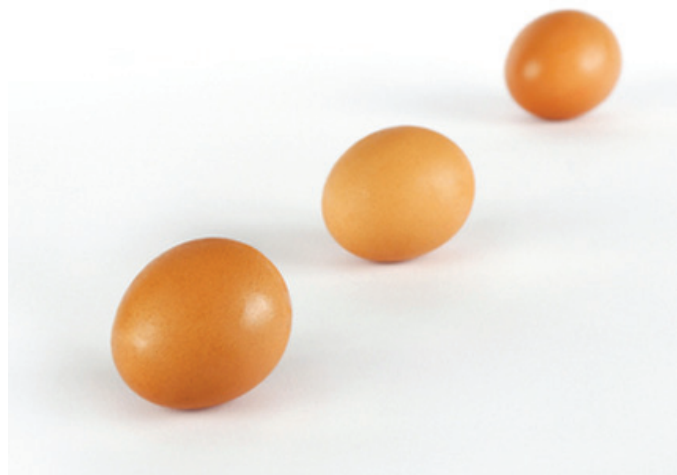


# Podzakonski akti – preduslov za djelotvornu liberalizaciju tržišta rada

## *Smjernice za pripremu javne politike Avgust 2011.*

Mnogi zakoni i nagovještena rješenja u okviru njih su ostali „mrtvo slovo na papiru“ usljed nepostojanja odgovarajućih implementacijskih mehanizama. Upravo zbog toga su podzakonski akti u vidu pravilnika, uredbi ili uputstava jako značajni, jer omogućuju njihovu djelotvornu primjenu. U narednim redovima pišemo o važnosti i potrebi donošenja podzakonskih akata u oblasti posredovanja pri zapošljavanju kojim bi se učinio veliki korak naprijed u pogledu uspostavljanja ravnopravnijeg odnosa između javnih zavoda i privatnih agencija za posredovanje pri zapošljavanju i dalje liberalizacije tržišta rada.



## Donošenje zakona je tek pola puta...

Kada posmatramo funkcionisanje tržišta rada u razvijenim zemljama i zemlji kao što je BiH, možemo govoriti o brojnim razlikama koje se pojavljuju usljed istorijskog razvoja, strukture ekonomije, zakonskih rješenja, određenih vladinih politika i slično. Usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske Unije u oblasti politika zapošljavanja i funkcionisanja tržišta rada je od ključnog značaja za Bosnu i Hercegovinu. Međutim, donošenje novih zakona, bez njihove dalje operacionalizacije u okviru institucionalnog okvira, nije dovoljno. Istinsko opredjeljenje entitetskih (i kantonalnih) vlasti za dalju liberalizaciju tržišta rada će biti vidljivo tek kada se kreiraju i implementiraju mehanizmi za stvarnu „demonopolizaciju“ tržišta rada na kojem sada dominiraju relativno neefikasni javni zavodi za zapošljavanje. Stoga se kao najznačajniji mehanizmi u reformi postojećeg sistema vide podzakonski akti koji bi trebali da otvore put ka implementaciji aktivnih mjera za zapošljavanje od strane javnih i privatnih posrednika, bez diskriminacije. Prethodno provedene analize javne politike u ovoj oblasti ukazuju na potrebu dalje liberalizacije tržišta, obezbjeđujući ravnopravni položaj za privatne posrednike pri zapošljavanju u implementaciji



aktivnih mjera zapošljavanja. Ove analize, inicijalno odobrene kroz partnerske grupe projekta „Liberalizacija tržišta rada“ na nivou entiteta (i Tuzlanskog kantona), ukazuju da potrebu promjene dosadašnje paradigme u kojoj su najznačajniji akteri u posredovanju pri zapošljavanju i implementaciji aktivnih mjera zapošljavanja institucionalizovani u obliku javnih zavoda za zapošljavanje.

### **Tržište rada, aktivne mjere i posrednici pri zapošljavanju**

Postojeći pravni okvir koji reguliše pitanja tržišta rada, zajedno sa neadekvatnim aktivnim mjerama zapošljavanja i monopolskom pozicijom javnih zavoda, predstavlja veliku prepreku daljem razvoju ovog tržišta u Bosni i Hercegovini. Liberalizacija sama po sebi nije cilj, ali je svakako proces koji vodi ka boljem funkcionisanju tržišta, a time i boljih rezultata – smanjenju nezaposlenosti i povećanju zaposlenosti u Bosni i Hercegovini. Naravno, najvažniji aspekt dalje liberalizacije se odnosi na unapređenje funkcije usklađivanja ponude i potražnje za radnom snagom (funkcije posredovanja), te položaj i ulogu privatnih posrednika pri zapošljavanju - aktera koji tek traže svoje mjesto u postojećem sistemu.

Izvor: Unapređenje legislative posredovanja pri zapošljavanju u BiH - *Conditio sine qua non*, Smjernice za pripremu javne politike, Razvojna agencija Eda, Banja Luka, juni 2011.

## Konvencije i ekonomske politike

Istorijski posmatrano, razvoj funkcije javnih posrednika pri zapošljavanju tj. zavoda za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini je pratio trendove koji su oblikovani putem međunarodnih konvencija i sporazuma. Međutim, treba svakako imati na umu da su ove konvencije odraz prihvaćenih ekonomskih trendova i koncepcija razvoja u modernim razvijenim zemljama. Tako je u periodima dominacije kenjzijanske ekonomije bila opšteprihvaćena premisa o velikom javnom sektoru kao determinanti ekonomskog razvoja, dok je tržište rada bilo u potpunosti podređeno ovakvim stavovima. Ovakva nastojanja su čak i kodifikovana u Konvenciji o besplatnim uslugama agencija za posredovanje Međunarodne organizacije rada (ILO - International Labour Organization) iz 1949. godine, na čijem osnovu se i zasniva dominacija javnih službi za zapošljavanje u svijetu. Kako su usluge posredovanja proglašene besplatnim, tako je prihvatanje ovog rješenja uticalo na to da se u sistem institucionalizuju javne službe za zapošljavanje, omogućavajući im monopolski status u implementaciji aktivnih mjera zapošljavanja. Kra-



kejnzijanskog koncepta i prihvatanje novih ideja u vezi dalje liberalizacije tržišta sa kraja sedamdesetih godina prošlog vijeka, uticao je na novi talas

liberalizacije i rast značaja novih aktera na tržištu rada – naročito privatnih posrednika pri zapošljavanju. Upravo su ovi trendovi, prouzrokovani globalnim kretanjima i novim ekonomskim premisama, uticali na donošenje Konvencije

181 Međunarodne organizacije rada u 1997. godini. Iako je

ova Konvencija ratifikovana u februaru 2010. godine od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, postojeća zakonska

i podzakonska rješenja, a naročito javne politike u vezi aktivnih mjera zapošljavanja, su još uvijek „obojene“ rješenjima iz prethodne

Konvencije o besplatnim uslugama agencija za posredovanje iz 1949. godine. Iako ovo ne iznenađuje, treba napomenuti da ovakve prakse

imaju negativan uticaj na dalje zapošljavanje i funkcionisanje tržišta rada u uslovima nove tržišne ekonomije. Rigidnost administrativnog

aparata, u šta su se pretvorile javne službe za zapošljavanje, je najveći kamen spoticanja daljim inovacijama na tržištu rada u skladu sa sadašnjim konceptom ekonomskog razvoja u Bosni i Hercegovini.



### Nedostajuće karike: podzakonski akti

Iako su aktuelna rješenja oko pravnog statusa i nadležnosti privatnih agencija za zapošljavanje uređeni u skladu sa međunarodnim standardima iz Konvencije 181, privatni posrednici za zapošljavanje su i dalje u mnogo nepovoljnijem položaju u odnosu na javne zavode za zapošljavanje. U Republici Srpskoj je na snazi Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 30/10), koji je pitanje pravnog statusa i nadležnosti privatnih agencija za zapošljavanje djelimično uredio u skladu sa međunarodnim standardima.



Istovremeno, u Zakonu o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, br. 55/00, 41/01, 22/05 i 10/08), postoji jedna odredba koja se odnosi na rad privatnih agencija za posredovanje. Najavljene su i dodatne izmjene postojećih zakonskih akata do kraja 2011. godine sa ciljem unapređenja položaja privatnih posrednika pri zapošljavanju. Međutim, i dalje je prisutan izrazito monopolski status javnih zavoda za zapošljavanje. To je naročito vidljivo u vezi sa implementacijom aktivnih mjera zapošljavanja i pristupa javnim sredstvima kod javnih programa



zapošljavanja, gdje ekskluzivno pravo u implementaciji mjera i korištenju javnih sredstava imaju javni zavodi za zapošljavanje. Prethodno provedene analize u okviru projekta „Liberalizacija tržišta rada u BiH“ ukazuju da se dosadašnja saradnja javnih zavoda i privatnih posrednika uglavnom svodila na saradnju prilikom organizacije sajмова, okruglih stolova ili radionica. Treba napomenuti da je osnovni problem u nedostatku adekvatnih podzakonskih akata i određenih instrukcija koje bi operacionalizovale sadašnja i buduća zakonska rješenja u vezi statusa i podrške privatnim posrednicima

pri zapošljavanju. Naravno, prva i svakako najvažnija pretpostavka leži u spremnosti nadležnih ministarstava i vlada da javnim zavodima za zapošljavanje uvedu konkurenciju od strane privatnog sektora.

## U potrazi za rješenjem

Mnogi zakoni i nagovještena rješenja u okviru njih su ostali „mrtvo slovo na papiru“ usljed nepostojanja odgovarajućih implementacijskih mehanizama za operacionalizaciju određenih namjera zakonodavca. Upravo su iz tih



razloga podzakonski akti u vidu pravilnika, uredbi ili uputstava jako značajni, jer određenim rješenjima daju „životnost“ i mogućnost primjene u postojećem institucionalnom okviru. Ne ulazeći u stvarne namjere zakonodavca tj. moguće namjere da se samo na papiru određena rješenja usklade sa međunarodnim standardima, treba napomenuti da izmjene entitetskih zakonskih rješenja u vezi sa posredovanjem pri zapošljavanju svakako moraju pratiti određeni podzakonski akti koji su usmjereni na nove mehanizame učesća privatnih posrednika u provođenju aktivnih mjera zapošljavanja i pristupa javnim sredstvima. Stoga je donošenje odgovarajućeg podzakonskog akta o uslovima, kriterijumima i postupku dodjele sredstava za provođenje (aktivnih) mjera zapošljavanja od ključnog značaja za liberalizaciju tržišta rada. Ovaj akt, najvjerovatnije u formi pravilnika, bi trebao da obezbijedi dovoljnu osnovu za nediskriminirajuću praksu u provođenju budućih aktivnih mjera zapošljavanja, te dovede do

novih momenata u razvoju tržišta rada u Bosni i Hercegovini.

Generalno, podzakonskim aktom bi trebala biti potvrđena ravnopravnost javnih i privatnih posrednika u provođenju aktivnih mjera zapošljavanja, te pristupu javnim sredstvima. Njega bi trebalo da donese resorno ministarstvo za oblast rada i zapošljavanja, u skladu sa usvojenim smjernicama u okviru zakonskih rješenja. Istovremeno, ovaj akt ne bi trebalo da bude pretjerano detaljan, kako bi se ostavilo dovoljno prostora da se njegovom operacionalizacijom, u vidu javnog poziva, omogući obuhvat specifičnih kategorija u skladu sa odlukom ministarstva odnosno vlade. Pored uslova, podzakonski akt bi trebao da definiše i kriterijume za dodjelu sredstava, te postupak same dodjele. Naravno, za primjenu ovog podzakonskog akta bi trebale da se zaduže određene osobe u okviru ministarstva, dok bi svakako trebalo uvesti određeni mehanizam praćenja i izvješavanja u vezi sa efektima provođenja aktivnih mjera zapošljavanja.

### **Javno-privatno partnerstvo pri zapošljavanju u Velikoj Britaniji**

Vlasti u Velikoj Britaniji počele su da praktikuju javno-privatno partnerstvo početkom 2000. godine, uvođenjem programa pod nazivom Employment Zones u specifičnim geografskim lokacijama i za posebnu ciljnu grupu nezaposlenih osoba koje su dugoročno nezaposlene (mladi, osobe srednje dobi i starosti do 60 godina, samohrani roditelji, invalidi). Osnovna namjera ovog programa je bilo davanje veće slobode privatnom sektoru u dizajniranju vlastitih intervencija, kako bi se stopa nezaposlenosti osoba iz navedene kategorije (a koji su «veliki potrošači» socijalnih fondova) smanjila. Program se implementirao u fazama, tako da je u prvoj fazi njime bilo obuhvaćeno samo 15 regija, koje su prednjačile po vrlo visokoj stopi zastupljenosti ove ciljne grupe u ukupnoj nezaposlenosti.

Odabir privatnih agencija u šest regija vršen je tenderskim modelom (javni poziv je bio otvoren za ponude svim privatnim organizacijama), dok je za ostalih devet regija angažovana samo jedna privatna organizacija kojoj je dodijeljen privremeni monopol (a od 2004. godine ovaj monopol je ukinut). Za potrebe efikasnog partnerskog odnosa sa privatnim sektorom osnovana je i posebna organizacija preko koje se evidentiraju isporučioци različitih usluga, raspisuju tenderi, isplaćuju naknade privatnim agencijama, te naknade klijentima. Organizacija je nazvana JobCentre Plus (JCP). JobCentre Plus je one-stop-shop, vladina agencija koja podržava ljude radne dobi da iz statusa socijalno izdržavanog lica pređe u status zaposlenog i tako pomaže poslodavcima da popune upražnjena radna mjesta. JCP centar je dio vladine Službe za rad i penzije - Department for Work and Pension (DWP). Izbor privatnih agencija koje će isporučivati usluge se vrši putem tendera. Tenderska dokumentacija precizira sve detalje kao što su: razlozi pokretanja tendera, kriteriji koje organizacija treba ispunjavati, model finansiranja, okvir za nadgledanje kvalitete pružanja usluga, pravila zaštite podataka itd. Izvještaji pokazuju da JobCentre Plus (JCP) ima ugovore sa više od hiljadu privatnih agencija, volonterskih i javnih organizacija koje se bave isporukom usluga i realizacijom programa za nezaposlene. Procjenjuje se da vrijednost tržišta ovih usluga iznosi oko milijaru funti, što je četvrtina troškova koje vlada ima za implementiranje aktivnih mjera zapošljavanja.

Izvor: Opcije unapređenja posredovanja na tržištu rada sa osvrtom na ulogu javnih i privatnih posrednika pri zapošljavanju – studija javne politike (nacrt), Razvojna agencija Eda, Banja Luka, maj 2011.



Posjetite nas na Facebook grupi „Ivica i Marica traže posao“



The screenshot shows a Windows Internet Explorer browser window displaying the website <http://www.blog.edabl.org>. The page features a header with the logo for 'GDA misli odionica' and the tagline 'reaktivno, kreativno'. Below the header, there are navigation links for 'Home', 'Arhiva', 'Kontakt', and 'RSS', along with the site name 'blog.edabl.org'. The main content area displays three blog posts:

- Projekat „Liberalizacija tržišta rada“ – uvođenje javno-privatnog partnerstva u zapošljavanje** by Slobodanka Dukić (0 Autoru), dated 28. maj 2011 21:59. The post discusses the challenges of job creation in BiH and the need for systemic changes. It is rated 4.0 by 2 people.
- Dok smo razmišljali o liberalizaciji tržišta rada, čitali smo priču „Ivica i Marica“** by Ivan Jevđović (0 Autoru), dated 24. maj 2011 09:11. The post reflects on the state of BiH and the role of the government. It is rated 5.0 by 1 person.
- Konvencija 181 – dokument koji mnogo obećava** by Aleksandar Draganić (0 Autoru), dated 16. maj 2011 00:53. The post mentions private agencies and the impact of the 2008 financial crisis. It is rated 5.0 by 1 person.

On the right side of the page, there is a Facebook widget for the group 'IVICA I MARICA TRAJE POSAO', showing 605 likes and a list of authors including Aleksandar Draganić, Slobodanka Dukić, and Ivan Jevđović. There is also an 'Arhiva' section for the year 2011, May, and a 'Kategorije' section for 'Zapošljavanje (3)'. The browser's taskbar at the bottom shows several open applications, including Gmail, Eda | Razvojni Agen..., Blog | - Windows Inte..., zapošljavanje.edabl.org, CoreDRAW X5, and Sine qua non-policy b...

Posjetite Edin blog <http://www.blog.edabl.org/>

Ove Smjernice su nastale u okviru projekta „Liberalizacija tržišta rada“ koji implementiraju Razvojna agencija *Eda* i Asocijacija za integrisani ekonomski razvoj *Inea*, uz podršku Centara Civilnih inicijativa i uz učešće i u saradnji sa predstavnicima nadležnih ministarstava i institucija iz Republike Srpske, Federacije BiH i Tuzlanskog kantona, te drugih relevantnih aktera.

**Cilj** projekta je dinamizacija i povećanje fleksibilnosti, efektivnosti i efikasnosti tržišta rada u oba BiH entiteta, prvenstveno kroz adekvatnije regulisanje uloge privatnih pružalaca usluga posredovanja i podrške zapošljavanju i omogućavanje jednakog pristupa javnim sredstvima za privatne pružaoce usluga posredovanja i podrške pri zapošljavanju.

Više informacija o projektu „Liberalizacija tržišta rada“ je raspoloživo na web adresi <http://www.edabl.org>.

# liberalizacija

liberalizacija  
TRŽIŠTA RADA

Projekat podržali:



Projekat realizovali:

