

AKTIVNE MERE TRŽIŠTA RADA ZA ZAPOŠLJAVANJE MLADIH – KLJUČNI IZAZOVI U IZRADI POLITIKA NA ZAPADNOM BALKANU

Co-financed by the
European Union



WEB4YES

**AKTIVNE MERE
TRŽIŠTA RADA ZA
ZAPOŠLJAVANJE MLADIH
– KLJUČNI IZAZOVI U
IZRADI POLITIKA NA
ZAPADNOM BALKANU**

IZDAVAČ: Beogradska otvorena škola
Masarikova 5/16
11000 Beograd, Srbija
Telefon: + 381 11 30 61 341
Fax: +381 11 36 13 112
Web: www.bos.rs

www.web4yes.eu

ZA IZDAVAČA: Vesna Đukić

AUTOR: Jovana Duković-Milović, Asocijacija za demokratski prosperitet – ZID

SARADNICI: Božidar Dimić i Aleksandra Đurđević (Beogradska otvorena škola), Ajka Rovčanin (Institut za omladinski razvoj KULT), Ivona Krstevska (Nacionalni omladinski savet Makedonije), Irena Topali (Asocijacija Beyond Barriers) i Valmir Xhemajli (NVO Lens).

RECEZENT: doc. dr Olivera Komar

Co-financed by the
European Union



Podrška Evropske komisije za izradu ove publikacije ne predstavlja podršku sadržaju koji odražava samo stavove autora i Komisija se ne može smatrati odgovornom za bilo koju upotrebu koja se može sastojati od informacija sadržanih u njemu.



Institute for Youth
Development KULT



National Youth Council
of Macedonia



Zahvalnica

Ovaj dokument izrađen je u sklopu projekta WeB4YES – Western Balkan Civil Society Organisations for Youth Employment Support, koji u sklopu Civil Society Facility and Media Programme 2016–2017 *Consolidating Regional Thematic Networks of Civil Society Organisations* podržava Evropska komisija. Ovaj projekat je regionalna inicijativa namenjena pronalaženju inovativnih pristupa kako bi se mladima na Zapadnom Balkanu ponudile prilike za unapređenje zapošljivosti ili zaposlenje. Projektni koordinator je Beogradska otvorena škola (Srbija), a partneri na projektu su Asocijacija za demokratski prosperitet – ZID (Crna Gora), NVO Lens (Kosovo*), Udruženje Beyond Barriers (Albanija), Institut za razvoj mladih KULT (Bosna i Hercegovina), Nacionalni omladinski savet Makedonije (Severna Makedonija) i Olof Palme International Center (Švedska).

Autorka se zahvaljuje svim partnerskim organizacijama na pripremljenim državnim izveštajima o aktivnim merama tržišta rada za zapošljavanje mladih i predstavnicima ovih organizacija za njihovu pomoć u istraživanju pri izradi ovog izveštaja: Božidarju Dimiću, Aleksandri Đurđević, Ajki Rovčanin, Ivoni Krstevskoj, Ireni Topalli i Valmiru Xhemajliju. Autorka se također zahvaljuje doc. dr. Oliveri Komar, koja je pregledala dokument i dala sugestije i komentare od neprocenjive važnosti.

Ovaj dokument zasnovan je na „Regionalnom izveštaju o aktivnim merama tržišta rada za zapošljavanje mladih na Zapadnom Balkanu“.

Puni tekst izveštaja dostupan je na: www.web4yes.eu

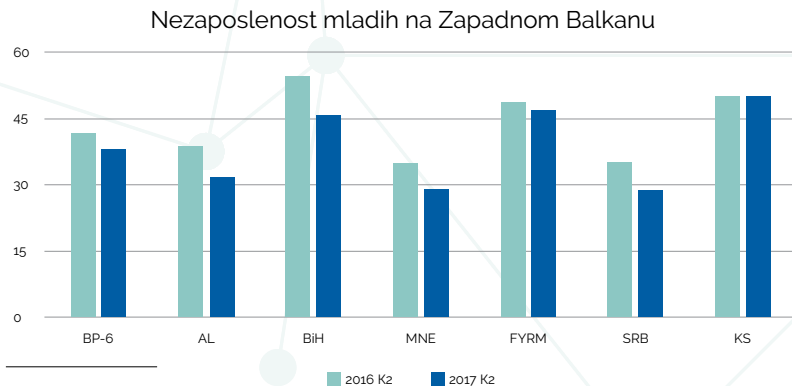
Napisala: Jovana Duković-Milović, politikezid@gmail.com

* Ovaj naziv ne izražava stav o statusu i u skladu je s UNSCR 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Aktivne mere zapošljavanja mladih

Visoka stopa nezaposlenosti, pogotovo mladih u zemljama Zapadnog Balkana, trend je koji postoji i u razvijenim evropskim zemljama, a i širom sveta. Loša socioekonomska situacija otežava smanjenje stope nezaposlenosti, pogotovo ako uzmemo u obzir neadekvatne procese izrade aktivnih politika za zapošljavanje. Stopa nezaposlenosti mladih u zemljama Zapadnog Balkana jedna je od najviših na svetu, što je alarmantan podatak. U izveštaju „Trendovi na tržištu rada Zapadnog Balkana“ iz 2018. stoji: „Kao i u EU, stopa nezaposlenosti mladih duplo je viša od opšte stope nezaposlenosti u većini zemalja Zapadnog Balkana. Međutim, mladi u ovoj regiji u mnogo su nepovoljnijem položaju u odnosu na druge zemlje, zbog mnogo više stope nezaposlenosti. 2017. godine stopa nezaposlenosti mladih bila je 37,6%, što je za 5,3% manje nego u drugom kvartalu 2016. godine. Od 2015. godine stopa nezaposlenosti znatno se smanjila širom regije, pogotovo u BiH i Srbiji. 2017. godine stopa nezaposlenosti u svim zemljama osim u Albaniji bila je manja nego 2010. godine. Uprkos smanjenju stope nezaposlenosti, ona je ipak ostala visoka što se tiče evropskih standarda, od 29% u Crnoj Gori do više od 50% na Kosovu.“¹ Podaci iz prva dva kvartala prikazani su u Tabeli 1.

Tabela 1.



1 Western Balkans Labor Market Trends 2018, World Bank Group and The Vienna Institute for International Economic Studies, mart 2018, str. 20.

Uz visoku stopu nezaposlenosti mladih u zemljama regije, još jedan problem su neadekvatne politike zapošljavanja koje se implementiraju, pogotovo ako uzmemo u obzir da su aktivne politike zapošljavanja planovi, programi ili mere namenjene povećanju zaposlenosti ili smanjenju nezaposlenosti.

U zemljama regije politika aktivnog zapošljavanja definisana je strateškim dokumentima, a aktivne mere zapošljavanja definisane su u zakonima. Međutim, aktivne mere zapošljavanja izrađuju se na državnom i centralizovanom nivou, bez aktivnog učešća lokalnih agencija za zapošljavanje ili interesnih strana iz privatnog sektora i civilnog društva, bez adekvatnog monitoringa i evaluacije. Situacija je slična u svim zemljama regije i što se tiče informisanja nezaposlenih mladih o dostupnim aktivnim merama zapošljavanja za koje mladi ne znaju, posebno ako se radi o nezaposlenim mladim osobama iz ruralnih i udaljenih područja.

Analiza problema

Regionalni sažetak politika o aktivnim merama zapošljavanja mladih ukazuje na nekoliko nepovoljnih karakteristika:

- mladi ljudi nisu prepoznati kao posebna kategorija u aktivnim merama zapošljavanja;
- aktivne mere zapošljavanja ne kreiraju se u saradnji s lokalnim službama za zapošljavanje;
- interesne strane iz civilnog sektora ne učestvuju u izradi aktivnih mera za zapošljavanje;
- mladi ljudi nisu dovoljno dobro informisani o postojećim merama za zapošljavanje;
- sistemi za monitoring i evaluaciju ne primenjuju se adekvatno i nisu uspostavljeni na dobrim temeljima, tako da ne postoje tačni indikatori uspešnosti implementiranih mera za zapošljavanje.

Mladi ljudi nisu prepoznati kao posebna kategorija u aktivnim merama zapošljavanja

Analizom aktivnih mera zapošljavanja u svakoj od zemalja došlo se do zaključka da mladi nisu prepoznati kao posebna kategorija u aktivnim merama zapošljavanja (izuzetak je Albanija), tj. ne postoji poseban program zapošljavanja namenjen samo mladim ljudima, s obzirom na to da su oni najranjivija kategorija što se tiče stope zaposlenosti. Npr., u Albaniji postoji set aktivnih mera namenjenih isključivo mladima: zapošljavanje studenata, zapošljavanje mladih bez roditeljskog staranja.

U programima zapošljavanja u drugim zemljama mladi su prepoznati kroz postotak učešća u određenim programima. Na primer, 2017. godine u Srbiji je 37,8% mladih registrovanih u državnoj agenciji za zapošljavanje koristilo neku od mera zapošljavanja.

S obzirom na jako visoku stopu nezaposlenosti mladih, potrebno je kreirati aktivne mere za poboljšanje zapošljivosti isključivo za mlade ljude.

Još jedan problem je činjenica da nemamo podatke o nezaposlenim mladima iz ruralnih i udaljenih područja, niti postoje posebni programi za zapošljavanje mladih koji se implementiraju uz olakšavajuće okolnosti, i suočeni smo s nedostatkom informacija jer na ovom polju nema dovoljno istraživanja.

Aktivne mere zapošljavanja ne kreiraju se u saradnji s lokalnim službama za zapošljavanje

Najvažniju ulogu u izradi aktivnih mera za zapošljavanje ima Ministarstvo rada. Državne agencije za zapošljavanje nadležne su za implementiranje programa rada u kojem su definisane mere i aktivnosti iz akcionog plana ili zakona. Aktivne mere za zapošljavanje usvajaju se na državnom nivou, uglavnom bez učešća lokalnih kancelarija za zapošljavanje i lokalnih samouprava, koje bi na osnovu analiza trendova na lokalnim tržištima rada i specifičnim uslovima u okruženju mogle doprineti boljem

odabiru aktivnih mera za zapošljavanje. Izuzeci su Srbija i Bosna i Hercegovina, gde su sistemi izrade aktivnih mera zapošljavanja puno više decentralizovani, i na neki način i Kosovo, u smislu učešća opštinske zajednice u upravljačkom odboru državne agencije za zapošljavanje.

Potrebno je uključiti službe za zapošljavanje što je više moguće u proces izrade i implementiranje aktivnih mera zapošljavanja, s obzirom na to da one najbolje poznaju lokalno tržište rada i sve karakteristike lokalnog okruženja.

S obzirom na to da zemlje Zapadnog Balkana žele ući u EU, potrebno je uskladiti sve aktivne mere zapošljavanja na državnom nivou s klasifikacijom EUROSTAT-a.

Interesne strane iz civilnog sektora ne učestvuju u izradi aktivnih mera politike

Uz predstavnike državnih institucija, učešće drugih interesnih strana u procesu donošenja odluka, implementacija aktivnih mera i programa zapošljavanja i nadzor nad radom državnih agencija za zapošljavanje jednaki su u svim zemljama regije. Očito je da organizacije civilnog društva uključene u monitoring politika zapošljavanja nisu prepoznate kao potencijalni učesnici u procesu donošenja odluka (Tabela 2).

Tabela 2.

Upravni odbor državnih agencija za zapošljavanje				
Država	Predstavnici državnih institucija	Predstavnici poslodavaca	Predstavnici sindikata	Predstavnici civilnog društva
Srbija	X	X	X	
Bosna i Hercegovina	X	X	X	
Crna Gora	X	X	X	
Kosovo	X	X	X	
Severna Makedonija	X	X	X	
Albanija	X	X	X	

Ono što je karakteristično za članstvo u upravnom odboru državne agencije za zapošljavanje jeste članstvo same agencije. Naime, u nekim državama jedno mesto u upravnom odboru zauzima predstavnik državne agencije za zapošljavanje (Crna Gora), u nekim odborima članstvo državne agencije zabranjeno je statutom (Republika Srpska), dok u drugim zemljama članstvo predstavnika državne agencije za zapošljavanje u odborima nije definisano. Važno je naglasiti i činjenicu da predstavnici nezaposlenih imaju članstvo u upravnom odboru u Brčko distriktu.

Interesne strane moraju se aktivno uključiti u izradu aktivnih mera za tržište rada, pogotovo organizacije civilnog društva koje su bliže mladima, imaju više iskustva u radu s njima i mogu podeliti svoje znanje s institucijama. Organizacije civilnog društva mogu pomoći izradom dodatnih analiza i anketa koje će doprineti stvaranju potpunije slike stvarnih potreba i mišljenja mlađih generacija. Organizacije civilnog društva mogu se uključiti u proces izrade politika u tri koraka: prvo, učešćem u savetodavnim panelima, drugo, aktivnim učešćem u različitim radnim grupama na ovu temu i treće, učešćem u upravljačkim odborima.

Uz učešće drugih interesnih strana u izradi i primeni aktivnih mera za zapošljavanje, analiza državnih i regionalnih izveštaja pokazala je da je potrebno povećati finansijska davanja za implementaciju programa za zapošljavanje kako bi se smanjila nezaposlenost.

Mladi ljudi nisu dobro informisani o postojećim aktivnim merama zapošljavanja

Što se tiče politike dostupnosti informacija o aktivnim merama zapošljivosti, kako bi se smanjila stopa nezaposlenosti i povećalo učešće mladih u aktivnim merama zapošljavanja, vrlo je važno da informacije o ovim merama i programima koji se implementiraju budu dostupne potencijalnim korisnicima, tj. nezaposlenim osobama. Državne agencije za zapošljavanje nadležne su za promovisanje aktivnih mera zapošljavanja u šest zemalja Zapadnog Balkana. U ovim zemljama informisanje o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje odvija se preko: pružanja pojedinačnih informacija, grupnih informacija, oglasnih ploča, brošura, publikacija, web-stranica, medija, sajмова poslova, informatora, postera, letaka i na druge načine u skladu s mogućnostima i tipom informacija.

Međutim, iako postoje mehanizmi za informiranje nezaposlenih, državni izveštaji o aktivnim merama zapošljavanja govore da su mladi uglavnom neobavešteni o programima zapošljavanja koje implementira državna agencija za zapošljavanje. Postoji konsenzus o tome da se mora još više raditi na približavanju programa za zapošljavanje nezaposlenim osobama, posebno mladima, kako bi se povećao broj zaposlenih osoba. Također je važno konsultirati mlade u procesu izrade politika za zapošljavanje mladih.

Anketa sprovedena među mladima u Srbiji pokazuje da „usluge državne agencije za zapošljavanje nisu dovoljno vidljive iako su dostupne”.² U BiH, podaci prikupljeni tokom fokus grupa³ pokazuju da 70% mladih nikad nije čulo za državne programe zapošljavanja

2 NAPOR: Potrebe za novim uslugama koje podstiču zapošljivost i uloga omladinskog rada, 2015.

3 Na putu ka politici prema mladima u FBiH – Istraživanje o položaju i potrebama mladih u FBiH 2013. – Institut za razvoj mladih KULT, 2014.

mladih, a samo 8% imalo je priliku učestvovati u ovim programima. Postotak mladih iz ruralnih područja koji ne znaju za državne programe zapošljavanja za 6% je viši nego u urbanim područjima. Na Kosovu je slična situacija. Predstavnici relevantnih institucija potvrđuju da mladi nisu dovoljno informirani o postojećim aktivnim merama zapošljavanja, stoga je važno povećati broj administrativnog osoblja u lokalnim kancelarijama za zapošljavanje i pokrenuti kampanje jačanja svesti o aktivnim merama tržišta rada.

Još jedna preporuka je kreiranje mobilnih VTC-a kako bi se smanjili troškovi mladim osobama koje žele učestvovati u obukama. U Makedoniji ne postoji posebna politika informisanja mladih o aktivnim merama zapošljavanja, niti postoje istraživanja ili podaci o stavovima mladih o ovim merama. Uz to, aktivne mere zapošljavanja dostupne su samo osobama koje aktivno traže posao i koje se svaki mesec prijavljuju državnoj agenciji za zapošljavanje, pri čemu ih agencija obaveštava o aktivnim merama zapošljavanja. Situacija je slična i u Crnoj Gori i Albaniji, gde takođe nedostaje istraživanja i informacija o načinu na koji se mlade osobe informišu o aktivnim merama zapošljavanja.

Situacija je lošija što se tiče informisanja mladih iz ruralnih i udaljenih područja, pogotovo ako se uzme u obzir nedostatak podataka o broju nezaposlenih mladih u takvim područjima. Stoga posebnu pažnju treba posvetiti mladima iz ruralnih i udaljenih područja kako bi bili informisani o postojećim aktivnim merama zapošljavanja i kako bi im se omogućilo da korišćenjem ovih mera dođu do zaposlenja na lakši i jednostavniji način.

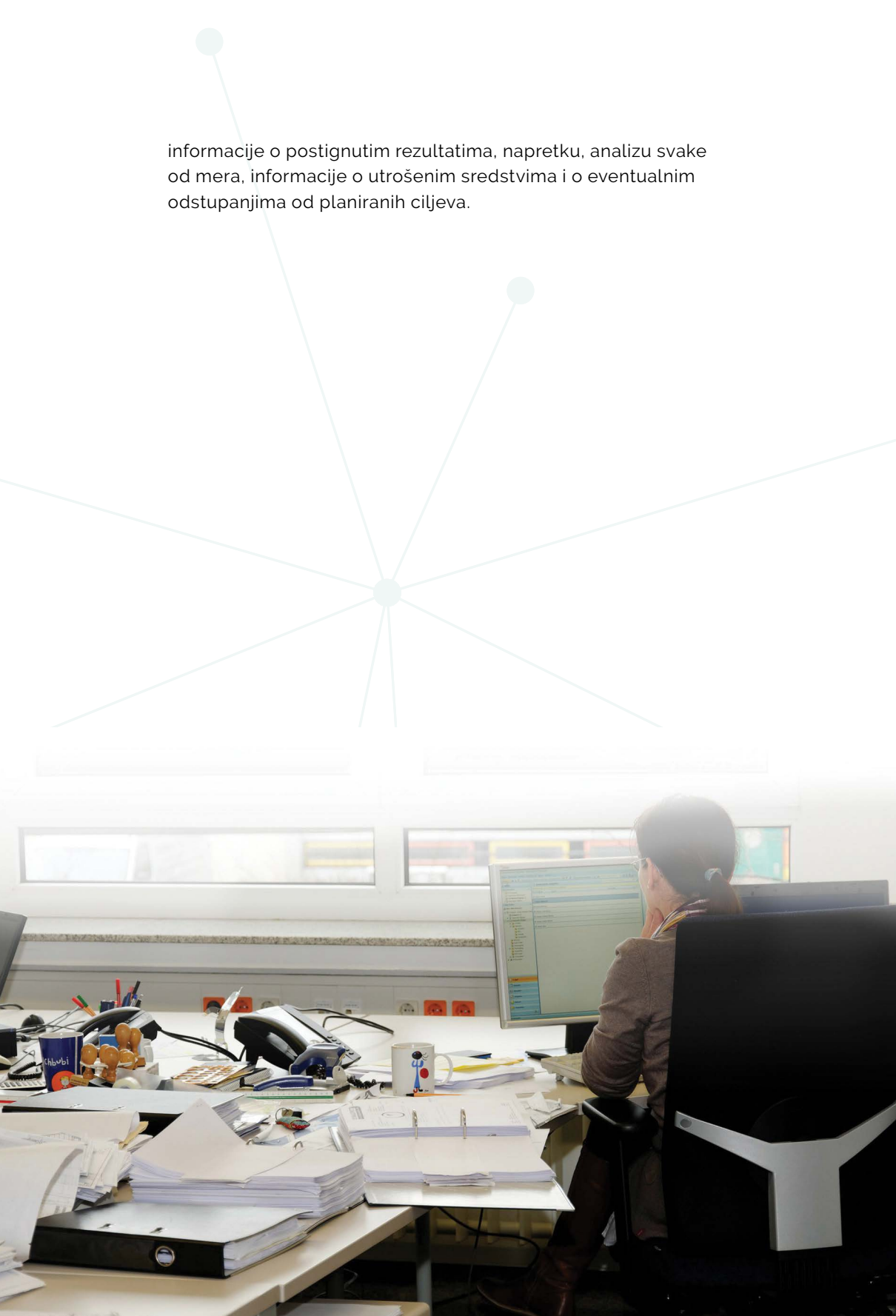


Sistemi za monitoring i evaluaciju ne implementiraju se adekvatno

Monitoring i evaluacija su potrebni ako želimo dobiti prave indikatore za programe zapošljavanja. Samo dobro uspostavljen sistem monitoringa i evaluacije može potvrditi postignute rezultate i možda unaprediti ili ukinuti programe zapošljavanja koji se pokažu neefikasnim. Analiza državnih izveštaja pokazala je da proces evaluacije ne funkcioniše kako bi trebao. Razlog tome je nedostatak adekvatnih ili kvalitativnih indikatora za merenje uspešnosti, zbog čega ne postoje verodostojni podaci o uspešnosti implementiranih programa zapošljavanja.

U Crnoj Gori su procesi evaluacije i monitoringa definisani posebnim pravilnikom. Međutim, monitoring i evaluacija implementacije aktivnih mera ne sprovode se sistematično, a samo pojedini elementi monitoringa i evaluacije koriste se, nešto manje, u pojedinačnim merama. Monitoring i evaluacija u Srbiji vrše se na osnovu Sporazuma o učinku državne službe za zapošljavanje, programa rada i Izveštaja o radu državne službe za zapošljavanje, a uz to se vrše nezavisne ankete čiji rezultati mogu pomoći u planiranju, izradi i primeni aktivnih mera za zapošljavanje. U Bosni i Hercegovini evaluacije programa aktivnih politika za zapošljavanje uglavnom su opisne i uzimaju u obzir samo osnovne indikatore učinka implementacije programa, kao što su npr. odnos između planiranog i implementiranog obuhvata nezaposlenih pojedinačnim programima, troškovi za različite programe po glavi stanovnika i, u boljem slučaju, udeo učesnika programa koji su zadržali posao nakon isteka ugovora o radu (zapošljavanju ili samozapošljavanju). U FYR Makedoniji državna služba za zapošljavanje odgovorna je za proces monitoringa i evaluacije, ali ne postoji zvanični izveštaj o provedenoj evaluaciji procesa implementiranja aktivnih mera za zapošljavanje. Analiza aktivnih mera u Crnoj Gori pokazuje da su kompetencija ili zapošljavanje najčešći kriteriji za evaluaciju učesnika tokom procesa ili na kraju, dok se u BiH analize uglavnom provode odmah nakon isteka ugovora, tj. do šest meseci nakon isteka ugovora, što nekad traje i godinu dana. S druge strane, državna agencija za zapošljavanje na Kosovu izveštava o implementaciji mera svaka tri meseca, a izveštaj mora sadržavati

informacije o postignutim rezultatima, napretku, analizu svake od mera, informacije o utrošenim sredstvima i o eventualnim odstupanjima od planiranih ciljeva.




Preporuke

Kako se aktivne mere zapošljavanja mogu poboljšati na Zapadnom Balkanu kako bi se povećala stopa zaposlenosti?

Nakon analize državnih izveštaja šest zemalja Zapadnog Balkana o aktivnim merama zapošljavanja izradili smo set preliminarnih zaključaka i preporuka, te se nadamo da će usvajanje i primena doprineti konačnom cilju – povećanju zaposlenosti. Kao što je već naglašeno, visoke stope nezaposlenosti, pogotovo mladih, upozorenje su da moramo raditi na izradi i primeni adekvatnih aktivnih mera koje će biti dostupne svim mladim ljudima. S obzirom na to da zemlje Zapadnog Balkana teže ulasku u EU, potrebno je raditi na usvajanju standarda EU pri izradi aktivnih politika zapošljavanja kako bi se na efikasniji način pružila radna mesta nezaposlenima, što bi svakako uticalo na ekonomski i finansijski razvoj zemalja.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, mi dajemo sledeće preporuke:

- **mlade ljude potrebno je prepoznati kao posebnu kategoriju** i za njih izraditi posebne mere za zapošljavanje, s naglaskom na nezaposlene mlade iz ruralnih i udaljenih područja;
- aktivne mere zapošljavanja moraju biti definisane u skladu s **preporukama EUROSTAT-a**;
- potrebno je staviti jači naglasak na **istraživanje** položaja mladih, s posebnim fokusom na mlade iz ruralnih područja.
- potrebno je stvoriti prostor za učešće **interesnih strana** u izradi i implementiranju aktivnih mera za zapošljavanje;

- 
- u izradu aktivnih mera za zapošljavanje potrebno je **uključiti lokalne kancelarije za zapošljavanje**, koji će pri izradi mera uzeti u obzir lokalne uslove i specifičnosti lokalnog tržišta rada;
 - količina sredstava** dostupnih za implementaciju aktivnih mera za zapošljavanje mora biti znatno veća kako bi se smanjio postotak nezaposlenih osoba;
 - potrebno je raditi na **unapređenju informacija i dostupnosti** aktivnih mera za zapošljavanje (putem web-stranica, društvenih mreža, promotivnih materijala, hubova za zapošljavanje, na lokalnom nivou itd.);
 - mlade ljude potrebno je mnogo više **konsultovati pri izradi politika za zapošljavanje mladih**;
 - potrebno je staviti naglasak na jačanje **mehanizama za monitoring i evaluaciju** mera. Potrebno je definisati precizne i tačne indikatore kojima se mere efekti implementacije aktivnih mera za zapošljavanje kako bi se procenila efikasnost programa pomoću kvalitativnih indikatora.

1. Drobnic, Janez, Zagorc, Stojan, *Planning, monitoring, evaluating and managing active labor market measures*, Podgorica, 2017.
2. Drobnic, Janez, Simovic-Zvicer, Vesna, Zagorc, Stojan, Mestrovic, Branka, *Analyses of efficiency of existing active labour market measures in Montenegro*, s.l., s.a.
3. Državni izveštaj o aktivnim merama zapošljavanja – Albanija (2018), Udruženje Beyond Barriers.
4. Državni izveštaj o aktivnim merama zapošljavanja – Bosna i Hercegovina (2018), Institut za razvoj mladih KULT.
5. Državni izveštaj o aktivnim merama zapošljavanja – Severna Makedonija (2018), Nacionalni omladinski savet Makedonije.
6. Državni izveštaj o aktivnim merama zapošljavanja – Kosovo (2018), NVO Lens.
7. Državni izveštaj o aktivnim merama zapošljavanja – Crna Gora (2018), Asocijacija za demokratski prosperitet – ZID.
8. Državni izveštaj o aktivnim merama zapošljavanja – Srbija (2018), Beogradska otvorena škola.
9. Na putu ka politici prema mladima FBiH – Analiza položaja i potreba mladih u FBiH 2013. – Institut za razvoj mladih KULT, 2014.
10. NAPOR, *Potrebe za novim uslugama koje podstiču zapošljivost i uloga omladinskog rada*, 2015.
11. Stanje i perspektive politike zapošljavanja mladih u Republici Srbiji, 2017.
12. Western Balkans Labor Market Trends 2018, World Bank Group and The Vienna Institute for International Economic Studies, mart, 2018.