

## NACIONALNI AKCIJSKI PLAN ZAPOŠLJAVANJA

Nakon niza regionalnih tripartitnih konzultacija, 2. prosinca 2004., Vlada RH prihvatila je prvi trogodišnji nacionalni akcijski plan zapošljavanja (NAPZ). Time je okončana duga pripremna faza ovog strateškog i analitičkog dokumenta, u kojoj su sudjelovali djelatnici brojnih državnih institucija, kao i ostali socijalni partneri te strani eksperti. Relevantna ministarstva, agencije i ostala tijela u sljedećih bi 3-5 godina trebali koordinirano provoditi mjere ovoga plana.

Nacionalni akcijski planovi sastavni su dio Europske strategije zapošljavanja. Svaka država članica godišnje izrađuje vlastiti plan koji opisuje na koji se način u dotičnoj zemlji provode smjernice Europske komisije za područje zapošljavanja. Potom se ta iskustva razmjenjuju i procjenjuju u okviru modela otvorene koordinacije (MOK). Premda formalno još nije uključena u taj proces, izradom prvoga ovakvog plana Hrvatska je napravila korak prema europskom socijalnom modelu. Sljedeći je korak uspostavljanje prakse operativnih jednogodišnjih NAPZ-ova te pune participacije u okviru MOK-a.

Dokument je podijeljen na tri dijela. U prvome se sažeto prikazuje stanje i definiraju konkretne mjere. Ovaj prikaz bavit će se ponajprije tim dijelom, koji je dostupan na web stranicama Vlade RH (<http://www.vlada.hr/Download/2004/12/02/54-011.pdf>). Drugi dio, uz neujednačenu analitičku razinu, pruža detaljniji pregled stanja i obrazloženje reformi na 15 problematskih područja. Treći dio donosi pregršt statističkih indikatora koji variraju u svojoj informativnosti i svježini podataka koje pružaju.

Cilj strategije zapošljavanja jest uspostavljanje fleksibilnog i učinkovitog tržišta

rada. To će poduprijeti razvoj dinamičnog i konkurentnog tržišnog gospodarstva, koje jedino može biti jamstvo nastanka novih i kvalitetnih radnih mjesta. Međutim, pri ostvarivanju gospodarskog prosperiteta, plan ističe važnost nalaženja ravnoteže između fleksibilnosti, zaštite zaposlenja i socijalne sigurnosti.

### Pregled stanja

Pregled trenutnog stanja ukazuje na mnoge prepreke u ostvarivanju ovih ciljeva.

Zaposlenost mladih niska je dok je razina nezaposlenosti visoka. Odnedavno, trendovi su nezaposlenosti mladih pozitivni, ali ovaj segment tržišta rada karakterizira velika nestabilnost, uglavnom u vidu zaposlenosti na određeno vrijeme. To predstavlja nepovoljan vid fleksibilnosti, koji priječi mlade ljude da razvijaju svoje vještine i karijeru te da rješavaju svoje stambeno i obiteljsko pitanje. Već u sljedećem desetljeću ova će se dobna skupina bitno smanjiti usljed demografskih promjena, što će se morati kompenzirati povećanom stopom aktivacije, zadržavanjem u svijetu rada starijih. Srednju dob karakterizira visoka zaposlenost, ali i vrlo niska radna pokretljivost i dugo zadržavanje istog posla. Stariji segment populacije ima vrlo nisku stopu radne aktivnosti, a stari čine i sve veći udio nezaposlenih. Dugotrajna nezaposlenost vrlo je raširena i najčešće prisutna kod starijih i slabije obrazovanih. Na razini regulative, nakon serije zakonskih reformi, trenutno tržište rada RH karakteriziraju niske porezne stope na rad te srednja razina zaštite zaposlenja (koja ponajviše štiti starije zaposlenike s duljim radnim stažom). Usprkos tome postoje tvrdnje o nedovoljnoj fleksibilnosti – koja se očituje kao mali broj zaposlenih s nepunim radnim vremenom te rijetkost ulaganja u obrazovanje radnika. Strategija kao središnji uzrok ovoga stanja

dijagnosticira nesklad obrazovnih potreba i sustava obrazovanja – pogotovo obrazovanja odraslih zaposlenih te nezaposlenih. Sekundarnim uzrokom nefleksibilnosti smatraju se stavovi koji ograničavaju dinamiku na tržištu rada; kako poslodavaca nesklonih otvaranju radnih mjesta, tako i (posebice starijih) radnika koji su neskloni riskirati i ulagati promjenom radnog mjesta.

### Mjere

Mjere koje se predlažu prema deset smjernica europske strategije zapošljavanja jesu sljedeće:

**1. Kod aktivnih i preventivnih mjera za nezaposlene i neaktivne** ključne su mjere fokusiranje pozornosti specifično na dugotrajno nezaposlene (iznad 6 odnosno 12 mjeseci), intenzivniji savjetodavni rad, izrada stabilno financiranog modela obrazovanja i osposobljavanja tih skupina, te razvoj adekvatnih tehnika praćenja. U drugom ešalonu mjera nalaze se unaprjeđivanje i modernizacija organizacije HZZ, subencioniranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih te probna provedba *workfare* modela. Za ove je mjere većinom zadužen Hrvatski zavod za zapošljavanje.

Glavna je odlika ovog dijela strategije intenziviranje i fokusiranje (*targeting*) politike aktivacije. Velik broj i razrađenost mjera ukazuje da će ovo područje u sljedećim godinama biti jedno od prioritarnih segmenata politike zapošljavanja. Doduše, nema riječi o mjerama aktivacije radno neaktivnih osoba, koje se nalaze izvan tržišta rada (domaćica, obeshrabrenih radnika, prijevremeno umirovljenih...).

**2. Otvaranje radnih mjesta, poticanje poduzetništva.** Usprkos gospodarskom razvoju i nedavnom rastu zaposlenosti u obrtima, hrvatsko tržište rada karakterizira niska dinamika otvaranja/zatvaranja radnih mjesta te udio malog i srednjeg sektora od tek 46% u ukupnoj zaposlenosti. To je nešto

ispod razine nekih razvijenijih tranzicijskih zemalja, ali ne i susjedne Slovenije.

Uz prilično neodređenu zadaću stvaranja povoljne poslovne klime, kao središnje mjere na ovom području navode se unaprjeđenje sustava administracije i financiranja malog i srednjeg sektora (ubrzanje postupka registracije poslovnih subjekata na 20 dana, brzo i učinkovito rješavanje sporova, dobivanje kredita, savjetovanje). Za ove su mjere odgovorni Ministarstvo gospodarstva rada i poduzetništva (MGRP), odnosno Ministarstvo pravosuđa (MP).

**3. Poticanje prilagodljivosti i pokretljivosti na tržištu rada.** Nedavnim promjenama zakona o radu ojačana je pregovaračka pozicija radnika, ali je razina zakonske zaštite zaposlenja nešto smanjena. S obzirom na trenutnu dominaciju ugovora na određeno vrijeme, koji čine 75% novog zapošljavanja, na ovoj se dimenziji ne predlažu ključne mjere, nego tek prijedlozi za praćenje učinaka trenutne regulative te analiza podzastupljenosti rada na nepuno radno vrijeme.

Ovoj je dimenziji očito pridano niži prioritet, jer ostalim elementima koje ova europska smjernica naglašava nije posvećeno niti riječi: usklađivanju privatnog i poslovnog života, integraciji obrazovanja u radni proces (pogotovo manje stručnim radnicima), novim oblicima organizacije rada te poboljšanju radnih uvjeta (smanjivanje bolesti i nesreća na radu). Regulacija ovih aspekata prilagodljivosti i pokretljivosti jedno je od središnjih mjesta uspješnijih europskih politika zapošljavanja i socijalnih politika općenitije.

**4. Na planu promoviranja razvoja ljudskog kapitala i cjeloživotnog učenja** Hrvatska usprkos napretku i dalje zaostaje za Europom u broju obrazovanog stanovništva. I kvaliteta sustava školstva na svim razinama (osnovno, srednje, visoko) zahtijeva unaprjeđenje, adaptaciju novim uvjetima

tržišta rada te međusobnu integraciju. Stoga se planom predlažu mjere pospješivanja stjecanja općih vještina i znanja te poznavanja stranih jezika, što su sve preduvjeti za prihvaćanje novih sposobnosti i vještina. To znači i povećanje fleksibilnosti, sa što manje obrazovnih „slijepih ulica“, kako za vrijeme školovanja (mogućnost prijelaza između strukovnog, općeg, srednjeg i visokog obrazovanja), tako i po izlasku na tržište rada. Pri strukovnom obrazovanju predlaže se praćenje uspješnih europskih modela, moguće osnaživanje dualnog programa nastave i pripravništva. Uz ovakve prioritete, za koje je ponajprije zaduženo Ministarstvo znanosti obrazovanja i športa (MZOS), razvoju neformalnog, internog i individualnog obrazovanja pridana je sekundarna važnost.

Nizom ključnih mjera obuhvaćeno je i područje cjeloživotnog učenja. Obrazovanje odraslih predstavlja nužan i sastavni dio politike uključivanja, aktivacije i cjeloživotnog učenja. No to je najzastupljeniji i najnerazvijeniji dio obrazovnog sustava u Hrvatskoj. MRGP i MZOŠ imaju zadaću učiniti nekoliko temeljnih koraka u razvoju ovog sustava: integrirati ovaj vid obrazovanja u sustav obrazovne politike, osuvremeniti njegove kurikule i procedure, uspostaviti pravnu i institucionalnu strukturu ovog sustava, te odrediti tripartitne obrasce financiranja (država, zaposlenik i poslodavac). Na ovom se tragu nalazi i strategija i akcijski plan zapošljavanja odraslih koordinirana pri MZOŠ.

Predložene mjere na ovom području nisu ciljane nego opće, usmjerene rastu ukupne razine ljudskog kapitala u Hrvatskoj. To je nužan i potreban napor. Međutim, u društvu koje se sve više raslojava, za održavanje jednakosti šansi i zdrave razine društvene kohezije vrlo je bitno ciljanje mjera obrazovnih politika, koje će omogućiti jednake šanse djeci iz podprivilegiranih obitelji, kao i usmjeravanje subvencioniranja cjeloživotnog učenja

ranjivim skupina (u vidu politike aktivacije ili društvenog uključivanja). Nešto se od ovakvog usmjerenja nazire u pojedinim drugim poglavljima plana, ali unutar cjeline NAPZ-a nema prioritet.

**5. Povećanje ponude radne snage, promocija aktivnog starenja.** U trenutnim okolnostima visoke nezaposlenosti, uvođenje dodatne radne snage na tržište rada i ne doimlje se kao politika kojoj se isplati pružiti visoki prioritet. U stvari, upravo je umirovljenje starijih radnika bilo korišteno za ublažavanje problema nezaposlenosti. Međutim, visoke stope ovisnog stanovništva i uz to povezana opterećenost mirovinskog sustava s jedne strane i nepovoljni demografski trendovi s druge strane zahtijevat će povećanje stope aktivnosti starijih osoba u bliskoj budućnosti. Tvorci NAPZ-a uzdaju se da će relativno nedavno doneseno administrativno postrožavanje uvjeta odlaska u mirovinu omogućiti promjenu u tom smjeru. Međutim, plan predlaže i spektar sekundarnih ciljanih mjera: stimuliranje postupnog prelaska iz zaposlenosti u mirovinu (npr. radom na nepuno radno vrijeme), omogućavanje rada u javnom sektoru nakon utvrđene dobi za mirovinu, preferencijalne aktivacijske i obrazovne mjere usmjerene na starije osobe, kao i zakonsko otežavanje dobne diskriminacije.

**6. Na području jednakosti spolova** situacija je sljedeća: stopa aktivnosti žena razmjerno je visoka u europskim okvirima, a platna diskriminacija niska. Međutim, žene su većinom zaposlene u srednje rangiranim zanimanjima usprkos boljoj obrazovnoj strukturi od muškaraca. S druge strane, o usklađivanju radnog i obiteljskog života te uslugama skrbi o djeci malo se zna, osim da je razina pokrivenosti vrtićima i jaslicama vrlo niska.

Ključne mjere redom su usmjerene izgradnji i provedbi zakonske antidiskriminativne regulative u okviru tržišta rada. Za provedbu tih mjera zaduženi su MP,

MGRP, te Vladin ured za ravnopravnost spolova. Kao izrazito poželjne navedene su istraživačke mjere analize troškova i raspona usluga brige za djecu, kao i tendova te uzroka razlika među spolovima na tržištu rada.

Ostale se mjere ponajprije tiču promoviranju netradicionalnih oblika zaposlenosti za žene, te usluga i obrazovanja ženama koje su u ranjivom položaju (samohrane majke) odnosno ulaze ili se vraćaju na tržište rada (npr. po porodiljskom). Prema mišljenju autora ovog priloga, upravo te mjere, koje se tiču stvarnih radno-životnih teškoća žena, iako financijski zahtjevne, trebale bi imati veći prioritet od daljnje pozitivno-pravne regulacije izravne diskriminacije. Naime, njima se djeluje na same uzroke nejednakosti.

**7. Promoviranje integracije i borba protiv diskriminacije osoba u nepovoljnom položaju** je vjerojatno najslabije odrađeni segment ovog inače solidnog akcijskog plana. Naime, dok je ova europska smjernica izvorno usmjerena na svaki vid marginalnosti i diskriminacije isključenih (smjernica posebno navodi osobe koje su ispale iz procesa školovanja, nisko kvalificirane, siromašne, imigrante te pripadnike etničkih manjina), ovo poglavlje NAPZ-a razrađuje tek mjere usmjerene osobama s invaliditetom (u nadležnosti HZZ-a). Međutim, društvenu afirmaciju nedovoljno je zaustaviti tek na zdravstveno depriviranim osobama – ekonomska, obrazovna i socijalna depriviranost u jednakoj mjeri zahtijevaju programe društvene afirmacije i integracije. To znači, ciljane djelatnosti kojima bi se djelovalo na smanjivanje stope nezaposlenosti odnosno društvene isključenosti ovih skupina, te im se omogućilo postati samostalnim i produktivnim članovima društva.

**8. Mjere kojima bi se omogućilo da se rad isplati (*make work pay*)** nisu ustanovljene ovim planom. U pitanju je koncept

kojim se teži da se osobama koje primaju socijalnu i drugu pomoć omoguću određeno privređivanje bez destimulirajućeg gubitka prava i naknada. Porezni sustav, nekoliko puta mijenjan, zahtjeva staloženu analizu daljnjih opcija (npr. negativan porez) kako bi se iznašlo jasno, a optimalno rješenje za siromašne radnike. Naknada za nezaposlenost, zasnovana na doprinosima, iznosom je relativno niska u europskim okvirima, a stopa je pokrivenosti vrlo niska.

Jedina je ključna mjera ovog segmenta istraživanje učinka trenutnih propisa naknade za nezaposlenosti, za što je zadužen MGRP, dok se od ostalih mjera istražuje mogućnost da HZZ integrira novčanu i socijalnu pomoć te nastavka isplaćivanja smanjene novčane naknade osobama koje prihvate privremeno/substandardno zaposlenje.

U doba fleksibilnosti rada, potreban je oprez pri “demitiranju” naknade za nezaposlenost. Štoviše, može se razmatrati i ojačavanje ove institucije. Nema mnogo dokaza da su visoke stope zamjene osiguranja za slučaj nezaposlenosti “demotivirajuće” za brže zapošljavanje; one služe obiteljima da održe adekvatni životni standard tijekom potrage za novim i adekvatnim zaposlenjem. Ukoliko ovaj instrument ne funkcionira, puno su vjerojatnija potonuća u neimaštinu usljed gubitka posla, odnosno prihvaćanje neadekvatnih poslova od strane tražitelja zaposlenja.

**9. Razmjer neprijavljenog rada** se smanjio, ali još uvijek podliježe različitim procjenama. Borba protiv neprijavljenog rada od ključnih mjera obuhvaća kontinuirano praćenje raspona, uzroka i posljedice te uobičajeni set mjera “mrkve i batine” za smanjivanje neprijavljenog rada. S poticajne strane nuđenjem “amnestije”, poticanjem funkcioniranja vlasničkih prava, ugovora i poslovnog okružja. Sa sankcijske strane, češćim inspekcijama, strožim kaznama te intenzivnijom kontrolom osoba koje sudjeluju

u neformalnom gospodarstvu a formalno su neaktivni/nezaposleni putem *pilot-workfare* programa (kojim se nezaposleni prisiljavaju da rade ukoliko žele ostvarivati socijalna prava). Ovdje je ključna uloga Ministarstva financija te MGRP-a.

**10. Konačno, smanjivanje izrazitih regionalnih razlika** te razlika u zaposlenosti i razvijenosti urbanih i ruralnih krajeva obuhvaća sljedeće ključne mjere. Prvo, multiagencijsku strategiju koordinacije regionalnih agencija i institucija te gospodarstva na području konkurentnosti i zapošljavanja. Drugo, adaptabilnost sustava u vidu prilagodljivosti specifičnim zahtjevima pojedinih lokaliteta. Ovo obuhvaća lokalna partnerstva radi prikupljanja resursa i usmjeravanja programa, javno financirane korporacije, uvođenje nove infrastrukture ili poduzetničkih zona. Treće, prijenos „dobrih iskustava“ iz inozemstva te dostupnost javnih dobara u ruralnim krajevima. Izvršenje ovih mjera disperzirano je na Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, MGRP te HZZ.

Ovaj je razvojni aspekt vrlo trnovit. Mjere ulaganja u infrastrukturu, pogotovo u disperziranim ruralnim krajevima najčešće zahtijevaju izuzetno velika sredstva, dok se oslanjanje na lokalne resurse u podrazvijenim područjima može pokazati i razvojno kontraproduktivno. Nadalje, europska smjernica za ovo područje naglašava i lokalizirano ulaganje u ljudski kapital, što se u NAPZ-u spominje tek sa najnižim prioritetom. Valja imati na umu da povećanjem mobilnosti radna snaga migrira prema velikim centrima brže i lakše nego što se investicije kreću ka podrazvijenim krajevima.

### Evaluacija uspješnosti

Tempo realizacije NAPZ-a u (dosta širokom) trogodišnjem vremenskom okviru nije jasno ustanovljen. Uz to, mjere će se

uvoditi postupno u skladu s raspoloživim sredstvima, što ukazuje na mogućnost još jednog pogubnog diskontinuiteta u politici zapošljavanja.

NAPZ predviđa praćenje uspješnosti mjera posvećenih svakoj od smjernica (osim suzbijanja neprijavljenog rada). Većinom se smjera analizirati kretanja općenitih makro-indikatora poput ukupne stope zaposlenosti, stope nezaposlenosti mladih i žena, stope dugotrajne nezaposlenosti, netipičnih oblika zaposlenosti, uključenosti u više srednje i visoko obrazovanje, stope zaposlenih u populaciji starijoj od 50 god, spolne strukture primanja i udjela žena u prestižnim zanimanjima, te broja novootvorenih radnih mjesta i novootvorenih poduzeća po regijama. Iako ovi indikatori zajedno oslikavaju stanje na tržištu rada, upitno je koliko su oni (a pogotovo pojedinačno) adekvatni kao instrumenti za praćenje uspješnosti pojedinih programa. Poglavitno stoga što su kretanja tih indikatora podložna mnogim eksternalijama - događanjima u gospodarstvu i tržištu rada nevezanima uz izvođene mjere. S druge strane, neke se mjere evaluiraju putem pomaka u regulativi: vremenu potrebnom za otvaranje poduzeća te “poreznog klina”, što ne predstavlja empirijsku evaluaciju učinka.

Brojne specifične mjere istraživačkog tipa, koje su ugrađene u gotovo svaku dimenziju NAPZ-a, doimlju se bitno perspektivnije kako za dijagnostiku stanja, tako i evaluaciju uspješnosti akcijskog plana.

### Zaključak

Kao i svaki akcijski plan, i NAPZ se koncentrira na određena područja dok druga ostavlja po strani. Za nadolazeće razdoblje najsnažnije su artikulirane mjere aktivacije, pogotovo obrazovanjem, ciljanje mjera zapošljavanja na dugotrajno nezaposlene te reorganizacija obrazovnog sustava i ustroj

sustava cjeloživotnog učenja. Glavna je inovacija ovog plana uočljiv pomak težišta sa fleksibilizacije zakonske regulative rada na adaptaciju obrazovanja u skladu sa novim zahtjevima. Većina je mjera općeg karaktera sa svrhom poboljšanja stanja na

tržištu rada u cjelini, ali zabrinjava manjak pažnje na učinak tih mjera na pojedine društvene skupine, pogotovo one marginalne i ranjive.

Teo Matković