

SPORAZUM IZMEĐU DRŽAVE I KANTONA O PROVOĐENJU ZAKONA O OSIGURANJU NEZAPOSLENIH U ŠVICARSKOJ

Autori:

Marcel Egger

Carlos Lenz

Boris A. Zürcher

Bern, 15.novembar 2001.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

Radni materijali YEP-a

YEP Working Papers

YEP-WP-01-03-14

Sporazum između države i kantona o provođenju Zakona o osiguranju nezaposlenih u
Švicarskoj

Marcel Egger¹
Egger, Dreher & Partner AG

Carlos Lenz
WWZ Ekonomski fakultet Univerziteta Bazel

Boris A. Zürcher
Državni sekretarijat za ekonomska pitanja

Projekat zapošljavanja mladih (YEP),
uz podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC)

Ljubljanska 34
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T. 387 33 222 703

F. 387 33 222 703

E. info@yep.ba

www.yep.ba

Sarajevo, mart 2014. godine

¹ angažovan u sklopu Projektazapošljavanja mladih (YEP) kao međunarodni stručnjak za uspostavljanje sistema upravljanja učincima u javnim službama za zapošljavanje

IZDAVAČ / PUBLISHER:

Državni sekretarijat za ekonomska pitanja (SECO)

Secrétariat d'Etat à l'économie

Segretariato di Stato dell'economia

State Secretariat for Economic Affairs

Prevod (mart 2014.):

GOPA mbH Bad Homburg, predstavništvo za Bosnu i Hercegovinu

Ljubljanska 34

71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T. 387 33 222 703

F. 387 33 222 703

E. info @yep.ba

Stavovi izraženi u radovima u ovoj seriji publikacija stavovi su autora i nužno ne odražavaju stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). Radovi se objavljuju s ciljem podsticanja stručne rasprave kojom se želi doprinijeti razvoju sektora službi za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini.

Autor(i) u potpunosti zadržavaju autorska prava nad elancima objavljenim u ovoj seriji publikacija. Citiranje je dozvoljeno uz detaljno navođenje izvora.

Views expressed in this Series are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Working Papers are published in order to induce experts' discussion which should lead towards improvements of the public employment sector in Bosnia and Herzegovina.

Copyrights retained by the author(s). If quote, please use full reference.

Sadržaj

| | |
|---|----|
| <i>POZADINA ANALIZE</i> | 5 |
| <i>SAŽETAK</i> | 7 |
| <i>SUMMARY</i> | 8 |
| 1. <i>UVOD</i> | 9 |
| 2. <i>POLAZNA SITUACIJA</i> | 11 |
| 3. <i>OSNIVANJE REGIONALNIH AGENCIJA ZA POSREDOVANJE U ZAPOSŁJAVANJU (RAPZ)</i> | 13 |
| 4. <i>ELEMENTI MODELA SAVREMENOG UPRAVLJANJA U JAVNOM SEKTORU (NEW PUBLIC MANAGEMENT)</i> | 16 |
| 4.1. Razdvajanje strateškog i operativnog nivoa..... | 16 |
| 4.2. Provođenje Zakona o osiguranju od nezaposlenosti (AVIG)..... | 17 |
| 5. <i>TEORETSKI OKVIRNI MODEL</i> | 19 |
| 6. <i>KONKRETNA REALIZACIJA SPORAZUMA</i> | 20 |
| 6.1. Pisani sporazum..... | 20 |
| 6.2. Utvrđivanje ciljeva..... | 21 |
| 6.3. Problem mjerenja..... | 24 |
| 6.4. Financijski podsticaji..... | 28 |
| 7. <i>O IMPLEMENTACIJI SPORAZUMA</i> | 29 |
| 7.1. Dosadašnja iskustva..... | 30 |
| 7.2. Preostali problemi..... | 32 |
| 8. <i>ZAKLJUČCI</i> | 34 |
| <i>LITERATURA</i> | 35 |
| <i>OSTALI YEP OBJAVLJENI DOKUMENTI</i> | 37 |

Pozadina analize

Ekonomska i privredna situacija u Bosni i Hercegovini je svaki dan sve teža, broj nezaposlenih je u svakodnevnom porastu što biroa za zapošljavanje nerijetko stavlja u nezavidan položaj – s jedne strane očekivanja (potrebe) korisnika rasta, a sa druge strane sve je manje mogućnosti posredovanja u zapošljavanju (ponuda na tržištu rada je se sužena i prilika za zapošljavanje je sve manje).

Tome, pored ekonomskog rasta koji ne otvara nova radna mjesta, svakako doprinosi i neusklađenost formalnog sistema obrazovanja sa potrebama tržišta rada. Pored toga, malo pažnje se posvećuje razvoju preduzetničkog duha koji ne znači samo osnivanje vlastitog biznisa, već i inovativnost u bilo kojem poslu na kojem su mladi angažovani.

Projekat zapošljavanja mladih (YEP) koji podržava Švicarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) implementira se u dvije faze od oktobra 2008.godine od strane njemačke konsultantske kompanije GOPA mbH. U drugoj fazi Projekta, koja je počela u oktobru 2011.godine, dogovoreno je da je potrebno raditi na unapređenju efikasnosti javnih službi za zapošljavanje (JSZZ) i uvođenju sistema mjerenja učinaka u JSZZ.

U skladu sa navedenim, Projekat zapošljavanja mladih (YEP) je otpočeo aktivnosti razvoja dva Ogledna biroa u BiH u kojima će se primjeniti Procedure za organizaciju, sprovođenje i evaluaciju novih metoda rada sa korisnicima usluga. U Republici Srpskoj Ogledni biro je Doboj, a u Federaciji BiH Biro Novo Sarajevo. Pored oglednih biroa razvijena je i mreža od preko 20 kljubova za traženje posla širom BiH.

Cilj je promijeniti kancelariju u fizičkom smislu (renoviranjem i tehničkom opremom), ali sa fokusom na promjene radnih praksi u skladu sa savremenim tendencijama modernizacije JSZZ. Ključna promjena radnih praksi je u stvaranju pretpostavki za vođenje efikasne aktivne politike na tržištu rada, odnosno u savremena JSZZ treba:

- Poslove podijeliti na evidentičarske i savjetodavne,
- Organizovati efikasno obavljanje administrativnih poslova koje će iziskivati što je moguće manji nivo upotrebe resursa,
- Uvesti savjetodavni rad sa nezaposlenim licima kao prioritetnu uslugu koju pruža biro,
- Pronaći modalitet integracije kratkoročno i dugoročno nezaposlenih osoba,
- Ostvariti značajniju saradnju sa poslodavcima,
- Organizovati poslove posredovanja u skladu sa potrebama poslodavaca,
- Obučiti radnike biroa da sprovode nove metode rada,
- Prilagoditi prostorije novim metodama rada – savremenom šalter salom, kancelarijama za savjetodavce i prostorijom za grupni rad sa nezaposlenim osobama,
- Uvesti sistem upravljanja prema ciljevima,

- Razviti IT sistem i uvesti sistem praćenja i upravljanja učincima kako bi se utvrdili efekti novih metoda rada.

Praksa pokazuje da uvođenje moderne službe za zapošljavanje zasnovane na oglednim (pilot) inicijativama u skladu sa najboljim praksama iz Evrope, može voditi ka efikasnom sistemu i cjelokupnoj strategiji za promjenu. Ovaj pristup podrazumijeva rad sa osobljem na terenu (biroima za zapošljavanje) na promjeni organizacione strukture i sistema rada, mijenjanje filozofije fokusirane na korisnike usluga, orijentaciju na učinke rada te unapređenje radnih praksi i mijenjanje fizičkog okruženja. Dakle, Služba za zapošljavanje treba raditi na utvrđivanju potreba poslodavaca, razvijati nove usluge koje su neophodne kako bi brže integrisali nezaposlene osobe na tržište rada te pratiti učinke rada kako bi se opravdalo ulaganje javnog novca. Javne službe za zapošljavanje moraju biti prihvaćene kao pouzdan i kompetentan partner u rješavanju problema na tržištu rada.

Sažetak

Za razliku od većine zemalja članica OECD-a, u Švicarskoj već dugo paralelno postoje privatne i javne agencije za posredovanje pri zapošljavanju, pri čemu privatnim agencijama pripada dominantna pozicija. U prošlosti su kako privatne tako i javne agencije svojim primarnim zadatkom smatrale posredovanje pri zapošljavanju u užem smislu.

Sa naglim skokom nezaposlenosti početkom 90-tih godina i povećanjem procenta teško zapošljivih kategorija uslijedila je promjena fokusa kod javnih agencija za zapošljavanje.

Uslijed revizije Zakona o osiguranju nezaposlenih osoba, javnom sistemu agencija za zapošljavanje preneseni su novi zadaci i proširene nadležnosti. Osnivanjem regionalnih agencija za zapošljavanje promijenjena je i organizacijska struktura ovog sistema.

Od početka 2000. godine, u Švicarskoj se kontinuirano mjere učinci regionalnih agencija za zapošljavanje (RAPZ), te se iste međusobno upoređuju metodom benchmarkinga. Pri tome se jedan dio troškova poslovanja RAPZ-ovima nadoknađuje u zavisnosti od učinka. Osnovu za benchmarking RAPZ-ova i financiranje prema učinku čini „Sporazum o provođenju Zakona o osiguranju nezaposlenih“ koji je usmjeren na učinak i donesen u obliku zakona. Njegova je svrha da kod javnog sistema za zapošljavanje u Švicarskoj unaprijedi jedinstven stav u pogledu pružanja usluga, kako bi njegove agencije bile što učinkovitije i efikasnije.

U nastavku slijedi prikaz nekoliko osnovnih načela Sporazuma o provođenju Zakona o osiguranju nezaposlenih prema učinku. Osim toga, bit će razmotrena i prva iskustva sa novim sistemom.

Ključne riječi: Osiguranje nezaposlenih, javno posredovanje u zapošljavanju, New Public Management (Novi javni menadžment - koncept savremenog upravljanja u javnom sektoru)

JEL-klasifikacija: A11, C21, D61, D73, D78, J65

Summary

In Switzerland, unlike most OECD country members, coexist in parallel private and public employment agencies, where private agencies have a predominant position. In the past, both private and public agencies had a primary task in job mediation in a narrow sense.

High unemployment in early 90ties and an increase in unemployment of disadvantaged groups changed the focus of public employment agencies.

The revision of Unemployment Insurance Act in public employment service (PES) system brought new tasks for PES and expansion of their jurisdictions. Establishment of regional employment agencies changed the organisational structure of the system.

Since 2000, Switzerland started to continuously measure the performance of regional employment agencies (RAPZ) and to compare them through benchmarking. Also, certain costs incurred by RAPZ were reimbursed based on their performance. The basis for RAPZ benchmarking and funding by performance is the Unemployment Insurance Acts which is based on performance and is formed into a law. Its purpose is to develop a unique view in terms of services delivered in PES in Switzerland which will positively reflect on their performance.

The following document provides an insight into basic principles of Unemployment Insurance Act based on performance and several case studies of how the system was introduced.

Key words: Unemployment insurance, job brockering, New Public Management

JEL-classification: A11, C21, D61, D73, D78, J65

1. Uvod

Za razliku od većine susjednih država, u Švicarskoj već dugo paralelno postoje javne i privatne agencije za posredovanje u zapošljavanju, pri čemu privatnim agencijama pripada dominantna pozicija. Prema procjenama udio javnih agencija u ukupnom godišnjem posredovanju u zapošljavanju iznosi 15 do 20 % (OECD 1996.). U prošlosti su kako privatne tako i javne agencije svojim primarnim zadatkom smatrale posredovanje u zapošljavanju u užem smislu. Sa revizijom Zakona o osiguranju nezaposlenih iz 1995. godine (AVIG), kojom je pojačan fokus na integrisanju teže zapošljivih kategorija u tržište rada, javni sistem agencija za zapošljavanje susreo se sa novim zadacima. Javne agencije za zapošljavanje su još više uključene u sveobuhvatnu strategiju aktivne politike tržišta rada, koja je za cilj imala brzu i trajnu reintegraciju osoba koje traže posao. Ovo je, s jedne strane, izvršeno kroz kvantitativnu izgradnju javnog sistema za zapošljavanje uz promjenu načina njihovog financiranja i drugačiju podjelu nadležnosti između države i kantona. S druge strane, izvršena je kvalitativna izgradnja sistema javnih agencija za zapošljavanje u svrhu povećanja profesionalizma kod pružanja usluga.

Reorganizacija javnog sistema za zapošljavanje u Švicarskoj izvršena je paralelno sa raznim promjenama sistema u drugim zemljama članicama OECD-a. Neke od tih zemalja su izabrale potpuno drugačije načine za stvaranje efikasnijeg sistema javnih agencija za zapošljavanje i jačanje uloge ovog sistema u ciljanom suzbijanju nezaposlenosti (vidi OECD 2001. godine). Ova nastojanja u različitim zemljama ipak imaju nešto zajedničko, naime da se putem efikasnog i funkcionalnog sistema agencija za zapošljavanje poveća transparentnost tržišta rada. Javne agencije za zapošljavanje moraju biti na usluzi poslodavcima i osobama koje traže posao, vodeći pri tome računa o stanju budžeta osiguranja nezaposlenih i troškovima nezaposlenosti.

Prema OECD-u (1994.), javnim agencijama za zapošljavanje treba povjeriti tri glavna zadatka: Posredovanje (popunjavanje radnih mjesta i integracija tražilaca posla na tržište rada), upravljanje naknadama za nezaposlene i uključivanje onih koji traže posao u aktivne mjere zapošljavanja. Do sada su u Švicarskoj svjesno razdvajane oblasti upravljanja naknadama za nezaposlene i javnog posredovanja u zapošljavanju. U toj podjeli, zadatak javnih agencija za zapošljavanje jeste posredovanje i uključivanje osoba koje traže posao u mjere aktivne politike zapošljavanja. Zadatak

upravljanja naknadama za nezaposlene povjeren javnim i privatnim fondovima (ukupno 44) za isplatu naknada nezaposlenim osobama. Tekst u nastavku obrađuje temu javnog posredovanja u zapošljavanju i neće se baviti fondovima za isplatu naknada nezaposlenim osobama, jer su i fondovima, shodno javnom sistemu za zapošljavanje, dodijeljene nove nadležnosti.

Izvršena je detaljna evaluacija javnog sistema za posredovanje u zapošljavanju od strane eksternih stručnjaka (IMBODEN et al. 1998) na osnovu koje su u prvoj faze reforme sistema identificirani različiti nedostaci.

Evaluacija je pokazala potrebu za promjenom načina rada u javnom sistemu agencija za zapošljavanje, koja se u suštini temelji na zaključivanju sporazuma (orijentiranog prema učinku) između države i kantona na čijem su budžetu regionalne agencije za posredovanje u zapošljavanju (RAPZ). Prema ovom sporazumu, sredstva uložena u suzbijanje nezaposlenosti više ne trebaju biti indikator za mjerenje rezultata rada RAPZ-ova, već učinci ostvareni na tržištu rada. Da bi se kantonima dao poticaj za povećanje učinka svojih izvršnih tijela, dogovoreno je da se dio sredstava financiran od strane države isplaćuje prema učinku. Na osnovu benchmarking-a, oni RAPZ-ovi koji su ostvarili nadprosječni učinak trebaju biti nagrađeni bonusom, dok se onima čiji su rezultati ispod prosjeka nameće učešće u troškovima.

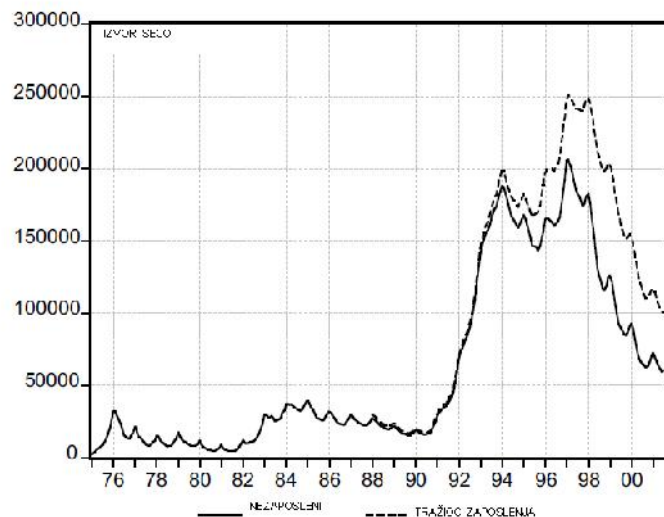
U ovom dokumentu opisuje se nastanak i realizacija ovog sporazuma za izvršenje AVIG-a između Državnog sekretarijata za ekonomska pitanja (SECO) i kantona. Poseban se naglasak pri tome stavlja na teoriju poticaja koja je primjenjena između države i kantona i uvođenje sistema poticajnog financiranja javnih agencija za zapošljavanje. U prva dva poglavlja se najprije opisuje polazna situacija i osnivanje RAPZ-a. U četvrtom poglavlju opisani su određeni elementi *New Public Management*-a (savremenog upravljanja javnim sektorom) i sistem upravljanja (WOV) učincima, te kako se ti elementi mogu interpretirati sa stajališta ekonomske teorije. Poglavlja pet i šest bave se izborom odgovarajućih indikatora za utvrđivanje učinaka RAPZ-ova i njihovim mjerenjem. Predmet sedmog poglavlja je provođenje sporazuma i praktični problemi koji iz toga proizilaze. U posljednjem poglavlju izvedeni su određeni zaključci.

2. Polazna situacija

Od završetka Drugog svjetskog rata pa sve do početka 90-tih godina Švicarska je konstantno bilježila jako nisku nezaposlenost, ne samo u poređenju sa drugim zemljama u okruženju već i prema apsolutnim brojkama. Razlozi za to su opštepoznati (vidi FLÜCKIGER 1998.). Situacija se iznenadno promijenila početkom 90-tih godina kada je zabilježen brz i snažan porast nezaposlenosti (vidi grafikon 1).

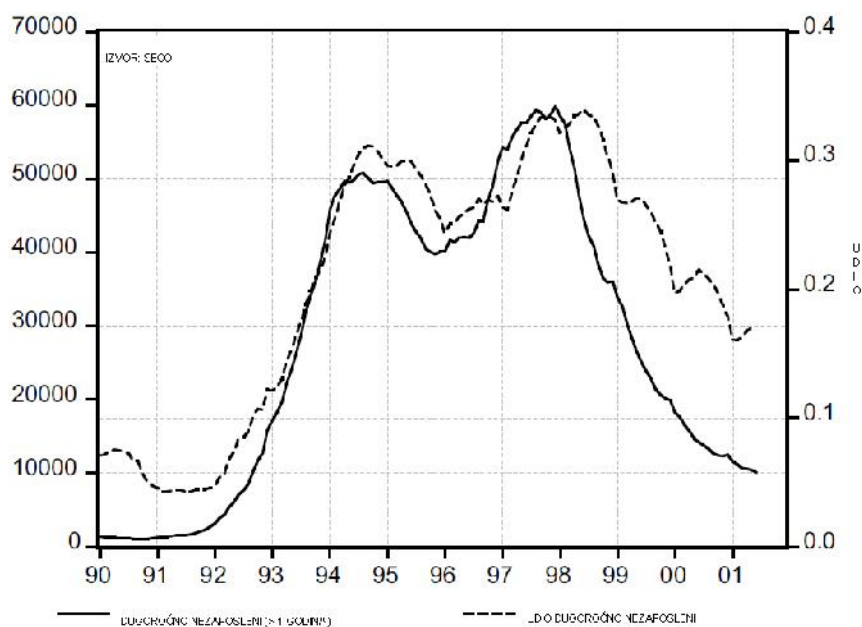
Kao reakcija na ovaj neočekivani razvoj događaja, na političkom nivou su poduzete različite mjere za suzbijanje nezaposlenosti koje su rezultirale sveobuhvatnom revizijom Zakona o osiguranju nezaposlenih (AVIG) u 1995. godini. Revidiranim Zakonom o osiguranju nezaposlenih koji je stupio na snagu 1997. godine ukinuta je praksa pasivne isplate novčane naknade za nezaposlenost samo uz obavezu redovnog javljanja na biro, a uvedena je intenzivnija primjena mjera aktivne politike zapošljavanja. Time je švicarska politika tržišta rada primjenila princip aktiviranja kojeg propagira OECD i koji prioritetno ima za cilj jačanje zapošljivosti kod tražilaca posla (vidi OECD 1995., 1996.). Ova nova orijentacija politike tržišta rada se u Švicarskoj još više nametnula kada je zabilježen nagli porast strukturalne nezaposlenosti. Udio dugoročno nezaposlenih (koji su duže od godinu dana bez posla) u ukupnom broju nezaposlenih porastao je za samo nekoliko godina sa prvobitnih značajno ispod 10 procenata na daleko iznad 30 procenata (vidi grafikon 2) u određenom periodu. Stoga je postojala latentna opasnost da se nezaposlenost zadrži na vrlo visokom nivou.

Grafikon 1: Kretanje broja nezaposlenih osoba i osoba koje traže drugi posao od 1975:1 do 2001:6



U tom kontekstu se brzo pokazalo da postojeće izvršne strukture osiguranja nezaposlenih odnosno javnih agencija za zapošljavanje više nisu dorasle velikoj navali od strane osoba koje traže posao. Podsjećanja radi, posredovanje u zapošljavanju od strane javnih službi za zapošljavanje je prije revizije Zakona o osiguranju nezaposlenih pretežno bilo u nadležnosti kantona i općina. Pri tome su općinske službe za zapošljavanje uglavnom vršile kontrolne zadatke i administrativne funkcije, koje su obavljane i kao sporedna djelatnost. Tako je naprimjer, 1993. godine u Švicarskoj postojalo 3.029 općinskih službi za zapošljavanje, dok je broj stalno zaposlenih iznosio samo 1.060 (OECD, 2001.). Zbog ove raspodjele resursa nije se moglo provoditi detaljno i svrsishodno savjetovanje osoba koje traže zaposlenje. Pored uvođenja i intenziviranja aktivnih mjera na tržištu rada nastala je potreba da se i u javnim agencijama za posredovanje u zapošljavanju uspostave savremene strukture. Zbog toga je odmah nakon revizije Zakona o osiguranju nezaposlenih djelimično revidiran i Zakon o posredovanju u zapošljavanju i privremenom angažiranju uposlenika (AVG) te je uvedena sveobuhvatna reforma sistema javnih agencija za zapošljavanje.

Grafikon 2: Kretanje dugoročne nezaposlenosti od 1990:1 do 2001:6



3. Osnivanje regionalnih agencija za posredovanje u zapošljavanju (RAPZ)

Kao prvi korak, država je obavezala kantone da uspostave regionalne agencije za posredovanje u zapošljavanju. U okviru aktiviranja osoba koje traže posao RAPZ-ovi imaju centralnu funkciju. Uz osnivanje RAPZ-ova utvrđen je novi način finansiranja i promjena nadležnosti. Strateško vođenje javnih agencija za zapošljavanje dato je u nadležnost konfederativnog odjeljenja za makroekonomiju odnosno Državnog sekretarijata za ekonomska pitanja (SECO), dok je operativna odgovornost prenesena na kantone, odnosno na pojedinačne RAPZ-ove.

Financiranje RAPZ-a od strane kompenzacijskog fonda za osiguranje od nezaposlenosti uslovljeno je ispunjavanjem određenih minimalnih uvjeta (vidi OECD, 1996.):

- *Integracija RAPZ-a u region u kojem se vrši posredovanje.* Svaki je kanton morao osnovati najmanje jedan RAPZ odn. po jedan RAPZ za svakih 1000 nezaposlenih osoba. Osim toga, svaki RAPZ se morao uvezati sa centralnim elektronskim sistemom za posredovanje u zapošljavanju (AVAM).
- *Profesionalizacija posredovanja u zapošljavanju.* RAPZ-ovi su morali ispunjavati minimalne uslove u pogledu edukacije savjetnika za nezaposlene osobe.
- *Individualno savjetovanje osoba koje traže posao.* Cilj je bio da se prijašnja obaveza redovnog javljanja na biro zamijeni savjetodavnim i konsultacijama za posredovanje, koje bi bile rjeđe, ali intenzivnije.
- *Koordinacija od strane kantonalnog zavoda za zapošljavanje.* Na svakih 40 savjetnika za nezaposlene osobe zaposliti najmanje jednog koordinatora u kantonalnim službama.

Financiranje sistema javnih agencija za posredovanje u zapošljavanju iz kompenzacijskog fonda za osiguranje od nezaposlenih pokrivalo je ukupne investicijske troškove i troškove poslovanja RAPZ-a. Pored toga iz sredstava osiguranja od nezaposlenosti pokriveni su i troškovi mjera aktivne politike zapošljavanja. Zauzvrat, kantonima kao stvarnim izvršiocima Zakona o osiguranju

nezaposlenih nametnute su obaveze kvantitativnog učinka prilikom uključivanja korisnika u mjere aktivne politike zapošljavanja.

U roku od samo dvije godine kantoni su do 1998. godine uspostavili novu organizaciju RAPZ, koja je u Švicarskoj djelovala pod jedinstvenim logotipom. U ključne aktivnosti RAPZ spada savjetovanje osoba koje traže posao, kontrola i utvrđivanje prava na naknadu, popunjavanje radnih mjesta, provjera zapošljivosti, uvođenje i raspoređivanje mjera aktivne politike zapošljavanja, akvizicija novih radnih mjesta i određivanje sankcija. Predviđeno je da RAPZ, u svrhu ispunjenja svojih zadataka može angažovati i privatne agencije. U operativnim pitanjima RAPZ podržava i tročlana komisija koja se sastoji od zastupnika socijalnih partnera i regionalnih ustanova za tržište rada.

Promjena paradigme u politici tržišta rada prilikom revizije osiguranja od nezaposlenosti 1995. godine predviđala je kao centralni element da se trajanje pasivne isplate dnevnih novčanih naknada ograniči na 150 dana ("standardne novčane naknade"). Pravo na primanje novčane naknade u dužem trajanju, do 520 dana (2 godine), imaju samo osobe koje su učestvovali u nekoj od mjera aktivne politike zapošljavanja (mjere APZ), tzv. princip aktiviranja. Učešće je s jedne strane obaveza, a s druge strane i pravo nezaposlenog. U prvoj fazi kantoni su morali obezbijediti minimalni broj ovakvih mjera aktivne politike zapošljavanja i istovremeno sami preuzeti određeni dio troškova po svakom sudioniku. U slučaju da se za osobu koja traži posao ne može obezbijediti odgovarajuća mjera, kanton učestvuje sa većim iznosom u tzv. posebnoj zamjenskoj novčanoj naknadi. Ovo je rezultiralo time da je za kantone odnosno za RAPZ-ove postojao jak poticaj da one tražioce posla koji su iscrpili standardne novčane naknade uključe u mjere APZ, čak i ako u konkretnom slučaju nije postojala indikacija za takvu mjeru. Pri tome su osobe koje traže posao imale prednost kod uključivanja u programe zapošljavanja.

RAPZ-ovi su pored toga imali obavezu da ostvare što veći broj posredovanja u zapošljavanju, pri čemu je značajan pokazatelj za postizanje rezultata bio broj osoba koje su u tom posredovanju dobile posao. Posljedica ove prakse bila su neuspješna posredovanja, pri čemu osobe kojima je pronađen posao nisu ni zasnovale radni odnos ili su nakon kratkog vremena dale otkaz. Pored toga, poslodavci su sve manje

obavještavali RAPZ-ove o slobodnim radnim mjestima upravo zbog loših iskustava koje su imali sa osobama koje su upućivali RAPZ-ovi.

Prva evaluacija RAPZ-ova je vrlo brzo pokazala da su RAPZ-ovi i kantoni radili ispod svog optimuma, budući da nije postojala odgovornost za rezultate. Iz evaluacijske studije koja je rađena po nalogu SECO (IMBODEN et al. 1999.) proizilazi da se RAPZ-ovi znatno razlikuju jedan od drugih u pogledu njihove sposobnosti da u radno tržište integriraju osobe koje traže posao. Prosječno trajanje traženja zaposlenja variralo je, naprimjer, od 120 do 360 dana. Utvrđeno je da se oko 50% ovih razlika može objasniti eksternim faktorima. Nakon što su izuzeti oni faktori na koje RAPZ-ovi nisu mogle uticati, trajanje perioda nezaposlenosti i dalje je iznosilo između 149 i 331 dana. U evaluacijskoj studiji je utvrđeno da uzroci ovoga leže u razlikama u efikasnosti i ponašanju savjetnika za nezaposlene osobe, kao i u makroekonomskim uslovima svake RAPZ. Osim toga, i usmjerenost na ulazne podatke (inpute) za mjerenje rezultata koje su ostvarile RAPZ-ovi dovela je do toga da se kvalitativnim aspektima procesa ponovnog uključivanja nije pridavala dovoljna pažnja. U okviru evaluacije obavljeno je i istraživanje internih radnih procesa u RAPZ. Tom prilikom, među regionalnim agencijama za zapošljavanje uočene su velike razlike u shvatanju pojma „upravljanje”. Utvrđeno je da postoje tri tipa RAPZ-a (vidi IMBODEN et al., 1999.): RAPZ kao “institucija za reintegraciju”, RAPZ kao “agencija zadužena samo posredovanje” i RAPZ kao “institucija za posredovanje i reintegraciju sa socijalnim zadatkom”. Kvantitativnom analizom je utvrđeno da postoje velike razlike u postupanju pojedinih RAPZ-ova po zakonskim propisima, a u zavisnosti od njihovog shvatanja upravljanja.

Ovi poražavajući rezultati potakli su SECO da izradi novi vodič za RAPZ (IMBODEN et al. 1999b). Deklarisani cilj bio je stvaranje jedinstvenog osnovnog stava u pogledu dva najvažnija cilja prema Zakonu o osiguranju od nezaposlenosti, naime brza i trajna reintegracija osoba koje traže posao. Budući da su kantoni, kao nosioci novih izvršnih struktura za ostvarenje tih ciljeva, često pokazivali određeni antagonizam prema tadašnjim Saveznim zavodom za privredu i rad (BWA, danas Seco), zato što se njihovi interesi u pogledu ostvarenja u mnogim aspektima nisu poklapali sa stvarnim zakonskim zadacima, odlučeno je da se za prevazilaženje različitih suprotstavljenih ciljeva izričito koriste instrumenti modela New Public Managementa (NPM), odnosno upravljanja u javnom sektoru zasnovanog na učinku.

4. Elementi modela savremenog upravljanja u javnom sektoru (New Public Management)

Početak 90-tih godina iz SAD-a su se počele širiti nove ideje u pogledu upravljanja, kontrole i reguliranja rada državnih institucija, koje se nazivaju New Public Management (NPM), odnosno upravljanje u javnom sektoru zasnovano na učinku. Početak ovog procesa zasniva se na saznanju da mnoge državne institucije svoje zadatke obavljaju na nezadovoljavajući način, zato što su suočene sa nerješivim konfliktima u vezi sa ciljevima i zato što se njihov učinak ne može adekvatno izmjeriti. Pored toga, u obzir su uzete okolnosti da država kao pružatelj javnih dobara i usluga po pravilu nastupa monopolistički i da su ta dobra i usluge notorno neefikasne. Reguliranje monopola ili monopola sličnih tvorevina ima dugu tradiciju u ekonomskoj teoriji. Polazeći od premise da postoje zadaci koje samo država može adekvatno obavljati², mnogi autori bavili su se pitanjem koje su to organizacijske strukture koje omogućavaju efikasno ispunjenje državnih zadataka.³ Radovi na ovu temu baziraju se na političkim naukama i teorijama poslovne ekonomije. S druge strane, u literaturi se mogu naći i makroekonomska polazišta iz ekonomike institucija, ekonomske teorije organizacije, teorije ugovora, teorije transakcijskih troškova kao i teorije regulacije.⁴

4.1. Razdvajanje strateškog i operativnog nivoa

U literaturi koja se odnosi na NPM, polazi se od pretpostavke da se striktno moraju razdvojiti strateški i operativni nivoi. Mnoge neefikasnosti u pružanju usluga od strane državnih institucija nastaju zbog nedozvoljenog "politiziranja" onih koji te usluga pružaju. Pri tom ne treba zanemariti činjenicu da upravo u državi sa direktnom demokratijom strateško formuliranje cilja proizilazi iz političkog procesa, a koje pružatelji usluga ne smiju dovoditi u pitanje. Provođenje NPM-a temelji se na dva

² Kod modela New Public Managementa nije primarnoo pitanju da li se određeni državni poslovi trebaju prenijeti privatnim institucijama.

³ Prvo standardno djelo poteklo je od autora OSBORNE i GAEBLER (1992.). Provođenjem NPM u kontekstu i pod okolnostima Švicarske bavi se SCHEDLER (1995.). Aktualna komparativna analiza različitih zemalja dolazi od autora POLLITT i BOUCKAERT (2000.).

⁴ Vidjeti standardno djelo od autora LAFFONT i TIROLE (1993.). Pregled različitih stajališta iz ekonomije, pogledati u djelu autora FERLIE et al. (1996.).

stuba koji trebaju doprinijeti povećanju efikasnosti ekonomske aktivnosti države: kao prvo, korištenje privatno-ekonomskih instrumenata upravljanja i kao drugo, uključivanje tržišnih mehanizama. Govoreći jezikom ekonomske teorije, radi se o problemu principal-agent odn. problemu nalogodavca i izvršioca kod izbora instrumenata menadžmenta⁵: Nalogodavac postavlja ciljeve na strateškom ili političkom nivou, koje izvršilac na operativnom, odnosno na izvršnom nivou mora ispuniti, pri čemu izvršilac svojim ponašanjem određuje visinu "isplate" odnosno učinak za obje strane. Uključivanje tržišnih mehanizama, po pravilu, otežava to što država pruža usluge za koje ne postoji tržište i za koje, shodno tome, ne postoje ni cijene. Zbog toga se tržište mora simulirati. Ova dva aspekta će biti objašnjena na osnovu konkretnog primjera RAPZ.

4.2. Provođenje Zakona o osiguranju od nezaposlenosti (AVIG)

Zakonodavac, odnosno u ovom slučaju država, prilikom provođenja AVIG-a ima ulogu nalogodavca: ona mora postići da kantoni i RAPZ, kao izvršiocima u procesu, ispune ciljeve i politike u pogledu tržišta rada, i to što efikasnije. Shodno tome, politika postavlja strateške ciljeve koji se moraju ispuniti na operativnom nivou. Što se tiče konkretne situacije na tržištu rada, koja je od ključnog značaja za ispunjenje cilja, nalogodavac i izvršilac raspolažu informacijama koje su međudobno u asimetričnom odnosu. Nalogodavac poznaje makroekonomsko okruženje u kojem djeluje RAPZ. Mikroekonomske okolnosti u pogledu ponude i potražnje poslova poznate su samo izvršiocima. To konkretno znači da nalogodavac ne može kontrolirati angažman izvršioca u ispunjenju cilja. U takvoj situaciji, nalogodavac mora izvršiocu formulirati zadatak na takav način da izvršilac ima pravi poticaj da ispuni ciljeve nalogodavca. Ovo konkretno znači da država mora nagraditi samo efikasno ispunjenje ciljeva od strane kantona, to jest brza i trajna reintegracija osoba koje traže zaposlenje. Ostali učinci se ne smiju nagrađivati, jer to samo dovodi do ostvarivanja drugih ciljeva koji mogu biti i u suprotnosti sa učincima koji se namjeravaju ostvariti.

⁵ Za više informacija o principal-agent-problemu pogledati autora WILLIAMSON (1973.) ili knjigu autora Krepsa (1990., poglavlje 16).

Nepostojanje tržišta za usluge koje država u vezi sa reintegracijom osoba koje traže zaposlenje mora pružati, otežava ocjenjivanje efikasnosti RAPZ, jer se njihove usluge ne mogu mjeriti tržišnim cijenama odnosno tržišnim troškovima. Nedostaje prije svega konkurentnost koja bi dovela do toga da isplivaju najefikasniji pružatelji usluga i tako određuju tržišnu cijenu. Zbog toga nedostaje benchmark prema kojem se utvrđuje koji su ponuđači efikasniji. Konkurentnost se do određenog nivoa može i simulirati ukoliko se uporede učinci koje pojedini RAPZ ostvaruju. U tom smislu, tržište treba manje služiti za formiranje cijena, a više predstavljati sredstvo za objavljivanje informacija. Kao što je već spomenuto, u odnosu između rukovodnog i operativnog nivoa postoje određeni interesi da se ne obznanjuju određene informacije. Tako u ekstremnom slučaju izvršilac može imati interes da nalogodavcu lažno prikaže činjenice o stvarnoj učinkovitosti njegove firme. Ili se, recimo, rezultati neke firme uglavnom zasnivaju na sretnim okolnostima. Također, mora se osigurati da se mjerenja rada RAPZ-ova vrši istim „aršinima“, jer moraju ispunjavati određene uslove utvrđene zakonom. To konkretno znači da se prilikom ocjenjivanja RAPZ-ova mora u obzir uzeti i to da one djeluju u različitim područjima u pogledu čitavog niza faktora. Osim toga, neefikasna RAPZ se ne može jednostavno potisnuti sa tržišta. Firme koje ne posluju efikasno ne bi mogle opstati na standardnom tržištu. Za razliku od njih, javne agencija za zapošljavanje imaju zakonsku obavezu pružanja usluga.

Rješenje problema nalogodavca-izvršioca ali i uspostavljanje konkurentnosti između RAPZ, u velikoj mjeri zavisi od toga da li se ostvarivanje cilja RAPZ može korektno izmjeriti. Da bi nalogodavac mogao odrediti prave podsticajne mjere za izvršioca, nalogodavac mora mjeriti i nagrađivati ostvareni kratkoročni rezultat (eng output) odnosno ostvareni učinak. Ako nalogodavac ne mjeri učinke (output) već ulazne resurse (inpute), izvršilac će svoje snage usmjeriti na ispunjenje tih zahtjeva. Zbog činjenice da izvršilac najbolje poznaje okruženje u kojem djeluje, postoji velika vjerovatnoća da neće ispuniti zadani cilj ako se mjeri njegov input, tim prije što mjerenje inputa navodi na nekorektno ponašanje. Isto vrijedi i za simulaciju konkurentnosti: učinci različitih pružatelja usluga uporedivi su samo ukoliko se isti i mjere. I ovdje je od ključnog značaja da se ne mjere inputi. To bi dovelo do toga da se konkurentnost odvija na nivou uložениh sredstava a ne, kako je namjeravano, na nivou ostvarenih učinaka.

Stoga je mjerenje učinaka koje ostvaruju RAPZ od ključnog značaja za pravilno određivanje poticaja, za međusobno poređenje RAPZ te za konkurentnost koja je time omogućena.. Budući da se u procesu provođenja AVIG prikuplja jedna skoro nesaglediva količina podataka, moraju se odrediti koji su podaci relevantni za mjerenje učinaka RAPZ. Naime, moraju se definirati indikatori koji omogućavaju mjerenje outputa RAPZ u smislu da li su ispunjeni ciljevi AVIG. Istovremeno se mora pronaći odgovarajuća metoda koja će osigurati da se prilikom mjerenja učinaka RAPZ u obzir uzme i okruženje u kojem djeluju.

5. Teoretski okvirni model

Praktična realizacija se u suštini zasniva na teoretskom modelu konkurentnosti kojeg je predložio SHLEIFER (1985.) za reguliranje većeg broja monopolističkih firmi koje posluju na lokalnim tržištima. Ove firme proizvode identične proizvode, odnosno pružaju identične usluge i razlikuju se samo po svojim mjerama za uštedu troškova. Pošto nalogodavac ne može pratiti troškovne funkcije i mjere firmi za smanjenje troškova, nalogodavac firmama nadoknađuje troškove u iznosima koje prikažu (potpuno preuzimanje troškova odnosno cost-of service-regulation). Ovo ne može biti efikasno, budući da neke firme ostvaruju manju uštedu troškova nego što bi to potencijalno bilo moguće. Jedna od mogućnosti za regulisanje troškova sastoji se u tome da nalogodavac pojedinim firmama nadoknađuje samo one troškove koji su u prosjeku nastali. To znači da nalogodavac poredi troškove „firme i ” sa troškovima svih ostalih firmi te „firme i ” plaća samo

$$\bar{c}_i = \frac{1}{N-1} \sum_{j \neq i} c_j ,$$

pri čemu c_j označava troškove ostalih firmi, a N broj firmi. Očigledno je da je model benchmarkinga (upoređivanja) troškova bolji od čistog modela regulacije cijene pružanja usluge (cost-of-service-regulation). Pri tome je primijenjena cijena usluga

jednaka prosječnim troškovima identičnih firmi. SHLEIFER dalje pokazuje da dominantna strategija firme koja proizilazi iz ove situacije dovodi do izbora optimalnog nivoa troškova. Osim toga, benchmarking troškova odnosno konkurentnost referentne cijene doprinosi tome da se ukloni asimetrija informacija između nalogodavca i izvršioca. Koncept konkurentnosti prema SHLEIFER nije ograničen samo na reguliranje identičnih firmi. Ako pojedinačne firme rade u specifičnom okruženju koje različito utiče na nivo troškova svake od njih, funkcija prosječnih troškova može se korigirati za relevantne eksterne faktore. Koncept benchmarkinga troškova se u ovom slučaju može prenijeti i na reguliranje heterogenih firmi.

U sljedećem poglavlju će se govoriti o praktičnoj realizaciji SHLEIFEROVOG modela u oblasti javnih agencija za posredovanje u zapošljavanju.

6. Konkretna realizacija sporazuma

Karakteristični elementi realizacije prethodno opisanog teoretskog modela u oblasti provođenja AVIG su, prvo, pisani sporazum između nalogodavca i izvršioca; drugo, utvrđivanje ciljanih kriterija, treće - način utvrđivanja stepena ostvarenja cilja i na kraju oblik podsticaja (vidi također ROBERT 2000.).

6.1. *Pisani sporazum*

Odnos između države kao nalogodavca s jedne strane i kantona odnosno RAPZ kao izvršioca s druge strane temelji se na pisanom sporazumu od 01.01.2000. godine, zaključenom između Odjela za ekonomske poslove i nadležnih kantonalnih vlada. Obje strane mogu raskinuti sporazum, npr. u slučaju novih informacija. S jedne strane, ovim pisanim sporazumom se garantuje razdvajanje strateške od operativne odgovornosti. S druge strane, omogućava se određena fleksibilnost kako nalogodavcu tako i izvršiocu, npr. radi uvođenja procesa edukacije.

6.2. *Utvrđivanje ciljeva*

U SHLEIFEROVOM modelu (1985) neophodno je utvrditi troškove pružatelja usluga. U slučaju RAPZ minimiziranje troškova ne bi trebao biti cilj, već je svrsishodnije kao cilj odrediti maksimiziranje primarnih učinaka koje treba postići (uz date troškove). U prilog ovoj tvrdnji govore tri razloga: prvo, troškovi po pravilu reflektuju uloženi input. Kao što je ranije spomenuto, input se ne treba odrediti kao cilj jer može navesti na nekorektno ponašanje. Drugo, kvalitet pružanja usluga od strane RAPZ teško se može ocijeniti. Kada bi se mjerili samo troškovi, neki RAPZ-ovi bi postigli troškovne ciljeve putem (nedokazivog) smanjenja kvalitete usluga. Smanjenje troškova na uštrb kvalitete nije cilj koji se želi postići sporazumom, tim prije što je kvalitet reintegracije nezaposlenih na tržište rada prepoznat kao ključni element u evaluacijskoj studiji IMBODEN-a (1999a). Treći relevantni razlog da se kao indikatori uspješnosti ne trebaju koristiti troškovi već primarni ciljevi učinka utemeljen je zakonskim propisima prema kojima se financiraju RAPZ-ovi. Kao što je već spomenuto, financiranje RAPZ-a uključuje investicijske troškove i troškove poslovanja. Reguliranje se prema SHLEIFEROVOM prijedlogu (1985) temelji na mjerenju ukupnog budžeta odnosno ukupne nadoknade troškova pojedinačnim firmama. Ako troškovi uloženi u ostvarivanje efekta premašuju troškove koje nadoknađuje nalogodavac, razliku će iz svojih sredstava pokriti izvršilac. U obrnutom slučaju, ako izvršilac može pružiti usluge uz troškove koji su niži od ukupnog budžeta, ostvarit će dobit. Međutim, javne institucije ne smiju ostvarivati dobit iz sredstava kojima se financira njihov rad t.j. iz poreza i doprinosa na plate. To bi bilo dozvoljeno samo kada bi se propisom utvrdila namjena korištenja ovih sredstava.

Iz pomenutih razloga donesena je odluka da ciljevi sporazuma budu izvedeni iz ciljeva AVIG-i da im se dodijele određeni pokazatelji. U sporazumu između države i kantona utvrđeni su sljedeći ciljevi: sprečavanje nezaposlenosti, brza i trajna reintegracija registrovanih tražilaca posla na tržište rada, sprečavanje dugoročne nezaposlenosti i dugoročno primanje novčanih naknada, kao i efikasno provođenje Zakona o osiguranju nezaposlenih (AVIG) i Zakona o posredovanju u zapošljavanju (AVG).

Indikatori učinka su izabrani prema sljedećim kriterijima:

- *Mjerenje učinka*: Indikatori trebaju omogućiti neposredan uvid u stvarne učinke.
- *Minimiziranje uticaja koji ne zavise od učinka*: Indikatori trebaju imati samo neznatna slučajna odstupanja i trebaju biti što manje zavisni od uticaja
- *Niska mogućnost manipulacije*: Vrijednosti indikatora moraju biti takve da ih RAPZ-ovi ne mogu sistematski manipulirati.

Podaci za mjerenje indikatora učinka uzimaju se iz dva izvora: 1. Statistika zapošljavanja i tržišta rada (AVAM) čije podatke sakuplja RAPZ i 2. Sistem isplate iz fonda za nezaposlene (ASAL) čiji podaci prikazuju samo stvarno izvršene isplate.

Na osnovu teoretske analize različitih alternativnih indikatora u IMBODEN-u et. al. (1999b) i njihovog testiranja u praksi (2000.) sljedeća 4 indikatora efekta nameću se kao najpogodniji:

Indikator I: Prosječna dužina primanja novčanih naknada svih korisnika RAPZ-a koji su se odjavili u toku jedne kalendarske godine. Ovim indikatorom mjeri se brzina kojom RAPZ reintegriše nezaposlene osobe na tržište rada.

Indikator II: Broj korisnika naknada koji su prešli u dugoročno nezaposlene u odnosu na ukupan broj korisnika naknada RAPZ-a (u jednoj kalendarskoj godini). Ovaj indikator mjeri uspjeh RAPZ-a u sprečavanje dugoročne nezaposlenosti (prema definiciji, nezaposlenost duža od jedne godine). Nedostatak ovog indikatora jeste to što se može izmanipulisati od strane RAPZ kroz odjavljivanje i ponovno prijavljivanje korisnika naknade kako bi se smanjio broj prelazaka u dugoročnu nezaposlenost. U slučaju ovakve manipulacije indikatora II pogoršao bi se i indikator IV, što se RAPZ-u ne isplati jer bi u tom slučaju bio na nuli.

Indikator III: Broj obustave novčanih naknada korisnicima u odnosu na ukupan broj korisnika naknada RAPZ-a. Ovaj indikator mjeri efekat RAPZ-a kod sprečavanja obustave novčanih naknada.

Indikator IV: Broj ponovo prijavljenih korisnika novčanih naknada u odnosu na ukupan broj korisnika novčanih naknada RAPZ-a. Ovaj indikator mjeri efekat RAPZ-a kod trajnosti reintegracije nezaposlenih u tržište rada.

Sva četiri indikatora imaju nedostatak što se za njihov obračun uzimaju samo tražioci zaposlenja koji koriste novčane naknade – tzv. korisnici novčanih naknada - a ne svi

tražioci zaposlenja bez obzira da li imaju pravo na novčanu naknadu ili ne. Pokazalo se da podaci koji se odnose na ukupan broj tražilaca posla nisu dovoljno pouzdani. Ovi podaci se uzimaju iz AVAM-baze podataka koju puni RAPZ. Pošto RAPZ-ovi znaju da se podaci iz baze AVAM, između ostalog, koriste i za mjerenje rezultata rada RAPZ-ova i kantona i da služe kao osnova za utvrđivanje iznosa onog dijela finansijske naknade kantonima koji zavisi od učinka, mogu doći u iskušenje da te podatke izmijene u svoju korist. Za razliku od ovih podataka, pouzdanost podataka koji se odnose na korisnike novčanih naknada je mnogo veća, pošto potiču iz ASAL-baze podataka. Ova baza ima određene prednosti u odnosu na AVAM-bazu podataka: Prvo, podaci u bazi ASAL se mogu revidirati; drugo, sama baza se periodično revidira i treće, RAPZ-ovima je zabranjen direktan unos podataka u bazu.

Ova četiri indikatora pokazuju različite stepene slučajnih odstupanja: Kod indikatora I se može računati na nizak stepen slučajnosti. Za obračun ovog indikatora u prosjeku se (kod RAPZ-a sa ukupnim brojem od 700 korisnika ⁶) uzima oko 1000 zapažanja odnosno odjava, što osigurava relativno visoku pouzdanost rezultata. Kod indikatora II i III su brojevi slučajeva nešto manji pa su i odstupanja zbog slučajnosti veća nego kod indikatora I: U prosjeku oko 250 korisnika godišnje dostigne prag dugoročne nezaposlenosti i obustave novčane naknade u RAPZ-u prosječne veličine. Najveća se odstupanja očekuju kod indikatora IV. On se u RAPZ-u prosječne veličine temelji na samo ca. 100 slučajeva godišnje. Zbog toga se kod malih RAPZ-ova bilježe veća slučajna odstupanja.

Opisana četiri indikatora učinka ispunjavaju uslove da se na njima izgradi poticajni sistem financiranja i tako riješi problem nalogodavca i izvršioca, opisan u poglavlju 3, između SECO-a i kantona. Ovi indikatori, kao prvo, mjere relevantne ciljeve učinka, drugo - omogućavaju međusobno upoređivanje RAPZ-ova a time i međusobno natjecanje; i treće, njihove se vrijednosti ne mogu manipulirati od strane RAPZ-a.

⁶ Brojna stanja korisnika, spomenuta u vezi sa indikatorima, kao i broj posmatranih slučajeva odnose se na 1999. godinu.

6.3. Problem mjerenja

Kod mjerenja efekata javlja se problem da RAPZ-ovi posluju u različitim područjima u kojima na rezultate rada utiču razni vanjski uticaji. Ovi se uticaju moraju uzeti u obzir kod benchmarkinga indikatora. U stvarnoj tržišnoj konkurenciji RAPZ-ovi bi sami izabrali svoja sjedišta i tražioce posla kojima će pružati svoje usluge. Rezultati rada RAPZ-ova bi u tom slučaju bili posljedica njihovih odluka i bili bi direktno mjerljivi. Međutim, u praksi samo neke odluke RAPZ-ova direktno utiču na rezultate rada. Drugi dio rezultata rada zavisi od eksternih faktora na koje RAPZ ne može uticati. U te faktore spadaju na primjer osobine tražioca posla, strukturalni nesklad između ponude i potražnje na tržištu rada, ekonomska razvijenost regije itd. Eksterni faktori su prilično konkretni. Obuhvaćeni su u bazi podataka AVAM ili se mogu uzeti od drugih kantonalnih ili nacionalnih zavoda za statistiku. Drugi faktori zbog kojih RAPZ-ovi ostvaruju različite rezultate rada jesu interna organizacija, motivacija zaposlenika itd. koji se ne mogu pratiti, pa samim tim ni kvantificirati.

Na osnovu svega navedenog, preporučuje se da se rezultati rada RAPZ-ova mjere tako što će očekivane uslovljene vrijednosti uporediti sa ostvarenim vrijednostima indikatora, korigovane za eksterne faktore. Očekivane uslovljene vrijednosti se pri tome određuju linearnom regresijom ostvarenih vrijednosti indikatora na eksterne faktore:

$$I_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \varepsilon_i, \quad (1)$$

Pri čemu je I_i jedan od četiri indikatora za RAPZ i , X_{1i} do X_{ki} su k eksterni faktori za RAPZ i . Reziduum regresije ε_i mjeri odstupanje indikatora od njegove uslovljene očekivane vrijednosti za RAPZ i . Reziduum se može interpretirati i kao vrijednost indikatora, očišćen od eksternih uticaja. Ako se uslovljena očekivana vrijednost indikatora izabere kao benchmark, odstupanje pokazuje da li je RAPZ ostvario učinak iznad prosjeka ili učinak ispod prosjeka. Jednačina (1) može biti interpretirana, analogno modelu SHLEIFER-a (1985), kao troškovna ili proizvodna funkcija.

Tabela 1: Linearni model regresije i predznaci koeficijenata

| Kontrolne varijable | Indikator I Prosječno trajanje korištenja novčane naknade | Indikator II Prelazak u dugoročnu nezaposlenost | Indikator III Broj obustava novčanih naknada | Indikator IV Broj ponovnih prijava |
|--|--|--|---|---------------------------------------|
| Udio ženskih tražilaca posla | + | + | - | - |
| Udio švicarskih tražilaca posla | - | - | - | - |
| Udio tražilaca posla sa vizom B/C | + | + | + | + |
| Udio tražilaca posla sa F/N ispravom | + | + | - | - |
| Udio tražilacaposla iz sezonskih branši | - | - | - | + |
| Udio tražilaca posla iz viših funkcija | - | + | + | - |
| Udio korisnika naknada iz radno-sposobnog stanovništva | + | + | + | + |
| Veličina aglomeracije | + | + | + | + |
| Indikator aglomeracije | + | + | + | - |
| Adj. R ² | 0.6 | 0.5 | 0.1 | 0.4 |

Izvor: Seco

Evaluacija RAPZ-a na ovom osnovu u IMBODEN-u et al. (1999a) je pokazala, da je ovaj postupak pogodan za poređenje razlika u rezultatima rada između RAPZ-ova, ako se korektno formulišu jednačine procjene, to jest precizno izaberu eksterni faktori⁷. Relativna jednostavnost postupka omogućava zasebno mjerenje svakog indikatora i to na način da se mjeri procentualno odstupanje indikatora određenog RAPZ-a od uslovljene očekivane vrijednosti.

Četiri korigirana indikatora utvrđena za svaki RAPZ-u ulaze u ukupni indeks uz primjenu pondera koji se utvrđuje eksterno prema

$$\hat{I}_i = \sum_{j=1}^4 w_j \hat{I}_j ,$$

pri čemu w_j predstavlja ponder indikatora j . Ponderisanje pojedinačnih indikatora utvrđeno je kako slijedi:

Tabela 2: Šema ponderisanja indikatora

| | |
|---------------|-----|
| Indikator I | 50% |
| Indikator II | 20% |
| Indikator III | 20% |
| Indikator IV | 10% |

U narednom koraku indikator RAPZ-ova se sumiraju na nivou kantona, tako što se obračunava prosjek kantona ponderisan za veličinu RAPZ-a, prema

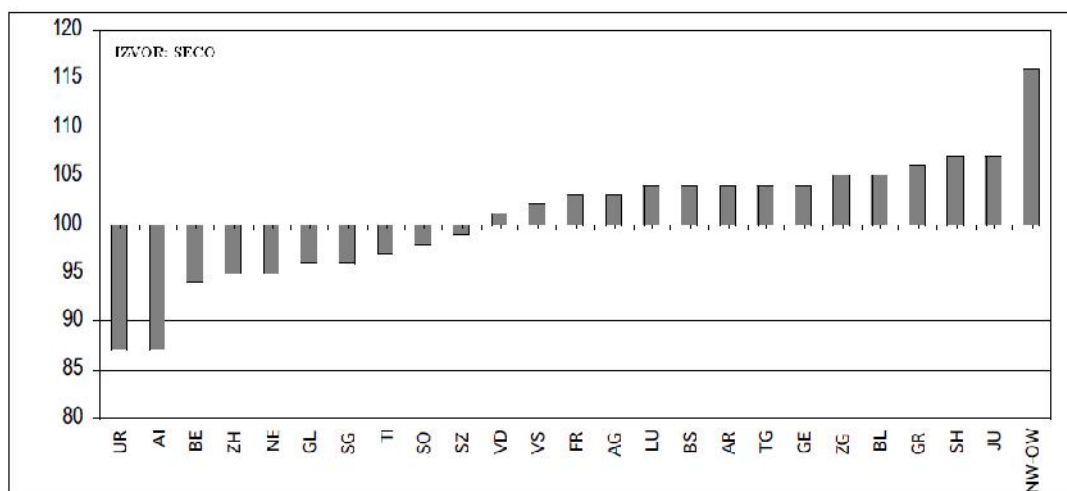
$$\hat{I}_h = \sum_{i=1}^{n_h} s_i \hat{I}_i ,$$

⁷ Pri tome su egzogeni faktori ustanovljeni na osnovu "Principal – Component" analize.

pri čemu je s_i udio korisnika novčanih naknada u RAPZ i u ukupnom broju korisnika novčanih naknada u kantonu h .

U vezi sa mjerenjem rezultata rada i korekcijom za eksterne faktore dajemo sljedeće komentare: Prvo, eksterni faktori moraju zaista biti izvan uticaja RAPZ-a. Zatim treba imati u vidu da izostavljanje eksternog faktora koji je u korelaciji sa indikatorom može iskriviti jednačinu procjene. Međutim, ako je kovarijanca između izostavljenih i uvrštenih eksternih faktora svih RAPZ-ova identična, određena varijabla se ne mora uvrstiti jer ne dolazi do sistematičnog iskrivljenja. U suštini treba imati u vidu da jednačina procjene predstavlja samo aproksimaciju, ali je benchmarking koji se na njoj zasniva ipak bolji od čiste regulacije nadoknade troškova. U slučaju konkurentnosti referentne cijene naknada određenoj firmi (naprimjer RAPZ) utvrđuje se u zavisnosti od relativne pozicije prema nepostojećoj firmi utvrđenoj na osnovu prosječnih rezultata rada.

Grafikon 3: Indeksi rezultata rada na nivou kantona za period januar - decembar 2000.



6.4. Financijski podsticaji

Na temelju indikatora na nivou kantona vrši se naknada troškova prema rezultatima i to na način da se rezultati koji su iznad prosjeka nagrađuju, a rezultati koji su ispod prosjeka kažnjavaju. Šema naknade je koncipirana tako da se kantonu koji ostvaruje rezultate u skladu sa uslovljenom očekivanom vrijednošću nadoknađuje ukupan iznos troškova. Ako premaši očekivane rezultate, naknada se procentualno povećava. Isti princip se primjenjuje u računanju rezultata koji su iznad prosjeka.

Pošto uvođenje naknade troškova prema ostvarenim rezultatima još uvijek predstavlja novinu u Švicarskoj, predviđeno je da se sistem bonus/malus primjenjuje postepeno. Za 2000.godinu šema podsticaja je utvrđena kako slijedi:

$$c^*_h = \begin{cases} c_h, & \text{wenn } \hat{I}_h \leq 100 \\ c_h \left(1.005 + 0.025 \frac{\hat{I}_h - 100}{I_{\max} - 100} \right), & \text{wenn } \hat{I}_h > 100 \end{cases}$$

To znači da oni kantoni koji ostvaruju indeks rezultata manji/jednako 100, dobivaju nadoknadu ukupnih troškova. Zavisno od ostvarenog indikatora rezultata, ostali kantoni dobivaju bonus u iznosu od jedan do maksimalno tri procenta. U 2000. godini 16 kantona je pokazalo rezultate koji su iznad prosjeka (vrijednost indeksa iznad 100). Ukupni bonus koji je isplaćen iznosio je oko 3.6 miliona franaka, što je predstavljalo oko 1.5 procenata ukupnih administrativnih troškova RAPZ-a od 254 miliona franaka. Od 2001. godine kantoni će morati samostalno snositi dio troškova, i to najviše do tri procenta, ako su u toku tri razdoblja mjerenja pokazali rezultate koji su ispod prosjeka.

Varijabilna komponenta nadoknade je možda niska, ali se pokazalo da je odziv kantona bio snažan. Treba spomenuti i to da se benchmarking javno objavljuje čime dobija na značaju. Pored toga, kantoni su se još prije donošenja sporazuma o provođenju AVIG-a detaljno bavili pitanjem kako poboljšati funkcioniranje RAPZ-a.

U tom smislu treba napomenuti da RAPZ-ovi odnosno kantoni i dalje moraju predočiti detaljan troškovnik. Ukinuto je samo paušalno budžetiranje i pojedinačno budžetiranje.

7. O implementaciji sporazuma

Razumljivo je da se gore opisani instrumenti i pristupi nisu mogli tek tako provesti. Jedan od centralnih elemenata ovih instrumenata jeste podsticanje konkurentnosti između izvršnih jedinica, što su one na početku prihvatile sa velikom rezervom. U takvoj situaciji bilo je jako važno da se stvori klima međusobnog povjerenja.

Novi model usmjeren prema učinku u početnoj je fazi prošao postupak upoznavanja i mnogobrojnih rasprava o njegovom funkcionisanju. Cilj je bio stvoriti što veću transparentnost, a time i što veću prihvatljivost modela i poticajnog sistema finansiranja. Formirane su različite radne grupe kojima je povjeren zadatak pronalaska odgovora na specifična pitanja, kao i rješavanje novonastalih problema. Na taj način se trebala unaprijediti partnerska saradnja.

Iako je postojala mogućnost da se model nametne jednostrano u obliku zakona, izabrano je bilateralno rješenje pismenog sporazuma između nadležnog državnog tijela i pojedinačnih kantona. Pored toga sačinjen je detaljan izvještaj da bi se otklonile eventualne nedoumice kantona, jer nisu svi kantoni u istoj mjeri imali iskustva sa New Public Management-om.⁸

Kantoni u sporazumu uglavnom kritikuju sljedeće stavke:

- *Prevenција*: Postojeći indikatori rezultata zapostavljaju važan zadatak AVIG-a, naime sprečavanje nezaposlenosti. Istina je da nije nađen indikator koji bi uvažio preventivan rad RAPZ-a. S druge strane, nepostojanje takvog indikatora nimalo ne sprečava motivaciju RAPZ-a da djeluju preventivno. Dobra prevencija nesumnjivo ima pozitivan efekat na indikatore rezultata.
- *Ponderiranje indikatora*: Mnogi kantoni smatraju da ponderiranje stavlja veći naglasak na brzinu nego na trajnost reintegracije u tržište rada. Ovdje treba napomenuti da bi povećanje pondera za trajnost reintegracije prema svim predviđanjima uticalo na porast prosječnog trajanja korištenja novčanih naknada.⁹

⁸ Seco (2000.): Izvještaj o optimiranju sporazuma RAV / LAM / Amtsstelle 2000. Bern.

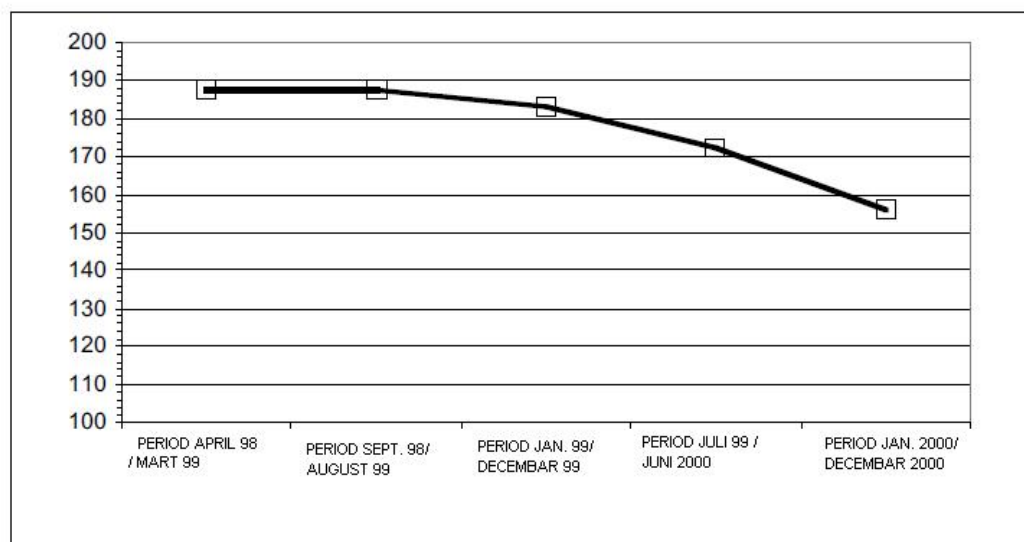
⁹ Sa relativno visokim ponderisanjem brzog ponovnog uključivanja želi se dati signal, da treba uslijediti prijevremena intervencija savjetnika nezaposlenih kod tražioca zaposlenja.

- *Indikatori ne sadrže informacije o konkretnim mogućnostima optimiranja*: ističe se nedostatak da benchmarking ne daje nikakva uputstva gdje bi određeni RAPZ mogao započeti sa poboljšanjima. Ovdje SECO skupa sa kantonima ulaže velike napore za bolju interpretaciju rezultata. Uбудućе će RAPZ-ovima i kantonima biti stavljene na raspolaganje tzv. pomoći u interpretaciji.

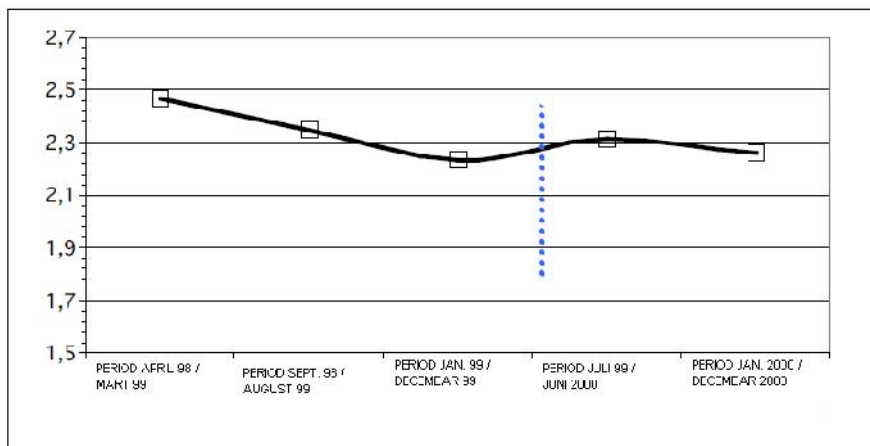
7.1. Dosadašnja iskustva

Sljedeća 3 grafikona pokazuju razvoj nekorigiranih indikatora učinka od početka testne faze do posljednjeg mjerenja za period od januara do decembra 2000. godine. Podebljana linija označava kada je sporazum stupio na snagu.

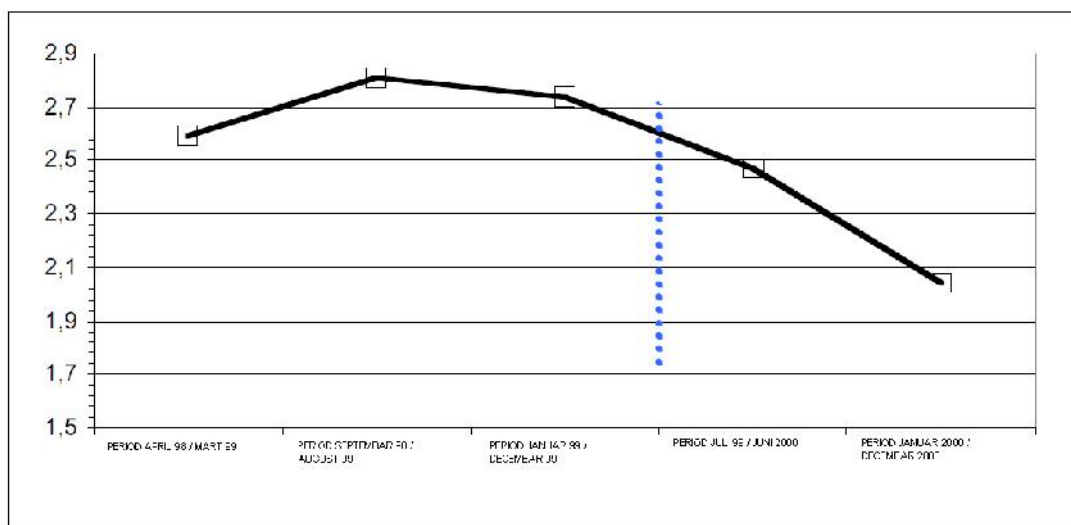
Grafikon 4: Prosječan broj dana korištenja novčane naknade za nezaposlene odjavljenih nezaposlenih korisnika, indikator učinkovitosti I (nekorigirani sirovi podaci)



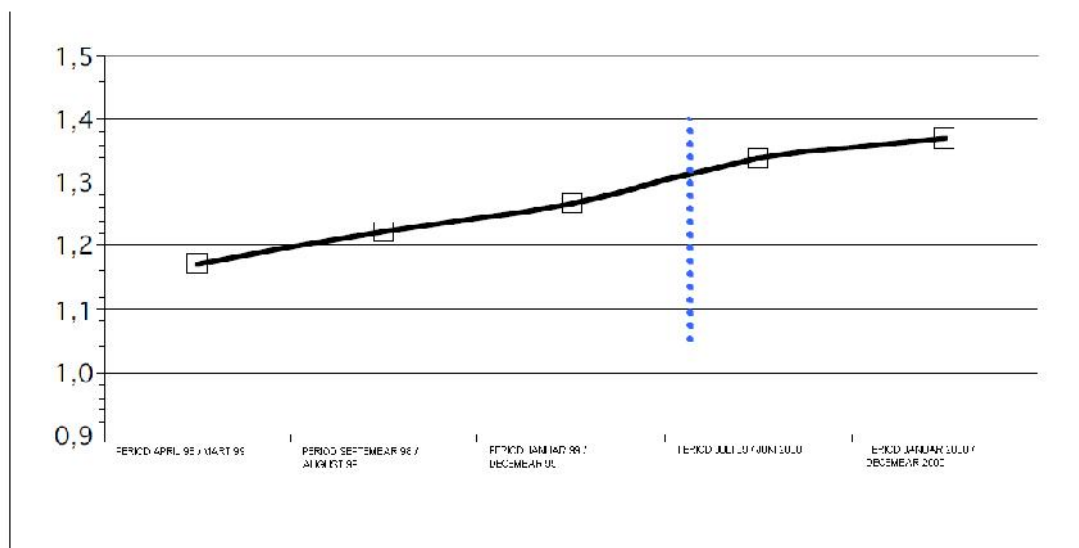
Grafikon 5: Ulasci u evidenciju dugoročne nezaposlenosti u odnosu na ukupni broj korisnika novčanih naknada, indikator učinka II (nekorigirani sirovi podaci)



Grafikon 6: Obustava novčanih naknada u odnosu na ukupno brojno stanje korisnika novčanih nagrada, indikator efekta III (nekorigirani sirovi podaci)



Grafikon 7: Broj ponovljenih prijava u roku od četiri mjeseca nakon odjave u odnosu na ukupno brojno stanje korisnika novčanih naknada, indikator efekta IV (nekorigirani sirovi podaci)



U suštini treba napomenuti da je jako teško svesti efekat sporazuma na ova četiri indikatora efekta. Prvo je vidljivo, da se prosječno trajanje korištenja novčane naknade (indikator 1) smanjilo za nešto više od 30 dana (švicarski prosjek). Razlog za to sigurno leži u ekonomskom oporavku i poboljšanju stanja na tržištu rada. Što se tiče indikatora dugoročne nezaposlenosti, utvrđena je stagnacija u protekla dva perioda mjerenja. Nasuprot tome, slika obustave novčanih naknada izgleda povoljnije. Međutim potrebno je i ovdje napomenuti da se značajan dio smanjenja također dogodio zbog ekonomskog oporavka i zakonskih izmjena odobrenja za korištenje novčanih naknada. Što se tiče četvrtog indikatora, zabilježen je lagani rast oko 0.2 %.

Nadalje treba napomenuti da su se kod uvođenja sporazuma prema učinku, RAPZ-ovi pretežno koncentrirali na trajanje isplate novčane naknade. Ovdje se mora primijetiti i određena konvergencija vrijednosti učinaka između RAPZ-ova. Međutim, mora se napomenuti da će učinci sporazuma biti vidljivi tek kasnije. Dalja detaljna istraživanja trebaju pokazati da li se kod indikatora učinka desila konvergencija između RAPZ-ova i u kojoj mjeri je to rezultat provođenja sporazuma.

7.2. Preostali problemi

Dok je važeći sporazum povoljan za smanjenje neefikasnosti u preduzeću, relativni benchmarking ne govori puno o dinamičnoj neefikasnosti. Za to su potrebna komplementarna istraživanja koja će moći obuhvatiti efekte posredovanja u zapošljavanju u javnom sektoru i na apsolutnom nivou i prvenstveno na duže

vrijeme¹⁰. Dodatni problem odnosi se na odnos između benchmarkinga i budžetiranja i obračuna troškova RAPZ-ova. Za ovo trenutno ne postoji dovoljno empirijskih podataka. Prvenstveno se u budućnosti nameće potreba za detaljnom analizom vrste troškova u obliku razlike između fiksnih i varijabilnih troškova RAPZ-a. Zato bi imalo više smisla, da se bonus-malus-pravilo poveže sa varijabilnim troškovima RAPZ-a.

¹⁰ Na ovu temu su rađene različite studije. Jedna studija koja je provedena u okviru evaluacije radno-tržišnih instrumenata i koja dozvoljava izjave o dinamičnoj efikasnosti je SHELDON (2000.).

8. Zaključci

Ovaj rad je pokazao kako se primjenom podsticajnih mehanizama i ekonometričnih metoda mjerenja može poboljšati provođenje AVIG-a. Ciljevi ovog rada zasnivaju se na principima New-Public-Management-a prema kojem se učinkovitost državnih institucija mjeri prema učincima (outputu) a ne prema ulaznim resursima i podacima (inputu). Dosadašnja iskustva u provođenja sporazuma upućuju na zaključak da jasna komunikacija ciljeva i javno objavljivanje postupka za mjerenje učinka značajno mogu doprinijeti prihvatanju izabranog pristupa. Na sporazum sa kantonima baziran na učinku u mnogim je branšama doveo do vidljivog poboljšanja u pružanju usluga. Ostvaren je prvi cilj, naime stvaranje jedinstvenog osnovnog stava za reitegraciju osoba koje traže posao na tržište rada.

Prilikom primjene iskustava stečenih u provođenju AVIG na druge oblasti radi povećanja efikasnosti državnih usluga treba obratiti pažnju na to, da se aktivnosti javnog posredovanja u zapošljavanju statistički jako dobro obuhvataju. U oblastima gdje to nije slučaj, teško je adekvatno definirati benchmark-e za upravljanje učincima i mjeriti njihovo ispunjenje. S jedne strane postoji opasnost da se benchmark postavi prenisko i da tako ne doprinosi povećanju efikasnosti. S druge strane, bez pouzdane baze podataka vrlo je teško postaviti zahtjevne benchmarkove povećanja učinka koje će akteri prihvatiti. Posjedovanje kvalitetnih statističkih podataka i njihovo korištenje može davati odlučujuće informacije za ispravno određivanje benchmarking-a.

Na kraju se mora spomenuti da je uvođenje „idealnog“ benchmarking-a u izvršenju AVIG-a u ovom trenutku skoro nemoguće zbog mnogobrojnih restrikcija zakonske i administrativne prirode. Sadašnje rješenje ukazuje na još jedan potencijal optimizacije, kojem se treba pristupiti pragmatično i zavisno od situacije.

Literatura

FERLIE, EWAND; ASHBURNER, LYNN; FITZGERALD, LOUISE; PETTIGREW, ANDREW (1996): *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.

FLÜCKIGER, YVES (1998): The Labor Market in Switzerland: The End of a Special Case?, in: *International Journal of Manpower* 19: 369-395.

IMBODEN, CARLO, KURT BAUMANN, MARCEL EGGER UND CARLOS LENZ (1999a): *R A V Evaluationsstudie*. BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 14. (Evaluacijska studija. BWA Spisi, Doprinosi politici tržišta rada, br. 14).

IMBODEN, CARLO, KURT BAUMANN, MARCEL EGGER UND CARLOS LENZ (1999b): *Leistungsauftrag und Anreizmechanismen für die RAV*. BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 17. (Poslovni nalog i podsticajni mehanizmi za RAPZ. BWA Spisi. Doprinosi politici tržišta rada, br. 17)

KREPS, DAVID M. (1990): *A Course in Microeconomic Theory*. New York etc.: Harvester Wheatsheaf.

LAFFONT, JEAN-JACQUES UND JEAN TIROLE (1993) : *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT-Press.

OECD (1994): *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, Paris.

OECD (1995): *The OECD Jobs Study. Implementing the Strategy*, Paris.

OECD (1996): *Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz*. BIGA Schriftenreihe, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7, Bern. (Politika tržišta rada u Švicarskoj. BIGA spisi, Doprinosi politici tržišta rada, br. 7, Bern).

OECD (2001): *Labour Market and the Public Employment Service*. Prague Conference, Juli 2000. OECD Proceedings, Paris.

OSBORNE, DAVID UND TED GAEBLER (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading (Mass.) etc.: Addison-Wesley.

POLLITT, CHRISTOPHER UND GEERT BOUCKAERT (2000): *Public Management Reform: A*

Comparative Analysis. Oxford University Press.

ROBERT, GENEVIÈVE (2000): Für eine wirkungsorientierte Arbeitslosenversicherung, in: *Die Volkswirtschaft* 4: 52-56. (Osiguranje nezaposlenih prema učincima. Makroekonomija 4: 52-56).

SCHEDLER, KUNO (1995): *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management zum konkreten Gestaltungsmodell*. Mit Fallbeispiel Schweiz. Bern: Haupt. (Pristupi vođenja uprave prema efektima. Od ideje New Public-Management-a do konkretnog poslovnog modela. Slučaj: Švicarska).

SHELDON, GEORGE (2000): Die Auswirkung der Errichtung von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren auf die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung, in: *Die Volkswirtschaft* 4: 25-30. (Posljedica uspostave regionalnih agencija za posredovanje u zapošljavanju na efikasnost javnog posredovanja u zapošljavanju u : Makroekonomija 4: 25-30)

SECO (2000): *Bericht über die Optimierung der Vereinbarung RAV/LAM/Amtstelle 2000*, Bern. (Izveštaj o optimizaciji sporazuma RAV/LAM/Amtstelle 2000, Bern).

SHLEIFER, ANDREI (1985): A Theory of Yardstick Competition, in: *Rand Journal of Economics* 16: 319-327.

WILLIAMSON, OLIVER E. (1973): Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations, in: *American Economic Review* 63: 316-325.

Ostali YEP objavljeni dokumenti

1. Markuš, R. (2013). *Službe za zapošljavanje pred izazovima tržišnih promjena*. Radni materijali YEP: YEP-WP-01-12-13, Sarajevo: GOPA mbH
2. Husremović, Dž., Lepić, S., Chambers, M., Zirojević-Bužo, M. (2010). *Program upravljanja karijerom - priručnik za nastavno osoblje*. Radni materijali YEP: YEP-WP-01-02-14, Sarajevo: GOPA mbH
3. Husremović, Dž., Lepić, S., Chambers, M., Zirojević-Bužo, M. (2010). *Program upravljanja karijerom – prilozi za mlade*. Radni materijali YEP: YEP-WP-02-02-14, Sarajevo: GOPA mbH
4. Chambers, M., Zirojević-Bužo, M. (2010). *Program upravljanja karijerom – kreativno razmišljanje i rješavanje problema*. Radni materijali YEP: YEP-WP-03-02-14, Sarajevo: GOPA mbH
5. Chambers, M., Zirojević-Bužo, M. (2010). *Program upravljanja karijerom – Priručnik „Koraci“: Priručnik za građenje samopoštovanja*. Radni materijali YEP: YEP-WP-04-02-14, Sarajevo: GOPA mbH
6. Tolo, J. (2013). *Studija slučaja primjene novih pristupa u radu službi za zapošljavanje – Kanton Središnja Bosna*. Radni materijal YEP: YEP-WP-01-02-13, Travnik: GOPA mbH
7. Markuš, R. (2014). *Model za upravljanje učincima u službi za zapošljavanje: Vještačka ili komparativna konkurencija (regulacija po poređenju)*

Projekat zapošljavanja mladih (YEP),
uz podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC)

Ljubljanska 34
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

T. 387 33 222 703

F. 387 33 222 703

E. info@yep.ba