjednik Asocijacije poslodavaca BiH; Adnan Bukva, predsjednik Udruženja poslodavaca BPK; Svetlana Cenić, ekonomski analitičar iz Banja Luke; Zoran Gojković, predsjednik

Samostalnog sindikata srednjih škola RS; Amer Toskić, predsjednik Sindikata grafičkih, izdavačkih i medijskih radnika u BiH; Vesna Vukmirović, direktorica UG 'Inicijativa i civilna akcija (ICVA), te na osnovu konsultativnih sesija sa predstavnicima civilnog društva održane u Banja Luci 11.05.2011. i predstavnicima vlasti i međunarodne zajednice u Sarajevu 04.07.2011.

²Vidi: Rosas, Gianni i ostali. „Pregled politika zapošljavanja: Bosna i Hercegovina.” Međunarodni ured za rad/Vijeće Evrope. 2009. ; Evropska komisija. „Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu.” 2010.; „Strategija zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010 – 2014.” Vijeće ministara BiH. 2010; Agencija za lokalne razvojne inicijative (ALDI). „Ko krši naša

modernizaciju, razvoj i jačanje privatnog sektora; stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH, koji će podržati slobodu kretanja roba, kapitala, usluga i lica; unapređenje transportne infrastrukture; pravno-materijalnu zaštitu radnika i nezaposlenih; reformu socijalne politike; evidentiranje i statističko praćenje svih ekonomskih trendova; razvoj politika zapošljavanja; unapređenje obrazovanja i usklađivanja ovog sistema sa potrebama tržišta rada; informatizaciju društva; kreiranje adekvatnog okvira za finansijsku pomoć EU i reformu javne uprave.

Europska strategija zapošljavanja je strateški dokument EU koji koordinira EU politike u oblasti zapošljavanja u cilju kreiranja više, ali i kvalitetnijih, radnih mjesta. Tri osnovna cilja koja je postavila Europska strategija zapošljavanja, a koji su planirani da se ispune do 2020. godine, su: (1) da je 75% osoba starosti od 20-64 godine zaposleno, (2) da je broj osoba koje ne završe proces obrazovanja ispod 10%, i da najmanje 40% osoba starosti 30-34 godine ima visoku stručnu spremu, i (3) da se smanji broj osoba u siromaštvu i socijalnoj isključenosti za najmanje 20 miliona. Kada su u pitanju zemlje kandidati, one imaju obavezu da postepeno prilagođavaju svoje institucije i politike prema navedenoj Strategiji, kako bi se omogućila puna implementacija dijela Ugovora koji se odnosi na zapošljavanje od samog prijema u EU. Ciljeve koje postavlja Europska strategija zapošljavanja su puna zaposlenost, odnosno smanjenje nezaposlenosti i neaktivnosti; unapređenje kvalitete i produktivnosti na radu; i jačanje socijalne i teritorijalne kohezije kako određene ugrožene društvene grupe (mladi, žene, manjine, itd.) ne bi bile isključene sa tržišta rada, te kako bi se smanjili regionalni dispariteti u stepenu nezaposlenosti i produktivnosti.

Prema tome, kada je u pitanju ispunjavanje obaveza BiH prema EU u oblasti rada i zapošljavanja, željeno stanje je realizacija velikog broja mjera u nekoliko sektora: rad i zapošljavanje, obrazovanje i nauka, privreda i finansije, poljoprivreda i ruralni razvoj i socijalna politika. Istovremeno, EU strateški dokumenti zahtijevaju razvoj i uspostavljanje institucionalne strukture na svim nivoima vlasti koja će odgovoriti na date obaveze. Posebice je važno postojanje institucija na državnom nivou čija je uloga da osiguraju jedinstven pristup politikama u oblasti rada i zapošljavanja na cijelom teritoriju BiH kroz strateško planiranje i praćenje implementacije politika i zakona, te da djeluju kao centralni kontakt BiH u datoj oblasti prema EU. Na osnovu ovog zahtjeva formirane su (ili su u procesu formiranja) sljedeća državna tijela: Agencija za rad i zapošljavanje BiH, Institut za standardizaciju BiH, Agencija za nadzor nad tržištem BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Fiskalno vijeće BiH, Institut za intelektualno vlasništvo BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH, Agencija za razvoj visokog

obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH, Ured za veterinarstvo BiH, Uprava za zaštitu zdravlja bilja BiH, Agencija za statistiku BiH i druge. Sve ove institucije imaju zadatak da odgovore na određene EU obaveze, čije se djelovanje, direktno ili indirektno, odnosi i na problematiku rada i zapošljavanja, te time utiče i na samo tržište rada u BiH.

Pored navedenih institucija, kada je u pitanju oblast rada i zapošljavanja na državnom nivou, bitno je naglasiti da pri Ministarstvu civilnih poslova BiH postoji Sektor za rad, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i penzije koji ima određene nadležnosti za koordinaciju, strateško planiranje i harmoniziran pristup javnim politikama u oblasti rada i zapošljavanja na teritoriju cijele BiH.

Međutim, zahtjevi koje EU ima prema BiH u pogledu osnivanja institucija na državnom nivou, a koji se odnose na oblast rada i zapošljavanja, nisu ispunjeni datom listom. Naime, pomenuti strateški dokumenti partnerstva sa EU propisuju uspostavljanje još nekoliko institucija: Ekonomsko-socijalnog vijeća na nivou BiH, Agencije za mala i srednja preduzeća, Agencije za informacijsko društvo BiH i Savjetodavnog vijeća za poljoprivredu BiH. Sve ove institucije trebale bi imati ulogu koja će im omogućiti da direktno ili indirektno utiču na stanje tržišta rada u BiH.



Pored navedenog, važno je naglasiti da EU propisuje i mjeru „Razviti vertikalne kapacitete institucionalnih struktura Vijeće Ministara/Vlada u ključnim sektorima politike na zakonodavnom i tehničkom nivou,“ te u tom pogledu zahtjeva jačanje vertikalne komunikacije i poboljšanje koordinacije politika između entitetskih vlada i državnih institucija u oblasti rada i zapošljavanja.

prava? Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u poštivanju i razvoju ekonomskih i socijalnih prava u 2007. godini u okviru procesa EU integracija sa preporukama.“ Gorazde, 2008.; Inicijativa i civilna akcija (ICVA) „ Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH.“ Inicijativa i civilna akcija (ICVA). Sarajevo, 2009 i Branković, Nina, i Kamenica, Amil. „Analiza politika u oblasti zapošljavanja.“ ACIPS. Sarajevo, 2010.

³Evropska komisija. „Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu.“ 2010.

⁴Vidi: Rosas, Gianni i ostali. „Pregled politika zapošljavanja: Bosna i Hercegovina.“ Međunarodni ured za rad/Vijeće Evrope. 2009. ; i „Strategija zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010 – 2014.“

1.3. Put koji BiH mora preći na putu prema EU

Na osnovu željenog stanja kada je u pitanju institucionalna struktura za rad i zapošljavanje na državnom nivou, a definisanog na osnovu BiH obaveza prema EU, očigledna je potreba za realizacijom sljedećih mjera:

a) **Osiguranje kadrovskih i finansijskih kapaciteta za efikasno funkcionisanje novoosnovanih državnih tijela čije djelovanje direktno ili indirektno utiče na tržište rada.** Iako je veći broj neophodnih državnih tijela osnovan, preduslovi za njihov rad nisu sasvim osigurani. Posebice je neophodno raditi na povećanju znanja i vještina javnih službenika koji već djeluju u sektoru zapošljavanja.

b) **Osnivanje dodatnih institucija na državnom nivou koje su definisane obavezama prema EU, posebice Ekonomsko-socijalnog vijeća na nivou BiH, Agencije za mala i srednja preduzeća, Agencije za informacijsko društvo BiH i Savjetodavnog vijeća za poljoprivredu BiH, te osiguranje kadrovskih i finansijskih kapaciteta za njihovo efikasno funkcionisanje.** Kada je u pitanju ova mjera, posebice je važno osnivanje Ekonomsko-socijalnog vijeća na nivou BiH, za što još uvijek ne postoji konsenzus jer socijalni partneri nisu postigli dogovor oko toga ko će biti uključen u rad navedenog tijela s obzirom da se u pitanje dovodi reprezentativnost asocijacija koje predstavljaju sindikate i poslodavce. U tom pogledu, neophodno je donijeti i adekvatna zakonska rješenja, prihvatljiva za sve strane, kada je u pitanju reprezentativnost socijalnih partnera kako bi se pomenuti problem riješio.

c) **Kreiranje mehanizma koji će omogućiti vertikalnu komunikaciju i koordinaciju između ministarstava rada i zapošljavanja na entitetskom i kantonalnim nivoima sa nadležnim institucijama na državnom nivou⁵.** Prijedlozi za uspostavljanje ovakvog mehanizma sadrže sljedeće opcije: povećanje nadležnosti postojećih institucija (Agencije za rad i zapošljavanje BiH, i/ili Ministarstva civilnih poslova BiH); osnivanje državnog ministarstva za rad i zapošljavanje; ili osnivanje Konferencije ministara rada, zapošljavanja i socijalne politike na državnom nivou. Trenutno ne postoji jedinstven konsenzus kako bi se navedena mjera mogla provesti odnosno koji prijedlog je prihvatljiv svim zainteresiranim stranama. Prijedlozi iz FBiH zalažu se za uspostavu novog državnog ministarstva ili za povećanje nadležnosti postojećih državnih

tijela pored koordinacije koju trenutno obavljaju, dok su iz RS ovakvi prijedlozi neprihvatljivi. Određenu ulogu vertikalne koordinacije mogao bi preuzeti i Koordinacioni odbor za praćenje implementacije Strategije zapošljavanja BiH čije formiranje se očekuje. Istovremeno, stručnjaci i praktičari sumnjaju da bi osnivanje bilo kakvih novih tijela moglo doprinijeti promjeni trenutne situacije jer ovakve promjene bi bile površne ukoliko se ne pristupi sistematskom rješavanju problema u oblasti rada i zapošljavanja i edukaciji službenika koji rade u javnim institucijama na ovoj problematici.

1.4. Koristi za građane BiH od puta ka EU integracijama

Osnovna korist za građane BiH kada je u pitanju provođenje mjera koje se odnose na institucionalnu strukturu za rad i zapošljavanje na državnom nivou, kao i ispunjavanje EU obaveza, jeste bolja uređenost i usklađenost javnih politika u oblasti rada i zapošljavanja na nivou cijele države i stvaranje preduslova za:

- Kreiranje jedinstvenog tržišta rada;
- Kreiranje novih radnih mjesta: povećano zapošljavanje;
- Efikasniju zaštitu pravno-materijalnih prava radnika;
- Uključivanje na tržište rada socijalno isključenih socijalnih grupa.



Sastanak sa civilnim društvom na temu „Rad i zapošljavanje”, Banja Luka, 11. maj 2011.

⁵Ova mjera je u procesu konsultacija izazvala najveće neslaganje zbog različitog shvatanja provođenja mjera. Dio stručnjaka iz oblasti zapošljavanja, uključujući i stručnjake koji rade na projektima u ovoj oblasti koje finansira EU, smatra da ovu funkciju u značajnoj mjeri može preuzeti i Ekonomsko socijalni savjet/vijeće, ili da se rješenje može potražiti i unutar postojećih institucija, kroz poboljšanje kvaliteta kadrova i dodatnu obuku postojećih kadrova, te smanjenje uticaja

politike na zapošljavanje ljudi u ovim institucijama. Postojećepolitika izgradnje novih institucija koje nemaju stvarna ovlaštenja neće doprinijeti rješavanju problema.

Prema tome, provođenjem predloženih mjera koje proizilaze iz obaveza EU, građani će imati bolje šanse ne samo da nađu zaposlenje, nego će taj posao adekvatnije odgovarati njihovom znanju, obrazovanju i potrebama, te će lakše moći zaštititi svoja prava koja proizilaze iz radnih odnosa.

2. Racionalizacija i konsolidovanje službe zapošljavanja u Federaciji BiH

2.1. Postojeće stanje

Javni sistem službi za zapošljavanje u FBiH je visoko decentralizovan⁶ - osim entitetskog zavoda za zapošljavanje - Federalnog Zavoda za zapošljavanje, postoji i 10 kantonalnih/županijskih službi za zapošljavanje. Prema Ustavu BiH, oblast rada i zapošljavanja spada u entitetske nadležnosti, pa se propisi i politike u ovoj oblasti donose na entitetskom nivou. U konkretnom slučaju, cjelokupna legislativa, kao i Strategija zapošljavanja FBiH je definisana na nivou FBiH. Međutim, provođenje politika na terenu spada u nadležnosti kantonalnih/županijskih službi.

Iako se na entitetskom nivou definišu mjere, provođenje ovih mjera na terenu je uslovljeno pojedinačnim situacijama kantonalnih/županijskih službi. Kao rezultat takve situacije, prava koja ostvaruju korisnici i nivo usluge koji se pruža na teritoriju FBiH se značajno razlikuje. Provođenje aktivnih i pasivnih mjera se usklađuje sa raspoloživim budžetima, pa tako kantoni/županije sa većim fiskalnim prihodima ulažu veća sredstva u provođenje mjera.

Dodatni problem je da je služba zapošljavanja u FBiH opterećena nepotrebним troškovima administracije. Za entitetski zavod, te za svaki od 10 kantonalnih službi postoji nezavisan sistem upravljanja, što znači da poreski obveznici finansiraju 11 upravnih odbora, 11 uprava i 11 administrativnih aparata.

Poređenja radi, Federalni Zavod za Penziono/Mirovinsko

osiguranje (PIO/MIO) je takođe decentralizovan, te ima 10 kantonalnih/županijskih službi, ali te službe ne djeluju kao zasebne organizacione jedinice. Službe Zavoda za PIO/MIO imaju funkcije direktora i zamjenika direktora, ali je administracija centralizovana, postoji jedinstvena baza podataka korisnika, i prava koja ostvaruju korisnici su ujednačena na cijelom teritoriju zavoda. Kao rezultat takvog uređenja, Zavod za PIO/MIO troši 2,4% sredstava od doprinosa na administraciju, u poređenju sa 21% koje troše službe zapošljavanja u FBiH⁷.

Problem javnog sistema za zapošljavanje je dodatno pogoršan nepostojanjem jedinstvene baze korisnika (nezaposlenih osoba i poslodavaca), čime se otvara mogućnost zloupotreba (višestrukih korisnika poticaja za zapošljavanje i pasivnih mjera zapošljavanja, prijavljivanja mjesta boravka u kantonima/županijama u kojima su ostvarena prava veća i sl). Postoji i nedostatak koordinacije između kantonalnih/županijskih službi, te se mogućnost zajedničkih centara za prekvalifikaciju, razmjene podataka i osoblja između kantonalnih/županijskih službi koristi rijetko ili nikada.

2.2. Željeno stanje

Kako je objašnjeno iznad, postojeći organizacioni model otežava provođenje politika, stvara poremećaje na tržištu rada, onemogućava mobilnost radne snage i stvara nepotrebne visoke troškove administracije. Rješenje problema je konsolidacija kantonalnih/županijskih službi za zapošljavanje⁸, racionalizacija nepotrebne administracije koje je posljedica trenutne organizacije, te povećanje broja savjetnika za zapošljavanje i stepena provođenja aktivnih i pasivnih mjera kroz ostvarene uštede.

Racionalizacija i konsolidacija pri tome ne znače ukidanje regionalnih jedinica, već smanjivanje nepotrebne administracije i veću koordinaciju u provođenju politika, na način kako je to riješeno u Zavodu za PIO/MIO FBiH.

Federalni Zavod za zapošljavanje i kantonalne/županijske službe za zapošljavanje je potrebno konsolidovati na nivou FBiH. Pri tome ne bi došlo do ukidanja kantonalnih/županijskih službi, već bi se samo ukinuli upravni odbori i konsolidovao administrativni aparat. Konkretno provođenje ove preporuke znači da ne bi postojalo 11 upravnih odbora zavoda, već jedan, te da bi sistem obračuna plate zaposlenih, prikupljanja doprinosa za nezaposlenost, finansijskih transakcija i finansijskog poslovanja zavoda bio centralizovan, dok bi

⁶Struktura sistema za rad i zapošljavanje na državnom i nižim nivoima vlasti je objašnjena u poglavlju 1. Ovo poglavlje analizira sistem u Federaciji BiH i kantonima/županijama, na koji se preporuča racionalizacije i odnosi.

⁷Naravno, 10 puta veće učešće administrativnih troškova se dijelom može objasniti i većom stopom doprinosa za PIO/MIO (24%), u poređenju sa stopom doprinosa za nezaposlenost (1.5%), ali je proporcionalno učešće administracije u ukupnim troškovima zavoda za zapošljavanje nesrazmjerno prikupljenim sredstvima.

⁸Preporuka je u skladu sa preporukama Funkcionalnog pregleda sektora zapošljavanja, EU CARDS, 2005 i preporukama Strategije zapošljavanja FBiH, Vlada FBiH, 2008.

kantonalne/županijske službe zadržale funkcije direktora i zamjenika direktora, kao i teritorijalnu organizaciju.

Provođenje ove mjere bi riješilo brojne probleme (navedene iznad), ali će vjerovatno izazvati velike političke otpore. Primarni otpor i argumentacija protiv provođenja ove mjere će se odnositi na aktuelni politički trenutak u FBiH, i ova mjera će vjerovatno biti protumačena kao „centralizacija“ i oduzimanje prava na lokalnu samoupravu. Kao kontra-argumentacija može poslužiti analiza navedenih problema i uštede koje će se ostvariti ovom mjerom. Drugi dio otpora ovoj mjeri može doći od ujedinjenih političkih stranaka, bez obzira na političku platformu, jer ugrožava temelje političkog djelovanja u BiH – političke pozicije u upravnim i nadzornim odborima, upravi, savjetničkim pozicijama i komisijama. Provođenje ove mjere bi ukinulo 10 upravnih i nadzornih odbora, te veliki broj „komisija za provođenje mjera“⁹ u koji se imenuju vanjska lica. Kao takva mjera, ukinula bi i naknade za 70-100 članova upravnih i nadzornih odbora, te veliki broj članova komisija.

Provođenje ove predložene mjere nema direktnih implikacija na ispunjavanje uslova iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU, ali stvara bitne preduslove za provođenje odredbi Direktive EU o zapošljavanju (EU Employment Directive, 2000), koja nalaže zemljama članicama promovisanje zapošljavanja, socijalnog dijaloga i zapošljavanja marginalizovanih društvenih grupa. Konsolidacija zavoda stvara pretpostavke za efikasnije funkcionisanje i provođenje ovih odredbi.

2.3. Aktivnosti koje je potrebno provesti

Primarni preduslov za provođenje ove preporuke je politički konsenzus. Nakon ostvarivanja političkog konsenzusa, tehničke mjere uključuju izmjenu zakonskog okvira i organizacione promjene zavoda.

Civilno društvo predlaže izmjenu sljedećih zakonskih propisa:

- Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba FBiH – prilagoditi zakon novonastalim okolnostima;
- Ukinuti i staviti van snage kantonalne/županijske zakone o posredovanju u zapošljavanju;
- Ukinuti i staviti van snage postojeće pravilnike o radu i sistematizaciji kantonalnih/županijskih službi, i donijeti novu sistematizaciju i pravilnik o radu za konsolidovanu službu. Prilikom donošenja novog pravilnika, potrebno je napraviti bitne izmjene postojeće podzakonske regulative, i u novu regulativu uvesti tehnike mjerenja učinka savjetnika za zapošljavanje i način praćenja rada savjetnika – uvođenje formalnih zahtjeva (kao što su visoka stručna sprema, koja samo po sebi neće dati rezultate, bez obuke za konkretne savjetodavne aktivnosti i posao savjetnika za

zapošljavanje);

- Izvršiti izmjenu ostalih vezanih zakonskih propisa.

Osim navedenih mjera, potrebno je konsolidovati postojeće baze u jedinstvenu bazu podataka nezaposlenih osoba u FBiH. Nakon provođenja mjera, potrebno je napraviti analizu ostvarenih ušteda, i ostvarene uštede usmjeriti u provođenje aktivnih mjera zapošljavanja.



Sastanak civilnog društva i predstavnika vlasti na temu „Rad i zapošljavanje“, Sarajevo, 4. juli 2011.

2.4. Koristi za građane

Osnovna korist za građane BiH koji žive u entitetu FBiH, kada je u pitanju konsolidacija službi za zapošljavanje u FBiH, je:

- Kreiranje jedinstvenog tržišta rada unutar FBiH i olakšavanje kreiranja jedinstvenog tržišta rada unutar BiH, što omogućava veću mobilnost radne snage i povećava konkurentnost BiH;
- Uštede u nepotrebnim administrativnim troškovima, što će omogućiti efikasnije i efektivnije provođenje politika zapošljavanja;
- Na ovaj način će se doprinijeti i transparentnijem upravljanju javnim sredstvima i poticajima za zapošljavanje – javnost će moći dobiti podatke o korisnicima sredstava i mjera na jednom mjestu;
- Konsolidacijom službe zapošljavanja se otvara mogućnost objedinjavanja resursa za prekvalifikacije i stručno obrazovanje odraslih, te druge slične aktivne mjere. Posebnu pažnju prilikom provođenja ovih mjera treba posvetiti mladim ljudima sa SSS i nižim kvalifikacijama, te drugim ugroženim kategorijama;
- Eliminisanje poremećaja na tržištu rada, smanjenje opterećenja finansijski stabilnijih zavoda i omogućavanje ujednačenog razvoja unutar BiH.

⁹U svim kantonalnim/županijskim zavodima se za provođenje mjera imenuju posebne komisije, koje uključuju vanjska lica. Te komisije odlučuju o usmjeravanju sredstava poticaja za

zapošljavanje i sličnim pitanjima.

3. Harmonizacija zakonskih odredbi u oblasti rada i zapošljavanja između entiteta

3.1. Postojeće stanje

Razlike u postojećem regulatornom pravnom okviru u oblasti rada i zapošljavanja onemogućavaju konsolidaciju i efikasno funkcionisanje jedinstvenog tržišta rada, koje je neophodno kako bi se povećala stopa zaposlenosti u BiH. Regulatorni okvir je bitan element koji određuje nivo fleksibilnosti tržišta rada kroz regulisanje individualnih radnih odnosa, regulisanje kolektivnog zastupanja i podsticanja novih zapošljavanja.

Problem se u praksi može posmatrati iz dva ugla – ugla poslodavaca i ugla (ne)zaposlenih. Poslodavci, domaći i strani investitori, komplikovanim pravnim okvirom nisu ohrabreni za dodatna ulaganja, a sama investiciona klima je u ovakvim uslovima nepovoljna i nesigurna, što dovodi do manjih ulaganja i otvaranja radnih mjesta. Sa druge strane zaposleni ne uživaju ista prava na cijeloj teritoriji države, a u nekim slučajevima ih preseljenje iz jednog kraja države u drugi, potpuno diskvalifikuje od mogućnosti ostvarivanja prava.

Ako se govori o primarnim normativnim tekstovima (zakoni u radu i kolektivni ugovori) u RS, FBiH i Brčko Distriktu, zakoni su slični i počivaju na sličnim principima i standardima. Nezaobilazna je i činjenica da postoji prostor da se zakoni unaprijede u skladu sa evropskim normama.

Ni preostali zakonodavni i regulatorni okvir koji definiše oblast rada i zapošljavanja nije harmonizovan. Zaposleni su nejednako tretirani zavisno od toga gdje su prijavljeni da žive i u kojem dijelu BiH je kompanija registrovana. U praksi, za isti posao, u istoj kompaniji dvije osobe koje žive na dva različita mjesta u BiH (u dva entiteta ili čak u istom entitetu, a različitim kantonima) i čije su bruto plate jednake, imaju različite neto plate zbog različite poreske politike, imaju različite naknade za prevoz, godišnje odmore ili imaju različite uslove za vrijeme porodiljskog odsustva. Neharmonizovani propisi na različitim nivoima (Republika Srpska, Federacija BiH, Distrikt Brčko, kantoni) utiču veoma negativno na mobilnost radne snage, čije je podsticanje pri visokim stopama nezaposlenosti jedna od bitnih politika vlada. U BiH zakonodavstvu nisu harmonizovani računovodstveni principi, ali ni naknade za gotovo sva prava zaposlenima iz radnog odnosa (uz ranije pomenute plate),

odnosno:

- Naknada za godišnje odmore,
- Naknada za prevoz,
- Naknada za vrijeme bolovanja,
- Naknada za porodiljsko odsustvo,
- Povrat sredstava poslodavca za bolovanje i trudničko odsustvo,
- Otpremnine za otpuštene i penzionisane.

Kao rezultat različito regulisanih naknada, metoda računanja, te praksi primjene, kompanije su suočene sa praktičnim problemima u procesu svoga funkcionisanja, a dovode se u poziciju da istražuju načine i mjesta gdje će primjenjivati povoljnije zakonske odredbe unutar iste države. Ta pitanja su prepoznata kao problematična i u „BiH izvještaju o napretku za 2010.godinu“. Interesantno je da je civilno društvo gotovo nezainteresovano za pitanja koja proizilaze iz zakona o radu, dok je zainteresovanost za pitanja zaštite prava (ne)zaposlenih koja proizilaze iz drugih zakona mnogo veća.

Nadležnosti za politike zapošljavanja se nalaze na više nivoa vlasti u BiH. Takva situacija zahtijeva horizontalnu i vertikalnu koordinaciju. Trenutno je i jedna i druga koordinacija nedovoljna. To se odnosi i na područje informisanja i istraživanja tržišta rada, praćenja, kreiranja i implementacije politika zapošljavanja.

Civilno društvo je posebno zainteresovano za zapošljavanje teško zapošljivih grupa (npr. Romi ili žene) kroz aktivne mjere zapošljavanja, posredovanje u zapošljavanju, programe obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije i programe kreiranja radnih mjesta (subvencionisanje zapošljavanja, javne radove i pomoć u samozapošljavanju). Ipak, naglašava se da iako neke od ovih politika postoje, one se sprovode stihijski i selektivno, sa veoma ograničenim sredstvima i slabim metodama evaluacije.

U ovoj analizi definisano je 12 ključnih nekonzistentnosti regulatornog okvira u oblasti rada i zapošljavanja. Sva ova pitanja uzrokuju neatraktivnu poslovnu klimu, stvaraju imidž nesigurnog prostora za ulaganja, koja dugoročno ne podstiče otvaranje novih radnih mjesta. Sa druge strane, velike stope dugoročne nezaposlenosti utiču na sve veći broj obeshrabrenih nezaposlenih ljudi, što je posebno pogubno za svako društvo.

3.2. Opis željene situacije

I pored disperzije nadležnosti, pravni okvir treba da podstiče investicije i omogućava rast nivoa zaposlenosti, a zavodi za zapošljavanje treba da imaju aktivnu ulogu u tom procesu. Upravljanje radnim odnosima treba biti u potpunosti transparentno, posebno iz ugla procedura odabira i zapošljavanja. Mobilnost radne snage, posebno međuentitetska, treba biti omogućena i podstaknuta. Aktivne

mjere treba da efikasno ciljaju posebno ugrožene grupe stanovništva.

Prava radnika moraju biti zagarantovana zakonima i ugovorima, a trebala bi biti ista širom države. Posebna pažnja treba da se pridaje jednakosti muškaraca i žena na tržištu rada.

U definisanju i harmonizaciji politika zapošljavanja treba koristiti sisteme koje koristi EU, odnosno pravne instrumente – smjernice – za politike zapošljavanja i ekonomske politike. Smjernice se razvijaju svake godine, ali u principu strateški ciljevi ostaju nepromijenjeni u osmogodišnjim periodima finansijskih perspektiva, odnosno planiranja budžeta.

U kontaktima sa civilnim društvom, sindikatima i poslodavcima došlo se do seta osnovnih konkretnih preporuka, odnosno koraka, koje bi trebalo uraditi kako bi se zakoni harmonizovali, prava radnika ostvarila, a zapošljavanje i ekonomski rast podstakli.



STRATEŠKA SMJERNICA 1: Pravni i fiskalni okvir vezan za neprofitne organizacije mora biti adekvatno razvijan, kako bi se stvarala stimulatívna atmosfera za razvoj civilnog društva i socijalnog preduzetništva, što će uticati i na otvaranje značajnog broja radnih mjesta.

OBRAZLOŽENJE: Nivo osnove za samoodrživi razvoj nevladinog sektora u BiH je jako mali. Vladin sektor treba omogućiti uslove za dugoročni razvoj civilnog društva, posebno putem spremnosti omogućavanja poreskih olakšica. Na taj način bi se stimulisalo stvaranje osnovnih pretpostavki za brzi oporavak nakon odlaska velikog broja donatora iz zemlje. Pored toga se treba zakonodavnim okvirom stimulisati socijalno preduzetništvo. Socijalna preduzeća na nivou Evropske unije čine skoro 10% ukupnog broja preduzeća i upošljavaju 6% ukupnog broja zaposlenih u EU. Socijalno preduzetništvo predstavlja šansu za zapošljavanje velikog broja ljudi, koji inače nisu konkurentni na tržištu rada, što mora biti prioritet vladinog sektora. Socijalno preduzeće treba biti definisano kao 'preduzeće koje je prvenstveno orjentisano na rješavanje socijalnih problema i koje višak vrijednosti reinvestira prvenstveno u te svrhe, bilo u svoju djelatnost, bilo u

zajednicu', dok bi socijalni preduzetnici trebali biti definisani kao pojedinci koji nude inovativna rešenja za značajne socijalne probleme u društvu.

STRATEŠKA SMJERNICA 2: Zakonska rješenja iz oblasti rada i zapošljavanja se moraju donositi u koordinaciji nadležnih tijela.

OBRAZLOŽENJE: Ključne institucije za bavljenje ovim pitanjima jesu ministarstva rada i druge nadležne institucije (ministarstva zdravlja, poreske uprave, sindikati...), uz koordinaciju Ministarstva civilnih poslova BiH, a rješavanju pitanja mogu pristupiti kroz redovne koordinacione sastanke ili kroz formiranje posebne stalne radne grupe koja bi se bavila ovim pitanjima. Čak i ako bi se trenutno usaglasili zakoni, bez redovne koordinacije, oni bi vremenom kroz amandmansku proceduru opet postali različiti i nepovoljni za razvoj privrednih aktivnosti, kao i za socijalnu inkluziju. Donošenje zakona o radu na državnom nivou ne bi donijelo željeni rezultat, jer su pitanje rada i zapošljavanja definisana i u nizu drugih zakona poput poreskih, zakona o zdravstvenom osiguranju, itd.

STRATEŠKA SMJERNICA 3: Harmonizovati plaćanje prekovremenog rada na teritoriji cijele BiH.

OBRAZLOŽENJE: Prema kolektivnim ugovorima zaposleni imaju pravo na povećanje plate za prekovremeni rad (u RS 35%, u FBiH 30%), za noćni rad (u RS 35%, u FBiH 30%), a u FBiH imaju pravo na 20% dodatka ako rade u toku vikenda. U praksi se ova plaćanja gotovo nikada ne realizuju, a ako se kompenzuju to je najčešće putem dodatnog slobodnog vremena (Član 12 Opšteg kolektivnog ugovora FBiH i član 28 Opšteg kolektivnog ugovora RS.)

STRATEŠKA SMJERNICA 4: Harmonizovati način računanja minimalne plate.

OBRAZLOŽENJE: Minimalne plate su definisane na različite načine na različitim nivoima. Najniža bruto plata u FBiH se utvrđuje kolektivnim ugovorima za područje djelatnosti, s tim da bruto satnica sa doprinosima 2,96 KM, najniža neto satnica ne može biti manja od 1,75 KM, u izuzetnim slučajevima ne može biti niža od 1,25 KM. Najnižu platu u Republici Srpskoj utvrđuju učesnici kolektivnog ugovora, na najvišem nivou, u posljednjem kvartalu tekuće godine za narednu godinu (član 8 Opšteg kolektivnog ugovora za FBiH, član 29 Opšteg kolektivnog ugovora RS)

STRATEŠKA SMJERNICA 5: Harmonizovati način najave prestanka radnog odnosa.

OBRAZLOŽENJE: Prestanak radnog odnosa u slučaju povrede radne dužnosti moraju se najaviti u različitim najkraćim rokovima (u RS 30 dana, u FBiH 15). Najava prestanka radnog odnosa u slučaju prekida ugovora od strane poslodavca u RS ne može biti kraći od 15 dana, u FBiH 7 dana. Najava prestanka radnog odnosa od nezaposlenog u RS ne može biti kraće od 30 dana, u FBiH 14 dana (Član 135 Zakona o radu RS i član 95. Zakona o radu FBiH)

STRATEŠKA SMJERNICA 6: Ujednačiti način regulisanja radno-pravnog statusa direktora-stranaca.

OBRAZLOŽENJE: Radno-pravni status direktora, prema kojim u

RS direktor može, ali i ne mora biti u radnom odnosu, odnosno može zaključiti poseban ugovor sa poslodavcem bez zasnivanja radnog odnosa kojim bi se regulisala njihova međusobna prava i obaveze. Za razliku od RS u FBiH, direktori moraju biti u radnom odnosu sa poslodavcem. Ovo pitanje je u praksi naročito značajno kada strani investitori otvaraju svoja predstavništva u BiH i kada za direktora žele postaviti stranca, zbog pribavljanja radnih i boravišnih dozvola. Naime, u RS, u slučaju kada se zaključi poseban ugovor bez zasnivanja radnog odnosa direktora stranca, za direktora nisu potrebne ni radna, a ni boravišna dozvola. Ovo u značajnoj mjeri olakšava osnivanje i poslovanje predstavništava stranih investitora u RS. U FBiH direktori-stranci moraju pribaviti radne i boravišne dozvole i svake godine ih produžavati (Član 39 Zakona o radu RS, u FBiH nije regulisano).

STRATEŠKA SMJERNICA 7: Ugovori na teritoriji cijele BiH trebaju biti zaključivani na isti način.

OBRAZLOŽENJE: U RS ugovori mogu biti isključivo u pisanoj formi, dok se u FBiH mogu i usmeno dogovoriti. U praksi nema usmenih ugovora, a poslodavci su se najčešće pozivali na njih u vrijeme aktivne kontrole neprijavljenih radnika u FBiH (Član 21 Zakona o radu FBiH i član 19 Zakona o radu RS.)

STRATEŠKE SMJERNICE 8-14: Neophodno je harmonizovati računovodstvene principe i naknade u cijeloj BiH i to: 8. Naknade za godišnje odmore, 9. Naknade za prevoz, 10. Naknade za vrijeme bolovanja, 11. Naknade za porodiljsko odsustvo, 12. Povrat sredstava poslodavcima, 13. Otpremnine za otpuštene i penzionisane, 14. Aktivne i pasivne mjere na tržištu rada.

OBRAZLOŽENJE:

8: Naknade za godišnje odmore. U RS i Brčko Distriktu je naknada za godišnji odmor oporezovani prihod i predmet je plaćanja dopinosa, dok u FBiH postoji posebna odluka prema kojoj je do određenog iznosa ovo neoporezovan prihod (prosječna plata u FBiH ili 70% prosjeka tri posljednje plate zaposlenog).

9: U FBiH i RS naknade za prevoz do zakonski definisanih limita nisu oporezive, dok u Distriktu Brčko nema naknada za prevoz, te se u slučaju isplaćivanja smatraju dohotkom na koje se plaćaju porezi i doprinosi.

10: Naknade za vrijeme bolovanja trebaju biti na isti način definisane u cijeloj državi. FBiH Zakon o zdravstvenom osiguranju je primjenjen različito na kantonalnim nivoima, dok zakoni RS i Brčko Distrikta također nisu harmonizovani. U FBiH u većini kantona i Brčkom troškove bolovanja do 42 dana (u RS do 30 dana) plaća poslodavac u iznosu od 80% plate (u RS do 70%). Za bolovanja preko 42 dana plaća Fond zdravstvenog osiguranja (Član 56. Zakona o zdravstvenom osiguranju FBiH i član 31 Zakona o zdravstvenom osiguranju RS).

11: Naknade za porodiljsko odsustvo trebaju biti harmonizovane u FBiH sa RS i Brčko odredbama, a u slučaju promjene adrese stanovanja majka mora imati mogućnost da ostvaruje to pravo. Obaveza plaćanja porodiljskog odsustva je u

FBiH obaveza kantonalnih centara za socijalni rad. Neki kantoni ne plaćaju ovu obavezu i ostavljaju majke bez mogućnosti da ostvare ova prava. Kantoni koji isplaćuju ovo pravo su ograničili iznose na 50% plate zaposlenog ili prosjeka plate u FBiH. U RS i Brčkom su zakoni harmonizovani i daju pravo majkama na 100% prosječne neto plate u zadnja tri mjeseca, dok poslodavac mora da plati doprinose na taj iznos. Ukoliko majka promjeni prebivalište iz kantona u kanton godinu dana prije rođenja djeteta, neće moći ostvariti pravo niti u jednom kantonu (ni u onom odakle je došla, ni u onom u koji je došla), što je mjera zaštite da se majke ne bi fiktivno preseljavale u kantone sa povoljnijim pravima za porodilje.

12: Povrat sredstava poslodavcima za bolovanje i materinsko odsustvo treba biti harmonizovan u cijeloj BiH (harmonizovati osnove za računanje iznosa povrata, definisati jedinstveni koeficijent povrata, definisati jedinstveni broj dana bolovanja za ostvarivanje povrata), kako bi se poslodavcima omogućili minimalni gubici u toku odsustva radnika. Da bi se održale stope zaposlenosti, te da bi se one povećavale, moraju biti zaštićeni i poslodavci, jednako kao i nezaposleni. FBiH ima neharmonizovane prakse i nejednak nivo povrata sredstava za bolovanja preko 42 dana na kantonalnom nivou i one variraju od 50% do 80% prosječne neto plate u FBiH. Kako je neto prosječna plata u FBiH u većini slučajeva manja od plate zaposlenog, to znači da poslodavac povratu manje troškova nego što ih zapravo ima. U idealnim uslovima, na istu platu zaposlenog, poslodavci imaju različite troškove u tri analizirana nivoa (na neto platu od 1000 KM, troškovi poslodavca poslije refundacije su u FBiH 647 KM, u RS 348 KM, a u Brčkom 630 KM). Kod porodiljskog odsustva poslodavac ne plaća troškove direktno. Sa praktične strane bi se ovo moglo ostvariti uspostavljanjem mehanizma koji će omogućiti povrat sredstava poslodavcima na svim nivoima.

13: Otpremnine za otpuštene i penzionisane u Brčko distriktu trebaju biti harmonizovane sa entitetskim zakonima. Zakonodavstvo RS i FBiH sadrže identična rješenja po pitanju otpremnine za otpuštene ili penzionisane radnike. U Brčkom je prema Zakonu o oporezivanju ličnih prihoda ovaj prihod oporezovan, pa je predmet i drugih plaćanja, što utiče na iznose i prakticiranje ovoga prava (Član 100 Zakona o radu FBiH, član 141 Zakona o radu RS i član 135 Zakona o radu Brčko Distrikta BiH).

14: Aktivne i pasivne mjere na tržištu rada sprovode Zavodi za zapošljavanje. Pravni okvir za aktivne politike zapošljavanja je neusaglašen, ali ne postoje ni dovoljna finansijska sredstva za njihovu implementaciju. Sprovode se od onog iznosa koji ostane nakon pokrivanja troškova za administraciju i materijalnu i socijalnu sigurnost nezaposlenih koja podrazumijeva pravo na osiguranje od nezaposlenosti, zdravstveno osiguranje i penziono osiguranje. U RS 2,2%, a u FBiH 1,5% registrovanih nezaposlenih lica primaju naknade. Sistem materijalne i socijalne sigurnosti ne osigurava minimum socijalne sigurnosti nezaposlenih lica. I beneficije po osnovu nezaposlenosti su različito regulisane u entitetima (pravo na naknadu od nezaposlenosti imaju maksimalno 24 mjeseca u

F BiH, dok u RS-u 12 mjeseci). U FBiH visinu novčane naknade čini 40% prosječne neto plate u posljednja tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa i ostvaruju ga lica koja su neprekidno radila minimum 8 mjeseci, a novčanu naknadu dobija u trajanju od 3 mjeseca. U RS-u visinu novčane naknade čini između 30% i 40% prosječne plate lica u posljednja tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa nezaposlenog lica, za lica s uplaćenim doprinosima preko 10 godina.

3.3. Aktivnosti koje je potrebno provesti kako bi BiH pristupila EU, a kada je u pitanju sektor rada i zapošljavanja

U ovoj oblasti je teško definisati konkretne aktivnosti koje bi BiH trebala preći u procesu pridruživanja jer EU ima 27 članica, sa gotovo 27 različitih modela. Kako bi riješila to pitanje EU je 26. marta 2010.godine donijela odluku da objavi novu Strategiju za posao i razvoj u Evropi 2020. Ova strategija je bazirana na koordinaciji ekonomskih politika koje se fokusiraju na ključne oblasti gdje su aktivnosti potrebne da se ubrza evropski potencijal za održiv rast i konkurentnost. EU je objavila glavne ciljeve i smjernice za zemlje članice, a na osnovu toga su zemlje članice postavile svoje nacionalne ciljeve.

EU je u svojim izvještajima o napretku prepoznala harmonizaciju zakona o radu između entiteta i kantona kao ključno pitanje. Pored toga se osvrnula i na ostvarivanja prava trudnica i porodilja, kao i problema sa ostvarivanjem socijalnih prava, ali i pitanja samozapošljavanja¹⁰.

U svijetlu ovoga, civilno društvo prije svega predlaže da se pojača uloga kolektivnog ugovaranja, koje iako obavezno, ne predstavlja adekvatan i nezavisan alat, a u potpunosti je zavisan od zakona o radu. U mnogim zemljama EU, kolektivni ugovori imaju značajniju ulogu nego zakoni o radu. Značaj kolektivnih ugovora daje značaj radnicima, sindikatima i društvenom pokretu uopšte.

Ostali mogući koraci ka „tehničkom“ ispunjavanju gore opisanih preporuka su sljedeći:

- Agencija za rad i zapošljavanje BiH ili Ministarstvo civilnih poslova BiH treba da formira ministarsku grupu za harmonizaciju zakona vezanih za rad, radne odnose i

zapošljavanje sačinjeno od predstavnika zavoda za zapošljavanje, ministara rada i drugih relevantnih institucija;

- Grupa za harmonizaciju zakona vezanih za rad, radne odnose i zapošljavanje treba da napravi prijedloge izmjena postojećih zakona, kako bi se tržište rada konsolidovalo i postalo efikasnije;
- Smjernice u BiH bi se trebale na godišnjem nivou usklađivati sa primjenjivim smjernicama o zapošljavanju koje daje EU;
- Predlaganje izmjena regulative nadležnim institucijama je treći potreban korak;
- Potrebno je usvajanje izmjena,
- Potrebni su redovni sastanci kako bi se pratili rezultati donešenih mjera, ali i kako bi se usaglašavale sve buduće mjere i izmjene zakona.



Sastanak civilnog društva i predstavnika vlasti na temu „Rad i zapošljavanje“, Sarajevo, 4. Juli 2011.

Definicije zaposlenja u zakonima trebaju biti fleksibilnije, te kao takve moraju jasnije praviti razlike između, a time i omogućavati samozapošljavanje, te dodatne poslove. Zakoni bi trebali omogućavati i atipične oblike zapošljavanja, a kako je to predviđeno EU smjernicama za zapošljavanje.

3.4. Korist za građane BiH

Konsolidacija zakonodavstva doprinijeće efikasnom funkcionisanju jedinstvenog tržišta rada, povećanju mobilnosti radne snage, a time i smanjenju stope nezaposlenosti i ostvarenju prava radnika u skladu sa onim što im po zakonu pripada, kao i socijalnoj uključenosti ugroženih grupa. To je jedan od imperativa u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Smanjivanje stope nezaposlenosti jeste ključno za smanjenje siromaštva, ali i za omogućavanje punog učešća u društvu i ekonomiji kroz povećanje mogućnosti za učešće u ekonomskom razvoju. Ispunjavanjem vodilja EU, zemlja postaje dio sistema, koji se fokusira na omogućavanje jednakih

¹⁰Bosnia and Herzegovina 2010 progress report accompanying the communication from the commission to the european parliament and the council Enlargement Strategy and Main

Challenges 2010-2011 (COM(2010) 660), str.20, 37

uslova, što direktno eliminiše socijalnu isključenost, jača pojedinca, promovira učešće na tržištu rada, sisteme socijalne zaštite, itd. Sa pridruživanjem EU, BiH će postati dio zajednice koja planira dugotrajan razvoj, kreiranje više i boljih poslova, što će deblokirati resurse za ostvarivanje ekonomskih, društvenih i okolišnih prioriteta, a samim tim povećati mogućnosti zapošljavanja u BiH, ali i izvan nje.

4. Harmonizacija stopa doprinosa

4.1. Trenutna situacija u BiH

Struktura prihoda službi za zapošljavanje u oba entiteta i u Brčkom pokazuje da većina njih potiču iz doprinosa na plaću. Rad Federalne agencije i kantonalne Službe za zapošljavanje finansira se iz doprinosa od plaća, prihoda od investicionih projekata i prihoda ostvarenog od pokretne i nepokretne imovine. U RS, služba za zapošljavanje finansira se iz naknade na plaću, kamatnim stopama na depozite, donacijama, sredstvima solidarnosti i drugim. U Distriktu Brčko, služba za zapošljavanje se u cijelosti finansira iz budžeta Distrikta.

Međutim, pošto se obračunavaju nivoi plaća na koje se plaćaju doprinosi, a procenat doprinosa je različit u entitetima, prihodi raspoloživi za pružanje usluga nezaposlenima značajno su različiti, s tim da je prihod najmanji u RS (oko 87 KM po registriranom nezaposlenom) a najviši u Kantonu Sarajevo (oko 560 KM po registriranom nezaposlenom) (ILO,2009). U prosjeku, raspoloživi finansijski resursi po registriranom nezaposlenom u BiH je 213 KM, četiri puta manji od iznosa koji se potroši u Hrvatskoj i Crnoj Gori (ILO, 2009).

Drugi razlog zašto su raspoloživi prihodi manji je i izbjegavanje plaćanja doprinosa od strane velikog broja poslodavaca. Prema nekim procjenama, samo u Federaciji BiH, poslodavci kontinuirano ili povremeno izbjegavaju izvršavanje uplata doprinosa za najmanje 70 hiljada radnika. Veliki broj ovih slučajeva odnosi se na nelikvidna preduzeća koja u poslovanju ostvaruju gubitak, ali i na poslovno uspješna preduzeća koja koriste anomalije u zakonu i poreskoj inspekciji kako bi izbjegla uplate doprinosa¹¹.

¹¹BH News, 11-02-2011, <http://radio-feral.ba/2011/02/bih-doprinosi-od-sada-vezani-za-place>

¹²Bruto plaća uključuje neto plaću zarađenu u redovnom radnom odnosu, plus doprinosi, porezi i učešća.

¹³Zakon o doprinosima (Službene novine Federacije BiH br. 35/98) str.1, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o doprinosima

Doprinosi, koji se uplaćuju na osnovu bruto plaće¹², plaćaju i poslodavac i zaposlenik ali se te stope značajno razlikuju među entitetima.

Stope doprinosa u FBiH¹³ su: 17% za penzijsko osiguranje; 13% za zdravstveno osiguranje; 2% za osiguranje nezaposlenih; 5% poreza na neto plaću; 0,50% poreza na zaštitu od prirodnih katastrofa.

Stope doprinosa u RS¹⁴ su: 24% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 15% za zdravstveno osiguranje, 1% za osiguranje od nezaposlenosti, 2% za dječiju zaštitu

Stope doprinosa u Distriktu Brčko: 17% na bruto plaću za penzijsko osiguranje za zaposlene iz FBiH, te 24% na neto plaću za zaposlene iz RS; 12% na bruto plaću za zdravstveno osiguranje i 10% poreza na neto plaću (ukupno: 29% na bruto plaću plus 10% na neto plaću za zaposlene iz FBiH, te 34% na neto plaću plus 12% na bruto plaću za zaposlene iz RS)¹⁵.

Sadašnji način finansiranja, koji se gotovo potpuno bazira na doprinosima iz plaća zaposlenih osoba, kreira paradoks u finansiranju službi zapošljavanja. Kad su stope nezaposlenosti visoke, sistem službi zapošljavanja prima najmanje finansijskih sredstava, dok, ukoliko se nezaposlenost smanjuje, sistem će primati više prihoda što je paradoksalno za opravdavanje njihove svrhe. Trenutno su stope doprinosa u BiH (oba entiteta) najviše u regionu i daleko iznad prosjeka EU, te je više nego sigurno da bi priliv u budžetima bio veći kada bi se stopa doprinosa smanjila jer bi i siva ekonomija bila niža. Trenutno je nivo socijalnih doprinosa najveći u FBiH, odnosno 42.5% od bruto plate. U RS je to 33%, dok je prosjek OECD zemalja 29.5%

4.2. Željena situacija na putu ka EU

Smanjenje stope doprinosa bi omogućilo manje opterećenje privrede, te veće prihode u budžetima. Sistem socijalnih kontribucija u BiH vuče korjenje iz socijalističkog sistema kada je stopa sive ekonomije bila znatno niža. Sada imamo situaciju da je odnos zaposlenih u formalnom sektoru prema broju ljudi kojima se plaća zdravstveno osiguranje 1 naprema 5, što je neodrživo u sistemu gdje je javno zdravstvo pokriveno u potpunosti od socijalnih doprinosa. To je prvo što treba izmjeniti, a posebno u FBiH buduci da je zdravstveni sistem u FBiH za razliku od RS finansiran od strane doprinosa u procentu od 96%. Od bruto plate se ukupno odvaja 16.5% za zdravstveno

¹⁴Zakon o doprinosima, Službeni glasnik Republike Srpske» broj:51/01,102/03

¹⁵Cards, 2006.

osiguranje, te bi bilo neophodno tu stopu smanjiti na bar 13% ukoliko, kao i u RS dio sredstava umjesto od socijalnih doprinosa bude finansiran iz ostalih izvora.

Drugi razlog za ujednačavanje stope doprinosa između entiteta je u objedinjavanju tržišta odnosno jedinstvenog ekonomskog prostora i povećane mobilnosti uposlenika.

4.3. Aktivnosti koje je potrebno preduzeti na putu ka EU

Različite stope doprinosa stvaraju distorzije na tržištu rada, onemogućavaju formiranje jedinstvenog ekonomskog prostora BiH i daju različita prava radnicima entiteta BiH. Potrebno je napraviti izmjene zakona o doprinosima i harmonizirati stope doprinosa (u pravcu snižavanja stopa u FBiH i konvergencije ka stopama u RS).

Potrebno je: Proširiti bazu odakle se crpe socijalni doprinosi, kroz smanjene neformalne ekonomije; eliminisati motivaciju za izbjegavanje prijavljivanja uposlenika; smanjiti razlike između stope doprinosa u entitetima, i to prema nižoj stopi; pružiti fiskalne olakšice kompanijama koje zapošljavaju radnike iz oba entiteta, te nastaviti sa implementacijom UCS (Unified Collection System – jedinstveni sistem registracije, kontrole i naplate javnih doprinosa). Primjena UCS-a je počela krajem prošle godine u Republici Srpskoj, a početkom ove godine i u FBiH. Potpunom primjenom ovog sistema i Zakona o jedinstvenom sistemu, registracije, kontrole i naplate javnih doprinosa, poslodavci bi imali obavezu da uposlenim radnicima na kraju godine stave na uvid uplate doprinosa za penziono i zdravstveno osiguranje u prethodnoj godini. Pored toga, prema ovom Zakonu, komercijalne banke su dužne prijaviti poreskoj upravi sve poslodavce koji nisu u prethodnom mjesecu izmirili obaveze prema fondovima penzijskog i zdravstvenog osiguranja, te blokirati isplatu plaća uposlenim radnicima. Na taj način bi se uplata doprinosa vezala sa uplatom plaća.

4.4. Korist za građane BiH na putu ka EU

Konkretna korist za građane kroz harmonizaciju stope među entitetima, smanjenje stope doprinosa i fiskalne stimulacije firmi koje imaju uposlenike iz oba entiteta bilo bi jačanje jedinstvenog ekonomskog prostora i time bolja mogućnost za mobilnost u poslu, manje opterećenje za privredu, bolje šanse za održivost zdravstvenog sistema kao i biroa za zapošljavanje,

te veći prihodi u budžetima.

5. Ukidanje administracije zdravstvenog osiguranja preko službi za zapošljavanje

5.1. Postojeće stanje

U oba entiteta se administracija zdravstvenog osiguranja za nezaposlene osobe vrši preko službi za zapošljavanje. U teoriji je model zamišljen tako da osobe koje su osigurane od nezaposlenosti, u slučaju gubitka posla, uz pravo na novčanu nadoknadu za period nezaposlenosti ostvare i pravo na zdravstvenu zaštitu za sebe i članove svoje porodice.

U praksi se ova mjera socijalne zaštite pretvorila u svoju suprotnost – veliki broj lica koja nisu aktivni tražioci zaposlenja, bilo da su dobrovoljno nezaposlene osobe, ili rade u neformalnoj ekonomiji, registruju se kod zavoda radi ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu (i drugih prava koje obezbjeđuju zavodi na osnovu statusa nezaposlenosti). Ovo pravo uslovljeno je frekvencijom javljanja na zavod za zapošljavanje u određenoj frekvenciji (30, 60 i 90 dana), te to stvara obavezu da lica koja ostvaruju ovo pravo dolaze kod savjetnika za zapošljavanje, iako nisu aktivni tražioci zaposlenja. Krajnji rezultat je da lokalne kancelarije zavoda posjećuje veliki broj osoba koje dolaze da ispune ovu administrativnu obavezu. Pojedinačni savjetnici za zapošljavanje nemaju vremena za razgovor i savjetovanje sa pojedinačnom osobom, što je njihova primarna funkcija, te se kontakt sa nezaposlenom osobom obično svodi na provjeru statusa i ovjeravanje kartona javljanja u zavod.

Osim onemogućavanja funkcije savjetovanja nezaposlenih lica i vođenje kroz proces pronalaska posla, administracija zdravstvenog osiguranja stvara i značajno finansijsko opterećenje, pa zavodi (FBiH i RS) troše preko 30 miliona¹⁶ KM godišnje za finansiranje zdravstvenog osiguranja nezaposlenih osoba. Broj osoba koje koriste ovu pogodnost, kao i izdvajanja za ovu namjenu su porasla za 7% u 2010. godini u odnosu na 2009¹⁷.

Trenutni način finansiranja dodatno proizvodi i nepotrebne transakcione troškove. Službe zapošljavanja se finansiraju iz dva izvora - od sredstava prikupljenih po osnovu doprinosa za

¹⁶I samo izdvajanje po zaposlenom se bitno razlikuje između kantona/županija i entiteta, pa se po nezaposlenom licu izdvaja od 6 do 14 KM, u zavisnosti od kantona/županije i entiteta. U

FBiH se osnovica i način obračuna određuje na osnovu odluke kantonalne/županijske vlade, a na prijedlog kantonalnog/županijskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

osiguranje od nezaposlenosti, koji su u 2010. godini iznosili 155 miliona KM za sve službe u BiH, i iz budžetskih sredstava za provođenje aktivnih i pasivnih mjera (oko 40 miliona KM konsolidovano za sve zavode u 2010. godini)¹⁸. Od ukupnih sredstava, 15% (oko 30 miliona KM) se prosljeđuje zavodima za zdravstveno osiguranje, a o visini sredstava odlučuju kantonalne/županijske i entitetske vlade na prijedlog zavoda za zdravstveno osiguranje. Time država vlastita sredstva (doprinosi za socijalno osiguranje i fiskalne prihode) prosljeđuje jednom zavodu, koji po odluci vlade ova sredstva prosljeđuje drugom. Na taj način se stvaraju dugovi i potraživanja između zavoda, neujednačeno finansiranje na cijelom teritoriju BiH i brojni drugi problemi.

5.2. Željeno stanje

Predlaže se ukidanje administracije zdravstvenog osiguranja preko službi za zapošljavanje. Pri tome je važno napomenuti da se ne predlaže ukidanje zdravstvenog osiguranja za značajan broj građana koji su registrovani kao nezaposlene osobe, već rješavanje pitanja zdravstvenog osiguranja na drugi način.



Jedno od osnovnih prava svih građana EU je pravo na zdravstvenu zaštitu. U velikom broju zemalja EU (skandinavske zemlje, Velika Britanija) je osnovni paket zdravstvenih usluga obezbijeden za sve građane, bez obzira na status, i finansira se iz budžeta. Ovaj model se u teoriji naziva državna zdravstvena zaštita (National Health Service, NHS).

Druga alternativa je ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu na osnovu statusa nezaposlenosti (status based) preko socijalnih službi. U praksi bi ovo značilo da osobe koje su registrovane kao nezaposlene pravo na zdravstvenu zaštitu ostvaruju preko centara za socijalni rad ili nadležnih opštinskih

službi. Nezaposlene osobe bi ostvarivale ovo pravo kao dio prava koja su zasnovana na socijalnoj ugroženosti.

Trenutni model finansiranja u BiH stvara nepotrebne administrativne troškove. U oba gore navedena slučaja, država bi preusmjerila vlastita sredstva (doprinosi i fiskalne prihode) i napravila drugačiju alokaciju sredstava. Ovu transakciju je moguće provesti i na način da bude fiskalno neutralna – moguće je izvršiti internu realokaciju doprinosa za nezaposlenost, penziono/mirovinsko i zdravstveno osiguranje, koji bi u ukupnom iznosu ostali isti, na način da se doprinos za zdravstveno osiguranje poveća a doprinos za nezaposlenost alikvotno smanji za iznos koji se izdvaja za zdravstveno osiguranje nezaposlenih osoba. Ovo bi omogućilo da službe zapošljavanja svoje ljudske i finansijske resurse posvete svojoj stvarnoj ulozi – provođenju politike zapošljavanja. Ova mjera bi takođe uticala i na smanjenje stope registrovane nezaposlenosti, jer bi se izgubila motivacija osoba koje su zaposlene u neformalnom ekonomskom sektoru ili su dobrovoljno nezaposlene da budu registrovane kao nezaposlene osobe.

Direktive EU u oblasti zdravstvene zaštite nalažu jednak tretman svih građana zemalja članica, kao i pružanje zdravstvene zaštite na jednak način građanima zemalja koje nisu članice EU. Provođenje ove preporuke civilnog društva stvara preduslove za jednak tretman svih građana BiH u sistemu zdravstvene zaštite, smanjenje isključenosti određenih društvenih grupa, i omogućava efikasniji rad službi zapošljavanja. Kao takav, predstavlja korak dalje u poštivanju ljudskih i građanskih prava i korak dalje u približavanju EU.

5.3. Aktivnosti koje je potrebno provesti

Primarni preduslov za provođenje ove preporuke je široki politički i društveni konsenzus. Preporučuje se provođenje javne rasprave, uz uključivanje svih relevantnih faktora iz oblasti socijalnih službi, zdravstva, rada i finansija. Nakon ostvarivanja političkog, tehničke mjere uključuju izmjenu zakonskog okvira. U prvoj alternativni (uvođenje državne zdravstvene zaštite) potrebna je radikalnija reforma zdravstva i bitne izmjene propisa. U drugoj alternativni (izmiještanje zdravstvenog osiguranja nezaposlenih osoba u socijalne službe i izmjena načina finansiranja) izmjene zakonskih propisa su

¹⁸Broj osoba koje koriste ovo pravo u oba entiteta u aprilu 2011. godine je oko 305.000 osoba (od ukupnog broja oko 520.000 registrovanih nezaposlenih osoba).

¹⁹U ova sredstva nisu uračunati krediti za poticaje zapošljavanju koje vlade FBiH i RS doznačuju investiciono razvojnim bankama, kao i direktni grantovi vlade za ovu namjenu, već samo sredstva doznačena zavodima za zapošljavanje FBiH i RS, i kantonalnim/županijskim zavodima za zapošljavanje, te zavodu u Brčko Distriktu.

manje zahtjevne i lakše provodive.

Civilno društvo predlaže izmjenu sljedećih zakonskih propisa:

- Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba;
- Zakoni o radu;
- Zakon o zdravstvenom osiguranju;
- Zakoni o doprinosima;
- Odluke entitetskih i kantonalnih vlada o utvrđivanju osnovice, načina obračunavanja i uplate doprinosa za nezaposlene osobe;
- „Paket“ zakona o socijalnoj zaštiti;
- Ostali relevantni propisi.

5.4. Koristi za građane BiH

Osnovna korist za građane BiH kada je u pitanju ukidanje administracije zdravstvenog osiguranja preko službi za zapošljavanje, uključuje:

- Omogućavanje zavodima za zapošljavanje da obavljaju svoju primarnu funkciju, odnosno da poboljšaju pružanje usluga prema aktivnim tražiocima posla i poslodavcima;
- Smanjenje registrovane nezaposlenosti;
- Uticaj na smanjenje zaposlenosti u neformalnom ekonomskom sektoru;
- Povećan stepen poštivanja ljudskih prava – omogućavanje prava na zdravstvenu zaštitu;
- U slučaju uvođenja državne zdravstvene zaštite – povećana socijalna inkluzija i omogućavanje povećanja stepena zdravstvene zaštite za sve građane;
- Ostale implikacije.



Sastanak civilnog društva i predstavnika vlasti na temu „Rad i zapošljavanje“, Sarajevo, 4. juli 2011.

6. Reforma politike zapošljavanja kroz razdvajanje aktivnih i pasivnih tražilaca zaposlenja

6.1. Postojeće stanje

Postojeća politika zapošljavanja je usmjerena na osobe koje su registrovane kao nezaposleni, bez obzira na njihov stvarni status. Status nezaposlene osobe sa sobom nosi niz beneficija, kao što su besplatno zdravstveno osiguranje, novčana naknada za nezaposlenost, novčana naknada za nezaposlene veterane u FBiH itd. Kao rezultat toga, značajan broj lica koja nisu nezaposlena (zaposleni su u neformalnom ekonomskom sektoru) ili su dobrovoljno nezaposleni (nisu aktivni tražioci posla) je registrovan kao nezaposlene osobe kod zavoda za zapošljavanje.

Ova pojava utiče na povećanje broja registrovanih nezaposlenih, i onemogućava stvarnu analizu strukture i trendova nezaposlenosti. To onemogućava i provođenje adekvatnih ekonomskih politika i politika zapošljavanja. Pretpostavlja se da je realna nezaposlenost približno jednaka stopi nezaposlenosti koja je izmjerena u Istraživanju radne snage (Labour Force Survey LFS) – 24%, za razliku od zvanične stope registrovane nezaposlenosti koja iznosi 45%¹⁹. Velika razlika između ove dvije stope se primarno objašnjava zaposlenošću u neformalnom sektoru, te manjim dijelom i različitim definicijama zaposlenosti (LFS u obzir uzima i privremene i povremene poslove). Zvanični statistički podaci stvaraju pogrešnu sliku opšte ekonomske situacije u BiH i situacije na tržištu rada. Ovi podaci služe i kao osnova za utvrđivanje politika zapošljavanja, pa se na osnovu zvaničnog broja i strukture nezaposlenih određuju aktivne i pasivne mjere zapošljavanja i pripadajući budžeti. Krajnji rezultat trošenja velikog iznosa sredstava na aktivne i pasivne mjere zapošljavanja (200 miliona KM na godišnjem nivou bez sredstava koja se plasiraju u investiciono-razvojne banke FBiH i RS) je konstantan rast nezaposlenosti i smanjenje zaposlenosti.

Postojeći problem je identifikovan, definisana je politika i mjera rješavanja istog, ali se preporučena mjera ne provodi. Pravilnik o evidencijama u oblasti zapošljavanja (član 22, član 23) definiše da se osobe koje dva puta uzastopno odbiju posao trebaju brisati sa evidencije. Međutim, ova odredba pravilnika se ne provodi zbog nedostatka političke spremnosti da se veliki broj lica briše sa evidencije (jer bi time izgubili zdravstveno osiguranje, za što se pretpostavlja da bi izazvalo revolt).

¹⁹ Anekdotalno je da ista institucija- Agencija za statistiku BiH (BHAS) objavljuje i zvaničnu nezaposlenost i nezaposlenost po LFS-u.

6.2. Željeno stanje

Osnovna svrha zavoda za zapošljavanje je rad sa aktivnim tražiocima zaposlenja, savjetovanje i usmjeravanje, i podrška poslodavcima da pronađu adekvatne zaposlene. Prebacivanje socijalnih i drugih politika na zavod je onemogućilo njihovu fokusiranost na ovu primarnu svrhu, te su zavodi pretvoreni u socijalne službe koji najveći dio vremena troše na administrativnu verifikaciju statusa.

Prethodna predložena mjera (ukidanje administracije zdravstvenog osiguranja za nezaposlene osobe preko zavoda – vidjeti iznad) i mjera razdvajanja aktivnih i pasivnih tražilaca zaposlenja bi omogućila zavodima da obavljaju svoju funkciju. Ovu mjeru je moguće provesti na više načina. Najjednostavniji način je kako je i preporučeno – provođenje već usvojenih mjera i brisanje iz evidencije osoba koje nisu aktivni tražioci zaposlenja. Druga mogućnost je odvajanje zavoda za aktivne i pasivne tražioce. Ovo se može izvesti na način razdvajanja evidencija ili čak i razdvajanja zavoda, gdje bi zavod za pasivne nezaposlene osobe imao čisti socijalni karakter, dok bi se zavod za aktivne tražioce bavio zapošljavanjem. Ovo bi omogućilo efikasan rad zavoda – obavljanje funkcije savjetovanja i prekvalifikacije, te provođenje drugih mjera usmjerenih na aktivne tražioce zaposlenja.

6.3. Aktivnosti koje je potrebno provesti

Kao i za druge politički osjetljive preporuke, i za ovu preporuku je potreban politički konsenzus. Ova mjera bi kao posljedicu imala radikalno smanjenje registrovane nezaposlenosti, što bi stvorilo potpuno drugačiju sliku o makroekonomskoj situaciji i stanju na tržištu rada. Ovo će povući niz drugih pitanja, kao što su status BiH u međunarodnim ekonomskim i finansijskim poređenjima i analizama i sl.

Tehničke aktivnosti na provođenju ove preporuke su jednostavne i svode se na primjenu odredbi iz postojećeg pravilnika o evidencijama u oblasti zapošljavanja. Primjenu ove mjere je potrebno kombinovati sa prethodnom preporukom (ukidanje zdravstvenog osiguranja preko zavoda za zapošljavanje, vidjeti iznad), čime bi se savjetnicima u zavodima otvorila mogućnost da provode ove mjere i da se bave svojom primarnom aktivnosti – savjetovanju aktivnih tražilaca zaposlenja i podrškom u pronalaženju zaposlenja. Civilno društvo u BiH predlaže vlastima da se što prije iznađe rješenje koje omogućava zavodima da obavljaju svoj posao.

6.4. Koristi za građane BiH

Osnovna korist za građane BiH kada je u pitanju razdvajanje aktivnih i pasivnih tražilaca zaposlenja uključuje:

- Omogućavanje veće efikasnosti zavoda za zapošljavanje i fokus na aktivne tražioce zaposlenja – te na taj način smanjenje realne nezaposlenosti;
- Bolje usluge zavoda za zapošljavanje poslodavcima, te time i veća efikasnost korištenja društvenih sredstava za zapošljavanje;
- Stvaranje realne slike nezaposlenosti i stanja na tržištu rada u BiH;
- Otvaranje mogućnosti zavodima za provođenje drugih aktivnih mjera zapošljavanja, te oslobađanje resursa koji mogu poslužiti za programe kao što su centri za prekvalifikaciju i sl.

Dodatak 1: Lista organizacija civilnog društva, agencija i institucija koje su učestvovalе u konsultacijama u sklopu inicijative Građani za Europu

1. ACIPS, Sarajevo
2. Agencija Spektar
3. Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Banja Luka
4. Agencija za rad i zapošljavanje BiH
5. Agencija za zapošljavanje Duero, Tuzla
6. Aktivne mjere na tržištu rada
7. Asocijacija poslodavaca BiH
8. Asocijacija za demokratske inicijative, ADI, Sarajevo
9. Centar za politike i upravljanje CPU, Sarajevo
10. Centar za politike i upravljanje, Sarajevo
11. Centar za razvoj poduzetništva, Tuzla
12. Centar za socijalni rad, Breza
13. Centar za socijalni rad, Gračanica
14. Centar za socijalni rad, Orašje
15. Centar za socijalni rad, Sanski Most
16. Centar za socijalni rad, Sapna
17. Centar za socijalni rad, Srebrenik
18. Ekonomski fakultet, Univerzitet u Banja Luci
19. Ekonomski fakultet, Univerzitet u Tuzli
20. Europlus, Doboj
21. FOND PIO RS
22. Javna Služba za zapošljavanje Kantona Sarajevo
23. JU Služba za zapošljavanje SBK
24. Kronauer Consalting, Sarajevo
25. Liberalizacija trzista rada (EDA Banja Luka)
26. Ministarstvo civilnih poslova BiH
27. Ministarstvo finansija FBIH
28. Ministarstvo finansija Federacije BiH
29. Ministarstvo pravde BiH
30. Ministarstvo rada i boračko invalidske zaštite RS
31. Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne poslove BiH
32. Ministarstvo za rad, socijalnu politiku i izbjeglice FBIH
33. Ministarstvo za rad, socijalnu politiku, rasljena lica i izbjeglice FBIH
34. Ministarstvo zdravstva rada i socijalne politike Posavskog kantona
35. Neovisni sindikat djelatnika, Središnja Bosna
36. OKC, Banja Luka
37. Omladinski resursni centar, Tuzla
38. Omladinski savjet RS
39. Parlament FBIH, Predstavnički dom, Odbor za rad i socijalnu zaštitu
40. Porezna uprava FBIH
41. Portal Boljiposao.ba
42. Portal Posao.ba
43. Privredna komora FBIH
44. Privredna komora RS
45. Projekat zapošljavanja i zadržavanja mladih UNDP, UNICEF, IOM
46. Republički zavod za statistiku
47. RS Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, Resor za rad i zapošljavanje
48. Samostalni sindikat saobraćaja i veza
49. Savez potrošača BiH
50. Savez samostalnih sindikata BiH
51. Savez udruženja potrošača RS
52. SERDA
53. Sindikat radnika trgovine BiH
54. Sindikat radnika trgovine i uslužnih djelatnosti BiH
55. Sindikat srednjih škola Hercegovačko-neretvanske županije/kantona
56. Služba za zapošljavanje HNK, Mostar
57. Služba za zapošljavanje Kantona Sarajevo
58. Služba za zapošljavanje SBK
59. Služba za zapošljavanje TK, Tuzla
60. Služba za zapošljavanje USK, Bihać
61. Služba za zapošljavanje ZDK, Zenica
62. Telekomunikacije RS, Banja Luka
63. Udružene žene, Banja Luka
64. Udruženje ekonomista RS, Banja Luka
65. Udruženje poslodavaca BPK
66. UG Inicijativa i civilna akcija
67. Unija neovisnih sindikata BIH
68. Unija udruženja poslodavaca RS
69. Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH
70. Zavod za zapošljavanje Brčko Distrikta
71. Zavod za zapošljavanje Brčko Distrikta
72. Zavod za zapošljavanje RS
73. Zavod za zapošljavanje RS
74. Zavod za zdravstveno osiguranje i reosiguranje FBIH

Skraćenice i akronimi:

BHAS	Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Europska Unija
EUSR	Specijalni predstavnik Europske Unije
FBiH	Federacija BiH
LFS	Labour Force Survey/Istraživanje radne snage
NHS	National Health Service/ Državna zdravstvena zaštita
NVO	Nevladina organizacija
PIO/MIO	Penziono/mirovinsko invalidsko osiguranje
RS	Republika Srpska
SIDA	Švedska Agencija za međunarodni razvoj



