

# SLUŽBE ZA ZAPOŠLJAVANJE PRED IZAZOVIMA TRŽIŠNIH PROMJENA

Autor:

Ranko Markuš

Decembar 2013.godine



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**

Radni materijali YEP-a  
YEP Working Papers  
YEP-WP-01-12-13

## Službe za zapošljavanje pred izazovima tržišnih promjena

**Ranko Markuš**  
Rukovodilac projekta

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. ranko.markus@yep.ba

[www.yep.ba](http://www.yep.ba)

Sarajevo, decembar 2013

**IZDAVAČ / PUBLISHER:**

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

**ZA IZDAVAČA / FOR THE PUBLISHER:**

Dženan Trbić

**GLAVNA UREDNICA / EDITOR:**

Amela Gajić

Štampano u 80 primjeraka  
Printed in 80 copies

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 Hercegovni.

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.

## Sažetak

Suočavajući se sa ekonomskom krizom i tehnološkim promjenama, ali rastom konkurencije, poslodavci napuštaju tradicionalni način angažovanja radne snage, te zahtijevaju bolje obučene i kvalifikovane radnike koji se mogu prilagoditi konstantnim promjenama na radnom mjestu. Zbog toga se radni odnosi se mijenjaju, a kratkoročni i vremenom ograničeni ugovori o radu su postali uobičajena praksa. Upravljanje ljudskim resursima iz ugla privrede postaje jako važan faktor, a trajna reintegracija radne snage veliki problem iz ugla JSZZ.

JSZZ su prije svega javne institucije zadužene za implementaciju politika na tržištu rada, sa posebnim akcentom na upravljanje promjenama i debalansima koji se javljaju. Zbog tržišnih uslova u pružanju usluga, metodologije i tehnologije rada se konstantno mijenjaju i unapređuju s jednim ciljem – što većom integracijom nezaposlenih na tržište rada.

Iako ne postoji jedinstven model funkcionisanja JSZZ, 89 zemalja (među kojima i Bosna i Hercegovina) svijeta je ratifikovalo ILO konvenciju 88 o organizaciji Javnih službi za zapošljavanje koja definiše glavne funkcije JSZZ, koje obuhvataju između ostalog posredovanje, informisanje, te administraciju prava koja proističu iz statusa nezaposlenosti. Te osnovne funkcije moraju biti revidirane. Usluge posredovanja trebaju naći kompromis između suprotstavljenih zahtjeva poslodavaca i tražilaca posla. Nezaposleni, posebno oni u nepovoljnom položaju zahtijevaju jako puno resursa i pojedinačne pažnje (eng. „*case management*“), a savjetovanje je prepoznato kao ključni instrument protiv dugoročne nezaposlenosti.

Kako bi se taj kompleksni zadatak ispunio JSZZ moraju stalno preispitivati postavljene ciljeve i usluge koje pružaju. Upravljanje prema ciljevima (eng. *Management by Objectives* – MBO) se uvodi kao pristup upravljanju učincima, koji operacionalizuje strateške ciljeve institucije, na način što ih prevodi u kvantifikovane norme. Tranzicija od „upravljanja prema propisima“ do „upravljanja prema ciljevima“ (Weishaupt, 2010), a na osnovu kvantifikovanih normi, kako bi se kontinuirano unapređivala efikasnost rada (Mosley i dr. 2001) mijenja fokus JSZZ od značaja raspoloživih resursa ka kvalitetu rezultata rada. Važno je postići i dokazati opravdanost ulaganja javnih sredstava (budžet) kvalitetnim ishodima postignutim njihovom potrošnjom.

JEL klasifikacija: J01, J08, J21, J40, J64

## Summary

In times of economic and technological crisis and rising competition, employers are rarely hiring work force in the traditional sense, but they rather request well-trained and qualified workers who are able to adjust to constant changes at the work place. Therefore, relationships at work change and short-term or temporary work contracts are becoming the most common practice. Human resource management from the economic perspective becomes a very important factor, and a permanent reintegration of the labour force is becoming a major problem from PES perspective.

PES are primarily public institutions in charge of implementation of labour market policies, with an emphasis on change management and reoccurring misbalance. Due to market conditions in service delivery, methodology and technology at the labour market are constantly changed and measured against one objective – better integration of the unemployed.

Although there is no unique model that prescribes PES functions, 89 countries (including Bosnia and Herzegovina) in the world have ratified ILO convention 88 on the organisation of Public employment services that defines key PES roles, which involve job matching, information provision, and administration of unemployment benefits. These key roles need to be registered. Job matching role needs to meet the requirements of both the employers and jobseekers. The unemployed, primarily disadvantaged unemployed require more resources and specific attention which is dealt through case management, and counselling is recognised as key instrument in fighting long-term unemployment.

In order to meet this complex task, PES must constantly question the set objectives and services they deliver. Management by objectives is introduced as one of the approaches in performance management that puts into operation the strategic objectives of the institutions, by translating them into quantified norms. The transition from management by norms to management by objectives (Weishaupt, 2010) based on quantified norms, changes the focus of PES, in order to continuously improve work performance (Mosley 2001), from importance of available resources to quality results. It is important to achieve and adjust the use of public fund investments (budget) by produced quality outcomes.

JEL Classification: J01, J08, J21, J40, J64

## Sadržaj

Sažetak.....	4
Summary .....	5
Pozadina analize.....	7
1. Uvod: Ključni koncepti organizacije službi za zapošljavanje.....	9
2. Uloga javnih službi za zapošljavanje .....	10
2.1. Prikupljanje i pružanje informacija o tržištu rada .....	11
2.2. Posredovanje na tržištu rada i prava nezaposlenih osoba za vrijeme traženja zaposlenja .....	12
2.3. Aktivne mjere na tržištu rada .....	13
2.4. Saradnja sa privatnim agencijama .....	14
3. Nužnost razvoja javnih službi za zapošljavanje .....	15
3.1. Istorijski razvoj sistema JSZZ.....	15
3.2. Savremeni izazovi pred JSZZ .....	17
4. Kvantitativni pokazatelji razvoja javnih službi za zapošljavanje .....	19
4.1. Vrste indikatora za praćenje rada JSZZ.....	19
4.2. Primjena indikatora u praksi.....	20
5. Upravljanje prema ciljevima iz perspektive javnih službi za zapošljavanje .....	22
6. Zaključak: Prioritetne politike ka modernoj Službi za zapošljavanje .....	23
Literatura .....	26

## Pozadina analize

Ekonomska i privredna situacija u Bosni i Hercegovini je svaki dan sve teža, broj nezaposlenih je u svakodnevnom porastu što biroe za zapošljavanje nerijetko stavlja u nezavidan položaj – s jedne strane očekivanja (potrebe) korisnika rastu, 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 svakako doprinosi i neusklađenost formalnog sistema obrazovanja sa potrebama tržišta rada te smo često suočeni sa hiperprodukcijom određenog obrazovnog kadra, dok su potrebe tržišta za nekim drugim zanimanjima u deficitu. 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. U drugoj fazi Projekta, koja je počela u oktobru 2011.g., dogovoreno je da je potrebno raditi na unapređenju efikasnosti javnih službi za zapošljavanje (JSZZ) i uvođenju sistema mjerenja učinaka u JSZZ. YEP implementira njemačka konsultantska kompanija GOPA mbH koja je ovlaštena od strane SDC-a da pruži podršku službama za zapošljavanje u implementaciji ovih aktivnosti.

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.

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,
- 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.



## 1. Uvod: Ključni koncepti organizacije službi za zapošljavanje

Efikasnost rada u javnim službama za zapošljavanje (JSZZ) se analizira i mjeri u zavisnosti od vrste usluga koje služba pruža svojim klijentima, kanala koji se koriste u pružanju usluga i organizacione i menadžerske strukture. Zbog toga je jako značajno analizirati ova kontekstualna pitanja u procjeni efikasnosti rada te načina za unapređenje JSZZ.

Danas u sistemu zapošljavanja možemo prepoznati osnovne karakteristike organizacije JSZZ. U Evropskoj uniji (EU) JSZZ imaju različite nivoe autonomije od zakonodavnih tijela (vlada, ministarstava), a službe su organizovane kao dio ministarstva rada, kao dio lokalne javne uprave ili kao autonomne javne ustanove. Samim tim, ciljevi službi za zapošljavanje se postavljaju na centralnom nivou, ili regionalne i lokalne službe odlučuju o svojim prioritetima. Različit je i položaj socijalnih partnera koji u nekim službama učestvuju u upravnim odborima ravnopravno sa članovima koje imenuje vlada, dok postoje i službe u kojima socijalni partneri imaju samo savjetodavnu ulogu, ali i one u koje nisu uključeni uopšte (Applica/Ismeri Europa, 2011: 5-7).

Zasnovano na ovim karakteristikama mogu se diferencirati tri osnovna poslovna modela koja se primjenjuju u JSZZ zemalja EU (Ecorys, 2012: 10, Applica/Ismeri Europa, 2011: 5-7):

1. U zemljama gdje su JSZZ dio ministarstava ciljevi su postavljeni sa nivoa centrale JSZZ. U ovim modelima socijalni partneri nisu uključeni u upravljanje službama, a takav pristup je karakterističan za: Irsku, Veliku Britaniju, Finsku, Norvešku, Švedsku, Luksemburg, Kipar i Češku Republiku.
2. Sa druge strane u zemljama gdje su JSZZ autonomne javne institucije, slijede politiku zapošljavanja koju donosi vlada, ali postavljaju svoje ciljeve za koje smatraju da mogu najbolje doprinosti unapređenju situacije na tržištu rada. Socijalni partneri su uključeni na različitim nivoima organizacije, a ovakav model se koristi u Austriji, Belgiji (sve tri službe: Actiris, LeForem, VDAB), Njemačkoj, Grčkoj, Malti, Portugalu i Sloveniji.
3. Postoji i hibridni model koji primjenjuje dijelove oba od ovih modela i takav pristup koristi značajan broj zemalja članica EU, poput Estonije, Španije, Litvanije, Holandije, Italije, Danske, Poljske, Bugarske, Mađarske, Litvanije i Francuske.

Posmatrajući istorijski razvoj JSZZ, primjetno je da su u posljednjim dekadama poslovni modeli službi mijenjani u svim pravcima. Austrijski AMS se 1994.godine odvojio od Ministarstva rada, socijalne politike i zaštite potrošača, dok je britanski Jobcentre Plus od 2011.godine postao dio vladinog Odjeljenja za rad i penzije, koje potpada pod usluge koje pruža Ministarstvo (Ecorys, 2012: 10).

Teško je doći do detaljnijih informacija o metodologijama mjerenja učinaka u JSZZ, dok su konteksti u kojima funkcionišu JSZZ lako dostupni, obično na web stranicama JSZZ. Zbog toga

je ovo istraživanje koristilo sekundarne izvore podataka, te podatke prikupljene intervjuisanjem stručnjaka pojedinih JSZZ, posebno u Austriji, Švajcarskoj i Njemačkoj.

Bez obzira na način organizacije savremena JSZZ dobija karakteristike profesionalnog pružaoca usluga, spremnog za hitno reagovanje na promjene na tržištu rada. Usluge se organizuju sa težnjom da budu prilagođene individualnim potrebama klijenata (Zagorc, 2008: 76). Kako bi klijenti dobili najkvalitetniju moguću uslugu, u JSZZ postoji značajna tendencija podugovaranja vanjskih pružaoca usluga, a kao tipičan primjer usluge su različite vrste treninga koje se obično sprovode od strane privatnog sektora, dok JSZZ na sebe preuzimaju treninge opšteg karaktera, poput intervjua za posao ili pisanja CV-ja (aktivno traženje posla, Klubovi za traženje posla itd.). Analiza praksi JSZZ pokazuje da nove zemlje članice EU manje uključuju privatne podugovarače od starih zemalja članica EU (Ecorys, 2012:10).

## 2. Uloga javnih službi za zapošljavanje

JSZZ su prije svega javne institucije zadužene za implementaciju politika na tržištu rada, sa posebnim akcentom na upravljanje promjenama i debalansima koji se javljaju. Kako bi se taj kompleksni zadatak ispunio JSZZ moraju stalno preispitivati postavljene ciljeve i usluge koje pružaju (EMCO, 2010). Zbog tržišnih uslova u pružanju usluga, metodologije i tehnologije rada se konstantno mijenjaju i unapređuju s jednim ciljem – što većom integracijom nezaposlenih na tržište rada. Iako ne postoji jedinstven model funkcionisanja JSZZ, 89 zemalja svijeta je ratifikovalo ILO konvenciju 88 o organizaciji javnih službi za zapošljavanje koja definiše glavne funkcije JSZZ, koje obuhvataju (International Labour Organization, 1948: No. 88):

- *Pružanje pomoći radnicima u pronalaženju odgovarajućeg zaposlenja i poslodavcima u pronalaženju radnika koji odgovaraju potrebama preduzeća, JSZZ treba u skladu sa odgovarajućim propisima naročito:*
  - *Vršiti upis osoba koje traže zaposlenje, označivši njihove stručne kvalifikacije, iskustvo i sklonosti, kontrolisati njihove fizičke i stručne sposobnosti i pomagati, ukoliko postoje mogućnosti, njihovu profesionalnu orijentaciju, stručno osposobljavanje i stručnu prekvalifikaciju;*
  - *Dobiti od poslodavca tačne obavijesti o slobodnim radnim mjestima i o uslovima koje trebaju ispunjavati radnici koje traže za ova zaposlenja; na slobodna radna mjesta upućivati kandidate koji imaju potrebne stručne i fizičke sposobnosti;*
  - *Organizovati kompenzacije ponude i potražnje zaposlenja jednoga ureda drugom, u slučajevima kada biro, koji je prvobitno konsultovan, nije u mogućnosti da na odgovarajući način zaposli kandidate ili da popuni na odgovarajući način upražnjena mjesta, ili kad to druge okolnosti opravdavaju;*
- *Preduzeti odgovarajuće mjere da se:*

- *Olakša stručna mobilnost u cilju usklađivanja ponude radne snage s mogućnostima zaposlenja u raznim profesijama;*
- *Olakša geografska mobilnost da bi se pomoglo premještanje radnika u oblasti koje pružaju mogućnost odgovarajućih zaposlenja;*
- *Olakša privremeno premještanje radnika iz jedne oblasti u drugu, da bi se ublažila neuravnoteženost između ponude i potražnje radne snage;*
- *Olakša mobilnost radnika iz jedne zemlje u drugu uz odobrenje zainteresovanih vlada;*
- *Prikupljati i analizirati, sve informacije o situaciji u pogledu posredovanja i trendovima razvoja u cijeloj zemlji, ali i u raznim industrijama i profesijama, te redovno i odmah stavljati ove informacije na raspolaganje vladi kojoj je odgovorna, zainteresiranim organizacijama poslodavaca i radnika, kao i javnosti;*
- *Sarađivati u administraciji osiguranja za slučaj nezaposlenosti, kod pomoći u slučaju nezaposlenosti i kod primjene drugih mjera namijenjenih podršci nezaposlenima;*
- *Pružiti podršku drugim javnim ili privatnim ustanovama u sastavljanju društvenih i ekonomskih planova, koji mogu povoljno uticati na stanje u pogledu zaposlenosti.*

## 2.1. Prikupljanje i pružanje informacija o tržištu rada

Važna funkcija JSZZ je prikupljanje i pružanje informacija na tržištu rada. JSZZ informišu o stanju na tržištu rada, o ponudi i potražnji radne snage, uključujući detaljnije informacije o suficitarnim i deficitarnim zanimanjima koja se nalaze na evidenciji. S obzirom da se prava koja proističu po osnovu nezaposlenosti administriraju kroz JSZZ, neophodno je pratiti detaljne informacije o ukupnoj radnoj snazi, a posebno o nezaposlenima te njihovim aktivnostima kako bi se integrisali na tržište rada.

JSZZ pružaju informacije i podatke o oglašenim radnim mjestima, potencijalnim kandidatima sa evidencije te o mogućnostima za obuku ili prekvalifikaciju kako bi se raspoloživa radna snaga prilagodila potrebama poslodavaca. Poslodavci dobijaju kvalitetne i besplatne usluge, a zadovoljstvo poslodavaca se može posmatrati kroz njihovu zainteresovanost za objavu oglasa za radna mjesta putem JSZZ. Sve ove informacije su bitan izvor informacija o kretanjima na tržištu rada, koje su jako značajne za praćenje i razvoj politika vezanih za tržište rada. Korištenje savremenih tehnologija unapređuje kvalitet prikupljanja, obrade i pristupa informacijama, koje su dostupne u bilo koje vrijeme svakoga dana putem interneta, za praktično cijeli svijet što povećava mogućnosti za zapošljavanje. Zahvaljujući internetu i drugim medijima, moguće je dobiti informacije sa bilo koga mjesta i u bilo koje vrijeme. Na taj način se unapređuje transparentnost tržišta što je jako važno za funkcionisanje tržišta rada i usluga posredovanja.

## 2.2. Posredovanje na tržištu rada i prava nezaposlenih osoba za vrijeme traženja zaposlenja

Posredovanje je definisano kao skup procesa pomoću kojih JSZZ omogućava osobama koje traže posao da dođu do radnog mjesta, a poslodavcima da dođu do tražene radne snage. Osnovni princip je u uspostavljanju veze i razmjeni informacija između svih zainteresovanih na tržištu rada (Zagorc i drugi, 2011: 70). Proces posredovanja se sastoji od evidentiranja slobodnih radnih mjesta i kanalisanja tih informacija ka nezaposlenima koji odgovaraju traženom profilu što zahtijeva rad sa nezaposlenim licima na kreiranju njihovih profila, ali i razvoj radne snage u skladu sa potrebama poslodavaca. Za efikasno posredovanje neophodno je praćenje informacija sa tržišta rada, statistika i vođenje odgovarajućih evidencija. Dio službi se bavi poslovima izdavanja radnih dozvola za strance kao npr. Kipar, Mađarska, Poljska, Slovenija i Holandija, a što je direktno povezano sa informacijama o suficitarnim i deficitarnim zanimanjima. Posredovanje na tržištu rada je osnovna djelatnost JSZZ, ali i usluga od koje klijenti najviše očekuju, jer standarde osim javnih službi postavljaju i privatne agencije za zapošljavanje. To je dovelo do razvoja ovih usluga, a one su usaglašavane sa različitim potrebama tražilaca posla i poslodavaca, jer promjenjivi uslovi na tržištu rada iziskuju različite potrebe klijenata, razvoj strategija i politika zapošljavanja, novih odnosa i pristupi u razrješavanju suštinskih problema nezaposlenosti, značajno utiču i usmjeravaju djelovanje službi (Zagorc i drugi, 2011: 70).

Usluge savjetovanja su najčešće najvažniji izvor podataka o udjelu i profilima tražilaca posla koji imaju poteškoće u pronalaženju zaposlenja. Osim toga, poslodavci koriste JSZZ kao jedan od svojih kanala za pretraživanje radnika i zapošljavanje. Analize ukazuju da je savjetodavna pomoć u individualnom traženju posla (jedan na jedan) jedna od najefikasnijih mjera aktivne politike zapošljavanja za (re)integraciju nezaposlenih osoba. Istraživanja pokazuju da što se ranije pruži ova vrsta podrške veće su i mogućnosti skraćivanja perioda nezaposlenosti, što rezultira u značajnim uštedama po pitanju troškova novčanih naknada i ostvarivanja ostalih prava koja proističu iz statusa nezaposlenosti (European Commission, 1998).

Detaljnija analiza interakcije JSZZ sa klijentima ukazuje da su davno prevaziđene tradicionalne funkcije koje obuhvataju isključivo posredovanje na tržištu radne snage, odnosno spajanje poslodavaca i nezaposlenih lica. Naime, većina JSZZ danas, je zadužena za administraciju osiguranja u slučaju nezaposlenosti i socijalnih prava koja proističu iz nezaposlenosti (Applica/Ismeri Europa, 2011). Sistem osiguranja za slučaj nezaposlenosti prema definiciji pomaže nezaposlenim licima da ublaže period bez zaposlenja i mogu se podijeliti na novčane naknade u uslovima gubitka zaposlenja i novčana pomoća vezano za socijalne uslove pojedinca. Sistem socijalnog osiguranja značajno utiče na situaciju na tržištu rada. Garancije za određen nivo standarda života, pomažu zaposlenicima da lakše prihvate strukturalne promjene i potrebu za ponovnim traženjem adekvatnog zaposlenja. JSZZ su na različite načine uključene u implementaciju pasivnih i aktivnih politika. Na primjer, JSZZ u njemačkoj

*Bundesagentur für Arbeit* pokriva sve aspekte aktivnih i pasivnih mjera, dok je francuska *Agence Nationale pour l'Emploi* primarno uključena u pružanje informacija i posredovanje. VDAB u Belgiji ili FAS u Irskoj kombinuju pružanje informacija sa posredovanjem uz obavezu za obuku bez direktne uključenosti u administriranje nezaposlenosti. Služba za zapošljavanje Velike Britanije kombinuje pružanje informacije, posredovanje i administriranje doprinosa po nezaposlenosti, dok programe za obuku vode vanjske agencije.

Sa obzirom da ostvarivanje prava po osnovu nezaposlenosti uključuje značajna finansijska izdavanja, što je evidentan i nepovratni ekonomski gubitak zbog neaktivnosti radno sposobnog stanovništva, strategija gotovo svih vlada je sužavanje ciljne grupe korisnika, skraćivanje dužine korištenja prava, striktan nadzor nad korisnicima te veći zahtjevi prema aktivnom traženju posla od strane korisnika. Samim tim, neodvojiva je veza sistema osiguranja u slučaju nezaposlenosti, posredovanja pri zapošljavanju i aktivnih mjera na tržištu rada.

### 2.3. Aktivne mjere na tržištu rada

Kako bi se posredovanje obavljalo što efikasnije značajna funkcija, JSZZ je u aktivnostima koje pomažu prilagođavanje neusklađenosti između ponude i potražnje za radnom snagom. U vrijeme visokih stopa strukturne nezaposlenosti i ograničenom ponudom radnih mjesta, nastoji se osigurati da se tražiocima posla omogući zaposlenje u što kraćem roku, te da nezaposlena lica dodatnim obukama svoje vještine prilagode tražnji na tržištu rada. Programi aktivne politike zemalja EU imaju osnovna, koji su opisani u nastavku.

- STUB 1: Mjere namijenjene povećanju zapošljivosti stanovništva. U ove mjere se mogu svrstati programi informisanja, motivisanja i ličnog razvoja, *među kojima je osnovna mjera* izrada kvalitetnog individualnog Plana zaposlenja i sticanje osnovne vještine za aktivno i efikasnije traženje zaposlenja. Pored toga bitno JSZZ pružaju podršku u obezbjeđivanju odgovarajućeg osposobljavanja, obezbjeđivanje stručne pomoći kod izbora profesionalnog cilja i razvoja ličnih vještina. U ove programe spadaju motivacijsko - informacijski seminari, radionice za otkrivanje profesionalnog cilja i klubovi za traženje posla.
- STUB 2: Mjere namijenjene razvijanju preduzetništva i preduzetničke inicijative. Ove mjere su posebno značajne u vremenima ekonomske stagnacije kada postojeća privreda ne može da obezbjedi radna mjesta. U ove mjere, između ostalih, spadaju Samozapošljavanje, kooperativa i podsticanje lokalnih inicijativa zapošljavanja.
- STUB 3: Mjere namijenjene podsticanju prilagođavanja pojedinaca i poslodavaca. U ovim mjerama posebno popularna je refundacija doprinosa ili naknada dijela zarada za posebno ugrožene grupe na tržištu rada. Program ima za svrhu je podsticanje novog zapošljavanja, prije svega mladih, teže zapošljivih osoba, tražilaca prvog zaposlenja, starijih, dugotrajno nezaposlenih, korisnika novčane naknade i novčane pomoći. Među

ovim programima su i programi za očuvanje radnih mjesta kroz podizanje nivoa osposobljenosti ključnih kadrova u preduzećima.

- STUB 4: Mjere namijenjene izjednačavanju mogućnosti za zapošljavanje, poput sufinansiranja invalidskih preduzeća ili podsticanje uključivanja žena na tržište rada.

Obrazovni sistem sve je manje izolovan od tržišta rada zahvaljujući razvoju dualnog sistema obrazovanja (obaveznim praksama u okviru nastavnih planova i programa). Kad je u pitanju tranzicija od obrazovnog sistema ka tržištu rada, JSZZ stavlja akcenat na vještine koje su neophodne za ulazak na tržište rada, poput sticanja praktičnih vještina u toku obrazovnog sistema, sticanju prvog radnog iskustva, te razvoju vještina za aktivno traženje posla (Klubovi za traženje posla).

Uključenost JSZZ u realizaciju obuka u sklopu aktivnih mjera je jedan od načina da se premosti jaz između nedostatka vještina tražilaca posla koje utiču na veće zapošljavanje u pojedinim sektorima i privrednim granama. Stručno obrazovanje postaje kompleksno sa velikim brojem korisnika i onih koji omogućavaju takve vidove treninga. Uključivanjem poslodavaca u tržište obuka, obuke dobivaju i funkciju posredovanja, jer se nezaposlena lica obučavaju za poznatog poslodavca i odmah nakon završene obuke dobijaju zaposlenje.

JSZZ imaju važnu ulogu u podršci grupama koje nemaju jednake mogućnosti na tržištu rada. Tako npr. gotovo sve JSZZ u EU imaju programe jačanja učešća žena na tržištu, igraju ključnu ulogu u unapređivanju zapošljavanja osoba sa invaliditetom i posebno ugroženih kategorija kako bi se sprečila marginalizacija bilo koje grupe u društvu. To je posebno značajno zbog jednake distribucije javnih fonova koji podstiču mogućnosti za zapošljavanje, pristupa obukama i drugim oblicima podrške (European Commission, 1998).

#### 2.4. Saradnja sa privatnim agencijama

Države članice EU se podstiču ka procesima brže modernizacije i jačanja zavoda za zapošljavanje (European Parliament, 1996: para 41). Sve je zastupljenija veća decentralizacija planiranja i izvođenja usluga, a primjetna je tendencija podugovaračkih odnosa sa eksternim pružaocima usluga iz privatnog sektora. JSZZ ne organizuju i isporučuju sve usluge samostalno, a od 90tih godina XX vijeka uspostavljaju saradnju sa mnogobrojnim akterima na tržištu rada koji pružaju različite usluge s ciljem koordiniranja i sprovođenja efikasnih aktivnih i pasivnih mjera na nivou pojedinačnih tražilaca posla i poslodavaca. U posljednje vrijeme JSZZ uzimaju vanjske podugovorače kako bi se mjere koje su neophodne za nezaposlena lica implementirale na najefkasniji način i sa najboljim efektima (European Commission, 1998). Privatne agencije rade sa poslodavcima na komercijalnim osnovama, te učestvuju u profiliranju i odabiru radnika, ali i u kadrovskim rješenjima za probleme prekobrojnog broja radnika u kompanijama. U pojedinim zemljama EU kao što su Velika Britanija, Holandija, Belgija

i Francuska privatne agencije su jako rasprostranjene. Neke od njih su se razvile u međunarodne agencije, udaljavajući se od svoje osnovne usluge zapošljavanja i posredujući u zapošljavanju radnika po potrebi, sa karakteristikom kratkoročnih ugovora. Privatne agencije sve češće pronalaze svoj dio tržišta u posredovanju stručnjaka raznih profila ili čak visokopozicioniranih menadžera.

U nekim zemljama privatne agencije rade zajedno sa JSZZ na integraciji različitih kategorija nezaposlenih, koji trebaju intenzivniju pomoć kako bi se reintegrirali na tržište rada. Ove usluge se u potpunosti ili velikim dijelom financiraju javnim sredstvima kroz JSZZ. U uslovima konkurentnog tržišta JSZZ trebaju razmotriti šta mogu uraditi kako bi razvili usluge, a kako bi se pozicionirali na način da nude poslodavcima sveobuhvatne usluge, uključujući i neke koje se dobijaju na komercijalnoj osnovi, ali mogu biti plaćeni iz javnih fondova.

### 3. Nužnost razvoja javnih službi za zapošljavanje

Kako bi JSZZ efikasno ispunjavale kompleksne zadatke koji su pred njih stavljeni moraju se ubrzano prilagođavati okruženju. Širom Evrope tržište rada je u procesu transformacije, a institucionalna uloga, metode rada, ciljevi i rezultati JSZZ se kontinuirano preispituju. Istovremeno JSZZ su pod stalnim političkim i javnim pritiskom, a primorane su da djeluju sa ograničenim budžetima, a koji sa rastom nezaposlenosti i potrebe za efiksnim JSZZ paradoksalno ne rastu, stalno smanjuju.

#### 3.1. Istorijski razvoj sistema JSZZ

Javne službe za zapošljavanje se razvijaju od same pojave usluga koje pružaju. Na samim počecima koristile princip „zatvorenog sistema posredovanja“ kada su službe imale mogućnost uticaja na izbor kandidata od strane poslodavaca. Zbog svoje društvene odgovornosti fokus je bio na teže zapošljivim osobama, što je uticalo na gubitak povjerenja poslodavaca u usluge službi. Uvođenjem modernih tehnologija u procese rada JSZZ ušlo se u tzv. poluotvoreni sistem posredovanja, kojim se krenulo sa objavljivanjem informacija o slobodnim radnim mjestima, a na osnovu kojih su nezaposlena lica trebala poduzimati odgovarajuće korake. U nekim zemljama postoji i „otvoreni sistem“ potpune razmjene podataka između poslodavaca i nezaposlenih lica, koje se direktno kontaktiraju, bez posredovanja JSZZ. Ovakav pristup je posebno izražen u radu privatnih agencija za posredovanje pri zapošljavanju.

Neophodnost postojanja JSZZ proističe iz promjenljivih odnosa između ponude i potražnje na tržištu radne snage, dok društvo traži od države efikasnije reagovanje, a razvoj sistema JSZZ se odvijao jako brzo u skladu sa ekonomskim razvojem i krizama kroz istoriju. Spajanje ponude

i tražnje vezane za radnu snagu ima dugu tradiciju, koja je došla do uzražaja industrijalizacijom. U periodu između 1880. i 1910. godine došlo je do državnih intervencija na tržištu radne snage. U Francuskoj su osamdesetih godina 19. vijeka sindikati formirali prve biroa rada, koji nisu imali uspjeha zbog otpora poslodavaca. U Velikoj Britaniji je, između 1910. i 1912. godine, organizovana nacionalna mreža biroa rada, koji su po prvi put uvodili osiguranje u slučaju nezaposlenosti, kao oblik zaštite radnika od siromaštva uzrokovanog nezaposlenošću. Sjedinjene Američke Države su u vrijeme Prvog svjetskog rata (1914-1918. godine) osnovale mrežu JSZZ, a Kanada je JSZZ osnovala 1918. godine.

Prva Međunarodna konferencija o nezaposlenosti je održana 1910. godine u Parizu<sup>1</sup>, a nedugo nakon toga 1919. godine je osnovana Međunarodna organizacija rada (MOR), a od tada se proširila ideja osnivanja biroa rada. Javne službe za zapošljavanje (JSZZ) su postale jedna od najvažnijih institucija moderne države.

U uslovima visoke nezaposlenosti i niske socijalne sigurnosti ILO konvencija br. 34 zabranila je djelovanje privatnih agencija (agencija koje naplaćuju svoje usluge) u razdoblju od tri godine (1933. godine) što je doprinosilo potrebi za razvojem javnih službi za zapošljavanje (ILO, 1933: No. 34). Stav je ublažen tek konvencijom nakon 16 godina 1949. godine ILO konvencijom br. 96 koja i dalje nije u potpunosti na strani razvoja privatnih agencija, te definiše da njihova zabrana može biti privremena i da države moraju imati striktna pravila za njihovo funkcionisanje (ILO, 1949: No. 96).

Po završetku Drugog svjetskog rata države teže oporavku i punoj zaposlenosti, odnosno minimalnoj mogućoj nezaposlenosti, ILO konvencija br. 88 predlaže mrežu lokalnih biroa koje bi nudile pomoć poslodavcima i radnicima kod traženja zaposlenja, informacija o tržištu radne snage i podsticale profesionalnu i prostornu (teritorijalnu) mobilnost, ali i efikasno korištenje raspoloživih resursa (ILO, 1948: No. 88): „Svaki član Međunarodne organizacije rada za kojeg je ova Konvencija na snazi treba održavati ili se brinuti o održavanju javne i besplatne službe zapošljavanja. Osnovni zadatak službe za zapošljavanje treba biti da se ostvari, ako je to potrebno u saradnji s drugim zainteresiranim javnim i privatnim ustanovama, najbolja moguća organizacija za posredovanje rada kao sastavni dio nacionalnog programa koji ide za tim da osigura i održava puno zaposlenje i da razvije i koristi sredstva proizvodnje.“ JSZZ je postavljena ne samo kao posrednik, već kao katalizator podsticanja postizanja maksimalnih stopa zaposlenosti. Na osnovu ove konvencije postavio se okvir unutar kojega su države nacionalnim zakonodavstvima definisale ulogu i zadatke JSZZ.

U šezdesetim godinama XX vijeka se značaj JSZZ kao ključnog instrumenta u oblasti razvoja politike radne snage povećava, a u procese se uključuje i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

---

<sup>1</sup> Glavne teme konferencije su bile vezane za internacionalizaciju analize pitanja nezaposlenosti: statistika o nezaposlenosti i evidencije osiguranika.



Razvijaju se različiti modeli JSZZ: sa jedne strane švedski i njemački gdje je JSZZ zajedno sa socijalnim partnerima odgovorna za sprovođenje aktivne politike zapošljavanja, ali i francuski model sa podijeljenim institucijama za osposobljavanje i osiguranje u slučaju nezaposlenosti.

Uvodi se otvoreni sistem posredovanja (self-service system), počevši od Švedske i Velike Britanije, čime počinje upotreba moderne tehnologije u radu JSZZ.

U osemdesetim godinama nakon naftne krize nivo nezaposlenosti dostiže nivo iz tridesetih godina XX vijeka. Povećanjem izdataka sistema osiguranja u slučaju nezaposlenosti vode u zavisnost od socijalnih primanja. Takvi trendovi uslovljavaju razvoj novih programa od pasivnog sprovođenja novčanih naknada prema aktivnijim mjerama i spriječavanja dugoročne nezaposlenosti, ali i osavremenjavanje načina na koji su se usluge pružale. Kanadska Vlada je tako 1995. godine postavila 5.200 računarskih terminala u JSZZ i javnim mjestima kojima se omogućavalo informisanje nezaposlenih o slobodnim radnim mjestima, čime je dnevno u prosjeku opsluživano 20.000 korisnika sa minimalnim ulaganjem ljudskih resursa. Velika Britanija je 1999. godine uvela telefonsku liniju koja za posredničke usluge putem koje je oko 30.000 nezaposlenih posredovano ka zaposlenju.

Smjernice za politike zapošljavanja usmjerene prema aktivnim mjerama se razvijaju od 1997. godine, a od tada su usmjerene ka povećanju efikasnosti JSZZ. Postizanjem efikasnosti podstiče se saradnja sa svima, pa i sa privatnim agencijama, što je kroz istoriju zanemarivano (Konvencija ILO br. 181).

Ekonomska kretanja su usko vezana za tržište rada koje ima direktan uticaj na stanovništvo u najširem smislu. Kako bi minimizirala negativne uticaje na stanovništvo JSZZ postaje jako važan vladin instrument.

### 3.2. Savremeni izazovi pred JSZZ

Jasno je da JSZZ trenutno moraju redefiniirati šta je njihova odgovarajuća uloga i dodatna vrijednost u poređenju sa komercijalnim i nekomercijalnim pružateljima usluga. To posebno treba imati u vidu jer su vlade obavezne da se pridržavaju osnovnih principa konkurentnosti, što je navedeno u Evropskom sporazumu<sup>2</sup>. Ovo znači da JSZZ ne smiju zloupotrebjavati svoju dominantniju poziciju, u smislu korištenja javnih sredstava, već svoje usluge trebaju izložiti tržišnom testiranju uključujući i javne pozive za raspodjelu javnih sredstava za implementaciju djela javnih usluga (posebni programi). Monopol JSZZ u davanju usluga zapošljavanja je

---

<sup>2</sup> Na polju zakonodavnog okvira vezanog za konkurenciju, Evropski sporazum (the EC Treaty) postavlja opšta pravila koja se primjenjuju za restriktivne prakse (član 85) i zloupotrebe dominantne pozicije (član 86). Sporazum daje zadatak institucijama da u praksi implementiraju ove odredbe (član 87).

stavljene van snage u većini zemalja članica, a tamo gdje još uvijek postoji monopol, može se uočiti napredak ka liberalnijim uslovima (npr. u Italiji i Španiji). Većina JSZZ je počela uspostavljati veze sa rastućim brojem privatnih agencija, napore ka orijentisanosti ka korisnicima napravljeni su u mnogim zemljama, uključujući Francusku, Austriju i Njemačku.

JSZZ treba da drže korak sa novim informacionim i komunikacijskim tehnologijama koje trebaju koristiti u svakodnevnom radu za što postoji veliki broj institucija koje se time bave. Stalni napredak tehnologije i njeno uvođenje u rad JSZZ, samousluživanje u korištenju usluga, pružanje individualnih usluga klijentima, procjenjivanje potreba i zadovoljstva korisnika usluga – poslodavaca i nezaposlenih, konstantno jačanje kapaciteta zaposlenih u JSZZ, veća saradnja sa socijalnim partnerima i opštinskim vlastima, ali i značajniji uticaj na kreiranje vladinih programa za zapošljavanje. Nikako ne treba zanemariti neophodnost modernizacije i povećanje broja kanala kroz koje se pružaju usluge, što je ključna razvojna tendencija u JSZZ širom EU (EU/EEA Public Employment Service Network, 2006), a kanali pored tradicionalne direktne interakcije savjetodavaca i klijenata (intervju) uključuju i sljedeće (Ecorys, 2012: 11):

- Pozivni centri koji nude usluge putem telefona<sup>3</sup>;
- *Online* usluge putem web stranica i portala<sup>4</sup>;
- Pružanje usluga putem email-a ili SMS-a.

Tabela 1: Organizacija službi za zapošljavanje

Politička decentralizacija				Upravljačka decentralizacija (Upravljanje prema ciljevima, eng. Management by Objectives MBO)	
<i>Federalizam</i>	<i>Regionalizacija</i>	<i>Usluge na opštinskom nivou</i>		<i>Državne službe za zapošljavanje</i>	
		<i>Za sve nezaposlene</i>	<i>Za primaooce socijalnih usluga</i>		
Kanada	Belgija	Danska	Finska <sup>5</sup>	Finska	Grčka
SAD	Španija	Poljska <sup>6</sup>	Njemačka	Njemačka	Mađarska
Švajcarska	Italija	Norveška	Holandija	Holandija	Latvija
Francuska				Austrija	Bugarska
				Slovenija	Portugal
				Švedska	Irska
				Estonija	Slovačka
				Češka Republika	Rumunija
				Velika Britanija <sup>7</sup>	

<sup>3</sup> Kipar, Mađarska, Latvija, Norveška i Slovačka su 2012.godine bile jedine službe koje nisu pružale usluge putem pozivnog centra. (Ecorys, 2012: 12)

<sup>4</sup> Bugarska, Kipar, Estonija, Mađarska, Irska, Latvija, Poljska i Slovačka su 2012.godine koristile jako malo online usluga. U Estoniji je korištenje bilo kojih kanala izuzev ličnog kontakta zabranjeno regulatornim okvirom. (Ecorys, 2012: 12)

<sup>5</sup> Integrisane i specijalizovane usluge u 39 biroa rada za nezaposlene sa posebnim potrebama.

<sup>6</sup> Regioni (provincije) koordiniraju i izdvajaju fondove lokalnim biroima za zapošljavanje, a s obzirom i da razvijaju programe za Evropski socijalni fond (ESF) imaju značajnu ulogu u Poljskoj.

JSZZ kao uslužna javna „preduzeća“ bi trebali sklapati „ugovore o učincima“ sa ministarstavima, kako bi se usklađivala provedbe politika i operativne nezavisnosti. Kako bi se postavljali realni i ostvarivi ciljevi neophodna je regionalna i lokalna decentralizacija službe. Nadležnosti moraju biti raspodijeljene unutar JSZZ kako bi oni bili uspješni partneri u provedbi politike zapošljavanja na regionalnom i lokalnom nivou. JSZZ su već značajno decentralizovane u Švedskoj, Finskoj, Danskoj, Holandiji, Italiji i Španiji, a određeni napredak je napravljen u ovom pravcu u Njemačkoj, Austriji, Irskoj, Belgiji i Francuskoj.

Upravljanje nacionalnim tržištima rada će se sve više vršiti unutar šire evropske perspektive, mobilnost radne snage će biti daleko važniji faktor nego što je to bio slučaj u posljednjih trideset godina. Nove generacije radnika će se lakše odlučivati da rade u drugim zemljama i tražiće nove mogućnosti na tržištima gdje vlada deficit pojedinih zanimanja. Kako bi bili uspješni na evropskom tržištu poslodavci će nastojati da zaposle najbolje radnike, koji govore više stranih jezika i imaju odgovarajuće profesionalne vještine.

Preveliko fokusiranje JSZZ na tražioce posla i njihove potrebe može naštetiti pružanju usluga poslodavcima što je ključno za uspješno sprovođenje aktivnosti. Situacija je utoliko teža, jer poslodavci vide javne službe samo kao jednog od mogućih pružatelja usluga posredovanja u zapošljavanju. S ciljem ostvarivanja željenih rezultata, ali i uspostavljanja veze sa tržištem kako bi osigurali otvaranje radnih mjesta za kategorije nezaposlenih u nepovoljnom položaju JSZZ moraju imati pristup oglasima i imati dobru saradnju sa poslodavcima (European Commission, 1998). Odnosi sa poslodavcima moraju biti zasnovani na profesionalizmu i povjerenju u usluge JSZZ, pa JSZZ moraju da postanu „*uslužna preduzeća*“. Ovo podrazumijeva širok raspon akcionih programa uključujući bolju identifikaciju potreba poslodavaca, svakodnevno ažuriranje paketa usluga, uspostavu posebnih info pultova za preduzeća i sektore kao i akcije kojima će se unaprijediti slika javnih službi za zapošljavanje.

#### 4. Kvantitativni pokazatelji razvoja javnih službi za zapošljavanje

Komparativni pregled mjerenja učinaka u JSZZ širom Evrope, Sjeverne Amerike i Australije pokazuje da su ključne komponente postavljene u odnosu na resurse (input), ishode (output), rezultate i uticaj.

##### 4.1. Vrste indikatora za praćenje rada JSZZ

---

<sup>7</sup> Iako Škotska, Vels i Sjeverna Irsko imaju zasebne Vlade koje imaju nadležnosti za obrazovanjem, zdravljem, socijalne usluge, javnu sigurnost, kulturu, umjetnost (itd.), samo Sjeverna Irsko ima odvojenu službu za zapošljavanje i autonomiju u pružanju usluga.

Mjerenje resursa se veže za potrebna ulaganja za obavljanje određenih poslova, odnosno za prezentovanje neophodnih resursa za obavljanje poslova JSZZ (npr. budžet, osoblje), a analizira se u odnosu na postignute učinke pa je neophodno definisati ih na način koji će omogućiti poređenje odnosa upotrebljenih resursa sa postignutim rezultatima.

Mjerenje ishoda podrazumijeva mjerenje obima i kvaliteta aktivnosti i intervencija koje provode JSZZ. Analiza je pokazala da postoje indikatori za praćenje ishoda koji se koriste gotovo od svih analiziranih JSZZ. Među najčešće korištenim se javlja broj oglašanih radnih mjesta preko JSZZ (oglasni predati službi od poslodavaca, gdje služba ispunjava svoju pasivnu ulogu u pružanju informacija sa tržišta rada). Značajno je i praćenje intervencija koje su vezane za aktivne mjere na tržištu rada na strani ponude radne snage, najčešće sa nezaposlenim tražiocima posla i neaktivnim osobama koje koriste različita prava, uključujući novčanu naknadu. Prate se savjetodavni intervjui (za usmjeravanje i aktiviranje nezaposlenih lica), upućivanje nezaposlenih na određene programe zapošljavanja (uključujući obuke i razvojne programe), probni rad, razvoj individualnih akcionih planova (postavljanje obostranih očekivanja u skladu sa tržištem rada i raspoloživom podrškom da se očekivanja i ostvare), kazne (smanjenja novčanih davanja, brisanje sa evidencije), uključivanje u tržište rada određenih grupa klijenata (Roma, žena, mladih iz ruralnih područja, samohranih roditelja i sl.), mjerenje kvaliteta procesa (intervjui sa korisnicima usluga o kvalitetu usluga koje dobijaju).

Posebno se posmatra trajanje korištenja prava i novčanih naknada, jer je to upravo vezano za efikasnost službe – kako brzo je JSZZ sposobna da pomogne ljudima da se po gubitku zaposlenja ponovo zaposle (Nunn, et al., 2010: 21). Rezultati koji proističu iz obima i kvaliteta aktivnosti se također mjere u kratkom roku, odnosno predstavljaju efekte koji rezultiraju odmah nakon završetka aktivnosti JSZZ. Najšeće se analizira smanjenje troškova koji proističu iz ostvarivanja prava nezaposlenih lica, jer se očekuje da se zapošljavanjem ili brisanjem sa evidencije postiže cilj službe, a na taj način se i smanjuje broj lica koja ostvaruju prava na službi.

Analizom uticaja se sagledavaju dugoročne željene promjene koje nastaju pod uticajem ishoda aktivnosti službi za zapošljavanje, poput stope nezaposlenosti. Uticaj je manje bitan za operativno upravljanje službom, a više za strateški pristup problemima na tržištu rada (ECORYS, 2012: 52).

#### 4.2. Primjena indikatora u praksi

Primjena i vrste indikatora se u praksi razlikuju. Tek nekoliko zemalja primjenjuje indikatore koji su vezani za resurse i među tim zemljama su dvije belgijske službe (Actiris, LeForem), Bugarska, Češka (praćenje visine budžeta izdvojenih za inkluziju ciljnih grupa na tržište rada), Irska, Lihenštajn, Poljska i Slovačka.

Sa druge strane, sve službe prate ishode, poput broja mjesečnih individualnih savjetovanja i monitoringa (npr. Francuska). Indikatori rezultata su također sveprisutni, izuzev u Italiji, Luksemburgu, Malti, Poljskoj, Portugalu i Kipru. Kao primjer ovog indikatora se može uzeti broj novoprijavljenih nezaposlenih lica koja pronalaze posao u roku od 90 dana, što se koristi u mnogim zemljama, između ostalih i u Švedskoj. Na kraju, indikatori uticaja se koriste samo u nekoliko službi i to u Austriji, Češkoj i Španiji.

U pružanju usluga orijentacija prema klijentima postaje sve značajnija, a prepoznavanje potreba klijenata je jedna od značajnijih aktivnosti u razvoju usluga (EU/EEA Public Employment Service Network, 2006). Organizacija JSZZ i uvođenje sistema upravljanja prema ciljevima je u uskoj vezi obazbijedenja da se usluge kreiraju i sprovode u skladu sa potrebama korisnika, odnosno nezaposlenih lica, lica koja traže promjenu zaposlenja (izuzev Grčke, Španije, Luksemburga, Litvanije i Slovačke) i poslodavaca. Zadovoljstvo klijenata zbog toga postaje sve značajnije za službe i za njihove sisteme mjerenja učinaka. JSZZ koje ne mjere zadovoljstvo klijenata (npr. Luksemburg), na svojim listama prioriteta imaju uvođenje te aktivnosti kao visoko postavljen prioritet

Zadovoljstvo klijenata se mjeri na različite načine, od kompletne analize funkcionisanja JSZZ, sve do procjene samo pojedinih kanala pružanja usluga. U Italiji se mjeri samo zadovoljstvo korisnika web stranice službe, a u Poljskoj samo među posjetiocima sajмова zapošljavanja.

Svaki set indikatora u sistemu mjerenja učinaka je vezan za određeni set ciljeva koje JSZZ mora da ostvari. Upravljanje prema ciljevima pretpostavlja set ciljeva zasnovanih na kojima organizacija treba biti vođena. Indikatori služe za mjerenje postizanja tih ciljeva. Postoje službe u kojima se koriste veliki katalozi indikatora (npr. 700 u belgijskom VDAB<sup>8</sup>), dok u drugima ih ima tek nekoliko (npr. Švajcarska 4) (AMS Austria. EU-Benchmarking group, 2010).

Tabela 2: Poređenje broja ciljeva i indikatora u Službama za zapošljavanje

	Ciljevi	Indikatori
5 ili manje	Belgija (F) Danska Njemačka Slovenija Švajcarska	Slovenija Švajcarska
5-15		Njemačka
15 i više		Austrija Belgija (F)

<sup>8</sup> AMS Austria. (2010). *Questionnaire concerning a Multi Channel Strategy within PES (An Overview of answers by PES)*. Brussels: EU-Benchmarking group

## 5. Upravljanje prema ciljevima iz perspektive javnih službi za zapošljavanje

Menadžeri imaju pred sobom zadatak da donose odluke koje će proizvoditi željene rezultate, a zadatak postaje teži jer funkcionišu u nestabilnom okruženju svakodnevnih političkih, ekonomskih, tehnoloških i društvenih promjena. Kako bi bili uspješni, moraju da predvide promjene i da postavljaju ciljeve koji prepoznaju promjene ispred organizacija, kako bi po nastajanju promjena pretrpili što manje šokove, a na taj način djelimično preuzeli kontrolu nad okruženjem u kojem organizacija funkcioniše (Thomson, 1998: 1).

Britanska Vlada koja je u praksi prva otpočela proces unapređnja javnih usluga, uspostavila je metodologiju čije su ključne karakteristike – sistem upravljanja učincima, definisanje strateških i operativnih ciljeva uz korištenje odgovarajućih indikatora, propisanih normi i rang lista kojima se javno objavljuje uspješnost organizacionih jedinica. Upravljanje učincima postaje ključni dio organizacione strategije i povezuje se sa strateškim ciljevima institucije (Parmenter, 2007:22), te je jedan od osnovnih alata za provođenje organizacione strategije u stvarnost.

Upravljanje prema ciljevima (eng. *Management by Objectives* – MBO) se uvodi kao pristup upravljanju učincima, koji operacionalizuje strateške ciljeve institucije, na način što ih prevodi u kvantifikovane norme. Tranzicija od „upravljanja prema propisima“ do „upravljanja prema ciljevima“ (Weishaupt, 2010), a na osnovu kvantifikovanih normi, kako bi se kontinuirano unapređivala efikasnost rada (Mosley i dr. 2001) mijenja fokus JSZZ od značaja raspoloživih resursa ka kvalitetu rezultata rada. Važno je postići i dokazati opravdanost ulaganja javnih sredstava (budžet) kvalitetnim ishodom postignutim njihovom potrošnjom.

Sve organizacije postoje zbog neke svrhe, a menadžment mora tu svrhu kvantifikovati u vidu ciljeva koji bi bili zajednički za cijelu organizaciju. MBO zahtjeva od menadžera da postave specifične ciljeve za čije ostvarenje u budućnosti su odgovorni, ali ih ohrabruje da konstantno razmišljaju o unapređenjima jer i ostali menadžeri koriste isti pristup i jedni drugima stvaraju konkurenciju. Na taj način organizacija pokazuje ne samo svoju snagu, već i vitalnost i kreativnost koji su ultimativni za uspješnost u savremenim dinamičnim uslovima u kojima funkcionišu organizacije.

Upravljanje prema ciljevima je definisano od Peter Drucker-a (1954.) kao pristup u upravljanju organizacijama, a kasnije je detaljnije razrađivan od njegovog studenta George Odiorne. U svojoj knjizi „Prakse menadžmenta“ (1954.) Drucker je naglasio broj prioriteta koje pred sebe mora staviti menadžer budućnosti. Na vrh liste je stavio zadatak „promijeniti ciljeve“. Drucker je naglašavao da menadžeri obično gube iz vida svoje ciljeve zbog „zamke aktivnosti“. Naime, oni se toliko zaokupe svojim trenutnim aktivnostima da zaborave svoju suštinsku svrhu. Postoji i pristup koji smatra da je zaokupljenost aktivnostima smišljen kako bi se zamaglila istina o stvarnom stanju.

MBO je naglo napredovao, posebno kada je službeno deklarisan kao sastavni dio menadžerskog pristupa Hewlett-Packard Company (HP), koja je jedna je najvećih svjetskih tehnoloških kompanija svijeta, koja ima podružnice u gotovo svakoj zemlji na svijetu ("The HP Way"). Na svakom nivou su menadžeri HP razvijali ciljeve, koji su kasnije bili integrirani na višim nivoima i na nivou kompanije. U suštini MBO je proces dizajniran za menadžera i njemu podređene da se zajednički dogovore oko specifičnih organizacionih ciljeva koji trebaju biti ostvareni u određenom vremenskom roku i za koje su direktno odgovorni. Svaki zaposlenik je pismeno dobijao svoj zadatak koji je sam postavio, ali i pojašnjenja kako lični zadaci doprinose postavljenim ciljevima organizacije. To je zapravo sušina MBO pristupa – planski proces je delegiran svima u organizaciji, a plan treba je prihvaćen kao plod zajedničkog rada. Periodično se prati realizacija ciljeva, a na kraju planskog perioda zaposlenici su procijenjivani na osnovu postignutih rezultata. Na ovaj način se strateški ciljevi supuštaju na individualni nivo (Thomson, 1998: 3). U toku implementacije plana MBO zahtijeva praćenje velikog broja indikatora učinaka, dizajniranih da pomognu i ostanu na pravom putu ka ciljevima. Plan mora biti modifikovan kada monitoring pokaže da više ne vodi ka željenim ciljevima (The Economist, 2009).

Još prije 20 godina Mosley (2001) je analizirao 18 JSZZ<sup>9</sup> i u 10 od njih je korišten MBO princip, a danas se MBO koristi u svim JSZZ zapadne Evrope (Ecorys, 2012: 21). Današnji sistemi imaju neke zajedničke odlike, ali i velike razlike. Značajne razlike se zasnivaju na realnosti u kojoj sistemi funkcionišu, odnosno šta, zašto, kako i za koga se mjeri, ali i zavise značajno od organizacione strukture i strateških ciljeva vlade u čijem okrilju funkcionišu JSZZ.

## 6. Zaključak: Prioritetne politike ka modernoj Službi za zapošljavanje

Osobine savremenih tražioca posla se konstantno mijenjaju, a posebno je primjetan rast osoba se visokim obrazovanjem na evropskom tržištu rada, a u porastu je i učešće ženske populacije i učešće manjina koje imaju svoje posebne karakteristike. Također, potrebe poslodavaca su drugačije kao i njihove potrebe za različitim vještinama s obzirom da se ekonomija mijenja od industrijske ka uslužnoj.

Poslodavci zahtijevaju bolje obučene i kvalifikovane radnike koji se mogu prilagoditi konstantnim promjenama na radnom mjestu. Radni odnosi se mijenjaju, a kratkoročni (i vremenski ograničeni) ugovori o radu su postali uobičajena praksa, a poslodavci ove ugovore koriste kao vid testa za zaposlene prije zaključenja stalnog ugovora kojih je sve manje. Nastaju nove vrste ugovora, zvanične kvalifikacije su sve manje važne od stvarnih vještina, a veliki broj radnika se angažuje po potrebi te je stoga neophodna funkcionalna prilagodljivost radne snage.

---

<sup>9</sup> 15 zemalja članica, 2 belgijske službe i Norveška.

Čak i osnovne funkcije JSZZ moraju biti revidirane. Upravljanje ljudskim resursima iz ugla privrede postaje jako važan faktor, reintegracija radne snage veliki problem iz ugla JSZZ. Raste potreba za različitim i inovativnim uslugama posredovanja koje vode ka praktičnim rješenjima (European Commission, 1998). Usluge posredovanja trebaju naći kompromis između suprotstavljenih zahtjeva poslodavaca i tražilaca posla. Nezaposleni, posebno oni u nepovoljnom položaju zahtijevaju jako puno resursa i pojedinačne pažnje (eng. „*case management*“), a savjetovanje je prepoznato kao ključni instrument protiv dugoročne nezaposlenosti. Smjernice za preventivno djelovanje protiv nezaposlenosti mladih i dugoročne nezaposlenosti, preporučuju ranu identifikaciju individualnih potreba i obavezu da se prave ponude u periodu od 6 do 12 mjeseci, što povećava pritisak na JSZZ da uspostave sistemsko praćenje predmeta. Ovo sa sobom povlači pažljivo dijagnosticiranje individualnih potreba i stalno praćenje nezaposlenih sve dok se nalaze na evidenciji. Sve ovo kao i dalji razvoj individualnih paketa usluga ima tendenciju oslanjanja na vlastite raspoložive resurse što jača potrebu za efikasnijim korištenjem osoblja i finansijskih sredstava.

Kada se suoče sa smanjenjima budžeta, JSZZ su prinuđene da reorganizuju isporuku usluga. S obzirom da se budžeti smanjuju u vrijeme kriza, koje je povezano sa rastom nezaposlenosti, povećava se broj nezaposlenih lica po savjetodavcima JSZZ, a automatska reakcija je progresivno smanjivanje broja i obima usluga koje se pružaju direktno od strane savjetodavaca, uslugama koje pružaju specijalizovani stručnjaci te uvođenjem savremenih tehnologija poput samouslužnih terminala sa kojima nezaposleni sami sebi traže posao (Ecorys, 2012: 11-12).

Progresivna demonopolizacija tržišta usluga posredovanja u zapošljavanju nezaustavljivo uvezuje JSZZ sa privatnim agencijama za posredovanje u zapošljavanju. U dijelu tržišta gdje JSZZ i drugi pružatelji usluga koegzistiraju, postoje mnogi načini za organizaciju zajedničkog učešća u pružanju usluga zapošljavanja. JSZZ mogu odustati od nekih aktivnosti ukoliko ih neke druge organizacije ili institucije mogu sprovesti bolje. Prepuštanje određenih aktivnosti drugima je odavno poznata pojava kada je riječ o uslugama treninga (gdje JSZZ nemaju interne kapacitete), a ubuduće može obuhvatati savjetovanje i posredovanje (prije svega za specifične grupe nezaposlenih lica, ali i za menadžere i ključno osoblje).

Takva situacija već predviđa buduće trendove razvoja koji pretpostavljaju najveću moguću automatizaciju procesa uz korištenje web-platформи i drugih internet alata kako bi se omogućilo nezaposlenima da se što više uključuju u proces pružanja usluga (samousluga). Nezaposleni se još uvijek u testnim fazama uključuju u potvrđivanje informacija o sebi ili sastanaka sa savjetodavcima. Na taj način se pored oslobađanja resursa u službama, omogućava veći fokus na individualno prilagođavanje usluga potrebama grupa tražilaca zaposlenja (prema starosnim grupama, obrazovnim profilima, dužini nezaposlenosti i sl.). Korištenje različitih kanala omogućuje implikacije na mjerenje efikasnosti metoda, ali i cijele



službe, odnosno uspješnosti kombinacije kanala koje služba koristi (EU-Benchmarking group, 2010). Kvantitativni pokazatelji su postali ključ praćenja rada svake JSZZ, a mjerenje učinaka jedan od osnovnih alata koje menadžment koristi.

Razvoj tehnologije, stalni ekonomski potresi na koje reaguju politike zapošljavanja, pritisak ka smanjenju javne potrošnje i povećanje konkurencije u pružanju usluga posredovanja sa razvojem privatnih agencija, stavljaju konstantan pritisak na JSZZ da se mijenjaju. JSZZ moraju da se mijenjaju brže od zakonodavnog okvira koji reguliše njihov rad i da razvijaju usluge koje zahtijevaju korisnici.

## Literatura

- AMS Austria. (2010). *Questionnaire concerning a Multi Channel Strategy within PES (An Overview of answers by PES)*. Brussels: EU-Benchmarking group
- Applica/Ismeri Europa (2011). *PES Business Models*, Brussels: The European Job Mobility Laboratory, DG Employment, Social Affairs and Inclusion
- Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper
- ECORYS. (2012). *PES performance measurement systems and geographical labour mobility Final report* Rotterdam, London: European Commission, DG Employment
- EU/EEA Public Employment Service Network (2006). *Mission Statement*. Lahti: Finland
- EU-Benchmarking group (2010). *Questionnaire concerning a Multi Channel Strategy within PES, (An Overview of answers by PES)*. Brussels: EU-Benchmarking group
- European Commission (2009). Making Transitions Pay. Commission Discussion Note EMCO Opinion for EPSCO: Making Transitions Pay (14479/10, Brussels 7 October 2010) on the basis of the Commission Discussion Paper: Making Transitions pay. Brussels: September 2010 (EMCO/XX/160910/EN)
- European Commission. (1998). *Modernising public employment services to support the European Employment Strategy*, COM(98) 641 final. Brussels: European Commission.
- European Parliament, (1996). *Dublin European Council 13 and 14 December 1996 - Presidency Conclusions*. Dublin: Ireland
- International Labour Organization (1933). *Convention concerning Fee-Charging Employment Agencies*, (No. 34). Geneva: International Labour Organization (ILO)
- International Labour Organization (1948). *Convention concerning the Organisation of the Employment Service*. San Francisco: International Labour Organization (ILO)
- International Labour Organization (1949). *Convention concerning Fee-Charging Employment Agencies (Revised)* (No. 96). Geneva: International Labour Organization (ILO)
- Nunn, A., T. Bickerstaffe, et al. (2010). *International Review of Performance Management Systems in Public Employment Services*. Norwich: HMSO.
- The Economist, *Idea: Management By Objectives*, October 21, 2009
- Thomson, Thomas M. (1998). *Management by Objectives*. In *The Pfeiffer Library Volume 20*, 2nd Edition. San Francisco: Jossey-Bass/Pfeiffer
- Zagorc, S. i drugi. (2011). *Doktrina rada javnih službi za zapošljavanje u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Federalni zavod za zapošljavanje
- Zagorc, S., Hrovatin, B., i drugi. (2008). *Doktrina i tehnologija rada sa teže zapošljivim licima*. Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Podgorica, dostupno na <http://www.zzzcg.org/shared/dokumenti/Publikacije/DOKTRINA%20I%20TEHNOLOGIJA%20RADA.pdf>



