

## Ранко Маркуш

„ГОРА Consultants“ представништво за Босну и Херцеговину,  
Сарајево,  
БиХ

✉ ranko.markus@gmail.com

### КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА УПРАВЉАЧКИХ МОДЕЛА У СЛУЖБАМА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ

#### COMPARATIVE ANALYSIS OF MANAGEMENT MODEL IN EMPLOYMENT SERVICES

.....

**Резиме:** *Сврха овог истраживања је поређење пракси праћења учинака у одабраним службама за запошљавање широм Европе, те идентификација кључних елемената, с циљем подстицања ширења добрих пракси између служби за запошљавање. Истраживање има за циљ покретање стручне дискусије у Босни и Херцеговини, гдје не постоји систем праћења учинака служби за запошљавање.*

*Организација служби за запошљавање у највећем броју случајева осликава уставно уређење, односно достигнути ниво децентрализације. Како би се квалитетно сагледали сви модалитети компаративна анализа обухватила следеће земаље: Аустрија, Њемачка (услуге се пружају и са државног и са општинског нивоа), Швајцарска (федерално уређење), Белгија (регионално уређење), и Данска (услуге се пружају искључиво на локаном нивоу).*

*Иако се од земље до земље, циљеви постављају на различите начине, мјерење учинака се у свим земљама поставља као императив службе, како би се дошло до егзактних података о активностима које дају резултате. Користе се и квантитативни и квалитативни алати за мјерење и управљање учинцима.*

*Квантитативни методи дају поузданије податке о резултатима, јер они укључују и утицај екстерних фактора (изван контроле службе) на крајње исходе. Ипак, квалитативне анализе су неопходне како би идентификовали који су елементи поједине праксе посебно значајни за клијенте и за њену успјешност.*

**Кључне ријечи:** *незапосленост, службе за запошљавање, управљање учинцима.*

**ЈЕЛ класификација:** *J60, J62, J63, J64, J68, J08*

**Summary:** *The purpose of this study was to compare the practice of monitoring the effects of selected employment services across Europe, as well as the identification of key elements, with the aim of encouraging the dissemination of good practice between employment services. The research aims to launch a professional discussion in Bosnia and Herzegovina, where there is no system to monitor the performance of employment services.*

*The organization of employment services in the majority of cases reflects the constitutional order and the achieved level of decentralization. In order to comprehend all quality models, the comparative analysis included the following countries: Austria, Germany (services are provided at state and municipal levels), Switzerland (federal system), Belgium (regional regulation) and Denmark (services are provided exclusively at the local level).*

*Although the goals are set in different ways from country to country, measuring the effects in all countries becomes an imperative of the service, in order to obtain accurate data on the activities that produce results. Both quantitative and qualitative tools are used to measure and manage the effects.*

*Quantitative methods give more reliable information about the results because they exclude the impact of external factors (beyond the control of the service) on the final outcome. However, qualitative analyses are needed to identify which elements of individual practices are especially important for customers and for its success.*

**Keywords:** *unemployment, employment services, performance management*

**JEL classification:** *J60, J62, J63, J64, J68, J08*

## 1. УВОД

Политике запошљавања у годинама економске кризе, када се незапосленост чини нерјешивим проблемом, постају предмет критика. Буџети се све спорије пуне, суочени са дефицитима, а социјални захтјеви расту, као и очекивања од мјера јавних институција. Службе за запошљавање имају јако значајну улогу посредника, који поред своје управне улоге имају значајну улогу у координацији испоруке услуга (креирање уписне политике, мобилност радне снаге, програми преквалификације у складу са потребама послодаваца итд.). За европске службе за запошљавање, пословање никада више неће бити засновано на устаљеним праксама, јер је тржиште радне снаге најдинамичније тржиште данас, које захтијева проактивност и креативност у испоруци услуга (European Commission 2012b 2).

У таквим условима се појавио модел „Новог јавног менаџмента“ који у центар поставља увођење система управљања учинцима, анализе квалитета пружања услуга, подјелу клијената и пружалаца услуга, те је на тај начин креира *квизитржиште* – одговорност према испоруци услуга у условима када стварна тржишна утакмица не постоји.

Већим притиском на испоручиоце услуга расте интерес за поређење и компаративне анализе учинака појединих региона у односу на друге, али и интереса за преузимање добрих пракси. Сврха овог истраживања је поређење пракси у одабраним службама за запошљавање, с циљем подстицања ширења добрих пракси између служби за запошљавање, посебно у Босни и Херцеговини у којој не постоји развијен систем праћења учинака.

## 2. МЕТОДОЛОГИЈА

Анализа обухвата докуменате развијене у оквиру три вишегодишња пројекта Европске уније (ЕУ): „*PES to PES Dialogue*“ (eng. *The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services*), „*PES benchmarking*“ и „*PES Monitor*“. Истраживањем је обухваћен највећи број докумената Европске комисије објављених на тему истраживања у 2012. (8 докумената) и 2013. години (5 докумената). Дио недостајућих података је прикупљен директним интервјуисањем службеника предметних служби за запошљавање. Компаративна анализа поставила два кључна истраживачка питања:

1. *Какве су постојеће праксе у праћењу учинака служби за запошљавање, те како децентрализација утиче на њихов дизајн?*
2. *Шта могу научити службе за запошљавање у Босни и Херцеговини на основу анализираних искустава?*

Овај прегледни рад је фокусиран на анализу постојећих система управљања учинцима у службама за запошљавање широм Европе. За опис свакога система се користио иста структура: основи система, циљеви и норме, процес планирања, мониторинг и евалуација.

Узорак је одабран на основу организације служби за запошљавање, односно начина организације земаља у којој функционишу. Ниво децентрализације је из угла овога истраживања значајан због одговорности у испоруци услуга, односно у проналаску одговарајућег баланса између политичке децентрализације и испуњавања основних стандарда у испоруци услуга.

Табела 1. Организација служби за запошљавање

Политичка децентрализација				Управљачка децентрализација	
Федерализам	Регионализација	Услуге на општинском нивоу		Државне службе за запошљавање	
		За све незапослене	За примаоце социјалних услуга		
Швајцарска	Белгија	Данска	Њемачка	Њемачка	Аустрија
Француска	Италија	Пољска <sup>1</sup>	Финска <sup>2</sup>	Словенија	Република Чешка
	Шпанија	Норвешка	Холандија	Холандија	Литванија
				Грчка	Бугарска
				Финска	Португал
				Шведска	Ирска
				Естонија	Словачка
				Мађарска	Румунија
				Велика Британија <sup>3</sup>	

Извор: European Commission 2011a

Узимајући у обзир резултате горе приказане анализе децентрализације узорак је дефинисан како слиједи:

1. Услуге се пружају са државног нивоа (Аустрија, дио услуга Њемачка),
2. Федерализам (Швајцарска),
3. Регионализација (Белгија),
4. Услуге се пружају на локалном нивоу (Данска),
5. На општински ниво спуштен само дио услуга – социјалне услуге (Њемачка).

### 3. МОДЕЛИ УПРАВЉАЊА УЧИНЦИМА У ЕВРОПСКИМ ЈАВНИМ СЛУЖБАМА ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ

Како би се добили упоредиви подаци у анализи девет земаља, на структуриран начин анализира се неколико кључних аспеката функционисања организације, односно праћења учинака. У првом дијелу су дате анализе основа система који функционише у анализираним земљама. Други дио ситуационих анализа описује циљеве и норме, те начине планирања, односно на који начин се долази до тих смјерница рада. На крају анализе сваке појединачне земље се дају основе система мониторинга и анализе, односно процјене испуњавања постављених циљева.

Анализа показује да се у земљама Западне Европе могу пронаћи добре праксе, али и оне из чијих грешака се може научити на који начин да се организује систем праћења учинака у односу на организацију земље и службе.

<sup>1</sup> Региони (провинције) координирају и издвајају фондове локалним бироима за запошљавање, а с обзиром и да развијају програме за Европски социјални фонд (ESF) имају значајну улогу у Пољској.

<sup>2</sup> 39 центара за незапослене са посебним потребама.

<sup>3</sup> Иако Шкотска, Велс и Сјеверна Ирска имају своје засебне владе које имају надлежности за образовањем здравље, социјалне услуге, јавну сигурност, културу, умјетност (итд.), само Сјеверна Ирска има одвојену службу за запошљавање и аутономију у испоруци услуга.

### 3.1. Систем управљања учинцима: Данска

#### *Основе система*

Државна институција за тржиште рада (*AMS – Arbejdsmarkedsstyrelsen*) је дио данског Министарства рада (запошљавања). AMS/АМС је сачињен од централне канцеларије, 4 регионалне канцеларије и 91 бироа у 98 општина. Локалне управе, односно општине су одговорне за рад локалних бироа за запошљавање. Управљање учинцима се примјењује као саставни дио модела функционисања служби за запошљавање у Данској.

Служба за запошљавање не користи неки познати модел за управљање квалитетом, што је пракса од када су општине преузеле центре за запошљавање. Данска служба за запошљавање користи систем управљања учинцима за анализу ефикасности политика и континуирано унапређење рада. Поред података о учинцима се редовно врше истраживања и евалуације, а резултати се користе у процесу развоја политика и програма.

#### *Циљеви и норме*

Циљеви и норме се постављају на годишњем нивоу, а у њиховом дефинисању учествује менаџмент службе за запошљавање, министарство рада (запошљавања), те особље служби за запошљавање на регионалном и општинском нивоу. Циљеви и норме се евалуирају на годишњем нивоу, од стране исте групе актера који раде на њиховом дефинисању.

Циљеви политика на државном нивоу су да се што више младих који су изван образовног система, а нису га завршили, укључе у струковно образовање (преквалификацију) како би се повећала њихова запошљивост. Држава је поставила циљ да се смањи број оних који добијају новчане накнаде, односно да се број незапослених смањи на најмању могућу мјеру. Општински бирои имају приоритет побољшања сарадње са послодавцима како би се повећало запошљавање.

Када се ти циљеви социоекономских политика преведу у норме које мора да испуни служба за запошљавање, они обавезују бироа за запошљавање да (подаци за 2011. годину):

- број незапослених који су на евиденцији дуже од три мјесеца мора бити смањен,
- број корисника социјалне помоћи због незапослености мора бити смањен,
- број младих корисника социјалне помоћи због незапослености мора бити смањен,
- број имиграната са истока, који примају социјалну помоћ због незапослености мора бити смањен.

Општине и региони постављају „локалне, специфичне, квантификоване“ планове запошљавања. Општине такође имају право поставити локалне норме (везане за циљне групе или услуге), узимајући у обзир локалне приоритете и 84% општина то ради (European Commission 2013d, 12).

#### *Процес планирања*

Синдикати и послодавци су дио вијећа за запошљавање на државном регионалном и локалном нивоу. Влада, односно министарство рада (запошљавања) одређује годишње циљеве, а општинским бироима је дата аутономија да одреде индикаторе за своје циљеве, односно широку групу индикатора коју евалуира, као и ефикасност активних мјера на тржишту рада. Реализацију постављених циљева надгледа служба за запошљавање (AMS).

Расположиви подаци су засновани на подацима прикупљеним на општинским нивоима, која је значајна из угла планирања на свим нивоима.

#### *Мониторинг и евалуација*

Бирои за запошљавање евалуирају своје активности једном годишње, у оквиру ревизије учинака. Уобичајена је пракса да се бирои за запошљавање пореде са другим бироима уз помоћ алата за компаративну анализу који уважава услове у којима функционишу бирои.

У Данској су добре праксе документоване и доступне кроз *банку знања*, али су и промовисане кроз веб-страницу и билтен који се дистрибуира запосленицима и партнерима службе за запошљавање. У току евалуације се покушава доћи до података о успјешности кроз структурирани оквир података на неколико нивоа. Ове праксе воде ка унапређењу учинака кроз размјену искустава и учење.

### 3.2. Систем управљања учинцима: Аустрија

#### *Основе система*

Менаџмент службе за запошљавање АМС (*Arbeitsmarktservice Österreich – AMS*), који је састављен од 111 директора и менаџера (2 генерална директора, 9 извршних директора на нивоу савезних покрајина и 100 менаџера филијала/региона), је задужен за управљање учинцима. У том процесу им помажу контролори са федералног, покрајинског и регионалног нивоа.

Служба за запошљавање за управљење квалитетом користи *Balanced Scoreboard*, *EFQM*, дјелимично *ISO9000* (European Commission 2013a, 4–8).

#### *Циљеви и норме*

Циљеви и норме се постављају на годишњем нивоу, уз могућност ревидирања у случају значајнијих економских поремећаја. Ревидирање циљева се десило само једном, 2009. године у условима поремећаја изазваних глобалном економском кризом.

Држава поставља годишње циљеве политика тржишта рада, а који су у већини случајева процјена утицаја имплементраних политика. Тренутно су на снази следећи циљеви (European Commission 2013a, 8):

- смањење броја младих незапослених особа који остају незапослени 6 мјесеци од пријаве на евиденцију,
- запошљавање незапослених особа изван категорије *млади* у року од 6 мјесеца од пријаве на евиденцију,
- интеграција на тржиште рада неактивних и дугорочно незапослених особа,
- запошљавање или укључивање у обуке незапослених жена које се враћају (из неактивног статуса, укључујући породилска одсуства) на тржиште рада,
- запошљавања након специјализованих програма,
- број огласа за примљених и попуњених од стране АМС,
- број примљених огласа за висококвалификоване раднике.

Поред 7–8 државних циљева, регионалне канцеларије и бирои могу поставити додатни један циљ, који је специфичан за локалну ситуацију. Индикатори се постављају како би се пратило испуњавање (до 25 индикатора – утицај, квалитет, резултати).

Служба редовно прати ставове клијената, односно задовољство незапослених лица активним мјерама и службом уопште, нивоом кориштења АМС е-услуга, позивног центра, те квалитетом тих услуга. Анализира се и задовољство послодаваца, проценат запошљавања упућених незапослених лица на објављена радна мјеста, али и задовољство запослених у служби послом који обављају.

#### *Процес планирања*

У планирању учествују менаџери службе за запошљавање, Министарство рада, Министарство финансија, и социјални партнери који су већ чланови управног одбора службе за запошљавање. Неријетко се у планирање укључује и особље службе за запошљавање и стручњаци који се баве тржиштом рада. АМС улаже пуно напора у укључивање социјалних партнера, што чак називају „културом социјалног партнерства“, од које сви укључени имају значајне користи (Weishaupt 2010, 5).

Циљеви и норме се одређују кроз комплексан плански процес (European Commission 2013a). У јануару се дефинишу циљеви засновано на средњорочној економској политици и на процјенама економских кретања. Након тога, Управни одбор доноси одлуку (усваја или не) о предложеним циљевима и индикаторима. Засновано на тој одлуци извршни одбор (одбор директора) и регионални директори договарају како циљеве распоредити регионално, али и како дистрибуирати фондове. На крају се Управни одбор изјашњава о приједлогу одбора директора.

### *Мониторинг и евалуација*

АМС има базу података, мјесечно ажурирану, на основу које се могу пратити индикатори, кроз *Balanced Scorecard*. Подаци се прикупљају кроз системе за праћење финансијских и људских ресурса АМС, док се групе података о социјалном осигурању ажурирају аутоматски. Поред тих података, АМС користи анкетирање клијената и запосленика службе.

У праћењу и евалуацији учествују тијела која учествују у планирању циљева и норми. Испуњавање норми (квантификовани циљеви) се анализирају квартално на државном нивоу од стране управног одбора и најчешће мјесечно на регионалном нивоу. Дискусија о резултатима се обавља једном годишње на нивоу менаџмента, а најбољи бирои добијају награде.

## **3.3. Систем управљања учинцима: Белгија (Фландрија)**

### *Основе система*

Служба за запошљавање Фландрије је независна агенција која није под патронатом фландријског Секретаријата за рад. Службом (*Werk en opleidingen in Vlaanderen – VDAB*) управља Извршни одбор. Служба је сачињена од централне канцеларије, 5 региона и 19 канцеларија (бироа).

Неколико одељења службе за запошљавање је задужено за различите аспекте и нивое мјерења учинака: Управни одбор за ефикасност, Одјељење за планирање и односе са клијентима, Поддршка развоју стратешких политика, Одјељење за истраживање, те Одјељење за интерну ревизију. Као систем управљања квалитетом се користе *Balanced Scorecard* и EFQM (European Commission 2013c).

### *Циљеви и норма*

Менаџмент службе се обавезује на испуњавање „Менаџерског уговора“ гдје су наведени стратешки циљеви, подијелени на неколико оперативних циљева, од којих већина садржи квантификоване норме. У *Менаџерском уговору 2011–2015*, норме су подијелене у три категорије (European Commission 2013c, 4–6):

- запошљавање одређеног процента специфичне циљне групе у одређеном временском року (6 или 12 мјесеци од наступања незапослености),
- задовољство клијената<sup>4</sup>,
- учешће у обукама специфичних група – незапослених, запослених у служби, студената.

Бирои имају 17 индикатора који су везани за задовољство незапослених лица добијеним услугама, а клијенти су сегментирани у 4 групе: младих (< 25 година), старосна група 25–50 година, старијих од 50 и оних преко годину дана на евиденцији бироа. За сваку од група су развијене посебне услуге.

<sup>4</sup> *Balanced Scorecard* има пет циљева: задовољство незапослених лица, задовољство послодаваца, задовољство запослених у служби, задовољство студената, задовољство партнера службе за запошљавање.

### *Процес планирања*

Планирање се врши једном годишње и у њему учествују менаџмент служби за запошљавање, Министарство рада, кабинет министра рада и социјални партнери (попут уније послодаваца, представници специфичних група незапослених или економских сектора). Најважнији партнери на тржишту рада се консултују како би се добиле препоруке за унапређења услуга, политика и активних мјера. Поред њих, мишљење се тражи и од службеника служби за запошљавање, а на основу свих тих улазних информација се праве нови годишњи планови рада. У планирање се укључује и особље служби за запошљавање, те истраживачке институције. Стратешки и оперативни циљеви се званично предлажу од фламанске Владе и Извршног одбора службе за запошљавање VDAB.

Циљеви су основа за алоцирање финансијских ресурса, а саставни су дио „Менаџерског уговора“. Менаџерски бонуси и пенали се обрачунавају годишње зависно од испуњавања Уговора.

### *Мониторинг и евалуација*

Циљеви су специфичније описани у годишњим плановима рада, узимајући у обзир предвиђања развоја тржишта рада. Пројекти службе се дизајнирају на нивоу централне службе, док је имплементација на локалном нивоу, али регионалне канцеларије имају могућност дизајнирати своје пројекте.

Добре праксе се промовишу, понекад преносе у друге регионе или их усваја цијела организација. У мониторингу се користи комбинација података о незапосленим лицима, укрштају се са базама података социјалне сигурности, те подаци о испуњавању активности прописаних од савјетодаваца. VDAB константно ревидира обухват информација које користи за мјерење учинака, а у њих укључује и анализе тржишта рада, истраживања краткорочних и дугорочних ефеката политика. Мониторинг извјештаји се представљају Извршном одбору квартално, а Влади годишње, уз додатна објашњења појединих ставки.

## **3.4. Систем управљања учинцима: Њемачка**

### *Основе система*

Федерална служба за запошљавање Њемачке (*Bundesagentur für Arbeit, BA/BA*) се бави активним и пасивним политикама на тржишту рада. Њемачка је прошла кроз значајне реформе које су имале за циљ да помогну дугорочно незапосленима, којима систем служби за запошљавање није помагао због фокуса на пружање доминантно пасивних мјера. Реформом је понуђена једнака могућност за добијање квалитетне услуге и онима који су жељели да учествују у политикама активирања. Реформа је унаприједила систем служби, али и цјелокупну економију (Weishaupt 2010, 8).

Управљање учинцима се одвија на нивоу платформе која има два нивоа – одбор директора и шефова регионалних канцеларија, те десет регионалних директора и 156 бироа. За управљање квалитетом се користе системи ICO9000, и САФ/ЦАФ (*eng. The Common Assessment Framework*). ЦАФ се у овом моменту користи као пилот-пројекат на нивоу бироа за запошљавање (European Commission 2013b, 4).

### *Циљеви и норме*

Циљеви се планирају за више година, што се веже за вишегодишње планирање буџета. Постоје два основна циља на државном нивоу (European Commission 2013b, 7):

- предуприједити незапосленост,
- смањити дужину трајања незапослености.

На основу ова два циља постављено је 8 индикатора са квантификованим нормама (European Commission 2013b, 7):

- однос интеграције „са посла на посао“, наспрам броја заинтересованих клијената,
- однос интеграције клијената (незапослених),
- трајање незапослености за клијенте који користе социјална давања,
- трајање незапослености за клијенте који не користе социјална давања,
- број попуњених огласа,
- број интеграције дугорочно незапослених,
- индекс задовољства (*Customer Satisfaction Index*) за послодавце,
- индекс задовољства (*Customer Satisfaction Index*) за незапослене.

У условима економских турбуленција циљеви и норме могу бити ревидирани, што се као и у Аустрији десило само једном, 2009. године.

### *Процес планирања*

У процесу планирања учествује менаџмент службе за запошљавање, Министарство рада, управа Осигурања незапослених, те два одјељења службе за запошљавање – Одјељење за контролу и Одјељење за програме. Одбор гувернера (21 члан – 7 представника послодаваца, 7 упосленика, 7 чланова јавних институција) одобрава годишњи буџет, циљеве и норме, те шаље годишњи извјештај Федералном министарству рада и социјалних послова. Трипартитна тијела су присутна и на локалном нивоу кроз административна вијећа која савјетују и прате рад локалних бироа за запошљавање (тзв. управни одбори са по три члана).

Циљеви се на почетку године квантификују у индикаторима који постају обавезујући у форми „Уговора о нормама“ за менаџмент структуре на свим хијерархијским нивоима; централа, регионалне дирекције, бирои за запошљавање.

Централа БА формулише индикативне вриједности за индикаторе утицаја, узимајући у обзир средњорочне (трогодишње) оперативне циљеве, као и екстерне факторе, односно економско окружење. Све регионалне дирекције и бирои се укључују у дискусију везано за процедуре, структуру и организацију испоруке услуга, односно постизања очекиваних резултата.

### *Мониторинг и евалуација*

БА користи различите методе за мјерење и евалуацију услуга. Кључна два система мониторинга и евалуације су „Биланс интеграције“ (њем. *Eingliederungsbilanz*) и TrEffeR (Ефекти третмана и предвиђања, енг. *Treatment Effects and Prediction*). БА је законом обавезан да анализира ефекате активних политика, а анализе спроводи Институт за истраживање тржишта рада (њем. *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, IAB). Велики број пројеката се евалуира екстерно, посебно они финансирани од Министарства рада и социјалних послова.

Мониторинг се врши континуирано (праћење мјесечног достизања норми), а евалуација једном годишње за кључне индикаторе учинака. Ове активности су подржане редовним састанцима на свим организационим нивоима. Фокуси анализа су на исказаним слабостима, односно на циљевима који нису достигнути. Читав приступ је фокусиран на будуће трендове, покушава се пронаћи рјешење како постићи циљеве, а не тражи се одговор зашто нису постигнати. Успјех договореног на састанцима разматра се на наредним састанцима, који се у просјеку одвијају квартално. Процес је подржан компензационом шемом, која предвиђа бонусе за менаџере.

## **3.5. Систем управљања учинцима: Швајцарска**

### *Основе система*

Швајцарска има федералну структуру са три нивоа: државни ниво или конфедерација (њем. *Eidgenossenschaft*), 26 кантона, који су подијељени на општине. Аутономија је јако значајна у Швајцарској, а кантони имају значајан ниво надлежности, које могу делегирати општинама. Федерална влада, односно Секретаријат за економске послове (SECO/СЕЦО) је на врху структуре институција на тржишту рада, али има само свеукупну одговорност за



управљање учинцима у кантоналним службама за запошљавање. Службе за запошљавање и фондови за незапослене су раздвојени.

Сва извршна овлаштења су на нивоу кантона, гдје има 26 кантоналних служби за запошљавање, којима су подређена 24 логистичка центра (два мала кантона имају заједничке), 39 фондова за незапослене, те 130 регионалних центара за запошљавање (European Commission 2013e). Фондови за незапослене су управљани према улазним ресурсима, док се квалитет рада служби за запошљавање процјењује на основу остварених резултата.

Систем управљања квалитетом је у надлежности кантона, па се користе различити алати од ISO9000 у Кантону *Basel-Landschaft* до EFQM (енг. *European Foundation for Quality Management*) у Ст. Галену. На федералном нивоу користи се *Balanced Scorecard* која прати процесне индикаторе и индикаторе резултата.

### *Циљеви и нормe*

Службе за запошљавање у Швајцарској функционишу по принципу „управљање према циљевима“, односно СЕЦО поставља циљеве за кантоне, а кантони одлучују на који начин ће организовати услуге регионалних центара за запошљавање како би остварили циљеве. На државном нивоу су постављена четири основна циља служби за запошљавање:

- брза интеграција незапослених на тржиште рада,
- унаприједити и смањити дугорочну незапосленост,
- унаприједити и смањити кориштење социјалних накнада,
- предуприједити и смањити поновне регистрације на евиденцију (отпуштања радника).

Споразуме о циљевима и резултатима потписују федерална и кантоналне владе који остају на снази 4 године са могућношћу прилагођавања у случају потребе. Прилагођавање се посљедњи пут десило 2000. године.

### *Процес планирања*

Споразуме о циљевима и резултатима дефинише управни одбор сачињен од министра рада, кантоналних директора (оних кантона који сачињавају Швајцарску организацију рада – АОСТ), као чланови управног одбора, те кантонални премијери у периодима када се преговара потписивање нових уговора.

### *Мониторинг и евалуација*

Поред институција које су укључене у постављање циљева, у мјерење успјешности рада служби за запошљавање су укључени и екстерни стручњаци са великим искуством у управљању учинцима. Учинци се анализирају на годишњој основи, али и у случају поступака измјена закона, научних пројеката или ревизија уговора.

Подаци се прикупљају кроз два система паралелно, преко система осигурања незапослених лица и преко служби за запошљавање. Како је раније објашњено, главни инструмент евалуације је компаративна анализа. Резултати сваког кантона се саопштавају једном годишње у изјави за медије, а сваки центар за запошљавање их интерно разматра.

## **3.6. Систем управљања учинцима: Босна и Херцеговина**

### *Основе система*

Систем јавних институција за запошљавање БиХ обухвата државну агенцију (Државна агенција за рад и запошљавање БиХ – АРЗБиХ), по један завод у сваком од ентитета (Завод за запошљавање ФБиХ – ФЗЗЗ и Јавна установа Завод за запошљавање Републике Српске – ЗЗЗРС) и један у Брчко дистрикту. Федерација БиХ (ФБиХ) има по једну јавну службу за запошљавање у сваком кантону и седамдесет четири општинска бироа за запошљавање. ЗЗЗРС је организован у шест регионалних филијала и шездесет три општинска бироа за запошљавање.

Федерални завод и запошљавање и поједине кантоналне службе користе ИСО систем управљања квалитетом, али тај систем није повезан са системом управљања учинцима, већ са стандардизацијом процедура.

### *Циљеви и норме*

Ако се за примјер узму програмски задаци Завода за запошљавање Републике Српске, њих је пет, како слиједи:

- остваривање права по основу незапослености,
- унапређивање система евиденција,
- наставак реформи у области рада и запошљавања,
- информационо-комуникациона подршка, статистичка обрада података и информисање,
- кадровска политика и људски потенцијали<sup>5</sup>.

Слична је ситуација и са плановима рада Федералног завода за запошљавање, који су истина више фокусирани на активне мјере запошљавања, али без постављених норми и циљева, док су једина ограничења у форми расположивих средстава, што одређује број људи који ће бити укључен у активности. Тако су нпр. циљеви појединих активних мјера сљедећи:

- пројекат подршке мрежама за социјалну сигурност и запошљавање (ССНЕСП) у износу од 1.750.000 КМ (услуге посредовања и подршке у запошљавању најмање 6.000 за посебне циљне групе) у раздобљу 2010–2014. година;
- програм запошљавања „Прилика за све“ у износу од 548.094 КМ (запошљавање што већег броја лица са евиденције службе за посебне категорије);
- програм за суфинансирање самозапошљавања младих „Омладинско предузетништво“ у износу од 462.000 КМ (потпомагање самозапошљавања 70 младих особа са евиденције незапослених у ФБиХ).

Попут словеначког примјера норме су дефинисање на нивоу улазних ресурса, а не на нивоу резултата, систем праћења учинака не постоји, па је неопходна реформа како би се дошло до обавезног постављања норми на нивоу излазних резултата.

### *Процес планирања*

У складу са Законом о буџетима, заводи финансијски план достављају министарствима рада и министарствима финансија у циљу усвајања докумената. По усвајању плана рада и финансијских планова заводи су обавезани да их спроведу без директног праћења ефеката потрошње, осим у случајевима ад хок екстерне ревизије учинака институција.

У извјештају ревизије учинака Уреда за ревизију институција у ФБиХ „Управљање Програмом запошљавања младих“ наглашено је да циљеви и критерији Програма нису мјерљиви, јасни и прецизно дефинисани. У сврху мјерења резултата Програма, потребно је унапријед поставити индикаторе успјешности, при чему треба слиједити смјернице и одређења из Стратегије запошљавања као и информације о стању на тржишту рада. Постављени индикатори успјешности би требало омогућити накнадно мјерење резултата Програма (Ured za reviziju institucija u FBiH 2012, 29). Оваква ситуација се може примијенити на све програме Ф333, а Уред за ревизију институција у ФБиХ препоручује да се континуирано врши мониторинг и евалуација Програма у циљу оцјене успјешности ефеката запошљавања.

Дакле, систем који је тренутно на снази је класично „управљање према прописима“. Транзиција од „управљања према прописима“ до „управљања према циљевима“ (Weishaupt 2010), фокус се мора мијењати од значаја расположивих ресурса ка квалитету резултата рада. Важно је постићи и доказати оправданост улагања јавних средстава (буџет) квалитетним исходима постигнутим њиховом потрошњом.

<sup>5</sup> Програм рада Завода за запошљавање Републике Српске за 2013. годину, Пале, новембар 2012. године.

## Мониторинг и евалуација

У БиХ активности ревизије учинака су почеле да се реализују на нивоу институција за ревизију јавних институција у ФБиХ, РС и БиХ, које имају право извршити анализу програма или активности у погледу економичности, ефикасности и ефективности са којим та институција користи ресурсе.

Дакле, на нивоу служби за запошљавање управљање учинцима не постоји, па менаџмент самостално не може утврдити ефикасност њиховог рада. Постоји иницијатива у оквиру швајцарског Пројекта запошљавања младих (YEP), да се уведе управљање учинцима у Заводу за запошљавање РС и Служби за запошљавање Кантона Сарајево, што ће свакако бити значајан напредак у мјерењу квалитета и ефикасности рада служби за запошљавање.

## 4. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

### Основе система

Истраживање је показало да не постоји усаглашен начин за управљање учинцима у анализираним земљама. Готово све службе за запошљавање фокусирају се на резултате запошљавања, али и да користе задовољство клијената као индикатор квалитета услуга. Иако циљ истраживања није да се покаже који је најбољи систем рада и праћења учинака, анализа искустава земаља у фокусу, као праксе које захтијевају унапређења можемо идентификовати следеће:

- Републику Чешку, јер су циљеви дефинисани на политичком нивоу и невезани за стварну ефикасност бироа за запошљавање;
- Словенију, која је засновала учинке на улазним ресурсима, што не обезбјеђује квалитетну информацију о ефикасности потрошње ресурса;
- Италију, због превелике диверзификације на локалном нивоу, која чини генерисање, поређење и компаративне анализе података веома отежаним.

Дакле, компаративна анализа ће се фокусирати на искуства Аустрије, Данске, Немачке, Швајцарске и Белгије (Фландрија), чиме и даље нисмо изгубили нити једну групу узорка у односу на организацију служби за запошљавање.

Компаративна анализа је показала да се у системима користе и квантитативни и квалитативни алати за анализу у пракси. Квалитативни методи укључују дискусију активности на редовним састанцима (нпр. добре праксе), посјете менаџера или стручњака бироима и регионалним канцеларијама које остварују добре резултате, интервјуи са клијентима служби за запошљавање и могућност остављања анонимних сугестија. Квантитативне методе укључују анкете о задовољству клијената служби за запошљавање, компаративне анализе, анализе контролних група (у којима се не тестирају реформска рјешења), и контроле случајно одабраних локација и услуга (енг. *Randomised Control Trials*). Квантитативни методи дају поузданије податке о мјерама које дају резултате, јер они укључују и утицај екстерних фактора (изван контроле службе). Ипак, квалитативне анализе су неопходне како би идентификовали који елементи поједине праксе су посебно значајни за клијенте.

Већина служби за запошљавање (6 од 9 анализираних) користи неку врсту система управљања квалитетом, до неког нивоа или у различитим комбинацијама. Приступи укључују ИСО9000, сертификацију Европске фондације за управљање квалитетом (енг. *European Foundation for Quality Management – EFQM*), Заједнички оквир за процјену (енг. *Common Assessment Framework – CAF*) и *Balanced Scorecard* (European Commission 2013a).

### Циљеви и норме

Посматране земље имају значајне разлике у системима, али које могу имати заједничке садржиоце. Један од најзначајнијих циљева је дужина незапослености, како би се службе за запошљавање учиниле ефикаснијим у враћању незапослених на посао у најкраћем могућем року, односно на превенцију дугорочне незапослености. Поред дугорочно незапослених службе

за запошљавање (Аустрија, Белгија) приоритетизују примаоце новчаних накнада, младе до 25 година старости, или старије преко 50 година. У Њемачкој се иде и даље и посматра се укупан број корисника услуга, у односу на запошљавања, јер се сматра да обим посла има утицај на ефикасност. Већина служби за запошљавање користи комбинацију индикатора процеса (нпр. број објављених огласа, број обављених интервјуа) и индикаторе крајњих резултата (нпр. запошљавање).

Табела 2. Поређење броја циљева и индикатора у службама за запошљавање

	Циљеви	Индикатори
5 или мање	Белгија (Фландрија) Данска Њемачка Швајцарска	Швајцарска
5–15		Белгија (Фландрија) Њемачка
15 и више		Аустрија

Извор: European Commission 2012

Већина служби користи *Balanced Scorecard* или сличан начин за презентацију података. Кључна порука је да сами индикатори нису значајни колико начин на који су коришћени. Примјетно је да се службе за запошљавање помјерају ка мањем броју фокусиранијих индикатора, а једино што постаје значајно је квалитет система и процедура (European Commission 2012, 6–7).

### Процес планирања

Одговорност за систем управљања учинцима се разликује од службе до службе, али је претежно у належности кровне службе за запошљавање и надлежних министарстава рада. Постоје разлике и у укључивању управних одбора у праћење учинака, у којима су представници региона, а некада и социјални партнери.

Циклуси планирања су на годишњем нивоу, али уз комбинацију мјесечних или кварталних анализа учинака како би се уочила евентуална одступања од зацртаних циљева. Како би се избјегло креирање неповјерења, неопходно је да се креира широки концензус око циљева и норми, али и повјерење у начин прикупљања и анализе података.

Управљање учинцима треба бити у складу са циљевима економских политика, те да информације о учинцима (индикатори) морају бити у формату у којем је могуће на основу њих мјерити, односно евалуирати утицај политика и спроведених мјера (European Commission 2013а, 32).

Управљање учинцима је посао откривања метода и процеса који могу дати боље резултате од оних који се спроводе. Због тога руковођење има кључну улогу у потстицању повољне климе за изазове које провоцирају тестирања иновација у свим фазама (European Commission 2012, 6–7).

### Мониторинг и евалуација

У већини анализираних служби за запошљавање (Аустрија, Њемачка, Швајцарска) компаративна анализа између нижих организационих нивоа се показала као подстицање здраве конкуренције између региона, локалитета и бироа. У свим овим службама анализе се врше квантитативно и квалитативно, како би се раздвојиле успјешне и мање успјешне праксе.

Интересантна је анализа инетрних циклуса извјештавања о учинцима, која се одвијају на годишњем нивоу или чешће. У Белгији (Фландрија) се извјештава годишње, а специјалисти и особље имају континуирани приступ подацима (поред Белгије и у Данској, Аустрији, Швајцарској). У Њемачкој годишње, квартално и мјесечно. Данска, уз Аустрију организује састанке и радионице на којима се разматра проток информација, а организују се и редовни састанци менаџмента и особља који раде директно са клијентима на локалном нивоу. Већина ових активности је препозната као значајна због превазилажења јаза између централа и

локалног нивоа. Ипак, пракса показује да се интензивна директна комуникација менаџмента и особља са локалног нивоа може одвијати само у релативно малим организацијама.

Може се закључити да су приступи на државним нивоима већине анализираних земаља структурани на прецизан начин, али да постоје докази да се на локалном нивоу појављује значајан удио неформалних пракси (European Commission 2013a, 27). Локалне праксе резултат покушаја биора за запошљавање да прилагоде своје функционисање локалном тржишту рада, те да иновативним рјешењима приступе рјешавању изазова који су пред њима.

Неколико служби за запошљавање, попут Белгије (Фландрија) и Швајцарске, користи праксу евалуације уз системско учење из искустава, чиме се континуирано унапређују учинци. Неколико служби (попут Њемачке, Данске, Босне и Херцеговине<sup>6</sup>) унапређује праксе и учинке кроз метод експерименталне евалуације, који даје чврсте доказе да ли нова политика или пројекат даје резултате. Са друге стране овај приступ се показао као скуп и потенцијално проблематичан јер се показало да се у експерименталним фазама промјене посматрају позитивно (обично због промоције и одабира најбољих кадрова да промјене изнесу који желе да пилот пројекат буде успјешан), док се са временом покажу и негативне стране (European Commission 2013a, 23).

У Њемачкој и Белгији (Фландрија) се примјењује систем бонуса и пенала за менаџере, што даје додатни значај систему праћења учинака. Препозната су три типа бонуса – бонуси на плате (повезани са остваривањем норми), групни бонуси, и промоција у служби (Newton, Meager et al. 2012, 28). Корак ка наградама и казнама за менаџмент су „Менаџерски уговори“, које поред ове двије земље са менаџерима потписује и Словенија. Искуство показује да у провођењу реформи фокус треба бити на питању како послове радити боље, а не на кажњавању оних који се не уклапају у институционалну визију (European Commission 2012a, 6–7).

## 5. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Систем организације служби за запошљавање у највећем броју случајева осликава уставно уређење, односно децентрализацију. Такође, указује се на значај мониторинга и евалуације рада служби, који се показују као кључни у процесу разумијевања ефикасности услуга и мјера (European Commission 2012f, 41).

Управљање учинцима постаје све значајније и распрострањено широм Европе (European Commission 2012f, 6). Примјера ради, још прије 20 година Мослеу (2001) је анализирао 18 служби за запошљавање<sup>7</sup> и у 10 од њих је коришћен принцип управљања према циљевима, а данас се користи у свим јавним службама за запошљавање западне Европе (Eсоgys 2012, 21). У Босни и Херцеговини се мора приступити развоју система управљања учинцима у службама за запошљавање. Са обзиром да је систем у Републици Српској и Федерацији БиХ генерално неразвијен и не испуњава законски мандат дат службама за запошљавање, промјене се могу имплементирати и анализирати преко пилотних, односно експерименталних активности.

Кључно је питање како помирити жељу за аутономијом на локалном нивоу и неопходност стратешког планирања на државном. Како би се остварио синергијски ефекат неопходно је да се општи циљеви постављају у складу са развојном стратегијом на државном нивоу, док службе за запошљавање на нижим нивоима требају имати самосталност у дизајнирању мјера којима би се циљеви и остварили.

Овим истраживањем није успостављена веза између процеса управљања учинцима и квалитетних учинака, односно евентуалних негативних импликација које производе различити системи управљања учинцима. Утицај система заснованог на резултатима, аутономије бироа, компаративних анализа на саме учинке може бити предмет анализе неког од наредних истраживања.

Службе за запошљавање су најистуреније у борби за пуну запосленост, али јасно је да оне саме ништа не могу учинити, па је неопходна сарадња пословног сектора, академских и истраживачких институција, али и власти у напорима да се остваре циљеви економске политике.

<sup>6</sup> Два огледна бироа у Добоју и Новом Сарајеву који функционишу у складу са законодавним оквиром и принципима рада модерних бироа за запошљавање, уз подршку Швајцарске агенције за развој и сарадњу.

<sup>7</sup> 15 земаља чланица, 2 белгијске службе и Норвешка.

## ЛІТЕРАТУРА

- Ecorys. 2012. *PES performance measurement systems and geographical labour mobility: Final Report*. London and Rotterdam: Ecorys.
- European Commission. 2012a. *Performance Management in Public Employment Services*. PES-2-PES Mutual Learning Programme. Brussels, Author: Alex Nunn
- European Commission. 2012b. *Public Employment Services' Contribution to EU 2020: PES 2020 Strategy Output Paper*. Brussels: European Commission DG Employment.
- European Commission. 2012c. *PES to PES Dialogue Report 2012 Dissemination Conference: Results from the second year of the PES to PES Dialogue programme*. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2012d. *Evaluation of Labour Market Policies and Programmes: the use of data-driven analysis – Germany*. Brussels: PES-2-PES Mutual Learning Programme.
- European Commission. 2012e. *Evaluation of Labour Market Policies and Programmes: the use of data-driven analysis – Denmark*. Brussels: PES-2-PES Mutual Learning Programme.
- European Commission. 2012f. *Evaluation of Labour Market Policies and Programmes: the use of data-driven analysis – Austria*. Brussels: PES-2-PES Mutual Learning Programme.
- European Commission. 2012g. *Evaluation of Labour Market Policies and Programmes: the use of data-driven analysis – Italy*. Brussels: PES-2-PES Mutual Learning Programme.
- European Commission. 2013a. *Peer PES Paper, Peer Review "Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)"*. February 2013, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS Austria).
- European Commission. 2013b. *Peer PES Paper, Peer Review "Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)"*. February 2013, Bundesagentur für Arbeit (BA).
- European Commission. 2013c. *Peer PES Paper, Peer Review "Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)"*. February 2013, VDAB – Flemish Public Employment and Vocational Training services.
- European Commission. 2013d. *Review of Performance Management in Public Employment Services. Peer Review Comparative Paper*, PES-2-PES Mutual Learning Programme. Brussels, March 2013, Author: Alex Nunn.
- European Commission. 2013e. *Peer PES Paper, Peer Review "Peer Review on Performance Management in Public Employment Services (PES)"*. March 2013. State Secretariat for Economic Affairs – SECO (Switzerland).
- Newton, Becci, Christine Meager, Nigel Bertram, Anne Corden, Anitha George, Mumatz Lalani, Hilary Metcalf, Hilary, Heather Rolfé, Roy Sainsbury and Katharine Weston. 2012. *Work Programme evaluation: Findings from the first phase of qualitative research on programme delivery*. Norwich: DWP.
- Ured za reviziju institucija u FBiH. 2012. *Izveštaj revizije učinka: Upravljanje Programom zapošljavanja mladih* Sarajevo. Broj:07-14-5-993-3/12. Pristupljeno 25. septembar [http://vri.fbih.ba/javni-izvj/ucinak/pdf/Izvj\\_RU\\_Upravlj\\_Progr\\_zaposl\\_mladih\\_bos.pdf](http://vri.fbih.ba/javni-izvj/ucinak/pdf/Izvj_RU_Upravlj_Progr_zaposl_mladih_bos.pdf).
- Weishaupt, Timo. 2010. *Governing Public Employment Services: Recent Trends in Social Partnership and Privatization*. University of Mannheim. Pristupljeno 25. septembar [http://umdcipe.org/conferences/LaborActivationParis/Papers/Weishaupt\\_GoverningPES\\_Nov\\_2\\_2011.pdf](http://umdcipe.org/conferences/LaborActivationParis/Papers/Weishaupt_GoverningPES_Nov_2_2011.pdf).