



Stručno osposobljavanje **bez** zasnivanja **radnog** odnosa ¹

Drugi kvartalni tematski osvrt o položaju mladih na tržištu rada

Ovaj osvrt je nastao u sklopu programa „**Pronađena generacija: podrška kvalitetnom zapošljavanju mladih u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti**“ financiranog od strane

Ministarstva socijalne politike i mladih.

¹ Ovaj kvartalni izvještaj se oslanja na rad Nikole Bukovića „*Stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa: neki aspekti provedbe i mogućnosti poboljšanja*“.

Tema [prvog kvartalnog izvještaja](#) bila je upoznavanje s **NEET² mladima**, odnosno onima koji nisu u sustavu obrazovanja i osposobljavanja te koji nisu zaposleni. U njemu smo pokazali koje su najugroženije skupine mladih na hrvatskom tržištu rada te smo usporedili Hrvatsku s drugim europskim državama.

U ovom izvještaju bavit ćemo se najznačajnijom mjerom aktivne politike zapošljavanja, a to je **Stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa**, skraćeno: **SOR**.

Kako je došlo do toga da je SOR ovakav kakav je danas?

SOR je mjera koja se postupno s vremenom razvijala. Kratko pojašnjenje i aktualni **prikaz zakonodavno-institucionalnog razvoja SOR-a u razdoblju 2010.-2014.** napravila je Levačić (2015: 85), prikazano u okviru ispod.

Okvir 1: Razvoj stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa

"Mjera stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa uvedena je krajem 2010. godine. Korištenje ove mjere tada je bilo ograničeno na osobe koje su sukladno članku 41. Zakona o radu bile dužne polagati stručni/državni ili majstorski ispit, u dobi do 25 (ukoliko su završile srednjoškolsko obrazovanje) i do 29 godina života (ukoliko su završile visokoškolsko obrazovanje) te koje imaju manje od 6 mjeseci radnog staža. Dok je ovaj institut bio reguliran Zakonom o radu, isključivo poslodavcima u javnom i državnom sektoru bilo je dopušteno zaključiti ugovor o stručnom osposobljavanju za rad s nezaposlenom mladom osobom, uz obvezu dodjele mentora i plaćanja doprinosa za mirovinsko osiguranje, bez obvezne plaće za stažista, ali uključujući sve ostale nematerijalne koristi koje proizlaze iz redovitog ugovora o radu ili kolektivnog ugovora. Osposobljavanje je moglo trajati najviše 12 mjeseci.

U svibnju 2012. godine usvajanjem Zakona o poticanju zapošljavanja, ciljana je skupina proširena na osobe koje nisu u obvezi polagati stručni ispit, a prijavljene su u evidenciju nezaposlenih najmanje 90 dana te imaju manje od godinu dana radnog staža. Izmjenama zakona u studenom 2012. godine, uvjet dužine prijave na evidenciju smanjen je na minimalno 30 dana, a uvjet količine radnog staža u zvanju za koje su se osobe obrazovale produžen je na godinu dana.

Iste je godine omogućeno dulje trajanje stručnog osposobljavanja za rad: u svibnju 2012. omogućeno je stručno osposobljavanje u trajanju do 24 mjeseca, a u studenom do 36 mjeseci. Zakonom o poticanju zapošljavanja uklonjena je i dobna granica za primjenu mjere. Mjesečna novčana naknada za korisnike do siječnja 2015. godine iznosila je 1.600 kn, nakon čega je povišena na 2.400 kn. Od srpnja 2013. godine financira se i trošak prijevoza korisnika u maksimalnom iznosu do 1.000 kn. Tijekom stručnog osposobljavanja korisnicima se uplaćuju doprinosi za zdravstveno i mirovinsko osiguranje.

Ograničenje za poslodavce iz privatnog sektora, prema kojem ne mogu nastaviti s korištenjem mjere u sljedećoj godini ako ne osiguraju zapošljavanje najmanje 50% osoba koje su osposobljavali za rad po završetku mjere, ukinuto je 2014. godine. Ograničenja ove vrste nisu postojala za poslodavce iz javnog i državnog sektora.

Mjera Stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa financira se iz državnog proračuna RH te se od početka 2014. godine sufinancira sredstvima iz Europskog socijalnog fonda." (Levačić, 2015)

² Not in Education, Employment or Training

Ovaj je pregled moguće nadopuniti i kratkim osvrtom na institucionalni okvir odlučivanja o SOR-u. Kao i ostatak **aktivne politike zapošljavanja**, ova mjera spada u djelokrug **Ministarstva rada i mirovinskog sustava** (nadalje: MRMS). SOR je u odnosu na ostale mjere aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj karakterističan po tome da je dijelom definiran zakonskim odredbama, preciznije **Zakonom o radu** (NN 93/14; nadalje: ZOR) te **Zakonom o poticanju zapošljavanja** (NN 57/12, NN 120/12; nadalje: ZOPZ). Ta specifičnost je važna u prvom redu zato što sadržaji zakona ograničavaju prostor odlučivanja na drugim razinama. Te druge razine su Vlada koja usvaja opsežan strateški dokument pod nazivom „**Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj**“ (više na: Vlada, 2014)³, ali i **Upravno vijeće Hrvatskog zavoda za zapošljavanje** (nadalje: HZZ) koje donosi važne operativne odluke vezane uz provedbu mjera. Te se odluke uglavnom odnose na dokument pod nazivom „**Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje**“⁴; koji se donosi na godišnjoj bazi. Ilustracije radi, o važnim pitanjima poput povećanja naknade s 1.600 na 2.400 kuna, kao i uklanjanju ograničenja za poslodavce u privatnom sektoru spomenutom u okviru 1. odlučuje Upravno vijeće kroz donošenje ili izmjene Uvjeta, što ukazuje da se i na toj razini može bitno utjecati na sadržaj mjera.

Ukratko, **SOR je postupno uveden 2010., a od 2012. svjedočimo promjenama zakonodavnog i institucionalnog okvira** koje vode otvaranju SOR-a širokoj bazi novih korisnika. U nastavku razmatramo kako su se te promjene odrazile na provedbu ove mjere.

Kvantitativni okvir provedbe SOR-a

Najopipljivija posljedica zakonodavno-institucionalnih promjena opisanih u prethodnom dijelu jest **veliko povećanje broja korisnika SOR-a u relativno kratkom vremenskom razdoblju**. Zbog toga tablica 1. donosi pregled novouključenih korisnika mjera aktivne politike zapošljavanja u razdoblju 2011.-2015.

Tablica 1. Novouključeni korisnici mjera aktivne politike zapošljavanja, 2011.– 15.

| Vrsta mjere | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Obrazovanje nezaposlenih | 15.779 | 2.413 | 1.768 | 1.822 | 1.552 |
| Potpore za usavršavanje | 632 | 121 | 287 | 66 | 517 |
| Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa | 4.762 | 5.456 | 14.446 | 14.263 | 18.597 |
| Potpore za zapošljavanje | 2.719 | 3.756 | 6.290 | 4.956 | 6.603 |
| Javni radovi | 11.271 | 15.953 | 13.820 | 3.956 | 9.961 |
| Potpore za samozapošljavanje | 772 | 938 | 4.906 | 2.277 | 2.776 |
| Potpore za zadržavanje u zaposlenosti | 533 | 170 | 1.310 | 999 | 1.589 |
| Ukupno | 36.468 | 28.807 | 42.827 | 28.339 | 41.595 |

³ Važeće se Smjernice provode za razdoblje 2015.-17. te su dostupne na: www.mrms.hr/wp-content/uploads/2015/02/smjernica-apz.pdf. Zadnji put dohvaćeno: 10.6.2016.

⁴ Ovaj HZZ-ov dokument nije javno dostupan. Može se pretpostaviti da je dobar dio njegovih elemenata ugrađen u opise mjera, objavljene na stranici HZZ-a: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=11697>. Zadnji put dohvaćeno: 3.7.2016.

Izvor: HZZ (2015: 10), HZZ (2016: 32)

Na temelju podataka iz Tablice 1. moguće je donijeti **два zaključka**.

Prvo, **SOR u veoma kratkom vremenu postaje ključnom mjerom aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj**. Naime, dok je 2011. na SOR otpadalo oko 13% novouključenih korisnika, u 2014. taj se udio popeo na 50%, da bi se 2015. zadržao na vrlo visokih 45%.

Drugo, **2014. primjetno je oštro smanjenje broja novouključenih korisnika mjera aktivne politike zapošljavanja u odnosu na 2013. (preko 33%)**. To se smanjenje gotovo uopće ne odražava na broj novouključenih korisnika SOR-a koji ostaje približno jednak onom prethodne godine. U rekordnoj 2015. ponovno je prisutna značajna ekspanzija SOR-a: preko 30% novouključenih korisnika više u odnosu na 2014. Takav je ishod moguće dovesti u vezu s promjenama u uvjetima korištenja mjere, opisanim u okviru 1.

Drugim riječima, ovi pokazatelji kao i cjelokupna slika u vezi ove mjere govori u prilog strateško-političkog značaja koji je MRMS, a onda posredno i cijela vladajuća većina, pridavala ovoj intervenciji. Njega treba sagledavati ne samo u kontekstu novouključenih korisnika, već i ukupnog broja korisnika čije sudjelovanje tijekom godine HZZ treba administrirati. Ovakva ekspanzija SOR-a dovela je do toga da je **na tu mjeru u 2015. otpadalo preko 50% svih korisnika mjera aktivne politike zapošljavanja**⁵.

Prikaz razvoja i širenja SOR-a od 2011. do 2015. govori u prilog zaključku kako je u mjera u kratkom roku postala okosnicom aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj.

Ciljevi i njihovo ostvarivanje

Glavni je cilj SOR-a mladima bez dostatnog radnog iskustva u zvanju za koje su se obrazovali omogućiti usvajanje relevantnih znanja koja im mogu pomoći u pronalaženju stabilnog posla (okvir 1.). To znači da glavni cilj mjere, unatoč činjenici da su normativne promjene tijekom 2012. dovele do značajne ekspanzije broja korisnika, ostao isti u odnosu na prethodno razdoblje.

Određeno analitičko utemeljenje širenja obuhvata mjere može se naći **u nalazima HZZ-ove Godišnje ankete poslodavaca** (HZZ, 2015a: 45) prema kojoj značajan dio poslodavaca (u 2015. nešto više od 35%) očekuje barem godinu dana radnog iskustva u referentnom zanimanju od kandidata koje razmatraju za zapošljavanje. Istovremeno, nisu zabilježene bitne promjene vezane uz praćenje i vrednovanje ostvarivanja ciljeva definiranih planovima osposobljavanja koje je poslodavac obavezan izraditi prije primanja svakog korisnika. Neke od mogućnosti koje se mogu koristiti u takvim situacijama su, primjerice, provjere znanja i/ili razgovori s vanjskom komisijom po završetku korištenja mjere. Također, ništa nije napravljeno niti na planu strukturiranja i standardiziranja planova osposobljavanja, već je njihov sadržaj gotovo u potpunosti prepušten potpunoj diskreciji poslodavaca. **Širenjem korisničke baze, SOR je obuhvatio značajan broj zvanja koja nemaju prethodnu tradiciju izvedbe pripravnništva u procesu formalnog obrazovanja/osposobljavanja niti jasnu vezu sa svijetom rada, materijaliziranu u vidu pripadajućeg zanimanja** (primjerice politolozi, sociolozi i filozofi). Stoga je utemeljeno pretpostaviti da je provedba SOR-a za korisnike iz te skupine bila relativno izazovna uzimajući u obzir manjak infrastrukture usmjerene praćenju i vrednovanju.

⁵ Broj svih korisnika mjera u 2015. (novouključenih, ali i onih koji su se uključili prethodnih godina) iznosi 64.773, od čega na SOR otpada 32.494 (HZZ, 2016: 32).

Imajući u vidu ova ograničenja, osnovno je pitanje: *može li se ipak donijeti neka utemeljena procjena u kojoj mjeri SOR doprinosi svom osnovnom cilju - osposobljavanju mladih za rad „u struci“?* Prema rezultatima **vanjske evaluacije** koju je provela agencija Ipsos (2016: 32), **85%** anketiranih korisnika ocjenjuje da su imali **odgovarajuću podršku mentora**. Od onih koji potvrđuju da su imali mentora, oko 75% je zadovoljno njegovim/njezinim radom. Preko 80% ih navodi da su obavljali značajne poslove u struci tijekom SOR-a, dok je velika većina onih koji su bili u mogućnosti polagati državni/stručni ispit to i učinila nakon izlaska iz mjere – njih oko 90%. U rezultatima istraživanja koje je provela Levačić (2015: 65-67), korisnici SOR-a svoje su iskustvo sudjelovanja ocijenili srednjom ocjenom 3,58 (na skali od 1-5). Kvalitativni podaci prikazani u istraživačkom izvještaju općenito ukazuju kako sudionici kao najveću korist ove mjere prepoznaju mogućnost stjecanja znanja i vještina koje ne uče u sklopu formalnog obrazovanja. Ovi su nalazi konzistentni i s onima koje je u pogledu percepcije korisnosti mjere dobila Matic (2014) provevši kvalitativno istraživanje među korisnicima koji su se osposobljavali za rad u reguliranim zanimanjima.

Međutim, čini se ipak kako **značajan dio korisnika nije zadovoljan iskustvom korištenja mjere**. Prema rezultatima vanjske evaluacije (Ipsos, 2016: 37), **mjera nije ispunila temeljenu svrhu kod otprilike 1/6 korisnika**. Negativna iskustva najučestalija su među korisnicima koji su SOR koristili u tijelima državne uprave, lokalne/područne samouprave i neprofitnim organizacijama. Istraživanje koje je provela Levačić (2015: 65) daje nešto drugačije rezultate: tijela državne i lokalne samouprave su kategorija najbolje ocijenjenih poslodavaca (srednja ocjena 3,68), ali se neprofitne organizacije pojavljuju kao pružatelji SOR-a u kojima se sudionici najčešće susreću s problemima (srednja ocjena 3,19). Osim toga vrijedno je napomenuti kako najnižu srednju ocjenu mjeri dodjeljuju korisnici s visokim (i višim) stupnjem obrazovanja (3,40; najviša ocjena kod korisnika s trogodišnjim strukovnim kvalifikacijama 3,93), dok tvrdnja *Od ove mjere najviše profitiraju poslodavci* bilježi najvišu srednju ocjenu u ovom dijelu istraživanja od čak 4,4 (Levačić, 2015: 72).

Ovakav rezultat ukazuje na činjenicu da, iako nisu nužno nezadovoljni mjerom, korisnici raspodjelu koristi ne smatraju osobito poštenom. Ovi su nalazi ujedno i konzistentni s rezultatima vanjske evaluacije koji pokazuju da su **poslodavci uglavnom u potpunosti zadovoljni ovom mjerom** (Ipsos, 2016: 35) te se može reći kako, s obzirom na uvjete i razinu kontrole u provedbi, ovaj nalaz ne iznenađuje.

Prilikom analize ovih rezultata evidentan je **važan metodološki problem**. Naime, trenutna evaluacija osnovnog cilja ove mjere – **usvajanje relevantnih stručnih znanja – ograničena je na subjektivnu procjenu korisnika**. Točnije, vanjskom evaluacijom su analizirani učinci koje mjera ima na zapošljavanje korisnika, ali slična rigorozna analiza kojom bi bilo moguće nepristrano utvrditi „što se na SOR-u doista uči“ dosad nije provedena. Tu se ne smije smetnuti s uma upozorenje ranije spomenute sveobuhvatne studije pripravnštava (European Commission, 2012: 4) kako zakonski i regulativni okvir nije ključan čimbenik u osiguravanju kvalitete pripravnštava, već je ključ u ispravnoj provedbi i mehanizmima praćenja cijelog procesa.

Ako promatramo situaciju u Hrvatskoj, može se zaključiti kako i regulativa dosta toga ostavlja nedorečenim (naročito u pogledu sadržaja i vrednovanja osposobljavanja), dok su **kapaciteti HZZ-a za individualizirano terensko praćenje potencijalno nedostatni**⁶. Korisno je podsjetiti kako je upravo

⁶ U vanjskoj evaluaciji je tako kao jedan od problema prepoznata činjenica da djelatnici u odjelima posredovanja i mjera aktivne politike istovremeno obavljaju i druge poslove, među ostalim i direktno komuniciraju sa strankama, što daje naslutiti da u dijelu radnog vremena obavljaju i posao savjetnika. Slijedom tog nalaza autori su preporučili da se udio radnog vremena koji se koristi za direktan rad s korisnicima za tu skupinu djelatnika strogo ograniči ili, ako je moguće, posve ukloni iz njihova opisa poslova (Ipsos, 2016: 63).

ostvarivanje obrazovnih ciljeva ono što pripravnštva razlikuje od drugih mjera koje uključuju smještanje korisnika kod poslodavca, poput sufinanciranja zapošljavanja. Kao što ćemo vidjeti u narednim dijelovima, čini se da pojedine mjere postižu osjetno povoljnije učinke na zapošljavanje korisnika, uz bitno manji utrošak financijskih resursa.

Dakle, postoje naznake kako je **SOR relativno uspješan u ostvarivanju svog osnovnog cilja:** osposobljavanju mladih za rad u zvanju u kojem su se obrazovali. Međutim, **izostanak adekvatnih mehanizama praćenja nam onemogućuje da te naznake pretvorimo u empirijski utemeljene zaključke.**

Ciljanost i dostupnost: trajanje nezaposlenosti, razina obrazovanja i socijalni rizici

Pregled razvoja SOR-a ukazuje na **stalno širenje ciljanih skupina** i samim time baze potencijalnih korisnika. Tim više je važno analizirati mogući raskorak između *potencijalne* i *stvarne* korisničke baze. Na taj način smo bliže odgovoru na pitanja **tko doista koristi mjeru i kako se to reflektira na ostvarivanje njezinih ciljeva.**

Izdvojiti ćemo nekoliko analitički najzanimljivijih elemenata. Prvi je **stopa uključivanja nezaposlenih u SOR prema trajanju nezaposlenosti** u 2013. i 2014. Tu se radi o postotno izraženom omjeru broja novouključenih korisnika SOR-a tijekom referentnih godina (HZZ, 2015: 12) te prosječnog broja nezaposlenih u dobi 15-34⁷. Promatramo 2013. i 2014. godinu zato što su tad strukturni učinci normativnih promjena iz 2012. postali u potpunosti vidljivi. Dobna skupina 15-34 odabrana je jer njoj pripada velika većina novouključenih korisnika SOR-a: preko 96% u 2013. i preko 95% u 2014. Podaci su sažeti u tablici broj 3.

Tablica 2. Stopa uključivanja nezaposlenih (15-34) u SOR tijekom 2013. i 2014. prema trajanju nezaposlenosti

| Trajanje nezaposlenosti | Stopa uključivanja | |
|-------------------------|--------------------|-------|
| | 2013. | 2014. |
| Do 6 mjeseci | 9.4% | 8.2% |
| Između 6 i 12 mjeseci | 14.7% | 15.9% |
| Preko 12 mjeseci | 6.1% | 9.6% |

Izvor: HZZ (autorov izračun)

Iz tablice je vidljivo kako **SOR u prosjeku najčešće koriste osobe koje su nezaposlene između 6 i 12 mjeseci**, što je pomalo iznenađujuće s obzirom na napore koji su uloženi da se mjera učini dostupnom

⁷ Ovi podaci su generirani putem HZZ-ovog statističkog servisa, dostupnog na sljedećoj poveznici: <http://statistika.hzz.hr/>. Zadnji put pristupljeno: 20.6.2016.

u što ranijoj fazi ulaska u nezaposlenost. Nije isključeno kako je to jednim dijelom povezano i s ranije spomenutim kapacitetima HZZ-a: unatoč nedostatku sistematiziranih podataka, sporadični iskazi ukazuju kako dobar dio korisnika rješavanje zahtjeva za korištenje SOR-a čeka i više mjeseci. To se posebice odnosi na zahtjeve koji se zaprimaju krajem fiskalne godine, kad na dinamiku njihovog rješavanja dodatno utječe odobravanje pripadajuće proračunske alokacije. Pritom valja imati na umu i pojedine specifične situacije koje direktno mogu utjecati na ovaj podatak. Primjerice, u proljeće 2014. provedba mjera je suspendirana na nekoliko mjeseci zbog manjka proračunskih sredstava, što je isto tako moglo produljiti period čekanja za dobar dio korisnika. Pitanje vrijedno dodatne analize tiče se učinaka ovakve dinamike na ponašanje tražitelja posla. Ono je posebno značajno uzimajući u obzir da postojeća istraživanja ukazuju kako mladi nezaposleni najveće izgleda za pronalaskom posla imaju u prvih 6 mjeseci od ulaska u nezaposlenost (Matković, 2011: 263). **Radi li se o tome da u provedbenoj praksi SOR-a većina mladih ulazi u mjeru upravo u periodu pojačanog rizika od dugotrajne nezaposlenosti ili uglavnom „čekajući SOR“ ne traže posao maksimalnim intenzitetom onda kad ga imaju najviše izgleda dobiti?** Odgovor na ovo pitanje ima veliku važnost u kontekstu mogućeg redizajna ove intervencije.

Zanimljivo je primijetiti kako je mjera u 2014. osjetno proširila obuhvat među dugotrajno nezaposlenim korisnicima (registriranima na evidenciji HZZ-a preko 12 mjeseci). Bilo bi korisno utvrditi je li ovaj trend širenja mjere prema dugotrajno nezaposlenim zadržan i u 2015., posebno u svjetlu oštrog povećanja broja novouključenih korisnika SOR-a. Načelno se može konstatirati kako ovaj podatak donekle ohrabruje te odudara od pesimistične hipoteze kako će dugotrajno nezaposlene osobe biti isključene iz korištenja ove mjere, koja postavlja gotovo simbolične prepreke u vidu trajanja nezaposlenosti (30 dana) pred potencijalne korisnike. Također treba napomenuti kako je u populaciji 15-29 godina, iz koje dolazi najveći broj korisnika SOR-a⁸, manji broj dugotrajno nezaposlenih nego u prosječnoj populaciji.

Sljedeći podatak koji razmatramo jest **stopa uključivanja nezaposlenih u SOR prema razini obrazovanja** u 2013. i 2014. Ovaj podatak je izračunat po istom principu i korištenjem istih izvora kao stopa uključivanja nezaposlenih u SOR prema trajanju nezaposlenosti. Podaci su sažeti u tablici 4.

Tablica 3. Stopa uključivanja nezaposlenih (15-34) u SOR tijekom 2013. i 2014. prema razini obrazovanja

| Razina obrazovanja | Stopa uključivanja | |
|---|--------------------|-------|
| | 2013. | 2014. |
| Srednjoškolsko obrazovanje (trogodišnje, četverogodišnje strukovno i gimnazijsko) | 3.4% | 4.3% |
| Prvi stupanj fakulteta, stručni studij i viša škola | 34.4% | 37% |
| Fakultet, akademija, magisterij, doktorat | 48.6% | 40.9% |

Izvor: HZZ (autorov izračun)

⁸ U 2013. je na ovu dobnu skupinu otpadalo 86.7% novouključenih korisnika, a u 2014. ukupno 86.8% (HZZ, 2015: 12).

Komentar gotovo da nije niti potreban: **osobe sa završenim visokim obrazovanjem u prosjeku puno češće koriste SOR nego osobe koje sa srednjoškolskom kvalifikacijom.** U kontekstu gore iznesenih podataka ne čudi nalaz Dore Levačić (2015: 77) koja je analizirajući cjelokupnu socio-ekonomsku strukturu korisnika SOR-a zaključila kako je uvelike slična onoj studentske populacije.

Osim kao prediktor korištenja SOR-a, razina obrazovanja nas zanima i u kontekstu ciljanosti mjere. Naime, podaci konzistentno pokazuju (HZZ, 2014; 2015b: 5) kako osobe s visokim obrazovanjem (naročito one s VSS-om) češće nego osobe s nižim razinama obrazovanja nalaze posao u prvih 6 mjeseci. U tom smislu njihova nadzastupljenost u strukturi korisnika SOR-a povlači pitanje adekvatnosti ciljanja cjelokupne intervencije, posebno uzme li se u obzir kako je mjera zatvorena velikom broju potencijalnih korisnika s kvalifikacijama četverogodišnjih strukovnih programa koje se u Hrvatskoj tradicionalno detektira kao manjkave u pogledu povezanosti s tržištem rada te udjelom značajne i kvalitetno strukturirane izvanškolske prakse (Matković, 2011: 130; Crnković-Pozaić, 2009: 14-15). Dodatno, HZZ-ovi podaci ukazuju kako su mladi s diplomom sveučilišnog studija jedina skupina koja se zapošljava gotovo jednako brzo kao i osobe srednje dobi, dio radne snage koji u prosjeku najbrže nalazi posao (HZZ, 2015c: 6). Navedeni podaci svakako idu u prilog razmatranju opcija koje uključuju smanjivanje obuhvata korisnika SOR-a s visokoobrazovnim kvalifikacijama i/ili selektivnije ciljanje unutar te skupine.

Posljednje pitanje koje nas zanima u sklopu ovog dijela je: **u kojoj mjeri visina naknade korisnicima SOR-a predstavlja (nepremostivu) barijeru za korištenje mjere?** Istraživanje Dore Levačić pokazuje kako samo 15% ispitanika navodi kako se za vrijeme SOR-a nisu susreli s financijskim poteškoćama, dok se njih 72% uglavnom ili u potpunosti slaže s tvrdnjom kako je preduvjet korištenja ove mjere financijska potpora obitelji ili partnera (2015: 44)⁹. Ovi podaci su uvelike u skladu s trendovima socijalne (ne)osjetljivosti pripravnštava diljem Europe (YFJ, 2011: 6).

Temeljem iznesenih argumenata moguće je utvrditi da **u provedbenoj praksi postoje relevantne obrazovne i socijalne odrednice korištenja SOR-a, neovisno o normativnoj otvorenosti mjere širokom krugu potencijalnih korisnika.** U kojoj mjeri SOR pomaže onima koji ga uspiju dobiti da pronađu posao? To je tema narednog dijela.

Učinci na zapošljavanje i „mrtvi teret“

Najprikladnija metoda za analizu učinaka pojedine intervencije na zapošljavanje jest **uparivanje po sklonosti** (na engleskom jeziku: *propensity score matching*). Radi se o jednom tipu kvazi-eksperimentalne metode čija je osnovna ideja usporediti rezultate korisnika određene intervencije s njihovim „parnjacima“ koji se odabiru prema nizu unaprijed određenih socijalnih i ekonomskih obilježja (detaljnije: Ipsos, 2016a; Rosen i Gayer, 2008: 27-30). Kako bi se rezultati mogli staviti u primjeren kontekst, SOR nije jedina razmatrana mjera. Uspoređuju se ukupno tri mjere, i to: i) SOR, kod kojeg se razdvajaju korisnici čija je osnova za korištenje mjere bio ZOR, odnosno ZOPZ; ii) potpore za mlade bez

⁹ Treba napomenuti kako je ovo istraživanje obuhvaćalo samo ispitanike koji su mjeru koristili prije povećanja naknade s 1.600 na 2.400 kuna, što znači da bi ovi rezultati mogli biti drugačiji da je istraživanje provedeno nešto kasnije. Ipak, korisno je naglasiti kako je prosjek godišnjih prihoda ispitanika (uključujući naknadu od 1.600 kuna i dodatne izvore prihoda) iznosio 2.891 kunu, što ukazuje da čak niti povećana naknada u iznosu od 2.400 kuna ne predstavlja adekvatnu osnovu za samostalan život većina korisnika SOR-a (Levačić, 2015: 42).

prethodnog radnog iskustva¹⁰; iii) potpore za samozapošljavanje¹¹. Ostale mjere usmjerene nezaposlenima, poput javnih radova i potpora za obrazovanje, u ovom radu nisu razmatrane zbog činjenice da su se temeljem rezultata vanjske evaluacije pokazale znatno manje uspješnim u pogledu učinaka na zapošljavanje sudionika. Također, nisu analizirane ni inačice mjera usmjerene specifičnim skupinama što isključuje mlade kao primarnu ciljnu skupinu SOR-a, koji je tema ovog rada¹².

Rezultati se uspoređuju u razdoblju od 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere, što se obično smatra dostatnim da se učinci intervencije stabiliziraju (Ipsos, 2015: 55) i prikazani su u tablici 3.

Tablica 4. Usporedba prosječnog učinka mjera na status zaposlenosti korisnika nakon 12 mjeseci, 2010. - 2013.

| Mjera | Prosječni učinak mjere nakon 12 mjeseci ¹³ |
|--|---|
| Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa prema ZOR-u | 11% |
| Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa prema ZOPZ-u ¹⁴ | 21% |
| Potpora za mlade bez iskustva | 35% |
| Potpora za samozapošljavanje | 43% |

Izvor: Ipsos (2015: 56-60)

Usporedbom tri navedene mjere vidljivo je kako **SOR u obje provedbene inačice ostvaruje najslabiji učinak**. Bitno lošiji učinci SOR-a, kad je provedbena osnova ZOR, ne iznenađuju s obzirom na činjenicu da se radi o **zvanjima i zanimanjima uvelike vezanim uz javni sektor u kojem je tijekom kompletnog promatranog razdoblja na snazi bila zabrana zapošljavanja**. Proširenje ciljne skupine usvajanjem ZOPZ-a u svibnju 2012. omogućava korištenje SOR-a i u privatnom te neprofitnom sektoru, što se očito pozitivno odražava na učinkovitost mjere. Prema HZZ-ovim podacima (HZZ, 2014a: 9, 15), udio novouključenih korisnika koji su SOR obavljali kod poslodavaca u privatnom vlasništvu se u ukupnom broju povećao s oko 11% u 2011. na preko 30% u 2013. To znači da je apsolutni broj novouključenih korisnika koji koriste SOR kod poslodavaca u privatnom vlasništvu u 2013. porastao 10 puta u odnosu na 2011. Istovremeno nije došlo do smanjenja apsolutnog broja korisnika koji su SOR obavljali kod poslodavaca u javnom i privatnom sektoru: dapače, on se 2013. u odnosu na 2011. povećao oko 2,5 puta kod poslodavaca u javnom i 2,8 kod poslodavaca u državnom vlasništvu. U 2013., oko 68% novouključenih korisnika još uvijek je odrađivalo SOR kod poslodavaca u javnom ili državnom vlasništvu (oko 30% u privatnom). **Izgledi uspješnog zapošljavanja bitno se razlikuju s obzirom na to u kojem je sektoru osoba obavljala SOR**. Podaci o korisnicima koji su iz mjere izašli 2012. ukazuju kako je 12 mjeseci kasnije oko 64% njih koji su SOR obavljali kod privatnog poslodavca imalo posao. Taj udio za

¹⁰ Radi se o mjeri otvorenoj poslodavcima, koji posluju profitno, kojima se na godinu dana pokriva 50% troška bruto plaće mlade osobe bez prethodnog radnog iskustva. Više na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=11737>. Zadnji put dohvaćeno: 10.6.2016.

¹¹ Radi se o mjeri u sklopu koje HZZ po odobravanju Poslovnog plana korisniku na period od 12 mjeseci plaća 50% troška rada osobe koja otvara novi posao (do 25.000 kuna). Više na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=11746>. Zadnji put dohvaćeno: 10.6.2016.

¹² To su primjerice poticaji za zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih osoba ili osoba s invaliditetom.

¹³ Predstavlja postotnu razliku udjela zaposlenih unutar populacija koje jesu i nisu koristile predmetnu mjeru.

¹⁴ Ovdje se provedba odnosi na period 2012. – 2013. s obzirom da je Zakon o poticanju zapošljavanja usvojen u svibnju 2012.

one koji su SOR obavljali kod poslodavaca u javnom ili državnom vlasništvu kreće oko 51%. Ovi podaci jasnijim čine zaostajanje SOR-a u pogledu učinaka na zapošljavanje u odnosu na preostale dvije mjere. Ono se još uvijek puno koristi u javnom sektoru gdje su mogućnosti kasnijeg zapošljavanja bitno manje u odnosu na privatni sektor.

Osim razmatranja učinaka na status zaposlenosti pojedinca, u ovakvom tipu evaluacije važno je određenu pozornost posvetiti i **fenomenu „mrtvog tereta“**. Njime se pokušava utvrditi/procijeniti koliko bi se korisnika zaposlilo i bez intervencije (Ipsos, 2016: 34). Čini se kako SOR na ovom planu stoji nešto bolje, s obzirom da je u slučaju i potpora za samozapošljavanje (Ipsos, 2016: 42) i potpora za samozapošljavanje mladih (Ipsos, 2016: 39) vanjska evaluacija utvrdila značajniju prisutnost „mrtvog tereta“ nego li u slučaju SOR-a. Kad govorimo o potporama za zapošljavanje mladih, sličan **problem „ubiranja vrhnja“** (na engleskom jeziku: *creaming*) detektiran je i u okviru vanjske evaluacije za razdoblje 2009. – 2010. u kojoj se također koristila metoda uparivanja po sklonosti (Matković, Babić i Vuga, 2012: 312). Stoga je preporučljivo rezultate iznesene u tablici 3. čitati na način da u slučaju SOR-a predstavljaju najnepovoljniju, dok u slučaju preostalih mjera najpovoljniju procjenu učinaka na zapošljavanje.

Zaključno, uz navedenu ogradu, navedeni rezultati jasno ukazuju kako **SOR zaostaje za drugim mjerama u postizanju kratkoročnih učinaka na zapošljavanje korisnika**. Međutim, otvoreno je pitanje kakva je situacija ako se stvari sagledaju s troškovnog aspekta, točnije kada navedene učinke stavimo u kontekst javnih izdvajanja potrebnih da ih se ostvari.

Financijski aspekti provedbe SOR-a

Metoda uparivanja po sklonosti omogućava još jedan aspekt evaluacije - **analizu prosječnog troška zapošljavanja korisnika pojedinih mjera**. Osnovna ideja je povezati podatke o učincima na zapošljavanje dobivene metodom uparivanja s procjenom prosječnog troška pojedine mjere po korisniku. Na taj je način moguće izračunati koliko je jediničnih troškova u prosjeku potrebno da bi se zaposlila jedna osoba koja koristi pojedinu mjeru.

U ovom pregledu korištena su sljedeća tri podatka: i) prosječni trošak po korisniku u evaluacijskom razdoblju 2010.–2013.; ii) stopa troška, odnosno broj jediničnih troškova potrebnih za zapošljavanje jedne osobe; te iii) jedinični trošak mjere, odnosno prosječan iznos potreban da se zaposli jedna osoba. Kao i u prethodnom dijelu, promatrani su: SOR (po ZOR-u i ZOPZ-u), potpore za zapošljavanje mladih i potpore za samozapošljavanje u periodu od 12 mjeseci nakon izlaska iz intervencije, a rezultati analize prikazani su u tablici 4.

Tablica 5. Financijska učinkovitost mjera, 2010.–13.

| Mjera | Prosječan trošak po korisniku, u kn | Stopa troška | Jedinični trošak mjere po učinku, u kn |
|--|-------------------------------------|--------------|--|
| Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa prema ZOR-u | 27.093 | 6,7 | 180.621 |
| Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa prema ZOPZ-u | 35.423 ¹⁵ | 4,5 | 161.012 |
| Potpورا za mlade bez iskustva | 25.048 | 2,9 | 71.566 |
| Potpورا za samozapošljavanje | 23.967 | 2,4 | 58.457 |

Izvor: Ipsos (2015.: 56-60)

Podaci iz tablice 4. jasno pokazuju kako je, ako se računa odnos uloženi (javni) sredstava i učinka na zapošljavanje, **SOR uvjerljivo najskuplja mjera**. Korisno je podsjetiti na mogućnost da je „mrtvi teret“ u potporama za samozapošljavanje i potporama za mlade bez prethodnog radnog iskustva vjerojatno nešto veći nego u slučaju SOR-a. To se izravno odražava i na ove rezultate na način da potencijalno precjenjuje financijsku učinkovitost ovih dvaju mjera u odnosu na SOR.

Izneseni podaci ipak ukazuju kako **SOR u prosjeku u odnosu na druge usporedive mjere zahtijeva veća javna ulaganja kako bi doveo do zapošljavanja**. Istovremeno treba naglasiti kako niti učinci na zapošljavanje, niti troškovna učinkovitost ne adresiraju važno pitanje razlika u uvjetima korištenja različitih mjera. Točnije, radi se o pitanju društvenog troška koji proizlazi iz izbora da se mlada osoba pošalje na SOR u odnosu da se zaposli putem poticaja za zapošljavanje. Iako cjelovita analiza strukturnih učinaka ekspanzije SOR-a bitno nadilazi mogućnosti ovog rada, u sljedećem dijelu otvaramo nekoliko osnovnih pitanja relevantnih za tu temu.

Strukturni učinci SOR-a

Nekih strukturnih učinaka SOR-a smo se indirektno dotakli u prethodnim dijelovima. Prva je ono što autori vanjske evaluacije nazivaju „**kanibalizacijom**“ **drugih mjera**, naročito poticaja za zapošljavanje mladih (Ipsos, 2016: 8). Može se pretpostaviti da je to **posljedica nedovoljno definirane svrhe SOR-a**, naročito u širokom spektru zvanja i zanimanja obuhvaćenih ekspanzijom mjere nakon svibnja 2012. Očito je da mjeru, iako je zamišljena kao mehanizam učenja na radnom mjestu, brojni poslodavci u praksi koriste i kao poticaj za zapošljavanje. **Pritom prikazani rezultati nedvosmisleno pokazuju kako se radi o relativno skupom poticaju, čiji su učinci na zapošljavanje u odnosu na usporedive mjere u najmanju ruku dvojbeni.**

Treba također voditi računa i o **socijalnom učinku mjere**. Mjere za poticanje zapošljavanja u praksi obično vode do „prave plaće“, slične (a ponekad i u vremenu trajanja poticaja i više) onoj koja se obično plaća radnicima u referentnim zanimanjima. Korisnici SOR-a su obično slabije sreće te se moraju zadovoljiti s iznosom od 2400 kuna, uz troškove prijevoza. U kontekstu širenja mjere svakako bi u

¹⁵ Ovdje se provedba odnosi na razdoblje 2012. – 2013. s obzirom da je Zakon o poticanju zapošljavanja usvojen u svibnju 2012.

perspektivi bilo zanimljivo analizirati mogući utjecaj na razinu plaća mladih osoba koje ulaze na tržište rada, što je tema već detektirana u dosadašnjim radovima (Ipsos, 2016: 35; Levačić, 2015: 72-73).

Rašireno korištenje mjere u javnom sektoru efektivno vodi zaobilaženu zabrane zapošljavanja i stalnom „cirkuliranju kadrova“ (Ipsos, 2016: 7). Na taj način se isto tako zaobilazi i normativni okvir koji uređuje prava osoba koje započinju karijeru u javnom sektoru. Pripravništvo regulirano ZOR-om (članci 55.-57.) sa sobom povlači bitno višu razinu materijalnih prava, a tu treba imati na umu da su neka prava propisana i kolektivnim ugovorima koji se na korisnike SOR-a ne primjenjuju. Ne treba smetnuti s uma niti da u slučaju SOR-a poslodavci, pa tako niti oni iz javnih sektora, na svojim proračunskim pozicijama ne moraju planirati rashode za nove kadrove. Iz njihove perspektive se možda radi o uštedi, no ona ne postoji iz perspektive nacionalnih javnih financija, izuzev ukoliko se mjera financira iz EU sredstva. To znači da **mjera osim smanjivanja razine radničkih i socijalnih prava strukturno može djelovati nepoticažno za provedbu reformi u javnoj i državnoj upravi**. Zašto se baviti vrednovanjem rada i planiranjem zapošljavanja novih kadrova kad na raspolaganju stoji gotovo nepresušan bazen besplatne visokoobrazovane radne snage, uz odsustvo obveze da im se u budućnosti ponudi radno mjesto?

Relevantna literatura ukazuje kako pripravništva najbolje učinke ostvaruju kad se kvalitetno integriraju u proces formalnog obrazovanja (European Commission, 2012: 6). Za takvu formulu je potrebna kritična masa poslodavaca, naročito onih izvan javnog sektora, voljnih uložiti resurse u obrazovanje buduće radne snage. **SOR na tom planu nipošto ne može djelovati poticajno jer poslodavcima uz minimalan trošak omogućava godinu dana „testiranja“ novih radnika u koje prethodno nisu direktno ulagali**. Može se opravdano tvrditi kako je to dobro za pojedinačne poslodavce. Vrlo je upitno u kojoj je mjeri to dobro za konkurentnost cjelokupne ekonomije, na što upozorava i Wolfgang Streeck (1999; 2012) svojim konceptom korisnih ograničenja (na engleskom jeziku: *beneficial constraints*). Polazeći od centralne uloge firme u analizi političkih ekonomija srednjoeuropskih i skandinavskih zemalja ističe kako ih upravo određena korisna ograničenja potiču na učenje te među ostalim, na ulaganje u obrazovanje radne snage, što se na koncu prelijeva i na makroekonomske učinke. Posljedično, moguće je da makro-učinci ovako (de)reguliranog SOR-a mogu biti upravo suprotni planiranima na način da poslodavce učine ovisnim o dugoročno neodrživom javnom subvencioniranju osposobljavanja i zapošljavanja nove radne snage. Izostanak takve mogućnosti, ili drugačiji tip poticaja, može voditi do toga da poslodavci snažnije ulažu u radnu snagu, istovremeno poboljšavajući položaj/konkurentnost radnika, ali i vlastitih firmi (detaljnije: CEDEFOP, 2015: 95-96).

Argumenti izneseni u ovom dijelu ukazuju kako je **bilanca mogućih strukturnih učinaka SOR-a zasad uglavnom negativna**. Neka razmišljanja kako transformirati SOR u mehanizam koji doprinosi (umjesto da odmaže) uravnoteženim i održivim odnosima na tržištu rada razmatraju se u trećem kvartalnom izvještaju o mladima na tržištu rada Mreže mladih hrvatske

Popis literature

Crnković-Pozaić, S., 2009. *Transition from school to work: internships and first entry to the labour market in Croatia, Working document*. European Training Foundation: Torino. Dostupno na: [www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/C12578310056925BC125766600572DC8/\\$file/NOTE7XJLM2.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/C12578310056925BC125766600572DC8/$file/NOTE7XJLM2.pdf)

European Centre for the Development of Vocational Training – CEDEFOP, 2015. *Tackling unemployment while addressing skill mismatch: lessons from policy and practice in European Union countries*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper; No 46. Dostupno na <http://dx.doi.org/10.2801/648140>.

European Commission, 2012. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying the document Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee {COM(2012) 729 final}*

European Commission, 2012a. *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States Final Synthesis Report*. Bruxelles: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Unit C3. Dostupno na: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_3_diger/Study_on_comprehensive_overview_on_traineeship_arrangements_in_Member_States.pdf

European Youth Forum (YFJ), 2011. *Interns Revealed. A survey on internship quality in Europe*. Bruxelles: European Youth Forum. Dostupno na: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/.../wcms_175791.pdf

HZZ, 2014. *Analitički bilten (3)*. Hrvatski zavod za zapošljavanje: Zagreb. Dostupno na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=10053>

Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ), 2014a. *Izveštaj o sudionicima, obuhvatu i ishodima stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa, 2011. – 2013.*, Hrvatski zavod za zapošljavanje: Zagreb

HZZ, 2015. *Analitički bilten (4)*. Hrvatski zavod za zapošljavanje: Zagreb. Dostupno na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=10053>

HZZ, 2015a *Anketa poslodavaca 2015*. Hrvatski zavod za zapošljavanje: Zagreb. Dostupno na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=10054>

HZZ, 2015b. *Godišnjak 2014*. Hrvatski zavod za zapošljavanje: Zagreb. Dostupno na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=10055>

HZZ, 2015c. *Analitički bilten (3)* Hrvatski zavod za zapošljavanje: Zagreb. Dostupno na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=10053>

HZZ, 2016. *Godišnjak 2015.*, Hrvatski zavod za zapošljavanje: Zagreb. Dostupno na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=10055>

HZZ, 2016a. *Popis mjera*. [online] Dostupno na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=11697> [Dohvaćeno 3.7.2016.].

Ipsos, 2016. *Vanjska evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada 2010. - 2013. Sumarno evaluacijsko izvješće*. Hrvatski zavod za zapošljavanje: Zagreb.

Ipsos, 2016a. *Vanjska evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada. Aktivnost 1.4. Analiza i interpretacija prikupljenih podataka. 3. Evaluacijski izvještaj za PSM dionicu*. Hrvatski zavod za zapošljavanje: Zagreb. Dostupno na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=22570>

Levačić, D., 2015. *Kriza i nejednakost na tržištu rada: rezultati istraživanja mjere Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa*. Zagreb: Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju.

Matić, M., 2014. Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa: mjera iz perspektive korisnika. *Socijalna politika i socijalni rad*, 2 (1), 36-62. Preuzeto s: <http://hrcak.srce.hr/122473>

Matković, T., 2011. *Obrasci tranzicije iz obrazovnog sustava u svijet rada u Hrvatskoj* (Doktorska disertacija). Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet/Studij socijalnog rada. Zagreb. Dostupno na: https://bib.irb.hr/datoteka/513185.disertacija_matkovic.pdf

Matković, T., Babić, Z., Vuga, A., 2012. Evaluacija mjera aktivne politike zapošljavanja 2009. i 2010. godine u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku*, 19 (3), 303-336.

Rosen, H.S. i Gayer, T., 2008. *Public Finance*. 8th ed. New York: McGraw-Hill/Irvin.

Streeck, W., 1999. Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism. U: J. Rogers Hollingsworth, ur. 1999. *Contemporary Capitalism. On Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press. Poglavlje 6.

Streeck, W. 2012. Skills and Politics: General and Specific. U: R.M Busemeyer i C. Trampusch C, ur. 2012. *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford: Oxford University Press. 317-352.

Vlada Republike Hrvatske, 2014. *Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015.-2017. godine*. Dostupno na: <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2015/02/smjernica-apz.pdf>

Zakon o poticanju zapošljavanja. Narodne novine, 57/12, 120/12.

Zakon o radu. Narodne novine, 93/14.