

EUROPSKA STRATEGIJA ZAPOŠLJAVANJA

Europska unija nalazi se pred velikim problemima i izazovima u pogledu strategije zapošljavanja. Naime, Unija trenutno bilježi oko 18 milijuna nezaposlenih, od čega je polovica nezaposlena duže od jedne godine. Radi rješavanja tog problema osmišljen je program *European Employment Strategy* (EES) Europska strategija zapošljavanja, čiji je primaran cilj stvoriti okvir za praćenje politike zapošljavanja, koja se primjenjuje širom Europe, a napose među članicama EU. Također je namjera koncipirati i usvojiti godišnje vodiče zapošljavanja za članice.

Na jednom od sastanaka, održanome u Amsterdamu 1997. godine (dokument *Treaty of Amsterdam* ratificiran je u travnju 1999.), dogovoreno je zajedničko djelovanje s ciljem poticanja aktivnog zapošljavanja i mijenjanja politike zapošljavanja.

Ovdje ćemo prikazati na koji se način primjenjuju usvojene odluke s raznih sastanaka Europske unije. Pravilo je da svaka članica na jednom od godišnjih sastanaka podnosi prijedlog svoga NAP-a (*National Action Plan* – Nacionalni plan akcije), a također se jednom godišnje podnosi zajedničko izvješće o postignutim rezultatima. Usvojen je zaključak da se na redovitim sastancima, prema zajedničkim izvješćima, sastavljaju prijedlozi pojedinačnih NAP-ova.

LUKSEMBURŠKI SUMMIT, PROSINAC 1997.

Na jednom od svojih prvih zasjedanja EU je 1997. usvojila devetnaest mjera, koje se mogu svrstati pod četiri zajednička nazivnika:

1. *Employability*, **zapošljivost**, što je nužno učiniti, jer sustav novčanih naknada zasad zadovoljava svoj cilj, ali je povratak na posao nezaposlenih osoba još uvijek nezadovoljavajući;

2. *Entrepreneurship*, **poduzetništvo**, iz razloga što je u njegovu poticanju na lokalnoj razini prepoznata mogućnost za povećanje stope zapošljivosti;

3. *Adaptability*, **prilagodljivost** – organizacija rada je izuzetno važna zbog brze promjene postojećih tehnologija;

4. *Equal opportunities*, **jednake mogućnosti** u zapošljavanju muškaraca i žena (i drugih ugroženih skupina). Mada je posljednjih godi-

na situacija poboljšana, još uvijek nije zadovoljavajuća.

U skladu s tim članice EU obvezale su se da će – s obzirom na mogućnosti povećanja zapošljivosti – kroz pet godina osigurati mladima obuku, stjecanje radnog iskustva i slično, prije negoli se dogodi njihova nezaposlenost duža od 6 mjeseci. Pritom će preispitati sustave potpore kako bi nezaposleni imali potreban poticaj za pronalaženje posla. Pokušat će povećati udio nezaposlenih kojima je ponuđena obuka, na najmanje 20%. Poboljšat će i sustave školovanja s ciljem smanjenja broja mladih koji rano napuštaju školu.

U vezi s razvojem poduzetništva potrebno je olakšati otvaranje poduzetništva i vođenje poslova te smanjiti administrativne terete, a sustav oporezivanja učiniti takvim da bude naklonjeniji samozapošljavanju.

Poticanje prilagodljivosti promjenama u tehnologiji, koja je pogotovo izražena razvojem informacijskih znanosti, podrazumijeva se nužnost dogovora između socijalnih partnera oko moderniziranja organizacije rada, a s ciljem postizanja ravnoteže između prilagodljivosti i sigurnosti. Nužno je pokušati inkorporirati fleksibilnije vrste ugovora o radu u svoje zakone.

Ostvarivanje jednakih mogućnosti potrebno je zbog još uvijek velike razlike u postotku zaposlenih žena u odnosu na muškarce, čak i u skandinavskim zemljama, gdje je tome posvećena velika pažnja. Dakle, potrebno je promicati zapošljavanje žena, ubrzati primjenu ugovora koji im dozvoljavaju prekide karijere, omogućuju roditeljske dopuste, te nepuno radno vrijeme da bi se "izmirio" rad i obveze u obiteljskom životu.

Iz ovoga se vidi da EU napreduje k ostvarenju triju temeljnih ciljeva nove strategije zapošljavanja u Europi:

- približavanje k višim razinama zaposlenosti,
- višegodišnje praćenje napretka,
- upravljanje usmjereno ciljevima.

Prihvatanje *Europske strategije zapošljavanja* donijelo je i određenu korist, posebice kada je riječ o spremnosti zemalja-članica EU u borbi protiv nezaposlenosti, formuliranju strategije s prioritetnim ciljevima identificiranim na razini zajednice, kao i važnosti koja je pri-

dana europskoj strategiji zapošljavanja od strane međunarodnih tijela.

Ipak, primijećeni su neki problemi i propusti: prekratki rokovi za sastavljanje i provedbu izvješća i zaključaka, nedostatak usporednih podataka između zemalja članica rezultiralo je otežanim vrednovanjem i praćenjem te strategije.

Sve su se članice potrudile navrijeme predati svoje NAP-ove, bez obzira na kratke rokove za predaju, te je već na samim novčanim izdvajanjima pojedinih država iz BDP-a bila vidljiva razlika što su ih za provođenje dogovorenih akcija osigurale pojedine članice. NAP-ovi su sastavljeni u dogovoru s regionalnim i lokalnim činiteljima te socijalnim partnerima, a o njima je raspravljano i u parlamentima članica.

U svezi s prvim stupom usvojene politike – **zapošljivošću**, sve su članice prihvatile smanjenje udjela mladih koji napuštaju školu bez minimalne kvalificiranosti, i to kroz omogućavanje dodatne obuke (treninga). Različito su, međutim, reagirale na prijedlog koji se odnosio na zapošljavanje mladih prije negoli njihova nezaposlenost postane duža od 6 mjeseci, a nezaposlenost odraslih duža od 12 mjeseci, kao i na prijedlog o povećanju udjela nezaposlenih koji pohađaju tečajeve (predloženo je bilo do 20%).

Fleksibilnije dopune u svoj NAP uključile su Belgija, Irska, Nizozemska i Velika Britanija, dok su se druge članice striktno držale prijedloga.

Drugi stup – **poduzetništvo** – poboljšava se kroz otvaranje tzv. *one-step* ureda pri javnim vlastima, i to za one koji pokreću nove poslove ili financijsku pomoć pri zapošljavanju prvog zaposlenika. Također je izražena želja za razvojem novih usluga i industrije visoke tehnologije. Međutim, napredak na ovom području ipak je vrlo skroman, prvenstveno zbog nužnosti zakonskih promjena.

Kada se radi o **prilagodljivosti** najviše je pažnje posvećeno organizaciji rada i radnog vremena: smanjenju i reorganizaciji radnog vremena, te prilagodbi radnog zakonodavstva fleksibilnijim ugovorima o radu.

Ostvarivanje **jednakih mogućnosti** nije se odnosilo samo na jednaka prava muškaraca i žena nego i na jednaka prava ostalih grupa – etničkih manjina, osoba s invaliditetom i sl. Postoje neka područja rada na kojima većinom

rade ili muškarci ili žene, što je slučaj i u zemljama gdje ne postoje velike razlike u zapošljavanju muškaraca i žena (Finska, Švedska). Članice su Unije tu pokazale mali napredak, a sve se manje-više svodilo na poreze kroz koje bi se pružila pomoć pri plaćanju usluga skrbi o djetetu. No u vezi sa starim osobama i osobama s invaliditetom vrlo je malo učinjeno.

Na kraju je potrebno naglasiti da je većina članica EU uspostavila posebne ustroje koji posreduju među ministarstvima kako bi osigurale praćenje i provedbu NAP-ova, a kod nekih članica (Španjolska, Luksemburg i Portugal) socijalni su partneri izravno uključeni u praćenje tih programa.

Europsko vijeće i Europska komisija zaključili su da je potrebno poboljšati nacionalnu statistiku i usporedivost podataka na nacionalnoj razini i na razini Unije.

CARDIFF I BEČ, 1998.

Europska je komisija u Cardiffu usvojila tri dokumenta u kojima se razmatra problem i politika zapošljavanja u Europi.

1. Usvojen je zaključak o razvoju zapošljavanja u EU, u kojemu je naglašena važnost stupnja zaposlenosti kao učinkovitoga mjerila nezaposlenosti. Zaključeno je da je važno smanjiti trend pada zapošljavanja iz tri razloga:

- zapošljavanje NKV radne snage što će doprinijeti značajnom i stalnom porastu zaposlenih u EU;

- veći broj zaposlenih znači viša izdvajanja za sustave socijalne zaštite (bolja održivost sustava);

- sa socijalnog stajališta važno je da što veći broj pojedinaca ima dodira sa svijetom rada.

2. Radi procjene mjera koje su poduzele članice, Komisija je usvojila Zajedničko izvješće o zapošljavanju s ciljem upoznavanja Bečkog summita u prosincu 1998. s napretkom postignutim od luksemburškog sastanka. Iz izvješća je vidljivo da su sve članice svoje strategije zapošljavanja pokušale učiniti sistematičnijima, dosljednijima i transparentnijima. Pokazana je i velika predanost ka sprječavanju dugotrajne nezaposlenosti te volja za poticanje razvoja poduzetništva, reforme i inicijative u politici, radi stvaranja produktivnih sustava i radnih odnosa. Konačno, utvrđeno je da su najmanji uspjesi zabilježeni u stvaranju jednakih mogućnosti zapošljavanja muškaraca i že-

na, kao i osoba s tjelesnim ili duševnim nedostacima.

3. Donesena je odluka o potrebi naglašavanja aktivnijih mjera u budućim vodičima, te naglašena nužnost tržišta koje bi bilo otvoreno svima, te potpuno iskorištavanje mogućnosti zapošljavanja u uslužnim sektorima, kao i "pomirenje" zaposlenosti i obiteljskog života.

Unatoč azijskoj krizi i lošoj ekonomskoj situaciji, Komisija je zaključila da je situacija u pogledu zapošljavanja unutar EU poboljšana (otvoreno je 800.000 radnih mjesta), a do kraja 1998. očekuje se pad stope nezaposlenosti do 10%.

Radi pojašnjenja samih vodiča za 1999. i davanja smjernica s obzirom na zajedničko izvješće i ostvarene rezultate, dane su i konkretne upute:

- staviti naglasak na aktivne mjere: reformu poreznog sustava i sustava potpore, proširenje mogućnosti treninga, moderniziranje javnih ustanova za zapošljavanje;

- doživotno (*lifelong*) učenje: razvoj vješte i prilagodljive radne snage s naglaskom na informacijskim tehnologijama;

- tržište otvoriti svima: kao dodatak integraciji osoba s posebnim potrebama koje imaju poteškoća u stjecanju vještina i pristupa tržištu rada;

- iskorištavanje potencijala za otvaranje radnih mjesta u sektoru usluga: potreban je dinamičniji pristup, pogotovo u pitanju informacijskoga društva;

- "pomirenje" zaposlenosti i obiteljskog života: osiguravanje prihvatljivih, visokokvalitetnih i dostupnih vrtića (*care sevice*).

Navest ćemo i nekoliko glavnih ciljeva politike zapošljavanja koji su identificirani kao najvažniji:

- jednaka prava u zapošljavanju žena u odnosu na muškarce;

- iskorištavanje potencijala informativnih društava za stvaranje radnih mjesta i novih oblika organizacije rada;

- razvijanje fleksibilnijih radnih modela, smanjenje troškova i administrativnih tereta;

- promidžba lokalnog razvoja kroz partnerstvo s onima koji su uključeni u socijalnu ekonomiju, posebno lokalnih socijalnih partnera;

- postavljanje kvantitativnih ciljeva i razvijanje indikatora i podataka koji će biti usporedivi među članicama i u Komisiji;

- nastavak integracije europskoga socijalnog fonda unutar politike zapošljavanja;

- preferiranje preventivnog pristupa i poboljšanje monitoring podataka.

Bečki sastanak nije donio važnijih promjena, a glavni mu je prijedlog – dodavanje opravdanih rokova i uspostavljanje zajedničkog sustava indikatora, što je vjerojatno nemoguće ostvariti. Naglašena je nužnost moderniziranja (javnih) zavoda za zapošljavanje u okruženju koje se rapidno mijenja, a s tim se mijenja i uloga zavoda kao ustanove, njegove metode rada, ciljevi i podciljevi. Također je prihvaćen stav da pretjerano velike novčane potpore za nezaposlenost mogu djelovati demotivirajuće na one koji traže posao.

Naglašena je uloga informacijskih i komunikacijskih tehnologija, pri čemu su identificirana četiri područja za akciju:

1. nastavak redovitog rada vezanoga za informacijsko društvo i njegovu učinkovitu promidžbu;

2. promidžbu organizacijskih promjena unutar samih tvrtki, stvaranje novih oblika organizacije rada i nastavak obučavanja;

3. povećanje zapošljavanja profesionalnih informativnih tehničara i omogućavanje dodatnih obuka;

4. razvoj poduzetništva (poboljšanje zakonskih, administrativnih i fiskalnih uvjeta itd.).

Iz zajedničkog se izvješća vidi da je zaposlenost povećana za gotovo 800.000 radnih mjesta. Također se očekuje njezin rast od 1,2 % u 1998. te 0,9% u 1999. godini. Dakle, očekuje se otvaranje 2,8 milijuna radnih mjesta kroz razdoblje od dvije godine. Pritom je nezaposlenost smanjena sa 10,9 % u 1996 na 10% do kraja 1998.

Komisija je na kraju pozvala članice EU na stvaranje nacionalnih strategija koje će sadržavati sve navedene prioritete. Pozvala je visoke predstavnike pojedinih zemalja na koordinaciju nacionalnih strategija. Od socijalnih partnera traži se da daju doprinos promidžbi novih tehnologija i novih oblika organizacije rada, a od industrije da iznese svoje prioritete i prijedloge za jačanje uloge EU.

KÖLN I BERLIN, 1999.

Rezultat susreta u Kölnu u sklopu EES-a je poboljšanje odnosa, plaća, fiskalne i monetarne politike. Prvo što je trebalo riješiti jest razmjena podataka o makroekonomskom razvoju i budućim izgledima. Nužno je stvoriti tehničku grupu koja će pripremati sastanke svih vijeća, Komisije, Europske centralne banke i socijalnih partnera.

Zamjetno je da je te godine EU znatno smanjila svoje zahtjeve, posebno kada su u pitanju strukturalne promjene i smanjenje izdataka vezanih za socijalnu zaštitu, s obzirom na to da je na bečkom summitu prihvaćeno pravilo kako *"iznimno darežljiva pomoć nezaposlenima može imati nepovoljan učinak na osobu koja traži posao"* (Journal of European Social Policy, 1999(2):176). Belgija se tome suprotstavila argumentima svojih radničkih sindikata i organizacija koje se bore protiv siromaštva. Pokušale su se prevladati i regionalne razlike među članicama, ali se pokazalo da je dugotrajna nezaposlenost još uvijek velik problem (u deset europskih najsiromašnijih područja stopa nezaposlenosti je sa 24 porasla na 28%). Bez posla jednu godinu ili više registrirano je 49% nezaposlenih, a 30% ih ne radi najmanje dvije godine, a od toga najveći dio čine mladi i žene.

Dugoročni cilj EU je da u roku od pet godina poveća zaposlenost sa 60,4% na 65%, a stopu nezaposlenosti smanji na 7 %, što znači "stvoriti" najmanje 12 milijuna novih radnih mjesta.

Uzevši u obzir ove potrebe, ne treba zanemariti treći sektor kao veliki izvor stvaranja novih radnih mjesta u slučaju značajnijeg lokalnog razvoja Europe.

Privreda i socijalni partneri trebali bi zajedno surađivati na utvrđivanju plaće, te što prije odrediti okvire za stvaranje novih radnih mjesta za obuku, stjecanje radnog iskustva i slično.

Kada su u pitanju žene, utvrđena je nužnost smanjenja razlike u zapošljavanju s obzirom na spol, te povećanje mogućnosti brige o djetetu, kao i omogućavanje povratka na plaćeni posao nakon razdoblja odsutnosti.

Novim se vodičem nastojalo odgovoriti na tri kategorije problema:

1. poboljšanje natjecateljskih odnosa u regijama,
2. razvoj urbanih i ruralnih područja,
3. prevencija i borba protiv nezaposlenosti.

Ove će mjere uglavnom biti usmjerene na aktivnu politiku tržišta rada, posredovanje pri zapošljavanju i podržavanje stručnog treninga, te na nastavak obrazovanja i razvoj službe zapošljavanja.

Na zasjedanju u Berlinu postignut je dogovor vezan za ulogu Europskoga socijalnog fonda kao središnjeg faktora u europskoj strukturalnoj politici. Sve njegove aktivnosti vezane su za ljudske resurse, odnosno za treću kategoriju iz vodiča, i biti će primijenjene na cijelom području. Odlučeno je da će Europski socijalni fond ispunjavati dvije glavne funkcije:

1. osiguravanje zajedničkog okvira akcije za sve što se odnosi na obrazovanje, trening i zapošljavanje, kako na regionalnoj tako i na nacionalnoj razini;

2. podržavati akcije koje ne proizlaze iz prvih dviju kategorija.

Buduće djelovanje ESF-a bit će usmjereno na pet područja:

- prilagodbu i modernizaciju politike i sustava obrazovanja,

- primjenu aktivne politike kao sredstva borbe protiv dugotrajne nezaposlenosti,

- borbu protiv socijalne isključenosti i poticanje socijalne uključenosti, pogotovo mladih,

- poboljšanje sustava na način da budu u mogućnosti posredovati pri ekonomskim i socijalnim promjenama,

- povećanje sudjelovanja žena na tržištu rada.

Što se tiče strategije zapošljavanja, svake je godine jesen vrijeme za nove vodiče zemalja-članica, vrijeme za zajedničko izvješće za prošlu godinu te preporuke za politiku zapošljavanja. Za redovito godišnje izvješće o zapošljavanju smatra se da sve više poprima političko, a ne znanstveno obilježje, jer podržava europsku strategiju bez ikakve sumnje u nju.

Novi vodiči za članice vrlo su slični prošlima, pa je možda zanimljivije obratiti pažnju na zajedničko izvješće o zapošljavanju u kojem su opisane nacionalne situacije i dani primjeri najboljih iskustava.

Europska je komisija uvela novinu koja se tiče preporuka za svaku pojedinu zemlju, s obzirom na dostavljeno izvješće i prijedlog vodiča za slijedeću godinu, a dobile su je sve članice:

1. riješiti problem nezaposlenosti mladih: *Belgija, Grčka, Italija, Španjolska;*

2. spriječiti dugotrajnu nezaposlenost: *Belgija, Njemačka, Španjolska, Italija;*

3. izvršiti reformu poreznog sustava i sustava potpore s posebnim naglaskom na žene i starije radnike: *Njemačka, Grčka, Italija, Nizozemska, Austrija;*

4. stvoriti mogućnosti zapošljavanja u uslužnim djelatnostima: *Belgija, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Irska, Italija, Portugal;*

5. smanjiti fiskalni/novčani pritisak na radnu snagu: *Belgija, Francuska, Italija, Austrija, Švedska, Finska;*

6. modernizirati organizaciju rada: *Grčka, Francuska, Portugal, Velika Britanija;*

7. poboljšati odnos zastupljenosti muškaraca i žena na tržištu rada: *Belgija, Španjolska, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Austrija, Velika Britanija;*

8. poboljšati indikatore i statistiku: *Njemačka, Grčka, Španjolska, Italija, Nizozemska, Velika Britanija* (Journal of European Social Policy, 2000.:10(1):82).

Najmanje su primjedbi dobile Danska i Švedska, a najviše pažnje posvećeno je stopi nezaposlenosti osoba starijih od 50 godina, što je prepoznato kao velik problem.

Usvojeno je pet načela sa ciljem da se preporuke ne bi doživljavale kao kazna, nego kao potpora i ohrabrivanje članica u provođenju nove politike zapošljavanja:

a) preporuku je nužno u potpunosti usvojiti gdje god je potrebna njezina minimalna izmjena;

b) promjene bi trebale proizlaziti iz objašnjenja provedbe same politike i statističkih informacija;

c) preporuke koje su već prihvaćene u pojedinačnoj politici neke zemlje, treba ponovno preispitati;

d) preporuke bi trebalo oblikovati tako da jasno prepoznaju promjene politike svake pojedinačne članice;

e) nužna je dosljednost između preporuka koje se odnose na pojedinačnu članicu, pri čemu se analizom prepoznaju promjene politike zajedničke nekoliko članicama.

Osim toga, posebno su problematizirana pitanja indikatora koji služe za procjenu izvedbi programa na nacionalnoj razini i njihovoj usporedbi među svim članicama. Osam takvih indikatora može se podijeliti u dvije grupe:

1. indikator zaposlenosti – stopa zaposlenosti, zaposlenost prema spolu, zaposlenost osoba u dobi od 50 do 60 godina i porast zaposlenosti;

2. indikator nezaposlenosti – stopa nezaposlenosti, nezaposlenost mladih, nezaposlenost prema spolu i dugotrajna nezaposlenost.

Što se samih poslodavaca tiče, oni su naglasili važnost akcije na lokalnoj i regionalnoj razini, kao i nacionalnu odgovornost pojedinih članica EU za samu provedbu strategije zapošljavanja.

Najnoviji prijedlog Europske komisije predstavlja projekt *EQUAL* (jednak). Riječ je o inicijativi u zajednici, a predstavljen je u vodičima za razdoblje od 2000. do 2006. godine. *EQUAL* je zamišljen kao sredstvo borbe protiv svih oblika diskriminacije i nejednakosti (po spolu, rasi, etničkoj pripadnosti, dobi, fizičkoj nesposobnosti, nedostatku kvalifikacija, seksualnoj opredijeljenosti i sl.). U vezi sa zapošljavanjem, temelji se na suradnji državnih partnera, privatnih tijela i udruga. Financira ga Europski socijalni fond.

Ostaje nam pričekati prva izvješća o radu ovoga novouspostavljenog tijela pri Europskoj komisiji, te procijeniti njegove moguće učinke na cjelokupnu strategiju zapošljavanja.

IZVORI

Journal of European Social Policy (1999.) Vol. 9 (1, 2, 3) i 10 (1).

Employment: Guidelines for employment policies.
<http://europa.eu.int/scadplus>

Employment: Joint Employment Report.
<http://europa.eu.int/scadplus>

Karolina Tkalec