



Funded by EU
Project number: 101126535

POLICYBRIEF

JUSTMIG

Prevazilaženje jaza u vještinama: Jačanje provedbe bilateralnog sporazuma o radu između BiH i Slovenije za održivo upravljanje radnom snagom

Amela Kurta i Nermin Oruč



Centar za razvojne evaluacije i društvena istraživanja

SAŽETAK

Ovaj dokument kritički analizira sadržaj bilateralnog sporazuma o radu između Bosne i Hercegovine (BiH) i Slovenije te predstavlja dostupne dokaze o pogoršanju jaza u vještinama u BiH. Bilateralni sporazumi o radu imaju za cilj olakšati zakonito zapošljavanje radnika migranata i mogu doprinijeti smanjenju nezaposlenosti u zemlji porijekla koja se suočava s ograničenim mogućnostima zapošljavanja, političkom nestabilnošću, socijalnom nesigurnošću i neatraktivnim prilikama na tržištu rada. Međutim, ukoliko određeni uslovi nisu ispunjeni, ovi sporazumi mogu dodatno produbiti jaz u vještinama u zemlji porijekla.

Sporazum između BiH i Slovenije pruža strukturiran okvir za zapošljavanje radnika iz BiH u Sloveniji, osiguravajući zaštitu njihovih prava u zemlji zaposlanja, te uključuje odredbe kojima se nastoji ograničiti odlazak neophodnih radnika i zaštitu domaće tržište rada. Ipak, provedba ovih odredbi do sada nije korištena, iako su donosioci odluka kroz dostupne podatke i analize o stanju na tržištu rada i potrebama za određenim vještinama upozoravani na potrebu za primjenjivanjem ove odredbe. Kako BiH nastavlja gubiti kvalifikovane radnike kroz emigraciju, posebno u ključnim sektorima poput građevinarstva, zdravstva i proizvodnje, sve se više oslanja na uvoz strane radne snage, što ukazuje na postojanje strukturnih slabosti u planiranju radne snage. BiH, kao i druge zemlje koje sklapaju bilateralne sporazume sa zemljama odredišta svoje radne snage, moraju osigurati da takvi aranžmani ne produbljuju postojeći jaz u vještinama. To zahtijeva ispunjavanje određenih preduvjeta, uključujući unapređenje sistema prikupljanja podataka o tržištu rada, uspostavu učinkovitijih mehanizama praćenja emigracije ne samo radnika, nego i članova njihovih porodica koji migriraju zajedno i adekvatno planiranje radne snage.

UVOD

Bilateralni sporazum između BiH i Slovenije o zapošljavanju radnika iz BiH u Sloveniji omogućava relativno jednostavne procedure zapošljavanja, čime radnicima iz BiH pruža pristup privremenim i dugoročnim radnim mjestima u Sloveniji. Međutim, iako je sporazumom predviđena zaštita domaćeg tržišta rada, postoji vrlo malo dokaza da se koriste mehanizmi za ublažavanje negativnih posljedica odliva mozgova ili gubitka kvalifikovanih radnika u ključnim sektorima. Ovaj dokument analizira ulogu sporazuma u održavanju neravnoteža na tržištu rada u BiH, te ukazuje na hitnu potrebu za aktiviranjem mehanizama za zaštitu domaćeg tržišta rada, uvođenjem alata i politika za unapređenje procjene potreba za vještinama, zadržavanje radne snage i razvoj kadrova u zemlji porijekla.

KONTEKST

BiH bilježi kontinuiranu emigraciju svoje radne snage tokom posljednje tri decenije, pri čemu se Slovenija nametnula kao jedno od glavnih odredišta za radnike iz BiH, uslijed različitih faktora. Emigraciju su u velikoj mjeri potaknuli nepovoljni ekonomski uslovi u postratnoj i tranzicijskoj zemlji suočenoj s visokom stopom nezaposlenosti. U takvom kontekstu, bilateralni sporazum između BiH i Slovenije, potpisan 2011. godine i revidiran 2016. godine, čiji je cilj bio olakšati zapošljavanje radnika iz BiH kroz strukturiran proces, mogao se smatrati dobrim potezom. Međutim, posljednjih godina BiH je značajno smanjila stopu nezaposlenosti i suočava se s rastućim nedostatkom kvalifikovane radne snage u određenim sektorima, što je poslodavce u BiH primoralo da radnu snagu traže u zemljama Južne i Jugoistočne Azije. Takva dešavanja zahtijevaju preispitivanje opravdanosti i sadržaja bilateralnih sporazuma o radu sa zemljama odredišta radne snage iz BiH.

ANALIZA

Prema analizi koju je provela Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine (ARZ-BiH)¹, domaći poslodavci suočavaju se s brojnim izazovima, uključujući nedostatak kvalifikovane radne snage, posebno u sektorima poput građevinarstva, proizvodnje, informacionih tehnologija, inženjerstva, zdravstva i turizma. Na ovaj nedostatak uticali su različiti faktori, uključujući depopulaciju, emigraciju i nepodudarnost između potreba tržišta rada i obrazovnog sistema. U takvom kontekstu, zadržavanje domaće radne snage postaje jedan od prioriteta politika, što zahtijeva preispitivanje bilateralnih sporazuma o radu.

Dostupni podaci² ukazuju na to da bilateralni sporazum između BiH i Slovenije, čiji je cilj olakšati zapošljavanje radnika iz BiH kroz strukturiran proces, doprinosi zaštiti njihovih radnih prava u Sloveniji. Međutim, analiza sadržaja sporazuma pokazuje da, iako on sadrži određene odredbe usmjerene na ograničavanje emigracije kvalifikovanih radnika koji su ključni za domaće tržište rada, sporazum i dalje prvenstveno stavlja fokus na ispunjavanje potreba poslodavaca u Sloveniji. Kako je definisano sporazumom i njegovim protokolom o implementaciji³, ugovori o radu moraju biti zaključeni na najmanje jednu godinu, dok se boravišne dozvole izdaju na period do tri godine. Sporazum također propisuje da radnik mora imati formalni status nezaposlene osobe u BiH. Iako postojanje bilateralnog sporazuma o zapošljavanju, koji reguliše migracijske tokove, štiti radnike i može smanjiti obim neformalne migracije, donosi određene koristi, te sadrži odredbe koje bi trebale štiti domaće tržište rada, dostupni podaci ukazuju na to da provedba ovih odredbi nije korištena i samim tim ne može adekvatno zaštititi zemlju porijekla od negativnih ekonomskih i socijalnih posljedica. Na primjer, ne postoji obaveza povratka u BiH nakon isteka ugovora, kakva je postojala u slučaju bilateralnog sporazuma između bivše Jugoslavije i Njemačke, osim u slučajevima prestanka važenja radne dozvole ili prilikom dobrovoljnog povratka radnika u BiH, gdje je obaveza zemlje porijekla da povratnika uključi u sistem socijalne sigurnosti. Pored toga, u BiH ne postoje sveobuhvatni alati za procjenu potreba tržišta rada, koji bi omogućili da se odredbe sporazuma koje se odnose na zaštitu domaćeg tržišta rada provode na adekvatan način.

Postoji ograničen broj dokaza koji bi podržali tvrdnju o uticaju nedostatka ili nedovoljne primjene određenih odredbi u bilateralnim sporazumima na nedostatak vještina u zemlji porijekla. Dostupne statistike pokazuju da je gotovo 100.000 radnika iz BiH boravilo u Sloveniji u 2022. godini, pri čemu je zaposlenje bilo glavni razlog emigracije za 74% onih kojima je dozvola izdata prvi put te godine⁴. Međutim, ne postoje podaci o vještinama radnika i članova njihovih porodica koji emigriraju iz BiH — već samo o zanimanjima koja traže poslodavci u Sloveniji⁵, što nužno ne mora odgovarati stvarnim zanimanjima ili najvišim stepenima obrazovanja migranata (tzv. „brain waste”). Također,

¹ Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine (juni 2024). *Analiza problema koje poslodavci imaju u pronalaženju potrebne domaće i strane radne snage sa prijedlozima za poboljšanje stanja*, pristupljeno 16. maja 2025
<https://www.arz.gov.ba/Dokumenti/Fajlovi/Analiza%20final.pdf>

² Oruč, N & Kurta, A. (2024). *Background report for Bosnia and Herzegovina. JUSTMIG: Sustainable and socially just transnational sectoral labour markets for temporary migrants (Izveštaj o stanju za Bosnu i Hercegovinu. JUSTMIG: Održiva i socijalno pravedna transnacionalna sektorska tržišta rada za privremene migrante)*

³ *Sporazum između Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Vlade Republike Slovenije o zapošljavanju državljana Bosne i Hercegovine u Republici Sloveniji*. Pristupljeno 16. maja 2025
https://mcp.gov.ba/attachments/bs_Migrirani_dokumenti/Sektori/Zapo%C5%A1ljavanje/Medjunarodna_rad_i_zaposljavanje_PROT_OKOL_Sporaz_o_zaposlj_BiH_Slovenija_bih_alt_bosanski_jezik.doc

⁴ Oruč, N & Kurta, A. (2024). *Background report for Bosnia and Herzegovina. JUSTMIG: Sustainable and socially just transnational sectoral labour markets for temporary migrants*. (Osnovni izvještaj za Bosnu i Hercegovinu. JUSTMIG: Održiva i socijalno pravedna transnacionalna sektorska tržišta rada za privremene migrante). Pristupljeno 16. maja 2025
https://celsi.sk/media/datasource/JUSTMIG_background_report_BiH_29042024.docx_-_Google_Docs.pdf

⁵ Prema najnovijim podacima o slobodnim radnim mjestima u Sloveniji za radnike iz BiH u 2024. godini, koje je Agencija za rad i zapošljavanje BiH (ARZ-BiH) dostavila iz svojih internih evidencija, najtraženija zanimanja bila su radnici u proizvodnji, varioci, građevinski radnici, elektrostručnjaci i vozači.

prethodna istraživanja o emigraciji iz BiH⁶ ukazuju da su porodično spajanje i drugi oblici lančane migracije česta pojava.⁷ Ni za ove migrante ne postoje podaci o zanimanjima i vještinama, što dodatno ograničava razumijevanje uticaja ovakvih sporazuma na tržište rada i smanjuje sposobnost zemlje porijekla da odgovori odgovarajućim politikama. Sveukupno, ovi faktori doprinose širenju jaza u vještinama, budući da zemlja gubi obrazovane i kvalifikovane radnike bez efikasne strategije za obnovu radne snage. Nedostatak ciljanih strategija za zadržavanje radne snage ili programa reintegracije nakon povratka u zemlju porijekla dodatno pogoršava ovaj jaz, ostavljajući domaće poslodavce bez mogućnosti da popune radna mjesta u ključnim sektorima.

Još jedan trend vidljiv u statističkim podacima, koji može dodatno podržati argument o produbljivanju jaza u vještinama u BiH, jeste rastući broj radnih dozvola izdatih stranim radnicima u BiH, posebno u sektorima iz kojih poslodavci iz Slovenije regrutuju radnike iz BiH. Najnoviji podaci pokazuju da se većina novih radnih dozvola u BiH izdaje za zapošljavanje u građevinarstvu i proizvodnji, a zatim u uslugama, ugostiteljstvu i trgovini.⁸ Ovi trendovi ukazuju na svojevrsni paradoks u politici: dok BiH putem bilateralnih sporazuma olakšava emigraciju radne snage kako bi odgovorila na potrebe stranih tržišta rada, istovremeno se suočava s potrebom uvoza stranih radnika kako bi nadomjestila nedostatke na domaćem tržištu. Oslanjanje na stranu radnu snagu kao kratkoročno rješenje dodatno naglašava strukturne slabosti u planiranju radne snage u BiH.

RAZMATRANJA

Bilateralni sporazum između BiH i Slovenije sadrži odredbu koja omogućava BiH da ograniči emigraciju određenih zanimanja ukoliko analiza tržišta rada pokaže da bi njihov odlazak ugrozio stabilnost domaće radne snage. Međutim, uprkos postojanju ove odredbe, dostupni podaci ukazuju na to da se takva analiza ili ne provodi na adekvatan način, ili se njeni rezultati ne koriste za oblikovanje politika. Stalan odlazak radnika u ključnim sektorima — posebno u građevinarstvu, proizvodnji i zdravstvu — direktno je povezan s rastućim brojem izdatih radnih dozvola za strane radnike u BiH, što dodatno ukazuje na prisutan i rastući jaz u vještinama. Kada bi mehanizam procjene tržišta rada, predviđen sporazumom, bio pravilno implementiran, BiH bi imala mogućnost da ublaži gubitak ključnih segmenata radne snage i strateški upravlja migracijskim tokovima. Umjesto toga, zemlja se suočava s paradoksalnom situacijom: iako pravni okvir predviđa mogućnost sprečavanja prekomjernog odliva radne snage, u praksi ne postoje učinkovite mjere ograničenja, a nedostatak radne snage na domaćem tržištu i dalje se produbljuje.

ZAKLJUČAK

Bilateralni sporazum o zapošljavanju između BiH i Slovenije osigurava strukturiran okvir za legalno zapošljavanje, pružajući radnicima iz BiH bolje mogućnosti za zaposlenje i zaštitu njihovih radnih prava u zemlji zaposlenja. Međutim, dugoročne posljedice ovog sporazuma po tržište rada u BiH su zabrinjavajuće, ne samo zbog njegovih odredbi i slabog provođenja mehanizama za zaštitu

⁶ Međunarodna organizacija za migracije (IOM) (2022). *Emigracija zdravstvenih i stručnjaka za informacijsko-komunikacijsku tehnologiju iz Bosne i Hercegovine: Izazovi i prilike*. IOM, Sarajevo.

⁷ Schmitz-Pranghe, C., Oruč, N., Mielke, K., & Ibričević, A. (2020). *Making sure that the emigration of health-care personnel from Albania and BiH works for all: What Germany can do (No. 8)* (Osigurati da emigracija zdravstvenog osoblja iz Albanije i BiH bude korisna za sve: Šta Njemačka može učiniti (br. 8)). BICC

⁸ Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine (juni 2024). *Izveštaj o izdatim radnim dozvolama u Bosni i Hercegovini za period 01.01. – 31.12.2024. godine*.

domaćeg tržišta rada, već i zbog nedostatka politika za zadržavanje radne snage i kontinuirani razvoj domaćeg tržišta rada. Sporazum olakšava emigraciju kvalifikovanih radnika, naročito u sektorima koji već bilježe nedostatak radne snage, čime dodatno produbljuje postojeći jaz u vještinama u zemlji. Iako postoji odredba kojom se može ograničiti odlazak radnika iz kritičnih zanimanja, ona se ne provodi, bez obzira na predložene analize trendova o nedostacima kvalifikovane radne snage u BiH, kao i manjka adekvatnih analiza za planiranje budućih potreba za vještinama. Kao rezultat toga, BiH se nalazi u začaranom krugu odliva radne snage i oslanjanja na strane radnike kako bi popunila domaće nedostatke. Bez ciljanih strategija za zadržavanje radne snage, programa reintegracije i jačanja politika tržišta rada, BiH rizikuje dugoročnu ekonomsku nestabilnost i produbljivanje strukturnih neravnoteža.

PREPORUKE

Dokazi predstavljeni u ovom dokumentu sugerišu da zemlje porijekla koje potpisuju bilateralne sporazume s razvijenijim zemljama moraju kontinuirano pratiti i ocjenjivati utjecaj takvih sporazuma na domaće tržište rada te razviti alate i politike za smanjenje negativnog utjecaja na dostupnost vještina u zemlji. Ovi alati i politike uključuju kombinaciju odredbi u sporazumu koje će zaštititi domaće tržište rada i alate koji će osigurati efikasnu implementaciju tih odredbi, poput detaljnije analize i prognoze potražnje za zanimanjima na lokalnom tržištu rada, što može omogućiti bolje planiranje potreba za radnom snagom.

Kako bi se ublažili negativni efekti emigracije radne snage, budući bilateralni sporazumi o zapošljavanju koje BiH bude zaključivala trebali bi sadržavati odredbe koje osiguravaju zaštitu domaćeg tržišta rada, kao i jasnu metodologiju i pouzdane podatke za ocjenu potreba tog tržišta. Jačanje sistema informacija o tržištu rada u BiH je od ključne važnosti za omogućavanje donošenja politika zasnovanih na dokazima, posebno u pogledu provođenja odredbe sporazuma koja se odnosi na ograničavanje emigracije radne snage u kritičnim sektorima. Pored toga, treba razviti programe reintegracije kako bi se olakšao povratak i zapošljavanje radnika iz BiH, čime bi se osigurao transfer znanja i korištenje vještina u domaćoj ekonomiji, a što bi rezultiralo boljim iskorištavanjem tokova cirkularne migracije. Također, BiH bi trebala implementirati sveobuhvatnu strategiju za zadržavanje radne snage koja uključuje financijske i nefinancijske stimulacije za kvalifikovane radnike u ključnim sektorima.