



POLO-Cro28

Opservatorij politika u Hrvatskoj
Jean Monnet potpora institucijama
2015. - 2018.

POLO Analitički osvrt

Usporedba implementacije Garancije za mlade u Hrvatskoj i odabranim državama članicama EU-a

Ivana Čavar¹

IRMO, Zagreb, travanj 2016.

Uvod

Garancija za mlade nov je instrument Europske unije usvojen u travnju 2013. godine. Njegovo usvajanje preporučilo je Europsko vijeće, a cilj je bio pružiti kvalitetnu ponudu za posao, nastavak obrazovanja, pripravničku praksu ili stažiranje mladima do 25 godina unutar četiri mjeseca od završetka formalnog obrazovanja ili gubitka posla (Escudero i López Mourelo, 2015., str. 3).

Zbog različitih institucionalnih okvira i tržišta rada svaka je država članica EU-a usvojila

različitu strategiju implementacije Garancije za mlade. Ipak, u svim je zemljama njihova implementacija zahtijevala reforme sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (engl. Vocational education and training, VET), obrazovnog sustava te zavoda za zapošljavanje (Escudero i López Mourelo, 2015., str. 1).

Upravo će prilagodbe i reforme unutar tih područja biti temelj analize implementacije Garancije za mlade u ovom osvrtu, a podaci o njima preuzet će se iz izvještaja

¹ Ivana Čavar, mag. soc., stručna suradnica u Odjelu za europske integracije IRMO-a. Mentor: dr. sc. Hrvoje Butković, znanstveni suradnik u Odjelu za europske integracije IRMO-a.

Europske komisije za odabrane nove države članice EU-a. Prvo će se dati prikaz stanja nezaposlenosti mladih te analiza napretka u provedbi mjera i sustava u sklopu Garancije za mlade u Hrvatskoj, a zatim u

Bugarskoj, Sloveniji i Slovačkoj, koje su svojim ekonomskim razvitkom, političkim naslijeđem te položajem mladih na tržištu rada najprimjerenije za usporedbu s Hrvatskom.

Tablica 1. Pokazatelji o kategorijama nezaposlenosti mladih i izdvajanjima za politike zapošljavanja za odabrane države članice u 2015. godini

Kategorija	Hrvatska (%)	Bugarska (%)	Slovačka (%)	Slovenija (%)	EU28 (%)
Nezaposlenost mladih	44,6	21,5	26,4	15,7	20,4
Dugotrajna nezaposlenost mladih	53,3	52,4	53,1	44,5	30,8
NEET populacija*	19,3	20,2	12,8	9,4	12,5
Izdvajanja za politike zapošljavanja (udio u BDP-u) **	0,70	0,82	0,63	1,17	1,82
Izdvajanja za aktivne politike zapošljavanja (udio u BDP-u) **	0,20	0,34	0,17	0,28	0,45

Izvor: Eurostat (a, b, c, d)

*populacija mladih koji nisu zaposleni, niti su u sustavu obrazovanja i osposobljavanja (engl. *Not in Education, Employment, or Training, NEET*), posljednji podaci dostupni za 2014. godinu

** posljednji podaci dostupni za 2013., a za EU28 za 2011. godinu

Garancija za mlade u Hrvatskoj

Nezaposlenost mladih u Hrvatskoj iznosi 44,6% i jedna je od najviših u EU-u; niža je jedino od nezaposlenosti mladih u Grčkoj i Španjolskoj, zemljama najteže pogođenim krizom. Slično je i s dugotrajnom nezaposlenosti, koja

iznosi visokih 53,3% i viša je jedino u Grčkoj i Italiji, te s NEET populacijom čiji je udio 19,3% i veći je samo u Bugarskoj i Italiji (Tablica 1.).

Potreba da se popravi položaj mladih na tržištu rada u Hrvatskoj prepoznata je i prije uvođenja Garancije za mlade. *Zakonom o poticanju zapošljavanja* iz 2012. godine uvedeno je pravo na porezne olakšice (oslobađanje od plaćanja doprinosa) poslodavcima na razdoblje od dvije godine pri zapošljavanju na neodređeno vrijeme mladih s do 12 mjeseci radnog iskustva u zvanju za koje su se obrazovali i dugotrajno (dulje od 2 godine) nezaposlenih mladih. Na iste je skupine proširena i mogućnost stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, neovisno o tome jesu li stručni ispit ili radno iskustvo zakonom utvrđeni kao uvjet za obavljanje poslova radnog mjesta (NN120/12). Hrvatski zavod za zapošljavanje provodi uz to širok spektar mjera namijenjenih mladima u sklopu paketa „Mladi i kreativni“ koji je, uvođenjem Garancije za mlade 2014. godine, proširen sa 11 novih. Paket trenutačno obuhvaća 23 mjere olakšavanja zapošljavanja mladih, a odnose se na potpore za zapošljavanje i samozapošljavanje, potpore za osposobljavanje i specijalizaciju, stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa, javne radove s naglaskom na dodanu

² Ukupna izdvajanja za mjere politike zapošljavanja uključuju i pasivne mjere, koje se odnose na isplatu materijalnih naknada za nezaposlene.

vrijednost te očuvanje poslova (Europska komisija, 2015., str. 4). Izdvajanja za mjere aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj prema posljednjim podacima iznose 0.2% BDP-a (Tablica 1.), što je u odnosu na prosjek EU-a, ali i ukupna izdvajanja za politike zapošljavanja (0,7%)² jako nisko. Iako su mladi u fokusu aktivnih politika zapošljavanja, 2015. godine novih korisnika mjera za mlade bilo je 41.595, čime postavljeni cilj od njih 52.856 nije ostvaren. Najviše se koriste potpore za zapošljavanje i stručno osposobljavanje, pri čemu su polaznici stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa 2014. godine činili gotovo polovicu (47,5%) svih korisnika mjera aktivnih politika zapošljavanja³ (Europska komisija, 2015., str. 4). U 2015. godini više od 30.000 mladih bilo je zaposleno na ugovor na neodređeno, što je više od ciljanih 12.500 (Europska komisija 2016b., str. 48). Iako spomenute mjere imaju pozitivno djelovanje u pogledu broja mladih, njihov je fokus i dalje prvenstveno na visokoobrazovanim mladima (Europska komisija, 2016b., str. 81) što je problem s obzirom na to da je udio mladih s tercijskim

³ Treba istaknuti da poslodavac nakon provedbe mjere stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa nije dužan zaposliti korisnika mjere.

obrazovanjem u Hrvatskoj manji od udjela onih sa sekundarnim.

Usluge Zavoda za zapošljavanje koriste se u Hrvatskoj više nego na razini EU-a zbog čega su savjetnici preopterećeni i čeka se do 60 dana za sastavljanje profesionalnog plana (Europska komisija, 2016b., str. 81). Poseban problem Zavoda predstavlja i nemogućnost obuhvaćanja NEET populacije

Potpisan je i sporazum za interinstitucionalnu razmjenu podataka kako bi se uspostavio sustav za praćenje NEET osoba (Europska komisija, 2016b., str. 81). Ipak, s tim novim uslugama javnost je slabo upoznata, te njihovi rezultati nisu dovoljno vidljivi.

Premda je napredak u provedbi mjera aktivnih politika zapošljavanja i posredovanju pri zapošljavanju vidljiv, to se ne može reći za edukaciju i osposobljavanje za koje u Hrvatskoj još uvijek nema sustavnog rješenja. Visoko obrazovanje ne odgovara zahtjevima tržišta zbog hiperprodukcije diploma humanističkih i društvenih znanosti (Europska komisija, 2015., str. 5) te manjka diploma iz područja prirodnih znanosti, tehnologije, strojarstva i

(Europska komisija, 2015., str. 4). Ti se problemi namjeravaju riješiti reformom Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje (2015.–2017.) u sklopu kojega su osnovani i Centri za informiranje i savjetovanje o karijeri (CISOK) koji pružaju savjetovanje i potporu pri upravljanju karijerom, posebice NEET populaciji, te online servisi za e-savjetovanja i potragu za poslom.

matematike. Udio mladih koji upisuju tercijarno obrazovanje je visok, ali je udio onih koji ga završavaju u Hrvatskoj i dalje nizak; prema procjenama 41%⁴ mladih napušta tercijarno obrazovanje, najviše iz gore navedenih podzastupljenih područja (Europska komisija, 2016b., str. 82). Zahtjevima tržišta ne odgovara ni sustav strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Razina participacije mladih u tom sustavu jedna od najviših u EU-u, a s druge strane stopa zaposlenosti mladih sa srednjom stručnom spremom jedna je od najnižih; njih gotovo polovina (45%) nije zaposlena u svojoj struci (Europska komisija, 2016b., str. 82). Rješavanju problema nesklada obrazovanja i sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja s tržištem rada pristupilo se reformom

⁴ Službeni podaci o stopama onih koji upisuju i završavaju tercijarno obrazovanje za Hrvatsku nisu dostupni. Navedena je procjena objavljena 2011.

godine u publikaciji Instituta za razvoj obrazovanja Higher education funding and the social dimension in Croatia: analysis and policy guidelines.

kvalifikacijskog okvira 2014. godine, no njezina je provedba spora i izrazito ovisna o fondovima EU-a (Europska komisija, 2016b., str. 83), pa je njezina održivost upitna.

Garancija za mlade u odabranim državama članicama

Bugarska

Iako je u 2015. godini stopa nezaposlenosti mladih u Bugarskoj bila blizu prosjeka EU-a i iznosila 21,5%, prema dugotrajnoj nezaposlenosti mladih od 52,4% i udjelu NEET populacije od 20,2% Bugarska je nova država članica najbližnja Hrvatskoj. To je i razlog njezina uključivanja u ovu analizu (Tablica 1.).

Manje od polovine mladih koji su sudjelovali u mjerama Garancije za mlade u Bugarskoj dobilo je ponudu za posao unutar 4 mjeseca od registracije (Europska komisija, 2016a., str. 30). Zavod za zapošljavanje i dalje se suočava s izazovom provedbe mjera, a postojeće su uglavnom usmjerene na mlade sa srednjom i visokom naobrazbom (Europska komisija, 2016a., str. 30). Izdvajanja za mjere aktivne politike zapošljavanja u 2013. godini iznosila su 0,34% BDP-a (Tablica 1.), što je najviši udio među odabranim državama, ali je u odnosu na ukupna izdvajanja za

politike zapošljavanja (0,82%) i dalje nizak. Treba napomenuti da je provedba aktivnih politika zapošljavanja u Bugarskoj izrazito ovisna o fondovima EU-a, a taj trend će se nastaviti smanjenjem izdvajanja za te politike sukladno proračunu za 2016. godinu (Europska komisija, 2016a., str. 31).

Razina neprilagođenosti vještina potrebama bugarskog tržišta rada druga je najviša u EU-u, a udio onih koji napuštaju školovanje i dalje je iznad prosjeka EU-a. Prelazak iz obrazovanja na tržište rada ključan je problem jer je trećina NEET populacije neaktivna, a unutar te kategorije najviše je onih s nižim i srednjim obrazovnim stupnjem. Registriranim NEET mladima zavod za zapošljavanje omogućuje izradu individualnih profesionalnih planova, ali s obzirom na to da mladi ne ispunjavaju uvjete za naknadu za nezaposlene, često se ne prijavljuju. Zavod je proveo i

mjere boljeg pristupa NEET populaciji organiziranjem sajмова poslova te djelovanjem na lokalnoj razini, no uspjesi su tih mjera ograničeni (Europska komisija, 2016a., str. 30).

Zavod surađuje s obrazovnim institucijama ne bi li se identificirali mladi u riziku od napuštanja školovanja, te kako bi se pružila bolja potpora netom diplomiranim mladima (Europska komisija, 2016a., str. 30). Ipak, stopa zaposlenosti novo diplomiranih pada, a udio mladih s tercijarnim stupnjem obrazovanja koji rade posao za koji su prekvalificirani jedan je od viših u EU-u. Strategija visokog obrazovanja, usvojena 2015. godine, istaknula je kao cilj razvoj akademskih standarda, no ona

nije provedena (Europska komisija, 2016a., str. 48).

Sudjelovanje mladih u sustavu strukovnog obrazovanja i osposobljavanja nadilazi prosjek EU-a, a stope aktivnosti i zaposlenosti onih koji su prošli kroz sustav više su od ukupnih stopa populacije sa srednjom stručnom spremom. Očekuje se dodatno popravljjanje uvjeta unutar tog sustava provedbom usvojenog akcijskog plana za Strategiju strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (2015.–2017.) Njome se nastoji uvesti učenje temeljem prakse, prilagodba kurikuluma potrebama tržišta rada te validacija ishoda neformalno usvojenih znanja (Europska komisija, 2016a., str. 48)

Slovačka

Stopa nezaposlenosti mladih u Slovačkoj iznosi 26,4%, više od prosjeka EU-a, ali je u usporedbi s onom u Hrvatskoj znatno niža. S druge strane, stopa dugotrajne nezaposlenosti mladih gotovo je jednaka kao u Hrvatskoj – iznosi 53,1%. Udio NEET populacije najbliži je prosjeku EU-a i iznosi 12,8%, što je u odnosu na njihov udio u Hrvatskoj relativno malo (Tablica 1.).

Za mjere aktivne politike zapošljavanja Slovačka izdvaja

0,17% BDP-a (Tablica 1.), što je najmanje u usporedbi sa zemljama uključenim u ovu analizu. Udio mjera aktivne politike zapošljavanja vrlo je nizak u sklopu ukupnih izdvajanja za politike zapošljavanja (0,63%), što je usporedivo sa situacijom u Hrvatskoj i Bugarskoj. Problem u Slovačkoj predstavlja i netransparentnost te nesustavno praćenje i evaluacija implementacije mjera aktivnih politika zapošljavanja, zbog čega njihov utjecaj na stopu aktivnosti i

zaposlenosti nije vidljiv (Europska komisija, 2016c., str. 23). Glavne mjere poduzete su u sustavu strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, subvencioniranju prvog zaposlenja te e-savjetovanju, a obuhvatile su 132.000 mladih, s većim naglaskom na zapošljavanje nego na osposobljavanje.

Iako je zavod za zapošljavanje reorganiziran, individualiziran pristup ipak nije postignut. Osim toga, 2014. godine individualni su profesionalni planovi postali neobavezni, pa korisnici nakon registracije i inicijalnog intervjua ne dobivaju daljnju potporu (Europska komisija, 2016c., str. 22).

Tercijarno je obrazovanje na niskoj razini i stagnira, čemu je uzrok uzak izbor studijskih smjerova. Naime, broj studenata upisanih na studije potrebne tržištu vrlo je malen, što, kao i u Hrvatskoj, zabrinjava zbog pomanjkanja osoba koje su diplomirale matematiku, prirodne znanosti i tehnologiju. To je osobito problematično uzme li se u obzir velik udio industrijske

Slovenija

U usporedbi s ostalim analiziranim zemljama, pokazatelji položaja mladih na tržištu rada najbolji su u Sloveniji. Ondje je nezaposlenost

proizvodnje u slovačkom BDP-u (Europska komisija, 2016c., str. 27).

Stope ranog napuštanja školovanja rastu, a budući da Slovačka ima najnižu stopu zaposlenosti osoba bez srednje stručne spreme (31,6%) u EU-u, posljedice su takvoga trenda vrlo nepovoljne (Europska komisija, 2016c., str. 26).

Vidljiv je napredak u pogledu pristupa osposobljavanju putem programa RE-PAS koji tražiteljima posla nudi izbor osposobljavanja ili rekvalifikacije (Europska komisija, 2016c., str. 23). Kako bi se odgovorilo na nedostatak vještina mladih za zadovoljavanje potreba tržišta rada, 2015. godine uveden je dualni sustav strukovnog obrazovanja i osposobljavanja koji uključuje istovremeni rad kod poslodavca i pohađanje nastave. Budući da je interes za takvo osposobljavanje nedostatan, pokrenuta je kampanja o njegovima pogodnostima koja će se provoditi u 2016. godini (Europska komisija, 2016c., str. 27).

mladih ispod prosjeka EU-a i iznosi 15,7%, a udio je NEET populacije 9,4%. Ipak, dugotrajna nezaposlenost mladih, koja iznosi

44,5%, znatno je iznad prosjeka EU-a te predstavlja glavni razlog uključivanja Slovenije u ovu analizu (Tablica 1.).

Slovenija na godišnjoj razini izdvaja 0,28% BDP-a (Tablica 1.) za mjere aktivne politike zapošljavanja, dok njezina ukupna izdvajanja za politike zapošljavanja iznose 1,15% BDP-a, čime je razlika između navedenih izdvajanja najviša u usporedbi s ostalim zemljama ove analize. Ako se osvrnemo na dobnu strukturu korisnika mjere aktivne politike zapošljavanja, njih 42,4% čine mlađi od 29 godina (Europska komisija, 2016d: 52). U 2015. godini korisnici mjera Garancije za mlade primili su, u odnosu na nekorisnike, 40% više obavijesti o slobodnim radnim mjestima, pozvani su na deset puta više sastanaka s poslodavcima te ih je 70% više uključeno u osposobljavanje (Europska komisija, 2016d., str. 50). Također, izrađuje se novi implementacijski plan Garancije (2016.–2020.) kojem su u fokusu segmentacija tržišta rada, dugotrajna nezaposlenost i sustav osposobljavanja (Europska komisija, 2016d., str. 50).

Kao i hrvatski, slovenski su poslodavci od 2013. godine na dvije godine oslobođeni davanja pri zapošljavanju mladih na neodređeno vrijeme. Unatoč tome zapošljavanje mladih na određeno

vrijeme poraslo je od 2012. do 2015. godine gotovo 10% (Europska komisija, 2016d., str. 51).

Nadalje, smanjuje se zapošljivost mladih s tercijskim obrazovanjem, a istovremeno je broj mladih koji upisuju tercijsni stupanj obrazovanja četvrti najviši u EU-u (75,6%). S druge strane, broj onih koji ne uspiju diplomirati (31,1%) najviši je u EU-u, što se planira riješiti revizijom Zakona o visokom obrazovanju te uvođenjem novog sustava financiranja i povećanjem odgovornosti institucija visokog obrazovanja u pogledu kvalitete. Ipak, razdoblje te adaptacije još nije potvrđeno (Europska komisija, 2016d., str. 55-56).

Premda većina slobodnih radnih mjesta trenutno zahtjeva niži stupanj formalnog obrazovanja te više općih kompetencija, potražnja za visokokvalificiranim radnicima raste (Europska komisija, 2016d., str. 56).

Slovenija je 2015. pokrenula Nacionalni strateški projekt znanja i vještina kako bi ustanovila vještine potrebne na tržištu rada, no sporazuma o novoj legislativi i mjerama u pitanju strukovnog obrazovanja i osposobljavanja još uvijek nema (Europska komisija, 2016d., str. 56).

Zaključak

Iako je Garancija za mlade relativno nov instrument provedbe strukturnih reformi u EU-u, njezini su rezultati već vidljivi. Indikatori nezaposlenosti mladih u razvijenijim zemljama pokazuju tendenciju vraćanja u pretkrizno stanje, a pojedine zemlje bilježe i napredak u odnosu na prilike prije krize. To međutim ne vrijedi za zemlje analizirane u ovom osvrtu te za nove i manje razvijene zemlje EU-a općenito. Njihovi su pokazatelji nezaposlenosti mladih i dalje izrazito visoki te viši od onih prije udara krize. To ne iznenađuje jer se iz prikaza stopa nezaposlenosti tijekom godina (Tablica 1.) vidi da je nezaposlenost mladih konstantno viša od prosječne te da je osjetljivija na ekonomske promjene, koje su u manje razvijenim zemljama izraženije. Također, implementacija Garancije za mlade u državama članicama traje od 2014. godine, pa se velike promjene i pomaci u tako kratkom roku nisu ni mogli očekivati.

Mjere aktivne politike zapošljavanja u analiziranim zemljama popravile su položaj pojedinih skupina mladih, ali generalnim se zaključkom mogu obuhvatiti njihovi istovjetni propusti. Prije svega, postojećim mjerama ne pruža se rješenje problema dugotrajne

nezaposlenosti mladih, što je osobito problematično s obzirom na to da je riječ o zemljama s najnepovoljnijim stanjem navedenog indikatora u EU-u.

Također, u svim je analiziranim zemljama vidljiv veći fokus mjera na mlade s višim stupnjem obrazovanja te na poticanje zapošljavanja a ne osposobljavanja, na što se nadovezuje i problem neusklađenosti obrazovnog sustava i tržišta rada. Broj onih koji upisuju tercijarno obrazovanje raste, a njihova zapošljivost opada, kako zbog visoke produkcije diploma za koje nema mjesta na tržištu u Hrvatskoj i Slovačkoj, tako i zbog veće potrebe za nižim ili općenitijim kvalifikacijama u Bugarskoj i Sloveniji. Uz iznimku Bugarske, usklađivanje sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja s tržištem u analiziranim zemljama također ne daje dobre rezultate. U Slovačkoj je prisutan nedostatak interesa, u Hrvatskoj, unatoč velikom interesu, pohađanje strukovnog obrazovanja i osposobljavanja ne dovodi do zaposlenja, dok se u Sloveniji aktivne politike zapošljavanja vezane uz taj sustav ne provode.

Stope ranog napuštanja sekundarnog školovanja u Bugarskoj i Slovačkoj te

tercijarnog u Hrvatskoj i Sloveniji i dalje su velik problem koji postaje još ozbiljniji uzme li se u obzir rastuća NEET populacija do koje,

unatoč reformama i akcijama, zavodi za zapošljavanje ne mogu doprijeti te ona ostaje neaktivna.

Literatura

Europska komisija (2015). Youth Guarantee country by country: Croatia. March 2015. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13632&langId=en> (03.03.2016.)

Europska komisija (2016a). Country report Bulgaria. SWD (2016) 72 final. Brussels, 26.2.2016. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_bulgaria_en.pdf (03.03.2016.)

Europska komisija (2016b). Country report Croatia. SWD (2016) 80 final/2. Brussels, 3.3.2016. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_croatia_en.pdf (03.03.2016.)

Europska komisija (2016c). Country report Slovakia. SWD (2016) 93 final. Brussels, 26.2.2016. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_slovakia_en.pdf (03.03.2016.)

Europska komisija (2016d). Country report Slovenia. SWD (2016) 92 final. Brussels, 26.2.2016. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_slovenia_en.pdf (03.03.2016.)

Eurostat (2016a). Labour market policy expenditure as % of GDP. Dostupno na: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (03.03.2016.)

Eurostat (2016b). Long-term unemployment (12 months or more) as a percentage of the total unemployment, by sex and age (%). From 15 to 24 years. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?wai=true&dataset=lfsg_upgal (02.03.2016.)

Eurostat (2016c). Young people neither in employment nor in education and training by sex and age (NEET rates). From 15 to 24 years. Dostupno na: http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/EDAT_LFSE_20 (02.03.2016.)

Eurostat (2016d). Unemployment rate. Less than 25 years. Dostupno na:
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?wai=true&dataset=une_rt_a (02.03.2016.)

Escudero, V., López Mourelo, E. (2015). The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges. International Labour Office. Research Department Working Paper No. 4.

Zakon o poticanju zapošljavanja NN 57/12, 120/12