

doi: 10.3935/rsp.v29i2.1899

THE EUROPEAN SEMESTER AND NATIONAL EMPLOYMENT POLICIES

Mario Munta

London: Routledge, 2021., 276 str.

Zaposlenost ima važnu ulogu u svakom društvu. Često se naglašava kako je zaposlenost ljepilo koje drži naše društvo na okupu. Politika zapošljavanja u skladu s načelom supsidijarnosti kao dio socijalne politike u nadležnosti je država članica EU-a. Ipak, Europska komisija (EK) je posve svjesna koliko je zaposlenost gotovo presudna odrednica zadovoljavajućeg socijalnog i ekonomskog položaja pojedinca, odnosno, koliko je visoka i/ili dugotrajna nezaposlenost prijetnja razbijanju socijalnog tkiva, te važan čimbenik za nastanak siromaštva i socijalne isključenosti. Stoga je u Europskom semestru koji EK priprema svako proljeće i donosi preporuke za države članice, velika pozornost posvećena uspješnim mjerama politika zapošljavanja i nastojanjima da se one poboljšaju. Nedavno je poznati izdavač Routledge iz Londona objavio knjigu o toj temi pod naslovom *The European Semester and National Employment Policies* (Europski semestar i nacionalne politike zapošljavanja) čiji je autor Mario Munta s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu.

Uvodno poglavlje sastoji se od dva dijela. Prvi odjeljak stavlja studiju u kontekst reformiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Autor sažima raspravu o ulozi europskog semestra u poticanju strukturnih reformi i definira opseg i fokus svog rada. Čitatelj se upoznaje sa složenom tematikom i istraživačkim pitanjima na koja ova knjiga želi odgovoriti. Drugi dio poglavlja pruža najvažnije informacije o europskom

semestru te čitatelju omogućava bolje razumijevanje razvoja koordinacije zapošljavanja u EU. Odjeljak pruža sveobuhvatno objašnjenje procesa europskog semestra, rokova, elemenata, razvoja i aktera.

Odgovarajuće razumijevanje semestarskih postupaka i razvoja ključno je za uspješno kritičko razmatranje promatranog analitičkog okvira. Stoga ovaj dio knjige uvelike pomaže u razumijevanju nalaza o kojima se raspravlja u poglavljima posvećenim odabranim zemljama: Hrvatskoj, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji. Cijelo ovo poglavlje teži unapređivanju razumijevanja društveno-ekonomskog upravljanja u okviru Semestra i evolucije EU koordinacije zapošljavanja. Glavni cilj studije je opisati i objasniti u kojoj je mjeri, kako i pod kojim uvjetima koordinacija zapošljavanja u EU u kontekstu Semestra utjecala na promjene u nacionalnim politikama zapošljavanja u odabrane četiri zemlje u razdoblju između 2011. i 2018. godine.

Autor vrlo pažljivo analizira obilježja i politike tržišta rada u sve četiri zemlje, dostupne dokumente vezane uz Semestar te je proveo i 51 intervju s dužnosnicima, stručnjacima i donositeljima odluka vezanim uz tržište rada. Politika zapošljavanja u EU provodi se kroz Europsku strategiju zapošljavanja kojom se nastoji postići konvergencija prema visokoj razini zaposlenosti postavljenim zajedničkim ciljevima i smjernicama zapošljavanja, ali se istodobno nacionalnim vladama prepušta odluka kako postići ciljeve. Strategijom zapošljavanje stvoren je uspješan proces koji djeluje u kontekstu brojnih smjernica, preporuka, ciljeva, pokazatelja (eng. *benchmarking*) i međusobnog ocjenjivanja (eng. *peer review*). Najvažniji načini utjecaja su vanjski pritisak, međusobno učenje i kreativno usvajanje.

U drugom poglavlju, Munta iznosi pregled brojnih radova posvećenih značenju i

djelovanju Semestra, pri čemu upozorava kako se često navodi da Semestar posvećuje veću pozornost ekonomskim ciljevima, dok su socijalna dimenzija i politika tržišta rada donekle zapostavljene. Teško je jednoznačno ocijeniti utjecaj i značenje Semestra na nacionalnu politiku zapošljavanja, pogotovo zato što ih autor podrobno razmatra u četiri dosta različite zemlje. Poglavlja posvećena pojedinim zemljama obvezno razmatraju provođenje Garancije za mlade, te javne politike u pogledu mirovinske reforme u Hrvatskoj, programa javnih radova u Mađarskoj, rješavanja dugotrajne nezaposlenost u Slovačkoj i reforme mirovinskog sustava i tržišta rada u Sloveniji.

Domaćim čitateljima je, naravno, najzanimljivije treće poglavlje o Hrvatskoj. Uočeno je smanjivanje spremnosti donositelja odluka i građana za značajnijim reformama. Ako su promjene i poboljšanja provedena, obično su bila djelomična i kratkog daha, tako da se zbog pritiska interesnih skupina i/ili nedostatka financijskih sredstava i strpljenja od njih najčešće odustajalo, ili se nisu provele do kraja. Socijalni partneri – pogotovo sindikati – ističu kako imaju vrlo malo vremena za podrobnije razmatranje vladinih izvještaja i planova vezanih za Semestar, a istodobno njihovi se prijedlozi obično ne uvažavaju, ili ih se samo formalno prihvaća bez stvarne želje za provedbom. Stoga su se prijedlozi Komisije za potrebnim promjenama u Hrvatskoj uglavnom ponavljali iz godine u godinu (str. 84), a pomaci su uglavnom bili slabi ili ih uopće nije bilo. Ipak, prema mišljenju većeg broja intervjuiranih osoba, proces provedbe Europskog semestra imao je općenito povoljan učinak na kreiranje politike i prisilio je političke elite da poboljšaju svoje strateško razmišljanje.

Najkraće, utjecaj Europskog semestra na politiku zapošljavanja u Hrvatskoj bio je prilično ograničen, ali je ipak stvorio poticaje za pokretanje međuministarske

koordinacije reformskih procesa i na taj način poboljšane politike planiranja. Uloga dionika, posebice socijalnih partnera i nevladinog sektora, bila je simbolična i unatoč uključivanju u savjetovanja, u velikoj mjeri je izostao njihov suštinski utjecaj na procese provedbe Semestra.

U četvrtom poglavlju razmatra se zanimljiv slučaj Mađarske. U donošenju odluka vezanih uz Europski semestar socijalni partneri u Mađarskoj posve su isključeni i ne sudjeluju u konzultacijama za Nacionalni program reformi. Vladu to previše ne zabrinjava te je oformila Nacionalno gospodarsko i socijalno vijeće koje okuplja predstavnike tradicionalnih socijalnih partnera, nevladinog sektora i crkve, koji se pozivaju prema samovolji vlade i bez obzira na kriterije reprezentativnosti. U politici zapošljavanja u Mađarskoj, težište je stavljeno na aktivaciju nezaposlenih i osoba koje ne traže posao te uvođenje obveznog rada za primatelje socijalne pomoći (eng. *workfare*). Komisija u preporukama za Semestar godinama ponavlja neke skoro identične navode – poput potrebe smanjivanja opsega javnih radova – što ukazuje na to da ih se smatra važnima. Čini se kako je sadržaj preporuka Komisije usmjerenih na tržište rada bio više posvećen socijalnim nego gospodarskim pitanjima. Komisija je mađarsku gospodarsku politiku vrlo rijetko ocijenila dobrom, nego je skoro uvijek davala vrlo kritičke procjene tamošnjih javnih politika, posebice neodgovarajućeg ukidanja porezne olakšice za siromašne građane te organizacije i provedbe javnih radove. Autor zaključuje kako je izravan učinak Semestra na suštinske promjene u mađarskoj politici zapošljavanja bio vrlo mali. Mađarska je uglavnom ignorirala prijedloge Semestra vezane za provedbu reformi zapošljavanja, a umjesto toga se čvrsto protivila promjenama i ograničenju javnih radova i slijedila vladine prioritete.

U poglavlju o Slovačkoj, Munta argumentirano pokazuje kako su nacionalna uprava i domaći politički akteri uglavnom koristili Europski semestar kao sredstvo za jačanje postojećih politika i reformskih ciljeva. U politici zapošljavanja u Slovačkoj velika pozornost posvećena je konceptu aktivacije koji predstavlja model koordiniranog djelovanja aktivne i pasivne politike tržišta rada, normativnog okvira i institucionalnog okruženja s ciljem privlačenja i održavanja što većeg broja ljudi na tržištu rada. U pripremi strateških dokumenata i provedbi Semestra u Slovačkoj postoji formalna uključenost javnosti i socijalnih partnera, ali bez mogućnosti uključivanja u ozbiljnu raspravu o najvažnijim gospodarskim i društvenim pitanjima. Ujedno je ustanovljeno i posebno tijelo Vijeće solidarnosti i razvoja, koje okuplja široki spektar dionika uključujući socijalne partnere, predstavnike civilnog društva, stručnjake, crkvu i druge. Na njemu se raspravljaju pitanja vezana uz Nacionalni program reformi, koja su od šireg društvenog interesa. Rashodi aktivne politike tržišta rada gotovo su se u cijelosti usmjeravali na subvencioniranje zapošljavanja, a vrlo se malo trošilo na programe poboljšanja zapošljivosti, osposobljavanje i usavršavanje u kojima je sudjelovao vrlo mali broj polaznika. U Slovačkoj se na poboljšanje ljudskog kapitala trošilo tek oko 0,01% BDP-a, dok je navedeni prosječni udio u članicama OECD-a 13 puta veći.

Iako su programi obrazovanja odraslih stvarno nužno neophodni, slovačka tradicionalna usmjerenost na društveno koristan rad (eng. *workfare*) uglavnom se nije promijenila, pa su izdašna sredstva iz Europskog socijalnog fonda samo zamijenila domaće financijske izvore. Utjecaj Semestra na tržište rada u Slovačkoj bio je prilično ograničen, reformski obrasci sačuvali su postojeće smjernice politike i vladine prioritete, dok vanjski pritisak

nije mogao potaknuti snažnije promjene politike. Vanjski pritisak bio je učinkovit samo kada se primjenjivao na holistički i održiv način, kao što je izloženi problem ublažavanja dugotrajne nezaposlenosti.

Slovenski gradualistički pristup društvenim i gospodarskim promjenama te stavovi tamošnjih političkih elita uvjerenih kako ne trebaju stranu pomoć u postizanju gospodarskog rasta izlažu se u 6. poglavlju. Slično kao i u Hrvatskoj, u Sloveniji postoji Gospodarsko-socijalno vijeće koje okuplja predstavnike države i socijalne partnere koji raspravljaju o svim važnim društvenim pitanjima, od obrazovanja do mirovinskog sustava. Kod odlučivanja o strateškim dokumentima poboljšalo se uvažavanje mišljenja socijalnih partnera, pa su se i djelomično ublažila njihova protivljenja prijedlozima Europske komisije. Stoga su se polako počele provoditi i nepopularne mjere aktivacije zaposlenih, a pomoć za nezaposlene koja se isplaćuje po isteku novčane naknade za nezaposlenost prebačena je u sustav socijalne skrbi. Skraćeno je trajanje primanja naknade za nezaposlenost, a razmjerno strogi kriteriji za njezino ostvarivanje utječu da je broj osoba koje ju primaju ispod prosjeka EU-a. Ipak, iznos te naknade je razmjerno visok, posebice za osobe koje su imale niže dohotke. Razmjerno složen sustav otkaza i otpremnina utječe na to da je udio ugovora na određeno vrijeme prilično visok. Tako postoji značajan dualizam (ili segmentacija) na tržištu rada prilično dobro zaštićenih radnika na neodređeno vrijeme i onih koji rade na određeno vrijeme, često na privremenim i povremenim poslovima, što posebno pogađa mlade. Posebna zamjerka Komisije odnosila se na nedovoljnu pozornost na zadržavanje starijih u svijetu rada i prijevremeno umirovljenje. Slovenija je ipak bila dosta aktivna u pomoći starijim osobama da ostanu na tržištu rada, a i smanjila je strogoću svog radnog zakonodavstva.

Slovensko iskustvo jasno je pokazalo nekoliko činjenica vezanih uz Europski semestar. Postoje očito ograničenja vanjskog pritiska koje institucije EU-a mogu ostvariti. Čini se kako su u području zapošljavanja mogućnosti međusobnog učenja prilično sužene, ponajviše zbog političko-administrativnih teškoća u prijenosu iskustava, ali i administrativne tradicije, proračunskih ograničenja i dugotrajnog procesa učenja koji obično zahtijeva puno vremena.

Iduće poglavlje je sinteza i usporedba nalaza iz razmatranja stanja u pojedinoj zemlji i pokušaj da ih se poveže s teoretskim postavkama. Pritom autor pruža neke opće zaključke s obzirom na razvoj samog Semestra, daje osvrt na važnost vanjskih pritisaka, međusobnog učenja i stvaralačkog prisvajanja, odnosno procjenjuje u kojoj su mjeri promatrane države-članice poštovale ili su se protivile preporukama Komisije sadržanim u Semestru. S teorijskog motrišta se može očekivati kako kombinacija čvrstih (obveznih) mjera i mekih instrumenata, poput preporuka i savjeta, može biti učinkovitija od samo mekih odredbi. Sve četiri promatrane države su u većoj ili manjoj mjeri iskusile vanjske pritiske Komisije. Iako se čini kako je ta vrsta pritiska bila prilično djelotvorna, dublja analiza nije tako optimistična te je potaknuta razina promjena ustvari bila prilično ograničena. Opseg i učinci promjene u najvećoj su mjeri ovisili o procjeni domaćih političara i drugih dionika koliko će ih to stvarno koštati u financijskom pogledu, posebice s obzirom na priliv europskih sredstava, ali i kakve će posljedice to imati na njihov politički rejting.

Učinci su bili osjetno slabiji ako su vladajuće elite bile euroskeptične i dovodile u pitanje legitimitet EU-a da se miješa u provedbu socijalne politike i politike zapošljavanja kao što je to bio slučaj u Mađarskoj i Hrvatskoj, kada su se vlade odu-

pirale promjenama politike ili pribjegavale kreativnom poštivanju ako su smatrale da je previsok mogući trošak snažnijeg otpora. Njihovoj mogućoj većoj odvažnosti pridonijeli su i snažna fleksibilnost u primjeni postojećih pravila, nepostojanje primjera države koja je stvarno bila i kažnjena, te prilično mlako držanje Komisije koja je često bila pretjerano sklona iznalaženju kompromisa. Sve navedeno je u velikoj mjeri narušilo povjerenje u važnost i snagu povezanosti politike zapošljavanja i upravljanje gospodarskim razvojem.

Munta navodi kako je međusobno upoznavanje i učenje tuđih iskustava u politici zapošljavanja omogućilo razmjerno slabe učinke, dok je stvaralačko prisvajanje, u kojem domaći dionici koriste Semestar za ostvarivanje ranije utvrđenih ciljeva, bilo iznenađujuće učinkovito. Dobar primjer za navedeno je Garancija za mlade koje su vlade u promatrane četiri zemlje najčešće instrumentalizirale kako bi ostvarile željene ciljeve.

Posljednje, zaključno poglavlje knjige vraća se na najvažnija istraživačka pitanja, te u njemu autor izlaže u kojoj mjeri i pod kojim uvjetima je Semestar utjecao na promjene politike zapošljavanja u četiri odabrane zemlje Srednje i istočne Europe. Iako donositelji političkih odluka smatraju kako je Semestar bio važan instrument pri njihovom odlučivanju o javnim politikama, prilično je teško naći konkretne primjere značajnih promjena i njihovih učinaka. Ipak, ulogu Semestra ne treba podcjenjivati isključivo na temelju izravnog utjecaja na promjenu javnih politika. Vrijednost Semestra je ponajviše u tome što je omogućio nepristrani pogled izvana na stanje i poteškoće na tržištu rada i donošenje ocjena o napretku reformi politika.

Ovo djelo je stvarno vrijedna i sveobuhvatna analiza utjecaja Europskog semestra na promjene tržišta rada u četiri promatrane zemlje. Autor vrlo vješto upo-

zorava čitatelje na okruženje, odrednice, mogućnosti i ograničenja Semestra, ali i neke na prvi pogled prikrivene čimbenike koji u značajnoj mjeri određuju njegovo djelovanje. Knjiga je pravo vrelo vrijednih informacija za sve one koji se žele pobliže upoznati s provedbom javnih politika, a svojom zanimljivošću i analitičkim pristupom može poslužiti kao uzor za buduće slične publikacije.

Predrag Bejaković

Institut za javne financije

doi: 10.3935/rsp.v29i2.1944

ROBOTS IN EDUCATION: AN INTRODUCTION TO HIGH-TECH SOCIAL AGENTS, INTELLIGENT TUTORS, AND CURRICULAR TOOLS.

Fady Alnajjar, Christoph Bartneck, Paul Baxter, Tony Belpaeme, Massimiliano Cappuccio, Cinzia Di Dio, Friederike Eyssel, Jürgen Handke, Omar Mubin, Mohammad Obaid, Natalia Reich-Stiebert

New York and London: Routledge, 2021., str. 238.

Introduction

The use of educational technologies to help learn and teach has evolved from computer-aided presentations to educational robots, as the Ozobot and Pepper presented in this book. Many schools and institutions worldwide are already using robots in the classroom. We are witnessing rapid technological advancements. This

progress is due to the term “digitalisation”. The book is written on 238 pages with 49 B/W Illustrations. The book is composed of eleven chapters named: 1. Introduction 2. Theories of Learning 3. The Interactive Mind 4. What Makes a Robot? 5. The Robot as a Tool 6. The Robot as a Social Agent 7. Deployment Requirements 8. Applications 9. Attitudes towards Robots 10. Ethics 11. Research Methods in Educational Robotics. It has a great significance for teachers, students, and society.

Structure of the book

The introduction (Chapter one) outlines the critical themes explored in the following chapters. The book contains valuable guidelines, examples, suggested readings, methodological proposals and fundamental ideas for implementing autonomous technologies in classrooms to support and enhance current and future teachers’ work. On the other hand, it shows how robots can be used to teach and learn in educational environments. The book introduces mechanisms and processes relevant to learning and optimising teaching approaches, particularly those involving robots. It provides an overview of robotics’ technological systems. The book focuses on robots as learning aids. It also emphasizes robots as social agents, assisting as teaching assistants or mentors in learning.

Second chapter, entitled “Theories of learning”, provides an overview of robotics in education. The goal is to introduce fundamental concepts in learning theory and pedagogy. These concepts are required to comprehend educational sciences in human-robot interaction. Learning, according to behaviourism, is the acquisition of new behavioural patterns depending on contextual factors. To counteract the criticisms of the behaviourist approach