

III.4. REFORMA TRŽIŠTA RADNE SNAGE¹

1. Ciljevi:

- 1.1. povećati mobilnost radne snage kao bitnog faktora za jačanje jedinstvenog tržišta u BiH**
- 1.2. smanjiti crno tržište radne snage,**
- 1.3. reorganizirati sistem posredovanja kod zapošljavanja.**

2. Stanje

2.1. Zaposlenost

U 1987. godini u BiH je bilo zaposleno 1,076.000 ljudi, ili svaki četvrti stanovnik. Međutim, u kasnijim godinama broj zaposlenih je stagnirao da bi 1990. godine (bez lica angažiranih u poljoprivredi) broj zaposlenih bio smanjen na 1,054.000.

Ukupna zaposlenost u BiH se danas procjenjuje (podaci iz LSMS-a) na 999.500 osoba, od kojih je 638.000 (63,8 %) u zvaničnom sektoru. BiH je poslije rata bilježila «rast bez zapošljavanja», što govori u prilog ogromne brojke od 361.500 (36,2%)² zaposlenih u nezvaničnom sektoru. Prema istom izvoru, proporcija zaposlenih u nezvaničnom sektoru osjetno je viša u RS (41,4%) nego u FBiH (32%).

Radna snaga u zvaničnom sektoru znatno je starija danas nego 1990. godine. S druge strane, mladi i nekvalificirani radnici su potisnuti u nezvanični sektor. Nezadovoljavajuće je učešće žena u radnoj snazi: u FBiH žene čine zastupljene oko 30, a u RS oko 39 odsto radne snage.³

Prisutna je diskriminacija kod zapošljavanja po više osnova: etničkoj pripadnosti, starosnoj dobi, spolu.

2.2. Nezaposlenost

Prema zvaničnim podacima, stopa nezaposlenosti iznosi gotovo 41 procenat. Međutim, podupirući tezu o postojanju nezvaničnog sektora, Svjetska banka u nekoliko svojih studija (baziranih na podacima iz LSMS), navodi da bi stvarna stopa nezaposlenosti u BiH mogla iznositi oko 16,4 odsto (za FBiH: 16,9%, a za RS: 15,8%)⁴.

Prema istraživanjima Svjetske banke, u prosjeku se u BiH na posao čeka duže od tri godine. Starija generacija (35 do 55 godina) traži posao duže od pet godina.

Činjenica je da je razvoj BiH od 1995. godine bio zasnovan i na zaposlenosti u nezvaničnom sektoru. To je, između ostalog, omogućilo mnogim porodicama u BiH da ostanu iznad linije siromaštva. Ipak, postojanje nezvaničnog sektora u daljem razvoju BiH nije poželjno zbog:

- nepovoljnog utjecaja na efikasnost i jednakost,
- velikog broja radnika bez prava na socijalno i penziono osiguranje,
- nepovoljnog utjecaja na budžet i fondove penzionog i zdravstvenog osiguranja.

¹ Zbog nedostatka pouzdanih statističkih podataka, najveći dio informacija za analizu tržišta radne snage pružio je LSMS¹. Osim toga, pojedini donatori, kao Svjetska banka¹ i DFID¹ (Kvalitativna studija o radu), radili su vlastite analize tržišta radne snage. DFID je kompletirao seriju panel anketa o domaćinstvima - SPID/HSPS, na bazi uzoraka iz Zenice, Travnik i Trebinja, i to među tri ciljne skupine: pojedincima, poslodavcima i posrednicima na tržištu rada. Svjetska banka je u toku 2002. kompletirala studiju «Tržište rada u poslijeratnoj BiH: kako podstaći otvaranje radnih mjesta i povećati mobilnost radnika».

² LSMS

³ «Tržište rada u poslijeratnoj BiH», WB, 2002.

⁴ Procjene UNDP o broju nezaposlenih, kada se postave nasuprot procjeni radno sposobne populacije koja je stvarno nastanjena u BiH, daju stopu nezaposlenosti od 41,8%, odnosno 43% u FBiH i 40% u RS (UNDP: Sistem ranog upozoravanja u BiH, Izvještaj o polaznim vrijednostima – Base Line Izvještaj, juni 2000., str. 27). Ove procjene su u suprotnosti sa iznenađujuće niskom stopom nezaposlenosti koju daju podaci iz LSMS-a. Kao što će se vidjeti, anketni podaci prikupljeni za ovu Studiju potkrepljuju stav o nižoj stopi nezaposlenosti i popravnog siromaštva.

2.3. Struktura zaposlenosti po sektorima

Struktura zaposlenosti se u oba entiteta promijenila u usporedbi sa 1990. godinom. Za FBiH se procjenjuje da je zaposlenost u proizvodnji opala, sa 41 odsto od ukupne zaposlenosti u 1990. na 32 odsto u 2000. godini⁵.

Od ukupnog broja zaposlenih, 27 procenata radi u javnom sektoru (28% u FBiH i 24% u RS). Ovako značajna zaposlenost u javnom sektoru objašnjava se sporim oporavkom industrijskog sektora, naporedo sa razvijanjem administrativnog aparata nakon rata. Veličinu promjene ovog odnosa najbolje ilustrira podatak da je odnos broja zaposlenih u neprivrednom sektoru i zaposlenih u privredi prije rata bio 1:5,6, a poslije rata je oko 1:2,8. Karakteristično je da mladi u ogromnoj većini rade u neformalnom sektoru privrede: više od tri četvrtine zaposlenih mladih rade u «sivoj ekonomiji».⁶

Uz vrlo visoku zaposlenost u neprivrednom sektoru, u usporedbi s drugim zemljama u tranziciji, izrazito veće plate u javnom sektoru (u FBiH, plate i naknade u javnom sektoru su 67 odsto veće od primanja u industriji, a u RS 86 odsto) rezultiraju time da je udio plata bio oko 20 odsto GDP-a, ili više od 33 procenta ukupne budžetske potrošnje 2000. godine što je izrazito više u poređenju sa prosjekom od 17,3% za zemlje centralne i istočne Evrope. Pored toga, ove brojke ne uključuju sektor odbrane, u kome je trenutno zaposleno blizu 1 procenat stanovništva.⁷

Prema istom istraživanju Svjetske banke⁸, u poslijeratnom periodu broj službenika u državnoj administraciji skoro se udvostručio (sa 5,9% na 11,6%), dok se udio zaposlenosti u sektoru trgovine povećao za više od 30% (sa 9,1% na 14%), kao i udio u sektoru obrazovanja (sa 5,8% na 8,5%). U usporedbi sa zvaničnim podacima statističkih zavoda (SZ) može se reći da pored određenih razlika opći trend ostaje isti.

Indikativna je visoka zaposlenost u sektoru usluga, posebno u nezvaničnom sektoru. Mada to možda ne izgleda kao visok udio u međunarodnim okvirima⁹, sektor usluga je veoma osjetljiv na stanje lokalne ekonomije. Svaki trend pada potrošnje, npr. uslijed smanjivanja donatorske pomoći, imao bi neposredno negativan uticaj na ovaj sektor, a samim tim i na ukupnu zaposlenost u zemlji.

U strukturi zaposlenosti najveća zaposlenost je među visokoobrazovnim i visoko kvalificiranim kadrom.

2.4. Izgledi za budućnost

Sasvim je izvjesno da se povećanje zaposlenosti može očekivati uglavnom u privatnom sektoru, te da je podsticanje poduzetništva najbolje rješenje za smanjenje nezaposlenosti. Međutim, ankete koje su rađene sa poduzetnicima ukazuju na veliko nepovjerenje u sistem i poslovne partnere, što predstavlja sve ozbiljniju prepreku za rast privatnog sektora. Spomenuti izvještaj Svjetske banke pokazuje da je stepen međuljudskog povjerenja i povjerenja u sistem jako nizak u BiH, među najnižim u regionu. Prema mišljenju poduzetnika, pored visokog nivoa poreza i nepovoljnog bankarskog finansiranja, ovo su najvažnija ograničenja za razvoj privatnog sektora i rast zaposlenosti, čak veća u odnosu na zakonodavstvo.¹⁰

S obzirom da predstoji implementacija važnih reformi u prvom dijelu srednjoročja (2004-2005), može se očekivati porast nezaposlenosti, posebno u javnom sektoru. Međutim, do kraja perioda implementacije Srednjoročne razvojne strategije BiH (PRSP) očekuje se povećanje zaposlenosti i pad stope nezaposlenosti od oko 30 odsto u odnosu na sadašnju.

U javnosti je često prisutna teza da bi u sektoru industrije moglo doći do gubitka velikog broja radnih mjesta.¹¹ S tim u vezi iznose se procjene da bi samo u FBiH gubitak bio oko 100.000 radnih mjesta, a u RS oko 50.000. Ove izjave podupiru i neki od zvaničnika. Međutim, još uvijek nisu

⁵ Procjena stručnjaka Misiije Svjetske banke u BiH.

⁶ BiH: Poverty Assessment (Prvi nacrt), Svjetska banka, 18. 09. 2002., str. 49.

⁷ BiH: Od zavisnosti od pomoći do fiskalne samoodrživosti, Svjetska banka, str. 35-36.

⁸ BiH: Od ovisnosti od pomoći do fiskalne samoodrživosti, Svjetska banka, 2002

⁹ U visoko razvijenoj ekonomiji, kakva je u Velikoj Britaniji, 71% ukupne zaposlenosti je u sektoru usluga. Ako se isključe finansijske usluge, ovaj udio pada na 52%.

¹⁰ "Tržište radne snage u poslijeratnoj BiH", WB, 2002.

¹¹ Ubrzanje privatizacije, implementacija zakona o stečaju i likvidaciji.

urađene tačne procjene i veoma je teško govoriti u kojem obimu bi moglo doći do povećanja nezaposlenosti u sektoru industrije. U svakom slučaju, sve raspoložive informacije govore da bi najveće žrtve mogli biti «radnici na čekanju», kao i velik broj onih koji su samo fiktivno zaposleni, a koji već duže vrijeme ne primaju platu niti im se uplaćuju doprinosi. Stoga se u zaključku sa sigurnošću može reći da će zvanične statistike zabilježiti porast nezaposlenosti u industrijskom sektoru, ali da u stvarnosti neće doći do gubitka velikog broja radnih mjesta, tj. osoba koje sada rade, primaju platu i kojima se uplaćuju doprinosi. Međutim, ovo se ne odnosi na sektor energetike, gdje bi moglo doći do gubitka radnih mjesta usljed reformi, usmjerenih ka liberalizaciji tržišta električne energije. Naime, prema studijama koje su rađene od strane nadležnih entitetskih ministarstava u saradnji sa više međunarodnih instituta, aktivnosti u vezi sa restrukturiranjem rudnika vodit će gubitku između 7 do 8 hiljada radnih mjesta u ovom sektoru, od toga najviše u FBiH¹².

U prilog tezi da ubrzanje privatizacije neće dovesti do gubitka velikog broja radnih mjesta, mogu se interpretirati navodi iz nedavnog istraživanja Svjetske banke i domaćih stručnjaka, koje je rađeno na uzorku od 100 novoprivatiziranih kompanija, i koje ukazuje na pojavu drugačijeg trenda.¹³ Proizvodnja u posljednje tri godine u stalnom je porastu, posebno ona namijenjena izvozu. S druge strane, zaposlenost u ovim kompanijama se održala na istom nivou, čak je blago porasla. LSMS pokazuje da privatizirane firme u početnom periodu smanjuju broj zaposlenih tek neznatno više od firmi koje ostaju u državnom vlasništvu. Prema tome, strah od gubitka velikog broja radnih mjesta zbog privatizacije se, na primjeru obrađenih kompanija iz ove studije, nije pokazao opravdanim.

Kao što je ranije spomenuto, u sektoru usluga zaposlen je velik broj ljudi, posebno u sivoj ekonomiji. Značajni korisnici usluga su strani državljani, njih oko 25.000, koji stalno borave u BiH. Prema procjenama UNDP ICT Foruma¹⁴, ovaj dio populacije samo u Sarajevu dnevno troši oko 3 miliona KM. Neke procjene ukazuju da strane organizacije u BiH upošljavaju oko 9.000 lokalnog osoblja. Ukoliko ne dođe do porasta ekonomskih aktivnosti, očekivano smanjenje broja stranaca u periodu 2005-2007. godine biće dodatni uzrok povećanju nezaposlenosti.

Treći sektor, gdje se u drugom dijelu srednjoročja (2005-2007) takodjer očekuje gubitak radnih mjesta, jeste državna administracija, posebno sektor odbrane, unutrašnji poslovi, carinska administracija, obrazovanje i zdravstvo i to zbog realizacije najavljenih reformi u ovim oblastima. U istom kontekstu doći će do još jednog kruga demobilizacije profesionalnih vojnika, u skladu sa ranije usvojenim principima.

Konačno, zbog provođenja reformi u sektorima električne energije i telekoma (liberalizacija) bit će neophodno reorganizirati javna preduzeća u ovim oblastima, koje će uključivati i rješavanje problema prekobrojnih radnika koje je evidentno.

2.5. Institucionalni okvir: zavodi za zapošljavanje

Sistem zavoda za zapošljavanje slijedi princip organizacije BiH, utvrđen Daytonskim ustavom, što znači da su zavodi za zapošljavanje organizirani na nivou entiteta i kantona u FBiH, a Zavod za zapošljavanje RS je centralizirana institucija, koja ima šest područnih ureda i biroa u opštinama.

Na nivou države uspostavljena je Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine. U Brčko Distriktu još uvijek odvojeno rade tri, etnički podijeljene, službe za zapošljavanje.

Zavodi za zapošljavanje i njihova aktivnost finansiraju se iz doprinosa na platu, koje uplaćuju zaposleni i poslodavci. Visina stopa i formalni nazivi doprinosa bitno su različiti u entitetima. U RS stopa iznosi 1 odsto na neto platu i ima naziv doprinos za zapošljavanje. Ova stopa se obračunava i na svaku naknadu, koja proističe iz radnog odnosa (topli obrok, regres, nagrade za praznike, tzv. trinaesta plata itd.) U FBiH stopa doprinosa je formalno 2,5 odsto i ima naziv doprinos za osiguranje od nezaposlenosti.

¹² Obavljene su slijedeće studije izvodljivosti: Firma Marston&Marston iz SAD za rudnike Srednjobosanskog i Tuzlanskog bazena, firma DMT-Montan Consulting GmbH iz Njemačke za rudnike Federacije Bosne i Hercegovine, firma Kennedy&Donkin Limited iz SAD za Rudnik i Termoelektranu Gacko, firma JCI iz Japana za Rudnik lignita Stanari i Rudnik i Termoelektranu Ugljevik, i firma Fichtner iz Njemačke za elektroenergetski sektor Bosne i Hercegovine.

¹³ Studija o postignutim rezultatima i uvjetima za unapređenje poslovanja privatiziranih industrijskih preduzeća u BiH, oktobar 2002, Svjetska banka (pripremio prof. dr. Muris Čičić)

¹⁴ UNDP Information - Communication Technologies Forum – UNDP Forum za informaciono-komunikacione tehnologije

¹⁶ Propisi u RS ne dozvoljavaju obavljanje bankarskih i kreditnih aktivnosti izvan bankarskog sistema

Podjela nadležnosti između zavoda za zapošljavanje

Nadležnost državnog nivoa, Agencije za rad i zapošljavanje BiH, u domenu je međunarodnog zastupanja BiH, potpisivanja i realizacije međunarodnih sporazuma iz oblasti rada i zapošljavanja, i reguliranja odnosa sa drugim državama, radi omogućavanja našim radnicima da odlaze na rad i u inozemstvo. Jedna od važnih funkcija je isplata naknada povratnicima iz Njemačke, nakon minulog rata.

Ministarstva za rad u oba entiteta utvrđuju propise za rad zavoda za zapošljavanje. U okviru tradicionalne uloge zavoda za zapošljavanje, entitetski zavodi vrše gotovinske isplate na ime pomoći nezaposlenima i uplate zdravstvenog i penzionog osiguranja. U FBiH to je u nadležnosti kantonalnih zavoda za zapošljavanje. Gotovinsku pomoć primaju samo nezaposleni koji ispunjavaju određene uvjete, prije svega da su bili zaposleni određeno vrijeme i da je za njih uplaćivan doprinos za osiguranje od nezaposlenosti, što je vrlo restriktivno.

U oblasti aktivnih programa zapošljavanja Federalni zavod dodjeljuje kredite, a Zavod u RS nepovratna sredstva,¹⁶ kao pomoć preduzećima koja predoče programe za novo zapošljavanje, organiziraju ili dodjeljuju sredstva za prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju zaposlenih i potencijalnih novih zaposlenika. Federalni zavod za zapošljavanje ima ovlasti da iz svojih sredstava pomogne gotovinske isplate u slučaju nezaposlenosti, kao i uplate zdravstvenog i penzionog osiguranja u onim kantonima u kojima se ne prikupi dovoljno prihoda za ovu svrhu. Formalno, zavodi za zapošljavanje imaju u nadležnosti praćenje situacije na tržištu rada i posredovanje kod dobijanja poslova. Međutim, u praksi ove aktivnosti nisu dovoljno izražene.

Kao što je navedeno, u Brčko Distriktu još uvijek odvojeno rade tri, etnički podijeljene, službe za zapošljavanje. Njihove nadležnosti i finansijska osnova za rad su bitno slabiji nego u entitetima. Za sve nezaposlene je osiguran neki oblik zdravstvene zaštite, ali se ne isplaćuje naknada u slučaju gubitka posla. Troškove rada službi-biroa za zapošljavanje u Brčko Distriktu snose entitetski zavodi-službe.

2.6. Sistem obračuna plata: stvarni nivo poreza i doprinosa na plaće je viši u odnosu na oficijelni, kao i visina doprinosa za nezaposlenost

U RS sistem obračuna plata je vrlo jednostavan, jer se na neto platu zaračunava:

- 5%- poreza na zarade,
- 24%- doprinosa za PIO,
- 15%- doprinosa za zdravstveno osiguranje zaposlenih,
- 2% - doprinosa za dječiju zaštitu,
- 1% - doprinosa za zapošljavanje.

U RS se iste stope primjenjuju i na sve druge zarade iz radnog odnosa.

U FBiH sistem obračuna plata je utvrđen Zakonom o doprinosima i mnogo je složeniji nego u RS. Porez od 5 odsto obračunava se na neto platu i prihod je kantona. Doprinosi se obračunavaju dvostrukom primjenom koeficijenta 1,4705 na:

- doprinose iz plate
- doprinose na platu.

U zaključku se može reći da je sistem obračuna plata u FBiH kompliciran i da ga treba pojednostaviti. Zbog komplikovanog sistema obračuna plata stvarna izdvajanja po osnovu poreza i doprinosa na plate su viša (oko 69%) nego što se oficijelno iznosi (oko 62%). Isto važi za doprinos u slučaju osiguranja od nezaposlenosti, koji stvarno iznosi oko 3,7 a ne 2,5 odsto, kako se oficijelno tvrdi. U RS, zbog jednostavnijeg sistema obračuna plata, porezi i doprinosi na plate, iako također stvarno veći, bliži su oficijelnoj cifri (oko 52%) kao i doprinos za nezaposlene (1% do 1,5%).¹⁷ Uzimajući ovo u obzir izvjesno je da su porezi i doprinosi na plate u FBiH (69%) viši u odnosu na RS (52% do 54%), i da je samim tim cijena rada u FBiH veća.

2.7. Način trošenja sredstava, prikupljenih po osnovu doprinosa za nezaposlenost: zavodi za zapošljavanje imaju visoke administrativne troškove

¹⁷ Istraživanja PRSP tima

U FBiH ovi doprinosi se raspoređuju posebnom uplatom, i to 70 odsto nadležnoj kantonalnoj službi za zapošljavanje, a 30 procenata na račun Federalnog zavoda. U RS svi doprinosi se plaćaju na račun Zavoda za zapošljavanje.

U toku 2002. ukupni prihodi Zavoda za zapošljavanje RS su iznosili 8,681.980 KM. Od ovog iznosa 2,705.771 KM je utrošeno na poslovanje Zavoda (uključujući i plate zaposlenih), što je 31,17 odsto ukupnih sredstava. Za bruto novčane naknade za nezaposlene izdvojeno je 2,212.496 KM ili 25,48 odsto ukupnog prihoda (2,015.543 KM za novčane naknade, doprinos za PIO za ove naknade 121.190 KM, a za doprinos za zdravstveno osiguranje 75.762 KM). U toku 2002. novčanu naknadu u Zavodu za zapošljavanje RS u prosjeku je svakog mjeseca ostvarivalo 1290 nezaposlenih lica. Visina naknade iznosila je u prosjeku oko 70 KM. Za aktivne mjere zapošljavanja u toku 2002. izdvojeno je 1,612.500 KM ili 18,57 odsto ukupnog prihoda.

U prvih 6 mjeseci 2003. u RS su zadržani trendovi iz 2002. godine, osim što je povećan procenat za poslovanje Zavoda (sa 31,17% u 2002. na 38,77%). Za razliku od 2002. došlo je i do povećanja broja nezaposlenih lica, koja koriste novčanu naknadu – sa 1290 na 1530 lica u prvih 6 mjeseci 2003.¹⁷

Ukupni prihodi Federalnog zavoda i kantonalnih službi za zapošljavanje u prvih šest mjeseci 2003. iznose 75,242.072 KM. Iz doprinosa za osiguranje u slučaju nezaposlenosti, za prvih šest mjeseci 2003. godine prikupljeno je 33,846.967 KM. Ostali prihodi su 7,275.914. KM, a prenesena sredstva iz 2002. su 29,099.191 KM.

Na rad zavoda i službi u prvih šest mjeseci potrošeno je 5,485.703 KM, što je 13,33% od ukupnih prihoda, ne računajući prenesena sredstva iz 2002. godine. Osnov za obračun novčanih naknada je prosječna plata kantona u prethodna tri mjeseca, i zbog toga je iznos naknade u FBiH nejednak i kreće se u rasponu od 117 do 240 KM. Na novčane naknade nezaposlenih u prvih šest mjeseci 2003. izdvojeno je 6,361.910 KM, ili 15,47 odsto od ukupnih prihoda, ne računajući prenesena sredstva. Ukupan broj registriranih nezaposlenih u FBiH u julu 2003. bio je 297.477 osoba, a novčanu naknadu ostvarilo je samo 4.786 osoba ili 1,61 odsto. Ovi podaci su utoliko nepovoljniji, ako se ima u vidu da su u navedenim zbiorovima i povratnici iz inozemstva.

Zdravstvenu zaštitu u Federaciji je u prvoj polovini 2003. svakog mjeseca u prosjeku koristilo oko 170.000 osoba, što je 58 procenata od ukupnog broja nezaposlenih na evidenciji kantonalnih službi. Za zdravstvenu zaštitu je izdvojeno 4,924.533 KM, ili 11,97 odsto od ukupnih prihoda. Za podršku zapošljavanju (kredit, grantovi, stimulacije, prekvalifikacije, i sl.), Federalni zavod i kantonalne službe su izdvojili 13,148.942 KM, odnosno 31,97 odsto od ukupnih prihoda.

Prenesena sredstva Federalnog zavoda i kantonalnih službi iz 2002. u 2003. su 29,099.191 KM, a višak novčanih sredstava po šestomjesečnom obračunu 2003. iznosi 36,906.196 KM.

Ukupni prihodi, samo po osnovu doprinosa, za prvih šest mjeseci iznose 33,846.967 KM, te se može pretpostaviti da su godišnji prihodi u Federaciji BiH za osiguranje u slučaju nezaposlenosti oko 68 miliona KM.¹⁷

Analizom gore navedenih brojki može se utvrditi da je fond za nezaposlene u RS znatno manji u odnosu na FBiH, koja ima veće doprinose za pomoć nezaposlenim. Mali je broj nezaposlenih koji koriste povlastice. I u FBiH i u RS može se primijetiti relativno visoka potrošnja na administrativne troškove zavoda za zapošljavanje. Revizija, koja je za račun entitetskih vlada vršena od strane WB u 2002. godini, ukazala je na nepostojanje jasnih kriterija i neadekvatan način realizacije sredstava za podsticaj zapošljavanju, koja su se u FBiH najviše davala u obliku kredita, a u RS u obliku grantova. Također je pod upitnik stavljena efikasnost i transparentnost programa za podsticaj zapošljavanju u oba entitetska zavoda.

2.8. Tržište rada: uočeni problemi

Tržište rada u BiH opterećeno je brojnim problemima. Prije svega, ono je još uvijek fragmentirano i ne osigurava mobilnost radne snage. Postojeće radno zakonodavstvo prilagođeno je zahtjevima tržišne ekonomije, ali u praksi postoji diskriminacija na etničkoj, starosnoj i spolnoj osnovi. Političke podjele također utječu na nedovoljnu mobilnost radne snage. S druge strane, prisutna je statičnost, tj. nefleksibilnost radne snage, odnosno manja pokretljivost iz jedne profesije u drugu, što je rezultat socijalističke prakse neprilagođenog obrazovnog sistema potrebama tržišta rada, i

nefleksibilnosti u vezi sa iznosom minimalne plate, posebno u FBiH. Naime, poslodavci još uvijek nisu adekvatno uključeni u pregovore o kolektivnim ugovorima, a kao rezultat toga iznos minimalne plate je nestimulativan za zapošljavanje mlade, visoko produktivne radne snage (posebno u FBiH). Zavodi za zapošljavanje imaju vrlo uzak krug aktivnosti. Prisutan je veliki broj zaposlenih u nezvaničnom sektoru, posebno mladih.

3. Prioritetne aktivnosti i mjere

3.1. Jačati jedinstveni ekonomski prostor: smanjiti rascjepkanost tržišta u BiH

Tržišta u oba entiteta su geografski veoma skućena, a poslodavci se uglavnom fokusiraju na lokalno tržište. Rascjepkanost ekonomije u BiH, i postojanje više lokalnih ekonomija unutar oba entiteta, izaziva zabrinutost, jer lokalna tržišta nude malo mogućnosti za ekonomiju obima i specijalizaciju u proizvodnji, baziranu na komparativnim prednostima. Što je manje tržište, to je veća vjerovatnoća da će potražnja biti nestabilna. Lokalna tržišta nude malo mogućnosti za proširenje posla i samim tim za povećanje zaposlenosti.

U oba bosanskohercegovačka entiteta veoma je ozbiljno pitanje potencijalne nestabilnosti potražnje, usljed malog tržišta, posebno kada se uzme u obzir provođenje najavljenih reformi u oblasti privatizacije, stečaja i likvidacije preduzeća. Ukoliko neki važan izvor lokalnih prihoda nestane ili se umanjuje, npr. kroz restrukturiranje nekog velikog preduzeća, ili smanji finansiranje od strane međunarodnih donatora, lokalna ekonomija bi se mogla naglo smanjiti, čak doživjeti slom, što bi svakako utjecalo na povećanje siromaštva.

Poseban problem predstavlja neujednačenost propisa o obaveznosti oglašavanja tendera za izvođenje radova i javne nabavke. Često se poslovi oglašavaju samo u lokalnim medijima. Ovo je problem i u Federaciji¹⁸, a posebno na nivou BiH. U kontekstu ovoga bit će potrebno jačati regionalni razvoj¹⁹ i odgovarajuće institucije na lokalnom nivou, sa zadatkom da u svim dijelovima zemlje promoviraju poslovne mogućnosti te sredine. Očekuje se da će usvajanje i implementacija zakonskog okvira o javnim nabavkama na nivou BiH ojačati jedinstveno tržište.

3.2. Provesti reformu obrazovanja: afirmirati vanškolsko obrazovanje²⁰

Od ispitanih poslodavaca, koji su u proteklih 12 mjeseci zapošljavali nove radnike, njih 48 odsto u Trebinju, 49 odsto u Zenici i 25 odsto u Travniku, izjavili su da su imali teškoće da pronadju radnike s odgovarajućim kvalifikacijama. U državi sa tako visokim nivoima obrazovanja²¹, ovo je alarmantan podatak. S obzirom da je većina radnika završila srednje obrazovanje, odgovor poslodavaca navodi na zaključak da zvanično obrazovanje ne stvara potrebne kvalifikacije. Stoga se kao jedan od prioritetnih zadataka javlja obaveza za izradom studije o potrebama za kvalifikacijama na tržištu radne snage BiH, koja bi trebala poslužiti kao osnov za drugu fazu reforme obrazovanja.²²

U okviru iste ankete, kao glavni kriterij za zapošljavanje, poslodavci su stavili radno iskustvo, pa tek onda kvalifikacije. U tom kontekstu je, pored reforme obrazovanja, potrebno iznaći mehanizme koji bi stimulirali poslodavce da u toku, i neposredno po završetku školovanja, omoguće mladoj radnoj snazi sticanje iskustva kroz volonterski (pripravnički) rad. Učenici i studenti bi stvarali navike rada, sticali znanje i iskustvo u oblastima za koja se obrazuju, stupali u vezu sa poslodavcima tokom prakse, sticali potrebne kvalifikacije, a ne samo dobijali diplomu, te na kraju lakše pronalazili posao nakon završenog školovanja, počesto upravo kod poslodavaca kod kojih su obavljali praksu.

Kontakti sa poslodavcima potvrđuju da sektor usluga ima stalni problem s pronalaženjem kvalificiranih radnika. Također se čini da sektori industrijske proizvodnje u Trebinju i Travniku

¹⁸ Prema propisima nekih kantona (Ze-Do kanton) postoji obaveza oglašavanja lokalnih nabavki samo u lokalnim medijima.

¹⁹ Evropska komisija je, uz podršku OHR i drugih donatora, pristupila realizaciji projekta udruživanja lokalnih zajednica na bazi ekonomskih regiona. Ova aktivnost je u toku, a već je formirano nekoliko regija u koje su udružene opštine iz oba entiteta. PRSP tim je imao namjeru dati važan prioritet regionalnom razvoju, ali za to nije postignuta saglasnost sa PRSP timom iz RS, koji smatra da ovo nije prioritet.

²⁰ Na osnovu istraživanja koja je radio DFID (SPID/HSPS, 2002. godine) u nekoliko mjesta u BiH.

²¹ U Trebinju 67% anketiranih pojedinaca završilo je srednje obrazovanje, a njih 17% je imalo više ili univerzitetsko obrazovanje. U Zenici, analogne brojke su bile 70% i 8%; u Travniku 58% i 8%.

²² DFID je u dogovoru sa nadležnim ministarstvima i PRSP timom pokrenuo izradu ove studije.

imaju slične poteškoće. U svakom slučaju, većina poslodavaca je izjavila da bi oni bili voljni da obučavaju svoje radnike, a neki bi isto radili kada bi im to finansijska situacija dozvoljavala. Veliki broj poslodavaca u Zenici nastoji obučiti radnu snagu u sopstvenom aranžmanu, upravo zbog, po njihovom mišljenju, visoke cijene obuke u specijaliziranim institucijama. S obzirom na visoko izraženu potrebu obuke mlade radne snage, neophodno je kroz predstojeću reformu obrazovanja omogućiti sve oblike vanškolskog obrazovanja, te iznaći mogućnosti da se subvencionira obuka, posebno mlađe radne snage. Dio sredstava koja prikupljaju zavodi za zapošljavanje trebalo bi usmjeriti na finansiranje ovih programa.

Važno je napomenuti da su nezaposlene osobe zainteresirane da steknu nove kvalifikacije. Oko 84 odsto nezaposlenih u Trebinju, 70 odsto u Travniku i 95 odsto u Zenici, izrazilo je spremnost da pohađa besplatnu obuku za sticanje novih kvalifikacija. Interesantno je iskustvo Malezije, koja nezaposlenima omogućuje besplatnu obuku i sticanje kvalifikacija u širokom spektru vještina, potrebnih za uključivanje na moderno tržište rada.²³

Reforma obrazovnog sistema je neophodna da bi on mogao uspješno doprinositi strukturnom smanjenju siromaštva. Prema podacima javnih ustanova za zapošljavanje u BiH, od 252 zanimanja za koja se učenici obučavaju u srednjem obrazovanju, potražnja postoji tek za 20 odsto njih. Od 32 visokoškolska zanimanja, radnih mjesta ima za 4.²⁴ Svršeni maturanti i diplomci čine 62,6 procenata registriranih nezaposlenih. Stopa nezaposlenosti je 2,6 puta viša među mladima (19-24) godine, koji tek završavaju školu, nego među pripadnicima dobne grupe 25-49, a čak 3,6 puta više nego među onima u dobi između 50 i 60 godina.²⁵

3.3. *Eliminirati sve oblike diskriminacija kod zapošljavanja: učešće žena u radnoj snazi je među najnižim u regiji*²⁶

U budućem sporazumu o Stabilizaciji i pridruživanju EU, BiH će morati ukloniti sve oblike diskriminacije u pogledu radnih uvjeta, plaćanja i otpuštanja radnika.²⁷

Pojedinci u Zenici i Trebinju su izrazili uvjerenje da postoji diskriminacija u zapošljavanju na bazi spola, etničke pripadnosti, uzrasta i statusa. Samo 25 odsto osoba u Zenici, 27 odsto u Travniku i 16 odsto u Trebinju smatra da ne postoji diskriminacija²⁸. Prema studiji "Gender and Poverty"²⁹, raseljene osobe su u naročito teškom položaju, jer veoma rijetko uspijevaju pronaći posao, pa su prinuđene da prihvataju poslove, koji nisu zanimljivi drugim grupama. Najgrublji oblik diskriminacije na etničkoj osnovi prisutan je u slučaju povratnika, koji teško nalaze poslove u javnoj administraciji i javnim preduzećima. U kontekstu ovoga bit će neophodno provesti ustavne promjene, prema kojima postoji obaveza svih nivoa vlasti da osiguraju zaposlenost u javnoj administraciji, u omjeru koji odgovara popisu stanovnika iz 1991. godine, da sprovedu efikasnije propise koji zabranjuju diskriminaciju prilikom zapošljavanja i na radu, po bilo kom osnovu, i da jačaju aktivnosti ombudsmena u ovoj oblasti.

Naročito žene trpe diskriminaciju prilikom zapošljavanja, i u privatnom i u javnom sektoru, primaju manje plate za isti posao i imaju manju mogućnost napredovanja u poslu, što se neminovno odražava na njihov materijalni položaj, i otežava održavanje prihvatljivog životnog standarda. Prema LSMS, njihovo učešće u radnoj snazi je tek oko jedne trećine. Žene su prve koje podliježu otpuštanju u vremenu restrukturiranja i reformi, i teže pronalaze novi posao. Potrebno je raditi na kreiranju i provođenju mjera za sprečavanje diskriminacije u oblasti rada, zapošljavanja, učešća žena u javnom životu i dr., u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH.

U anketama koje je DFID radio sa poslodavcima, ispitanici su izjavili da nerado zapošljavaju hendikepirane osobe. Uzimajući u obzir specifičnosti BiH, kao zemlje izašle iz rata, i potrebe ove populacije, nužno je usvojiti zakonski okvir koji bi osigurao uposlenost hendikepiranih u javnoj administraciji, u minimalnom obimu od 3 odsto.

²³ Izvještaj Malezijskog ekspertnog tima, Sarajevo, mart 2003.

²⁴ Obrazovanje u borbi protiv siromaštva, Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta FBiH, maj 2002.

²⁵ Izvještaj o ljudskom razviku, UNDP / Ekonomski institut Sarajevo, septembar 2002., str. 36.

²⁶ LSMS

²⁷ "Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju" (Studija izvodljivosti), Brisel, 18. 11. 2003.

²⁸ Somun i dr. (2001.) također je otkrila široko rasprostranjeno uvjerenje da diskriminacija u zapošljavanju postoji. Vidi također WB, ECSSD, Ustanove na lokalnom nivou i studija socijalnog kapitala, Svezak 1 i 2, juni 2002.

²⁹ Gender and Poverty, IBHI, juni 2002.

Posebno je važno ojačati već postojeće mikrokreditne institucije radi pospješivanja zaposlenosti, posebno među ženama i povratničkom populacijom.³⁰

3.4. Provesti reformu sistema plata i kolektivnih ugovora: smanjiti rigidnost sistema plata, povećati zaposlenost među mladima

Prosjeck starosti zaposlenih u zvaničnom sektoru je znatno porastao, sa 36,6 u 1991. na 40 godina u 2000-toj³¹, što znači da mlada radna snaga pretežno radi u nezvaničnom sektoru. Udio radnika ispod 36 godina značajno se smanjio u odnosu na period od prije rata. Udio grupe od 25-34 godine u 2000. godini iznosio je 23 odsto, u poređenju sa 37 odsto u 1990. LSMS analiza ukazuje da je 18 odsto zaposlenih u nezvaničnom sektoru mlađe od 25 godina, za razliku od udjela te grupe u zvaničnom sektoru od 7 odsto. Jedan od najvećih uzroka za ovo je rigidnost sistema plata. Visina minimalnih plata, posebno u FBiH, iznad je prosjeka zemalja u tranziciji (jedino je u Sloveniji nešto viša). U suštini o visini plata dogovaraju se vlada i sindikati, bez još uvijek efektivnog učešća poslodavaca. Mlada radna snaga je spremnija da radi za manju dnevnicu, a postojeći sistem plata to ne stimulira. Zbog toga je porasla «starost» i neproduktivnost radne snage u zvaničnom sektoru, dok je mlađa radna snaga gurnuta u sivu ekonomiju. Na ovaj način siva ekonomija postala je, i po ovom osnovu, konkurentnija u odnosu na zvaničnu, zbog veće uposlenosti mladih, kao produktivnije grupacije radne snage.

Pored rigidnosti u pogledu minimalnih plata, sistem plata opterećen je i drugim plaćanjima koje ne poznaje tržišna ekonomija, posebno u javnom sektoru. U tu kategoriju spadaju plaćanja po osnovu minulog rada, topli obrok, trinaesta plata i slično. U tržišnoj ekonomiji visina plate je isključivo vezana za produktivnost radne snage. Ovo se prije svega odnosi na plaćanje po osnovu radnog staža, što utječe na manju mobilnost radne snage: starija radna snaga, kad jednom izgubi posao, ima daleko manje šanse da se ponovo zaposli, zbog obaveze poslodavca da joj po osnovu radnog staža osigura veću platu nego mlađoj radnoj snazi, tako da je i ova kategorija «prisiljena» da ide u nezvanični sektor.

Sistem kolektivnih ugovora pred poslodavce postavlja visoke zahtjeve koji se najčešće ne mogu izmiriti, što također smanjuje tzv. zvaničnu ekonomiju i veliki broj radne snage gura u sivu ekonomiju.

U vezi sa ovim neophodno je uspostaviti efikasniji rad ekonomsko-socijalnih vijeća na svim nivoima, radi uključivanja poslodavaca u tripartitni dijalog i uvođenja veće fleksibilnosti u sistem plata.

U narednom periodu svi nivoi vlasti u BiH će morati drastično smanjiti javnu potrošnju, a posebno onu koja se odnosi na plate u javnoj administraciji. U tom kontekstu, a radi uklanjanja postojećih anomalija u vezi sa sistemom plata, bit će potrebno postepeno reducirati plaćanja kao što su naknade za topli obrok i regres, a u kasnijoj fazi eliminirati i plaćanja po osnovu minulog rada.³²

Za pojedine grupe mladih, koje su u posebno teškom stanju, kao što su osobe bez roditelja i oni koji su napustili školu, nužno je razviti specijalne programe za zapošljavanje, npr. kroz subvencije preduzećima koja ih zapošljavaju. Potrebno je stimulirati poslodavce za zapošljavanje mladih, posebno onih koji se zapošljavaju prvi put.

3.5. Stimulirati pokretljivost radne snage: tržište rada je statično

Dosadašnje analize ukazuju da je mobilnost radne snage nedovoljna. Na pitanje gdje bi voljeli dobiti posao, ispitanici koji trenutno traže drugi posao (a rade u zvaničnom sektoru) 71 odsto u Trebinju, 73 odsto u Travniku i 57 odsto u Zenici je reklo da traže posao samo na lokalnom nivou. Nijedan od ispitanika nije bio spreman da traži posao u drugom dijelu entiteta, posebno ne u drugom entitetu, mada su mnogi izjavili da bi rado otišli na rad u inostranstvo.³³ Doprinos održavanju prepreka za mobilnost radne snage predstavlja i činjenica da se bosanskohercegovačko tržište još nije u potpunosti prilagodilo promjenama u stanju privrede, i nije počelo efikasno da usmjerava raspoloživu radnu snagu. I u ovom slučaju kruti sistem određivanja visine plata predstavlja poteškoću, kako za novo zapošljavanje, tako i za mobilnost zaposlenih sa jednog na

³⁰ Prema izvještaju mikrokreditnih institucija, koje se finansiraju iz kredita Svjetske banke, većina primalaca kredita su žene

³¹ Tržište rada u poslijeratnoj BiH: Kako podstaći firme na otvaranje radnih mjesta i povećanje mobilnosti radnika, Svjetska banka, novembar 2002.

³² Ova praksa uglavnom je prisutna u javnoj administraciji

³³ Do sličnih nalaza došle su i studije Svjetske banke, rađene u 2002. godini

drugo radno mjesto. Poseban problem predstavlja politička nestabilnost, koja obeshrabruje nezaposlene da tragaju za poslom u područjima gdje njihova nacionalnost nije u većini.

Egzistencijalna ugroženost dijela radne snage također je uzrok njenoj smanjenoj mobilnosti. Tek mali broj ispitanika redovno prima socijalnu pomoć. Većina osoba koje ne rade preživljavaju na osnovu finansijske podrške ostalih članova svojih porodica. Kao i u mnogim siromašnim društvima, čini se da je porodica glavni izvor socijalne i ekonomske podrške. Ovaj faktor objašnjava očiglednu nespornost radnika da pronalaze posao izvan lokalne sredine. Na mobilnost radne snage destimulativno djeluje i okonost da su u entiteima neujednačena davanja po osnovu nezaposlenosti, radnog staža, penzionog i zdravstvenog osiguranja.

Oko 28 odsto ispitanika u Zenici, 45 odsto u Travniku i 46 odsto u Trebinju ima pristup nekom zemljištu za uzgajanje hrane ili životinja. Poljoprivredne aktivnosti i u slučaju BiH igraju važnu ulogu u strategiji preživljavanja, što također utječe na manju mobilnost radne snage.

U zaključku se može reći da je tržište rada statično i nedinamično, što je rezultat prije svega sporog oporavka ekonomije i nemogućnosti povećanja broja radnih mjesta. Tako, npr. kompanije koje su se širile, prosječno su otvarale 4,2 radna mjesta, a one koje su se smanjivale ukidale su oko 5,3 radnih mjesta godišnje. U odnosu na FBiH, situacija u RS je znatno lošija. Nizak intenzitet otvaranja novih produktivnih radnih mjesta i ukidanje neproduktivnih, prelazak sa produktivnog na produktivnije radno mjesto, bez sumnje su smanjili rast produktivnosti i opći potencijal za rast, uključujući i rast zaposlenosti.³⁴ Interesantno je da intenzitet promjene poslova u javnom sektoru, pretežno gubitaka, ne zaostaje mnogo za intenzitetom promjene radnih mjesta kod profitabilnih preduzeća.

Smanjenje političkih napetosti, jačanje jedinstvenog ekonomskog prostora, ujednačavanje sistema socijalne zaštite kao i prava po osnovu nezaposlenosti, ujednačavanje kvaliteta obrazovanja, zdravstvene zaštite, nivoa minimalnih plata i penzija - bitne su pretpostavke za veću mobilnost radne snage u BiH. Posebno je važno ojačati funkciju zavoda za zapošljavanje u oblasti identifikiranja potreba na lokalnim tržištima rada i posredovanju kod iznalaženja posla, te informatički uvezati njihove baze podataka.

3.6. Pojačati kontrolu korišćenja povlastica po osnovu nezaposlenosti: sadašnji sistem stimulira širenje nezvaničnog sektora

Sistem «automatizma» kod dodjele povlastica, po osnovu nezaposlenosti, nije stimulativan. Čini se da je osnovni motiv za prijavu na zavode za zapošljavanje ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu. Ne postoji efikasan sistem provjere da li osobe koje su nezaposlene ispunjavaju uvjete za dobijanje povlastica, posebno onih koje se odnose na zdravstvenu zaštitu. Na taj način stimulira se zapošljavanje u sivoj ekonomiji, jer se osobe formalno prijavljuju kao nezaposlene, da bi primale pomoć i zdravstveno osiguranje. Konačno, nepostojanje kontrole kod ispunjavanja prava vodi neracionalnom trošenju sredstava. S obzirom na obiman nezvanični sektor, povlastice za nezaposlenost, uključujući i zdravstvenu, trebaju dobiti samo oni koji su u teškoj materijalnoj situaciji, a zavodi za zapošljavanje moraju imati aktivniju ulogu u provjeri ispunjavanja kriterija za povlastice.

Potrebno je preciznije definirati i pooštriti kriterije za sticanje i gubljenje statusa nezaposlene osobe, uzimajući u obzir konvencije Međunarodne organizacije rada, posebno kod obezbjeđivanja odgovarajućeg nivoa socijalne sigurnosti nezaposlenih osoba. Da bi se ovo ostvarilo, neophodno je na nivou BiH približno ujednačiti stope doprinosa za zapošljavanje. Konačno, važno je pooštriti kriterije za ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje nezaposlenih osoba, te jačati kontrolu u primjeni.

3.7. Afirmirati rad i jačati efikasnost zavoda za zapošljavanje: sadašnji sistem finansiranja programa za podsticaj zaposlenosti je neefikasan i netransparentan

Jedan od zaključaka sprovedenih anketa sugerira da zavodi za zapošljavanje, pogotovo ako je riječ o EU standardima, ne igraju dovoljno važnu ulogu u olakšavanju potrage za poslom. Nijedan ispitanik u anketi ne smatra da zavodi za zapošljavanje poznaju situaciju na tržištu rada. Ovakva

³⁴ Tržište rada u poslijeratnoj BiH: Kako podstaći firme na otvaranje radnih mjesta i povećanje mobilnosti radnika, Svjetska banka, novembar 2002.

reakcija je u skladu sa informacijama da su i poslodavci i pojedinci mnogo skloniji traženju uposlenika, odnosno posla, koristeći druge metode. Većina ispitanika izjavila je su da su im lična poznanstva i veze primarni metod u nalaženju posla. Čak i osobe koje su trenutno zaposlene u zvaničnom sektoru, ne smatraju zavode za zapošljavanje važnom metodom pronalaženja novog posla. Nijedna osoba zaposlena u zvaničnom sektoru, bilo u Trebinju ili Zenici, nije koristila zavod za zapošljavanje za pronalazak novog posla. To je uradila samo jedna osoba u Travniku!

U kontekstu ovoga neophodno je jačati zavode za zapošljavanje u oblasti identificiranja potreba tržišta rada i posredovanja kod nalaženja posla.

Prisutna je neefikasnost i nedovoljna kontrola kod usmjeravanja sredstava zavoda za zapošljavanje u programe za podršku zapošljavanja. Zavodi za zapošljavanje u FBiH i RS dio sredstava, prikupljenih od doprinosa, usmjeravaju na projekte koji, po njihovom mišljenju, doprinose zapošljavanju. Zbog neefikasnosti i netransparentnosti, sadašnji sistem korišćenja sredstava za podsticaj programima zapošljavanja razlog je za zabrinutost i zbog činjenice da su zavodi za zapošljavanje samo od završetka rata naovamo, prema grubim procjenama, prikupili oko 450 miliona KM, od čega na Federalni zavod otpadaju dvije trećine.

Prema dosadašnjoj praksi, oba zavoda, kao i kantonalni zavodi za zapošljavanje, diskreciono odlučuju o podobnosti projekata za finansiranje. U FBiH se daju krediti, a u RS nepovratna sredstva. Banke u oba slučaja služe samo kao servis. Ovaj sistem dodjele sredstava, u kome zavodi igraju ulogu banke, nije adekvatan, jer ove institucije nisu opremljene za kreditnu analizu, niti za ocjenu rizika. S druge strane, veoma je upitna kontrola utroška sredstava od strane kompanija, kao i odgovornost za eventualni loš plasman sredstava. Nijedan entitetski zavod u dosadašnjoj praksi nije vršio redovnu kontrolu ispunjenja obaveza po osnovu dobijanja kredita i grant sredstava.³⁵ Kontrola nad radom zavoda za zapošljavanje od strane nadležnih entitetskih ministarstava nije bila dovoljna. Uzimajući ovo u obzir, potrebno je i u RS uvesti praksu da se podsticaj programima za zapošljavanje daje na kreditnoj, a ne grant osnovi. U tom slučaju, oba entitetska zavoda za zapošljavanje treba da obustave praksu odabira programa za podsticaj zapošljavanju, a taj posao prepustiti bankama, na koje treba prenijeti i rizik plasmana sredstava.

3.8. Jačati institucionalni okvir i kontrolu nad radom zavoda za zapošljavanje

Na institucionalnom planu potrebno je uspostaviti agenciju za rad i zapošljavanje na nivou BiH, te uspostaviti jedinstven zavod za zapošljavanje Brčko Distrikta. Neophodno je uspostaviti tripartitno upravljanje zavodima za zapošljavanje (vlada, sindikat, poslodavac), kako bi interes svih socijalnih partnera bio adekvatno zastupljen. Posebno je važno pojačati kontrolu nad radom zavoda za zapošljavanje od strane nadležnih entitetskih ministarstava i tijela, i procentualno limitirati iznos sredstava koja oni mogu koristiti od ukupnih prihoda na vlastite administrativne troškove.

3.9. Proširiti i olakšati uvjete za sticanje prava na naknadu u slučaju nezaposlenosti

Postojeći sistem, po kome svaki nezaposleni, koji je prethodno redovno plaćao doprinose, ima pravo na jednogodišnju pomoć, nepravedan je prema onim radnicima koji, nakon dužeg perioda rada i plaćanja doprinosa, izgube posao. Stoga visina i dužina povlastica u slučaju nezaposlenosti trebaju biti utvrđeni na osnovu dužine radnog staža i perioda u kojem su uplaćivani doprinosi. Ovo postaje posebno važno za predstojeći period, u kome se očekuje gubitak radnih mjesta zbog stečaja, likvidacije, privatizacije i realizacije drugih reformi, kada bi sredstva prikupljena od strane zavoda za zapošljavanje trebala biti dio ukupnog socijalnog programa za sve one, koji zbog ubrzanja reformi budu izgubili posao.

3.10. Stimulirati aktivnosti na smanjenju sive ekonomije

Kao što je navedeno, u BiH postoji obiman nezvanični sektor u kome, prema procjenama u LSMS, radi oko 362.000 radnika. Veliki je angažman nezvaničnog sektora u poljoprivredi (47%), građevinarstvu i drugim uslužnim djelatnostima (17%), ali i u proizvodnji (9%). Većina je uposlena kod privatnih poslodavaca, a oko 28 odsto su samozaposleni. U tome su naročito zastupljeni mladi i nekvalificirani. S druge strane, poslodavci prijavljuju minimalne plate kako bi izbjegli plaćanje

³⁵ Najnovija istraživanja PIU za socijalni sektor i Svjetske banke u vezi sa radom zavoda za zapošljavanje

doprinosa u punom iznosu, koji su po LSMS nestimulativni. Da bi se realizirali ciljevi iz ovog prioriteta, potrebno je stimulirati poslodavce, ali i zaposlene, da pređu iz nezvaničnog u zvanični sektor ekonomije. Oslobođanje od plaćanja doprinosa za izvjestan period pokazalo se kao efikasna mjera u drugim tranzicijskim zemljama. Radi povećanja efikasnosti u ovom aspektu potrebno je okončati aktivnosti na reorganizaciji inspeksijskih službi, posebno u oblasti rada i zapošljavanja. Konačno, a u skladu sa prethodno navedenim, neophodno je pooštriti kriterije za sticanje povlastica po osnovu nezaposlenosti, posebno u slučaju zdravstvenog osiguranja, te postepeno eliminirati plaćanja po osnovu minolog rada.

3.11. Ojačati postojeći sistem socijalne zaštite radi adekvatnije pomoći onima koji budu izgubili posao usljed ubrzane provedbe reformi

Još jednom treba naglasiti da ne postoje pouzdani podaci o stvarnoj nezaposlenosti u BiH. Očekuje se da se velik broj radnika zbog ubrzanja privatizacije i drugih reformi, a koji već duže vrijeme ne primaju plate, niti im se uplaćuju doprinosi, registriraju kod zavoda za zapošljavanje kao nezaposleni, zajedno sa svim drugim kategorijama. Znatno broj njih, bez obzira što su samo fiktivno zaposleni, još uvijek se nisu registrirali kod zavoda. Ovo će stvoriti dodatni pritisak na zavode, radi osiguranja zdravstvene zaštite i drugih vidova pomoći.

Na osnovu analize siromaštva, koju je uradio PRSP tim, utvrđeno je da oko 20 odsto stanovništva u BiH živi na liniji siromaštva ili ispod nje. Također je utvrđeno da je oko 30 odsto stanovništva koncentrirano neposredno iznad linije siromaštva, iz različitih razloga: ima nesiguran posao ili radi u nezvaničnom sektoru, ili radi na veoma lokaliziranim tržištima rada, osjetljivim na ekonomske šokove. Takvi radnici su pod visokim rizikom gubitka posla, opadanja prihoda i pada u siromaštvo.

Povećana nezaposlenost ne smije biti samo briga zavoda za zapošljavanje, nego zahtijeva mobilizaciju sredstava iz raznih izvora. U kontekstu ovoga posebno je potrebno, kroz postojeći sistem socijalne zaštite i zaštite od nezaposlenosti, osigurati sredstva kojima bi se povezao ili dokupio radni staž u svrhu penzionisanja.