

ISTRAŽIVANJE PRAKTIČNIH REŠENJA ZA UNAPREĐENJE ZAPOŠLJAVANJA MLADIH U LESKOVCU LOKALIZACIJOM RELEVANTNIH JAVNIH POLITIKA EU



Evropski Pokret u Srbiji - Leskovac

PROJEKAT: EKVILIBRIJUM - POBOLJŠANJE POLOŽAJA NEZaposlenih mladih ljudi U LESKOVCU



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA



LESKOVAC, JANUAR 2013

Izdavač:

EPUS Leskovac

Vojvode Mišića 2

16000 Leskovac

epusles@gmail.com

www.epusles.org

Dizajn:

Dejan Stojanović

Prelom i filmovanje

Goran Momčilović

prodizajn@gmail.com

Za izdavača:

Srđan Dimitrijević

Štampa:

SLOG Leskovac

Autori:

Suzana Dimitrijević

Tiraž:

Ognjen Dimitrijević

5.000

Dragana Madžarac Savić

Podrška u istraživanju:

ISBN

Dr Ivica Savić

978-86-916359

Mr Bratimir Nešić

Lektura:

Iva Dimitrijević

SADRŽAJ:

I PREDGOVOR.....	str. 5
II ANALIZA POLICY SADRŽAJA – ŠTA UPRAVLJAČKA TELA EU PREDUZIMAJU DA BI REŠILA PROBLEM ZAPOŠLJAVANJA MLADIH.....	str. 9
1. Vrednosti EU i izgledi za zapošljavanje mladih.....	str. 9
2. Značaj problema zapošljavanja mladih u javnim politikama EU	str.12
3. Ciljevi javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mladih	str.18
4. Mere javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mladih	str.22
§ Primeri inovativnih mera u EU	str.30
5. Instrumenti javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mladih	str.32
III ANALIZA POLICY FAKTORA - ŠTA ODREĐUJE JAVNU POLITIKU EU U OBLASTI ZAPOŠLJAVANJA MLADIH ?	str.37
1. Uređenost društva.....	str.37
2. Pristup problemu zapošljavanja	str.38
3. Pristup problemima mladih.....	str.40
4. Pristup upravljanju javnim politikama	str.41
5. Oslanjanje na relevantno mišljenje	str.43
§ Primer oslanjanja na relevantno mišljenje u političkom odlučivanju EU	str.46
6. Učešće i uključivanje javnosti	str.48
IV ANALIZA POLICY UTICAJA – DO KAKVIH SU PROMENA U ŽIVOTIMA MLADIH LJUDI DOVELE POLITIKE EU KOJE SU BILE USMERENE NA REŠAVANJE PROBLEMA NJIHOVOG ZAPOŠLJAVANJA ?	str.50
1. Opšta slika uticaja	str.50
2. Ekonomsko jačanja mladih kao relevantnih tržišnih aktera.....	str.53
3. Iskustvo u primeni principa dobrog upravljanja	str.56
4. Model socio – ekonomske ravnoteže	str.57
5. Promocija lokalne različitosti u funkciji razvoja	str.59
6. Izazovi sa kojima se suočavaju upravljačka tela EU u rešavanju preobлема zapošljavanja mladih.....	str.60
7. Pitanja za razmatranje u procesu lokalizacije javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mladih	str.62
V PREDLOG POLICY REŠENJA – ŠTA BI TREBALO DA UČINE UPRAVLJAČKA TELA LESKOVCA KAKO BI, KORISTEĆI DELOTVORNOST JAVNIH POLITIKA EU, UNAPREDILA ZAPOŠLJAVANJE MLADIH U SVOJOJ SREDINI ?	str.64
1. Lokalni kontekst	str.64
2. Zašto javne politike EU?	str.65
3. Na kojim principima zasnovati ciljeve?.....	str.66
4. Ka kojim ciljevima usmeriti akcije?.....	str.67
5. Koje akcije rešavaju problem?.....	str.71
6. Koji instrumenti čine akcije delotvornim	str.73
ANEX 1: PRIMER UPOREDIVE ZEMLJE – BUGARSKA	str.74
ANEX 2: PRIMER ZEMLJE KOJA ĆE USKORO POSTATI ČLANICA EU – HRVATSKA	str.80
ANEX 3: PRIMER ZEMLJE KOJA POSTAVLJA STANDARDE U OBLASTI ZAPOŠLJAVANJA MLADIH – DANSKA.....	str.82

ANEX 4: NOVA STRATEGIJA ZAPOŠLJAVANJA EU – KONCEPT „FLEKSIGURNOSTI“	str.85
ANEX 5: PREGLED NAJBOLJIH PRAKSI U OBLASTI OMLADINSKOG PREDUZETNIŠTVA.....	str.89
ANEX 6: PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA U SRBIJI	str.91

Stavovi izneti u ovoj publikaciji isključivo su odgovornost autora i ne predstavljaju nužno stavove donatora.

I PREDGOVOR

“Istraživanje praktičnih rešenja za unapređenje zapošljavanja mlađih u Leskovcu lokalizacijom relevantnih javnih politika EU” predstavlja jednu od bazičnih aktivnosti projekta “Ekvilibrijum – poboljšanje položaja nezaposlenih mlađih ljudi u Leskovcu”, koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo Srbija. Ovo istraživanje sprovedeno je u skladu i na osnovu istraživačkog zadatka koji je sačinio stručni tim EPuS - Leskovac

Istraživački tim krenuo je od saznanja da u zemljama Evropske unije postoji visoka svest o sledećem: a) Mladi danas predstavljaju deficitarni resurs; b) U okviru globalnog problema nezaposlenosti, mlađi predstavljaju posebno ranjivu grupu i c) Mlađi zaslužuju posebnu podršku svake države, jer predstavljaju budućnost svake države. Tu visoku svest prati čitav niz strategija, rešenja i modela za rešavanje problema nezaposlenosti mlađih, i to po čitavoj vertikali Evropske unije – počev od same EU, preko država članica i regionala, pa do nivoa lokalne samouprave, gde se sva rešenja i modeli praktično sprovode. Sadržaji političkih odluka EU, u tom smislu, pružaju dragocene odgovore na bitna pitanja sa kojima se suočavaju oni koji su znatno manje uspešni u rešavanju ovog društvenog problema nad problemima.

Autori su posebno imali u vidu da je primena modela upravljačkog delovanja EU bitno uticala da one zemlje i lokalne zajednice Unije koje su uporedive sa Srbijom, odnosno Leskovcem, imaju danas stope nezaposlenosti mlađih koje su dva do tri puta niže u odnosu na ostvarene u Srbiji, odnosno Leskovcu. To je odredilo namenu istraživačkog tima da, analizom politike EU iz ugla javnih politika (policy aspekt) u oblasti zapošljavanja mlađih, otvor prostor za kreiranje održivog modela lokalne javne politike zapošljavanja mlađih u Leskovcu. Posebna pažnja posvećena je primerima dobre prakse, čija delotvornost može da pomogne upravljačkim telima Leskovca da unaprede zapošljavanje mlađih u svojoj sredini.

Analizirajući sadržaj planova za rešavanje problema zapošljavanja mlađih, kako na nivou, tako i u okviru EU, kao i planove država kandidata za pridruživanje, istraživački tim je posebnu pažnju usmerio ka produbljivanju razumevanja značenja ovih političkih odluka sa stanovišta mogućnosti unapređenja upravljačkog delovanja u Leskovcu. Svakako, ovo sa dubokim motivom da se stvore uslovi za poboljšanje izgleda za zaposlenje mlađih ljudi u Leskovcu. Saznanja do kojih se došlo, potvrđuju osnovanost ovakvog pristupa, s obzirom na to da je upoznavanje sa praktičnim političkim rešenjima EU osvetlilo put koji treba slediti, ali i „opasnosti“ koje treba izbegavati. Jedna od takvih „opasnih“ situacija vezana je za iskustva upravljačke prakse EU da mere aktivne politike zapošljavanja na strani ponude tržišta rada ne mogu da daju rezultate, ako nisu praćene i odgovarajućim merama na strani tražnje, tj. porastom broja radnih mesta. U tom smislu, radi se o saznanjima koja prevazilaze značaj i značenje lokalnog.

Mada je analiza javnih politika metod koji se vezuje za političke nauke, istraživački tim je pristup ovoj materiji stavio u kontekst izazova samih projektnih ciljeva, tako da je, gde god je to bilo osnovano, analizirao značenje sadržaja političkih odluka EU i sa stanovišta ekonomije, socijalne filozofije, psihologije, filozofije politike, prava, istorije, teorije odlučivanja, strategijskog menadžmenta. Kada je reč o vrednosnom ishodištu ovog istraživanja, njega čini vrednost društva slobodnih ljudi tj. društva u kome vlada princip da nema veće vrednosti od individualne. Sa aspekta javnih politika to podrazumeva vrednovanje njihovih sadržaja sa stanovišta doprinosa poboljšanju životnih izgleda svakog člana društva onoliko koliko je to moguće.

Istraživački tim

POJMOVNIK

Aktivno stanovništvo (radna snaga) – Sva zaposlena i nezaposlena lica.

Ciklus javne politike - Ponavljački i timski proces kreiranja javne politike koji se sastoji od 6 faza (Definisanje problema; Formulisanje javne politike; Izbor rešenja; Izrada koncepcije javne politike; Implementacija i praćenje javne politike; Evaluacija).

Dobro upravljanje – Pravila, postupci i ponašanja koja utiču na vršenje vlasti, posebno u smislu otvorenosti, učestvovanja, delotvornosti, odgovornosti i doslednosti.

Evropska unija – Međuvladina i nadnacionalna unija (zajednica) 27 evropskih država, koja je definisana kao federacija (u monetarnim odnosima, poljoprivredi, trgovini i zaštiti životne sredine), konfederacija (u socijalnoj i ekonomskoj politici, zaštiti potrošača i unutrašnjoj politici) i međunarodna organizacija u spoljnoj politici.

Javna debata o javnoj politici - Različite forme javnog predstavljanja i diskutovanja o određenim pitanjima javne politike, sa ciljem da se što širi krug zainteresovanih aktera uključi u proces kreiranja javne politike.

Javna politika – Upotreba vlasti ili političke moći u vođenju javnih poslova, tj. aktivnost usmerena ka rešavanju konkretnih problema ili unapređenju stanja u zajednici.

Koncepcija javne politike - Detaljna razrada izabrane opcije za javnu politiku; definiše sve aspekte i elemente date opcije koje je neophodno razraditi kako bi se omogućila delotvorna i efikasna implementacija.

Mladi – Osobe uzrasta od 15 do 30 godina starosti.

Nezaposleni – Lice od 15 do 65 godina života sposobno i odmah spremno da radi, koje nije zasnovalo radni odnos ili na drugi način ostvarilo pravo na rad a koje se vodi u evedenciji nezaposlenih i aktivno traži posao.

Neaktivno stanovništvo – Sva lica stara 15 i više godina koja nisu svrstana u aktivno stanovništvo.

Obeshrabreno lice – Lice koje ne traži posao zato što je uvereno da ga ne može naći, iako je u mogućnosti da odmah počne da radi ukoliko bi mu posao bio ponuđen

Skup instrumenata javne politike - Skup (pravnih, finansijskih itd) instrumenata koji stoje na raspolaganju upravljačkom telu ovlašćenom da kreira i vodi javnu politiku i koji će se koristiti prilikom sprovođenja izabrane opcije javne politike.

Socijalno preduzeće – Registrovana nedržavna organizacija koja pruža dobra i/ili usluge, autonomno i demokratski odlučuje, ima dobrovoljno članstvo i ne teži uvećanju profita za svoje vlasnike, već profit investira u socijalne ciljeve; radi se o entitetima koji se nalaze na raskršću između države, tržišta i zajednice i koji posluju u različitim oblastima počev od poljoprivrede (kooperativne), preko industrije, do usluga (usluge socijalnog rada, obrazovanja, zdravstva, osiguranja, „poštene trgovine“ itd).

Socijalna ekonomija – Deo ekonomске stvarnosti u kojoj se uzajamno prepliću pitanja socijalne inkluzije, blagostanja, socijalnog staranja i socijalnog kapitala sa akcentom na jednu razvojnu perspektivu.

Socijalno preduzetništvo – Način razmišljanja, odnosno proces stvaranja i razvijanja ekonomskih aktivnosti kombinovanjem rizika, kreativnosti i/ili inovativnosti uz pouzdanu upravljačku strukturu unutar nove ili postojeće organizacije čiji je prioritetni cilj stvoriti nove društvene vrednosti, a ako u tom procesu dođe do stvaranja profita onda se on koristi za ostvarenje misije organizacije („Ne davanje ulovljene ribe, ne podučavanje pecanju, već unapređenje ribolova“).

Socijalni preduzetnik – Ključni nosilac promena unutar socijalnog sektora, što ostvaruje kroz kreiranje i održavanje socijalnih vrednosti, prepoznavanje novih mogućnosti, uključivanje u kontinuirane procese inovacije, posvećenost cilju i iskazivanje velike odgovornosti prema investitorima i rezultatima koje kreira.

Stopa aktivnosti – Procenat aktivnog stanovništva u ukupnom stanovništvu starom 15 i više godina.

Stopa nezaposlenosti – Procenat nezaposlenih u ukupnom broju aktivnih stanovnika.

Stopa zaposlenosti – Procenat zaposlenih u ukupnom stanovništvu starom 15 i više godina.

Zainteresovani akteri - Svi pripadnici jedne zajednice koji imaju interes kada je u pitanju rešavanje određenog problema javne politike, odnosno svi oni na koje bi izbor jedne ili druge opcije imao implikacije.

Zaposleni – Lice koje ima zasnovan radni odnos sa poslodavcem, kao i sam poslodavac u slučaju privatnog preduzetnika. u slučaju privatnog preduzetnika.

II ŠTA UPRAVLJAČKA TELA EU PREDUZIMAJU DA BI REŠILA PROBLEM ZAPOŠLJAVANJA MLADIH? (Analiza policy sadržaja)

Svrha ove analize je da poveća praktičnu korist od razumevanja javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mladih. **Cilj** analize je opis odgovarajućih političkih sadržaja. **Predmet** analize su odluke praktičnih politika EU koje su od značaja za poboljšanje izgleda za zaposlenje mladih u Leskovcu. **Metod** analize je deskripcija sadržaja. **Vrednosno ishodište** analize je društvo slobodnih ljudi.

1. Vrednosti EU i izgledi za zapošljavanje mladih

Ideja evropskog ujedinjenja, koja je stara koliko i sama Evropa, doživela je svoju materijalizaciju posle drugog svetskog rata¹. Za sam čin stvaranja EU može se reći da predstavlja svojevrsnu **emanaciju vrednosti slobode**. Nacionalne države, dobrovoljno prenoсеći deo sopstvenog suvereniteta, stvorile su nadnacionalnu organizaciju u službi evropskog građanina i oblikovanja slobodnog i otvorenog evropskog društva. Izgledi za zaposlenje mladih time su poboljšani, i to u sledećem smislu: 1) Birajući između evropskih i nacionalnih granica upravljačka tela izabrala su evropske, i time oslobođila prostor za razmenu ideja i ispoljavanje spontanosti, originalnosti, različitosti, znanja i moralne hrabrosti; 2) Stvaranje EU povećalo je mogućnost pojedinca da svoja sopstvena znanja koristi za svoje sopstvene ciljeve; 3) Poboljšani su organizacioni uslovi za rešavanje problema nezaposlenosti; 4) Dostupnost većeg i slobodnijeg prostora omogućava više ličnih opcija;

Političke odluke upravljačkih tela EU kao svoj ključni zajednički imenitelj sadrže **vrednost mira**². Radi se o stalnom, prioritizovanom, sistematskom zalaganju za razvoj institucija, postupaka i odnosa koji doprinose izgradnji mira kao najvećem javnom dobru. Neosporno je da izgradnja ove vrednosti, kao standarda ponašanja i uverenja, predstavlja preduslov za izgradnju kako društva slobodnih ljudi, tako i društva zaposlenih ljudi.

U političkom procesu evropskih integracija, koji su razvila nadležna upravljačka tela, mir se prevashodno izgrađuje primenom **metoda tržišta**³. Koristi se jednostavna činjenica da tržišni poredak omogućava nenasilno pomirenje suprotstavljenih ciljeva u procesu koji svima koristi. Koristeći metod tržišta kao oblik saradnje zasnovan na saglasnosti oko sredstava a ne nužno oko ciljeva, nosioci evropskih integracija proteklih decenija uspešno su primenili model prevazilaženje onih društvenih situacija koje od ljudi stvaraju istorijske neprijatelje. Već prva

¹ Zaključci sa Kongresa u Hagu, 1948;

² Predlog za osnivanje Sjedinjenih evropskih država, W. Churchill, 1946;

³ "Maršalov plan", 1947; OECD, 1948; "Šumanova deklaracija", 1950; Ugovori o osnivanju Ekonomski zajednice za ugalj i čelik (1951), Evropske ekonomski zajednice (1957), Ekonomski zajednice (1967), Evropske unije (1992) td.

nadnacionalna organizacija evropskih država, koja je osnovana u liku „Evropske zajednice za ugalj i čelik“ (1951), predstavlja primer uspešne primene takvog modela. U svom sastavu ova organizacija imala je i Fond za prekvalifikaciju i zbrinjavanje radnika, kao odgovor na izazove tržišnog prilagođavanja u procesu izgradnje mira i uzajamnog poverenja.

Osnivajući Evropsku uniju (1992) nadležna upravljačka tela zasnovala su principe prava EU na **četiri slobode**⁴: 1) Sloboda kretanja roba, 2) Sloboda kretanja kapitala, 3) Sloboda kretanja ljudi, i 4) Sloboda kretanja usluga. Svakako, ovde je reč o slobodama pod zakonom, gde stabilnost posedovanja, prenos uz saglasnost i odgovornost za ispunjavanje preuzetih obaveza važe kao bazične vrednosti. Postupajući sa slobodom kao sa vrhovnim principom, kreatori ovih političkih odluka omogućili su da se sloboda ne samo proglašuje već i sačuva. Prednost ovog pristupa je u tome što se uspostavlja sistem koji obezbeđuje prilike nezaposlenim mladim ljudima da koriste svoje sopstvene sposobnosti za ostvarivanje svojih sopstvenih ciljeva. S obzirom na to da su sklonost ka takmičenju, spremnost na rizik i znatiželja osobine koje karakterišu mladost kao razdoblje života, pomenuta prednost dobija na značaju.

Zajedno sa ovim vrednostima, tj. kao deo jedinstvenog **vrednosnog sistema**, političke odluke⁵ EU zasnovane su na vrednosti ljudskog dostojanstva, ljudskih prava, demokratije, stabilnosti, jednakosti, vladavine prava, pluralizma, pravde, solidarnosti i rodne ravnopravnosti.

Ljudsko dostojanstvo⁶ je temeljna vrednost EU. Polazi se od toga da svaki čovek objedinjuje osobena svojstva koja ga određuju kao ljudsko biće, različito od drugih bića po svom umu, slobodi i stvaralaštvu. Kao takav, svaki čovek predstavlja vrednost koju treba poštovati i nameće obrasce ponašanja kako samog nosioca dostojanstva prema samom sebi, tako i prema drugima, shodno principu jednakosti. Kada je reč o zapošljavanju mlađih pod rizikom, uspostavljanje ove vrednosti ima suštinski značaj.

Poštovanje ljudskih prava postavljeno je kao jedan od principa na kojima je EU utemeljena⁷. Radi se o korpusu prava čije poštovanje obezbeđuje pojedincu i zajednici da se potpuno razviju. Jedno od osnovnih prava iz korpusa ljudskih prava je sloboda izbora zanimanja i sloboda rada. Načelo rodne ravnopravnosti takođe je jedno od temeljnih ljudskih prava. „Rodna ravnopravnost prepostavlja da u jednom društvu, zajednici ili organizaciji postoje jednakе mogućnosti za žene, muškarce i osobe drugačijih rodnih identiteta da doprinesu kulturnom, političkom,

⁴ „Evropska unija“, I. Džombić, F. E. Stiftung, 2010,

⁵ „Ugovor iz Maastricht-a“, EK, 1992

⁶ Isto kao pod 2., Povelja o osnovnim pravima EU, EK, 2000/2007;

⁷ „Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, EV, 1950; Povelja o osnovnim pravima EU, EK, 2000/2007;

ekonomskom i socijalnom napretku, kao i da imaju jednake mogućnosti da uživaju sve koristi i dobrobiti od napretka jedne zajednice”⁸

Demokratija, koja je jedini do sada otkriveni metod mirne promene vlade, predstavlja temeljnu vrednost i suštinski uslov slobode. U političkim odlukama⁹ EU demokratija se vrednuje kao univerzalna vrednost i kamen temeljac EU, a konsolidacija i razvoj demokratije kao strateško opredeljenje Unije. Među različitim oblicima demokratije, poslednjih godina upravljačka tela EU donose važne političke odluke koje su motivisane razvojem **ekonomske demokratije u okviru razvoja sektora socijalne ekonomije**. Ovakva vrednosna orientacija otvara potpuno nove mogućnosti za zapošljavanje mladih ljudi.

Stabilnost¹⁰ je jedna od vrednosti koju upravljačka tela EU tretiraju kao tačku u kojoj se, praktično, ukrštaju sve druge vrednosti zajedničkog vrednosnog sistema: ekonomske, političke, pravne, socijalne. Zalaganje upravljačkih tela za poštovanje principa stabilnosti naročito postaje aktuelno u vremenima krize i narastanja tenzija, masovne nezaposlenosti, siromaštva. S obzirom na izuzetno visok stepen međusobne povezanosti nacionalnih i regionalnih ekonomija, politika i socijalnih stanja u okviru globalne dinamike, stabilnost predstavlja efikasan vrednosni okvir EU za rešavanje problema zapošljavanja mladih.

Jedinstvo i jednakost¹¹ su vrednosti na kojima EU gradi svoje ključne odgovore na izazove dolazećih vremena. Polazi se od toga da nezaposlenost, neodgovarajući rast, zagadivanje životne sredine itd – jesu problemi koji više ne opterećuju samo pojedine države i ne mogu se ni rešavati samo na nacionalnom nivou, već im se mora pristupiti u okviru Unije, jedinstveno. Jedinstvo je, međutim, i pretpostavka za jednakost. Nijedan građanin Unije se ne može nalaziti u nepovoljnijem položaju ili biti diskriminisan zbog svoje nacionalne pripadnosti, pola, rase, etničkog porekla, veroispovijesti ili uverenja, invaliditeta, životnog doba ili polnog opredeljenja - svi građani su jednakci pred zakonom. Načelo jednakosti takođe znači da nijedna država nema prednost nad drugom.

Solidarnost¹² je osećaj zajedništva i odgovornosti koji prevazilazi formalno pravo na zajedničku pravdu i podstiče ponašanje koje je u službi zajednice. Kao izraz suživota, prostorne bliskosti i osećaja uzajamne pripadnosti solidarnost implementuje racionalnu prirodu tržišnih odnosa, čineći život u konkretnoj zajednici poželjnijim. Primena principa solidarnosti u upravljačkim akcijama EU predstavlja

⁸ „Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou“, Savet evropskih opština i regiona, 2006;

⁹ Ugovor o Maastricht-u, 1992; Council Conclusions on Democracy Support in the EU’s External Relations – Towards Increased Coherence and Effectiveness, 2009:

¹⁰ “Kriterijumi iz Kopenhagena”, 1993; Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju između država članica EU i kandidata za članstvo, Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope, 1999, Pakt za stabilnost i rast, 1999, „Ugovor o stabilnosti“ (u toku), Evropski stabilizacioni mehanizama (u toku)

¹¹ “Povelja o osnovnim pravima EU”, EK, 2000/2007;

¹² “Ugovor iz Maastricht-a“, 1992,

izraz programiranja njene strateške vizije. Radi se o sprovođenju strateškog opredeljenja EU da u globalnim razmerama stvori konkurentsku prednost, izgrađujući zajednički solidarni identitet kao zaštitni znak ujedinjene Evrope. Ova strategija, koja se realizuje kao koncept “socijalne tržišne privrede”, posebnu šansu pruža nezaposlenim mladim ljudima, s obzirom da međugeneracijska solidarnost predstavlja ključnu komponentu ovog koncepta.

Vladavina prava¹³ je ideja koja objedinjuje viševekovni razvitak i svodi se na zahtev za pravom, za ograničenom i odgovornom političkom vlašću čije delovanje za svrhu i cilj ima ostvarivanje i zaštitu najšireg korpusa ljudskih prava i sloboda. Radi se o zahtevu koji se zasniva na neotuđivim ljudskim pravima i predstavlja temelj sigurnosti u društvu i osnovnu pretpostavku Ustava. Princip vladavine prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu. Bez doslednog sprovođenja ovog zahteva, rešavanje problema zapošljavanja mlađih je nezamisliv.

Pluralizam¹⁴ je jedna od temeljnih vrednosti EU, čija je suština u mirnom suživotu ljudi različitih stavova, interesa, političkih opredeljenja, kultura, veroispovesti i načina života. U zalaganju za pluralizam kao standard ponašanja i uverenja, od odlučujućeg je značaja sloboda svakog pojedinca, prilika za razmenu stavova i mogućnost za zajedničko zastupanje interesa i stavova. Kulturni pluralizam podrazumeva postojanje manjinske zajednice u okviru države ili šire zajednice, a koja se od većinske zajednice toleriše, tj. smatra njenim sastavnim delom.

2. Značaj problema zapošljavanja mlađih u javnim politikama EU

Značaj koji upravljačka tela EU daju problemu zapošljavanja mlađih istražen je sa sledećih aspekata:

- a) Relevantnost teme s obzirom na zahtev za poboljšanje izgleda za zapošljavanje mlađih;
- b) Uključenost upravljačke mreže po vertikali i horizontali;
- c) Uključenost drugih relevantnih struktura (organizacije mlađih, stručnjaci, civilno društvo)

Analize pokazuju da se problem zapošljavanja mlađih nalazi na dnevnom redu upravljačkih tela EU **od njenog osnivanja**. Kao tema od posebnog značaja ovo pitanje razrađeno je u **Ugovoru iz Maastricht-a** (1992). U poglavljju pod nazivom “Socijalna politika, obrazovanje, stručno usavršavanje i mlađi”¹⁵ data su rešenja koja očekivanja mlađih povezuju sa ličnom inicijativom, konkurentnošću i tržištem rada. Javna politika koja je naznačena u Ugovoru predviđa zajedničko uključivanje

¹³ Isto kao pod 8.

¹⁴ Isto kao pod 12.

¹⁵ “The Maastricht treaty”, 1992;

Saveta EU¹⁶ (najvažnije telo EU), Komiteta Regionala¹⁷ (predstavničko telo lokalnih i regionalnih vlasti država članica EU) i Ekonomskog i socijalnog komiteta¹⁸ (savetodavno telo EU) u rešavanje problema zapošljavanja mladih. Dakle, već u trenutku osnivanja, EU je ocenila da problem zapošljavanja mladih spada u onu vrstu problema koju ne treba rešavati zasebnim upravljačkim akcijama država – članica, već **zajednički**, tj. koordiniranim upravljačkim delovanjem svih članica Unije i same Unije. Pritom je u rešavanje samog problema uključena glavnina upravljačke mreže EU, i to kako po vertikali (upravljačka tela Unije, država, regionala, gradova i opština), tako i po horizontali (međusobna komunikacija između upravljačkih tela regionala i opština u okviru Komiteta regionala). Deo ovog procesa predstavlja i aktivnost Stalne konferencije lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi, koja je na tri svoje Konferencije (1988, 1991 i 1992) pripremila i usvojila **Povelju o učešću mladih na lokalnom i regionalnom nivou.**

Politički okvir za rešavanje problema zapošljavanja, što znači i problema zapošljavanja mladih, u EU počinje da se ubličava 1993. godine, kada je Evropska komisija predstavila dokument pod nazivom **Bela knjigu o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju**. U aktivnostima na realizaciji zadataka iz pomenutog dokumenta, na sastancima u Essenu (“**Essenski proces**”, 1994), Savet EU svrstao je “borbu protiv nezaposlenosti mladih” među pet među najvažnijih zajedničkih ciljeva čijem bi ostvarivanju države članice trebalo da teže.

Amsterdamskim ugovorom¹⁹ (1997), kojim su postavljeni temelji Evropske strategije zapošljavanja, formiran je stalni Odbor za zapošljavanje. Ovim Ugovorom nije izmenjen osnovni princip prema kojem su zemlje članice samostalne i nadležne za politiku zapošljavanja, međutim zemlje članice su se obavezale na koordinaciju svojih politika o zapošljavanju na nivou Unije. Na Evropskom samitu

¹⁶ Savet EU ili Savet ministara EU predstavlja najvažnije telo EU, koje ima zakonodavne i izvršne nadležnosti. Savet EU čini po jedan ministar iz svake države-članice, u zavisnosti od oblasti koja se nalazi na dnevnom redu Saveta. Savet je nadležan za donošenje odluka radi ostvarivanja Ugovorom utvrđenih ciljeva, donošenje propisa, usaglašavanje ekonomskih politika država članica itd.

¹⁷ Komitet regionala je najmlada institucija EU. Osnovan je Ugovorom iz Maastrichta* (1992) kao predstavničko telo lokalnih i regionalnih vlasti država članica EU. Komitet ima 222 člana. Osnovni zadatak ovog tela je da uskladi proces odlučivanja u EU sa posebnim interesima evropskih regionala, odnosno da ga približi interesima i očekivanjima građana

¹⁸ Ekonomski i socijalni komitet je savetodavno telo EU koje zastupa interes privrednih i socijalnih grupa iz država članica EU. Komitet je ustanoavljen Rimskim ugovorom* (1957. godine).

¹⁹ Amsterdamskim ugovorom (1997) države članice su se obavezale na koordinaciju svojih politika o zapošljavanju na nivou Unije. Ugovorom je Savetu EU i Evropskoj komisiji poverena znatno veća uloga, kao i novi zadaci i instrumenti. Takođe je osnažena uloga Evropskog parlamenta u postupcima donošenja odluka. Zaduženja socijalnih partnera kao i mogućnost njihovog doprinosa naglašeni su kroz uvrštavanje Socijalnog protokola (Social Protocol) u Ugovor.

1997. godine u Luksemburgu, lideri država članica EU, usvajajući **Evropsku strategiju zapošljavanja**, temu zapošljivosti mladih svrstali su među najznačajnije.

Tokom 2001. godine Evropska komisija²⁰ je - nakon širokih konsultacija sa svim relevantnim akterima na nacionalnom i evropskom nivou, uključujući i mlade – predstavila **Belu knjigu²¹ o mladima**. Novi pristup podrazumevao je utvrđivanje **Smernica na nivou EU**, zajedno sa rasporedom za sprovođenje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva. Pored ostalog, predlaženo je da se ispred Komisije imenuju Nacionalni Koordinatori za pitanja mladih. Tema samog dokumenta je unapređenje saradnje između različitih aktera u polju mladih. Pozvane su EU i države članice da se maksimalno uključe u rešavanje problema mladih, posebno ugrađivanjem ove problematike u odgovarajuće sektorske politike. Sve akcije koje su pokrenute Belom knjigom dobine su podršku Evropskog parlamenta, Saveta EU, Komiteta regionala i Komiteta za ekonomsku i socijalnu politiku.

Razrađujući prioritete i rokove za sprovođenje ovog dokumenta za period od 2002. do 2004. godine, Savet EU je usvojio **Rezoluciju o okvirima evropske saradnje u oblasti rada sa mladima** (2002), gde je zapošljavanje sagledano kao jedna od prioritetnih tema.

Postojeći Okvir saradnje ažuriran je usvajanjem nove Rezolucije od strane Saveta EU (2005). Tema zapošljavanja mladih sagledana je kao jedna od tri prioritetne²² i objedinjena u okviru dokumenta pod nazivom **“Evropski pakt za mlađe”**. Na nivou Unije i država članica postignuta je puna saglasnost o tome da se rešavanju problema zapošljavanja mladih pristupi kao zajedničkom prioritetu. Rešavanje samog problema stavljen je u kontekst ključnih oblasti iz dokumenata: **“Revidirana Lisabonska strategija”²³**, **“Evropska strategija zapošljavanja²⁴”**, **“Strategija socijalnog uključivanja”** i **“Program obrazovanja i obuke do 2010.”** Mere koje su predložene prilagođene su specifičnostima procesa uključivanja mladih u svet rada i biznisa i usmerene na podizanje njihove konkurentnosti za

²⁰ Evropska komisija je najvažnija izvršna institucija EU. Komisija ima ovlašćenja da pokreće inicijative, da priprema odluke Saveta EU i da ih sprovodi po usvajanju, da nadzire primenu odluka i drugih propisa na teritoriji država-članica EU. EK takođe, obezbeđuje sprovođenje osnivačkih ugovora i ostvarivanje interesa EU. EK ima 27 članova, po jednog iz svake države članice, koji su u svom radu nezavisni.

²¹ Bela knjiga je vrsta dokumenta Evropske komisije koji sadrži predloge budućih aktivnosti Zajednice u pojedinim područjima.

²² Ostale dve teme su: Promovisanje aktivnog građanstva među mladima i integriranje mladih

²³ Na Lisabonskom Evropskom savetu u martu 2000. godine, države članice EU su utvrdile novi strateški cilj: da postanu najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija na svetu sposobna za održiv ekonomski rast sa više boljih radnih mesta i većom socijalnom kohezijom. Tokom 2005. godine, Savet EU je doneo niz mera za ubrzanje napretka ka utvrđenim ciljevima.

²⁴ „Evropska strategija zapošljavanja“ (1997) sastavni je deo Lisabonske strategije i u njoj su definisani zajednički ciljevi i zadaci (puna zaposlenost, unapređenje kvaliteta i produktivnosti rada i jačanje socijalne i teritorijalne kohezije)

nastup na tržištu rada i za uspešno pozicioniranje na tržištu proizvoda i usluga, uz odgovarajuće mere solidarnosti prema mladima pod rizikom. Takođe, predviđeno je da se na nacionalnom nivou osmisle i sprovedu odgovarajući Akcioni planovi za unapređenje zapošljavanja mladih.

Tokom 2008. godine pokrenut je **Struktturni dijalog**²⁵ o izazovima u polju omladinske politike mladih. Organizovana je **Evopska nedelja mladih** u 31 zemlji, uz dijalog na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, na temu budućih izazova za mlade. Usledio je Predlog²⁶ Evropske komisije za novi okvir saradnje u omladinskoj politici (2009). Predlog sadrži multisektorski pristup, sa kombinacijom kratkoročnih i dugoročnih mera, uz uključivanje svih javnih politika koje dotiču život mladih i pokretanje niza istraživanja. Nova strategija poziva sve države članice i EU da sarađuju u oblasti rada sa mladima putem obnovljenog otvorenog metoda koordinacije. Na osnovu toga, novembra 2009. godine Savet EU usvojio je **Rezoluciju o obnovljenom okviru za evropsku saradnju na području mladih**, kojom je definisana dugoročna strategija za mlade sa kratkoročnim prioritetima. Ova strategija pod nazivom "**Mladi – ulaganje i osnaživanje**" ("EU Strategija za mlade 2010-2018") polazi od stava da "Evropska budućnost zavisi od njene mladosti"²⁷. U njoj je definisana vizija za mlade, koja se zasniva na dvojnom pristupu: 1) Ulaganje u mlade, što podrazumeva izdvajanje znatno većih sredstava u politike koje rešavaju izazove sa kojima se suočavaju mladi; i 2) Osnaživanje mladih, što podrazumeva promovisanje potencijala mladih za oblikovanje društva i doprinos ostvarivanju vrednosti i ciljeva EU. Jedna od dve²⁸ ključne teme kojima se bavi ova Strategija tiče se poboljšanja izgleda mladih, posebno mladih pod rizikom, za konkurisanje na tržištu rada i za uspešno pozicioniranje u preduzetništvu. Usvajanje ove Strategije pratile su opsežne pripreme i najšire konsultacije koje su uključivale on-line konsultacije mladih u svim fazama rada na Strategiji, nacionalne vlasti, **Evropski omladinski forum**²⁹, organizacije mladih i druge zainteresovane strane.

Upravljačka tela EU označila su u svojim razvojnim planovima 2010. godinu kao godinu novog početka. Svetska ekonomска kriza - koja je milione ljudi u EU

²⁵ Struktturni dijalog - otvorena diskusija o praktično-političkim rešenjima koja uključuju sve relevantne aktere u ovoj oblasti.

²⁶ Saopštenje EK: "Strategija EU za mlade – Ulaganje i osnaživanje, obnovljeni otvoreni metod koordinacije za rešavanje izazova i mogućnosti za mlade", april, 2009.

²⁷ Saopštenje EK, 27.04. 2009.

²⁸ Druga tema vezana je za pitanja aktivnog građanstva, socijalnu inkluziju i solidarnost mladih

²⁹ Evropski omladinski forum (EYF) defniše krovne organizacije mladih kroz svoje kriterijume za članstvo. Prema EYF, krovne omladinske organizacije su nacionalna koordinaciona tela omladinskih nevladinih organizacija evropskih zemalja koja predstavljaju glavninu demokratskih omladinskih organizacija i pokreta na nacionalnom nivou u svojoj zemlji. Prema evidenciji EYF, u Evropi (uključujući i kavkasku oblast koja geografski pripada Evropi) postoji 38 krovnih organizacija mladih

ostavila bez posla i ostavila za sobom breme dugova i ogroman pritisak na socijalnu koheziju - u EU je doživljena kao poziv na buđenje, suočavanje sa istinom o izazovima i obaveza za stvaranje novih mogućnosti. U tu svrhu, Evropska komisija predstavila je 2010. godine dokument pod nazivom **“Evropa 2020 – Strategija pametnog, inkluzivnog i održivog rasta”**. Ključne teme koje su razrađene u ovom dokumentu odnose se na razvijanje ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama, ekonomije s visokom stopom zaposlenosti koja donosi socijalnu i teritorijalnu povezanost i ekonomije koja bolje koristi resurse, koja je zelenija i konkurentnija. Predviđeno je da Strategija sadrži dva stuba, i to: 1) Tematski pristup sastavljen od prioriteta i glavnih ciljeva i 2) Nacionalne izveštaje, koji će pomoći državama članicama da razviju svoje strategije za povratak na održive stope rasta i održive finansije. Bitna novina je uvođenje „evropskog semestra” - nove inicijative za koordinaciju makroekonomskih i fiskalnih politika.

Dokument sadrži pet ciljeva i sedam ključnih inicijativa na čijoj realizaciji se zasniva očekivanje Evropljana o izgradnji održive budućnosti. Nazivi ovih inicijativa su: **“Mladi u pokretu”** **“Unija inovacija”**; **“Digitalni program za Evropu”**; **“Industrijska politika za globalizacijsko doba”**; **“Program za nove veštine i nova radna mesta”**; **“Evropska platforma protiv siromaštva”**; i **“Evropa koja efikasno koristi resurse”**. Savet EU postigao je dogovor o novoj strategiji marta 2010. godine, a odluka je službeno usvojena na Evropskom samitu 17. juna 2010. godine. Prilikom rasprave o strategiji razmatrana su tri moguća scenarija za EU do 2020. godine, i to: 1) Scenario održivog oporavka; 2) Scenario tromog oporavka; i 3) Scenario “Izgubljena decenija”. Usvojena je razvojna opcija održivog oporavka.

Kada je reč o ulogama pojedinih aktera javne politike, one su raspoređene kao elementi jedinstvene partnerske strukture zasnovane na principima³⁰ dobrog upravljanja. Predviđeno je da Savet EU bude središna tačka u procesu implementacije Strategije. Uloga Evropske komisije je da prati napredak u ostvarivanju ciljeva, da olakšava razmenu mišljenja u domenu javnih politika i pruža neophodne predloge za usmeravanje aktivnosti i primenu ključnih inicijativa EU. Predviđeno je da Evropski parlament bude pokretačka snaga za uključivanje građana i da uzme učešće u legislativnom postupku u pogledu ključnih inicijativa. Ovaj partnerski pristup bi trebalo da se proteže i na Komitete EU, nacionalne parlamente i regionalne i lokalne vlasti, na socijalne partnere i zainteresovane strane i civilno društvo.

Dokument pod nazivom **“Mladi u pokretu – Inicijativa za oslobođanje potencijala mladih sa ciljem realizacije pametnog, inkluzivnog i održivog rasta u EU”** pristupa mladima kao ključnom razvojnom potencijalu EU i činiocu od koga zavisi budući prosperitet Evrope. Po svom karakteru ovaj dokument predstavlja okvirnu agendu kojom se najavljuju nove ključne aktivnosti, podstiču postojeće

³⁰ Principi dobrog upravljanja su: Odgovornost; Transparentnost; Participativnost; Efikasnost; Indiskriminacija;

aktivnosti i osigurava sprovođenje drugih aktivnosti na nivou EU i na nivou pojedinih država, vodeći računa o načelu supsidijarnosti. U svemu tome inicijativa postavlja mlade u samo središte Strategije “Evropa 2020”. Dokument “Mladi u pokretu” sadrži četiri³¹ osnovne teme, među kojima i temu o zapošljavanju mlađih. Predviđeno je da se izgledi za zapošljavanje mlađih poboljšaju otklanjanjem onoga što ih stavlja u podređen položaj na tržištu rada, a to je pre svega: velika izloženost riziku pri prelasku iz sveta obrazovanja u svet rada; nedostatak radnog iskustva; nepouzdani ugovori o radu; kruta pravila učešća na tržištu rada itd.

Jedna od ključnih inicijativa koja se ne bavi samo aspektom zapošljavanja mlađih, ali sadrži odgovore na bitna pitanja o unapređenju zapošljavanja u EU, uključujući i zapošljavanje mlađih, razvijena je u okviru dokumenta pod nazivom **“Agenda za nove veštine i nova radna mesta”**. Prema ovom dokumentu prioriteti EU u oblasti zapošljavanja su: 1) Bolje funkcionisanje tržišta rada; 2) Bolje obučena radna snaga; 3) Veći kvalitet uslova rada i radna mesta; 4) Delotvornije politike za podsticanje stvaranja novih radnih mesta i tražnje za radnom snagom. U odgovoru na tržišne izazove, upravljačka tela EU izašla su sa novim konceptom politike tržišta rada, koji je nazvan “Fleksigurnost”³². Njegova primena treba da dovede do poboljšanja izgleda za zaposlenje tako što će se ljudima obezbeđivati sigurnost zapošljavanja, a ne radnog mesta. U tom smislu predviđeno je da države članice u saradnji sa svojim socijalnim partnerima izrade sopstvene nacionalne modele fleksigurnosti i pripreme strategije za reformu svojih tržišta rada. Novi koncept sadrži četiri komponente, i to: 1) Fleksibilni i pouzdani ugovorno odnosi; 2) Aktivna politika zapošljavanja; 3) Celoživotno učenje; i 4) Savremeni sistem socijalne sigurnosti. U ovom dokumentu mlađi su sagledani kao jedna od tri prioritetne ciljne grupe³³. Jedna od tema koja je od izuzetnog značaja za poboljšanje izgleda za zaposlenje mlađih ljudi, a koja je sadržana u ovom dokumentu, odnosi se na razvoj sektora socijalne ekonomije³⁴.

³¹ Ostale tri teme su: Celoživotno učenje; Kvalitet, adekvatnost i privlačnost visokog obrazovanja; i Obrazovna mobilnost.

³² „Fleksigurnost - kombinacija fleksibilnosti i sigurnosti i model socijalne države s proaktivnom politikom tržišta rada. Model je kombinacija lakog zapošljavanja i otpuštanja (fleksibilnost za poslodavce) i visokih naknada za nezaposlene (sigurnost za zaposlene).”, On-line enciklopedia Wikipedia.

³³ Druge dve ciljne grupe su: Žene i stari radnici.

³⁴ Kao zajedničke karakteristike socijalnih preduzeća u svetu mogu se izdvojiti: Organizacija je obično formalno ustanovljena; Organizaciono je razdvojena od države i ima status privatne organizacije; Organizacija je neprofitno usmerena, što znači da se ostvareni profit ne raspoređuje na njene osnivače; Organizaciju vode njeni članovi; Kod vođenja ove vrste organizacija učestvuje određeni broj volontera.

3. Ciljevi javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mlađih

Osnovni ciljevi politika i institucija na tržištu rada najčešće su: smanjivanje nezaposlenosti, smanjivanje segmentacije na tržištu rada i smanjivanje nepovoljnog položaja rizičnih grupa u zemlji, promocija regionalne, kvalifikacijske i sektorske mobilnosti, kao i porast produktivnosti rada. Zajednička politika zapošljavanja EU ima za cilj da osigura da nacionalne politike zapošljavanja i zajednička politika zapošljavanja Unije, posebno u ekonomskoj i monetarnoj oblasti, deluju usklađeno kako bi podstakle ekonomske reforme i zaposlenost, uz istovremeno očuvanje cenovne stabilnosti. Koordinirana strategija zapošljavanja ima za cilj da podstakne strukturalne reforme i modernizaciju kako bi unapredila delotvornost tržišta rada, uz održavanje neinflatorne dinamike rasta. Ona predstavlja okvir za godišnju koordinaciju i praćenje nacionalnih politika zapošljavanja. Koordinacija nacionalnih politika o zapošljavanju na nivou EU temelji se na obavezi zemalja članica da utvrde zajedničke ciljeve.

Sama strategija zapošljavanja razvija se kroz **lanac upravljačkog delovanja** u kome se pojavljuju sledeće komponente:

1) **Smernice za zapošljavanje**: na osnovu predloga Evropske Komisije, Evropski savet svake godine donosi niz smernica u kojima se navode zajednički prioriteti u politikama zapošljavanja zemalja članica;

2) **Nacionalni akcioni planovi**: svaka zemlja članica sastavlja godišnji nacionalni akcioni plan u kojem je opisano kako su se smernice primjenjivale u praksi na nacionalnom nivou;

3) **Zajednički izveštaj o zapošljavanju**: Evropska komisija i Evropski savet zajednički razmatraju Nacionalne akcione planove i predstavljaju Zajednički izveštaj o zapošljavanju Savetu EU. Na osnovu izvršene analize, Evropska komisija predstavlja predlog smernica za zapošljavanje za sledeću godinu;

4) Evropski savet može odlučiti da se određenoj zemlji izdaju konkretnе Preporuke na osnovu predloga Komisije.

Javne politike EU u oblasti zapošljavanja mlađih ne predstavljaju jedan zasebno profilisan koncept upravljačkih akcija, koji bi se kao takav implementirao. Suština ideje kreatora javnih politika EU zapravo je u tome da se **sve sektorske politike Unije**, a koje dotiču problem zapošljavanja mlađih, nadgrade aspektom koji je u funkciji praktičnog rešavanja ovog problema. Stoga su i javni ciljevi EU u ovoj oblasti sadržani u različitim političko-pravnim dokumentima, počev od ugovora, preko rezolucija, preporuka, smernica i saopštenja, sve do raznih izveštaja, povelja, zaključaka itd. Za potrebe ovog istraživanja uzete su u obzir formulacije željenih stanja u oblasti zapošljavanja mlađih, a koje su sadržane u značajnim političkim odlukama EU. U tabeli koja sledi dat je pregled ciljeva javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mlađih:

Naziv dokumenta	Godina	Formulacija cilja	Kvantifikacija cilja
“Ugovor iz Maastrichta” „Obrazovanje, stručno osposobljavanje i mlađi“, čl. 127 „Socijalna politika, obrazovanje, stručno usavršavanje i mlađi“, čl. 123	1992.	<ul style="list-style-type: none"> - Podržati prilagođavanje promenama u industriji, posebno kroz stručnu obuku i prekvalifikaciju³⁵; - Poboljšati inicijalnu i kontinuiranu stručnu obuku kako bi se stručno podržala integracija i reintegracija na tržištu rada; - Povećati dostupnost stručnog osposobljavanja i podsticanje mobilnosti instruktora i polaznika, posebno mlađih ljudi; - Podstićati saradnju između ustanova za obrazovanje i obuku i firmi; - Unaprediti razmenu informacija i iskustava o pitanjima zajedničkog sistema obuke u državama članicama; - Poboljšati mogućnost zapošljavanja za radnike na unutrašnjem tržištu i time povećati životni standard; - Povećati geografsku i profesionalnu pokretljivost radnika u okviru Unije; 	-
“Essenski proces”	1994.	<ul style="list-style-type: none"> - Boriti se protiv nezaposlenosti mlađih 	
“Evropska socijalna povelja”	1996.	<ul style="list-style-type: none"> - Obezbediti punu zaposlenost 	
“Evropska strategija zapošljavanja”	1997.	<ul style="list-style-type: none"> - Puna zaposlenost - Osigurati mlađima obuku, sticanje radnog iskustva i sl. pre nego se dogodi njihova nezaposlenost duže od 6 meseci; - Osigurati jednakra prava u zapošljavanju žena u odnosu na muškarce, kao i prava drugih ugroženih grupa; - Iskoristiti potencijal informativnih društava za stvaranje radnih mesta i novih oblika organizacije rada; - Razviti fleksibilnije radne modele, smanjenje troškova i administrativnih tereta; - Promovisati lokalni razvoj kroz partnerstvo s onima koji su uključeni u socijalnu ekonomiju, posebno lokalnih socijalnih partnera; - Nastaviti integraciju Evropskog socijalnog fonda unutar politike zapošljavanja; - Obezbediti primenu preventivnog pristupa 	U roku od 5 godina povećati ideo nezaposlenih mlađih kojima je ponuđena obuka na najmanje 20%

³⁵ “Na osnovu procena, jedna dodatna godina obrazovanja ili adekvatan trening program povećavaju produktivnost za 5% odmah, odnosno za dodatnih 5% u dugoročnom periodu. Isto tako, utvrđena je veza između visine plata i treninga, tako što jedna godina dodatne obuke može da poveća platu i do 5%”. “Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja”, O. Mirić, EPoS - Beograd

“Integrисane smernice za zapоšljavanje” Smernice br. 17		<ul style="list-style-type: none"> - Ostvariti punu zaposlenost, poboljšanje kvaliteta i produktivnosti na poslu i jačanje teritorijalne i socijalne kohezije; - Promovisati pristup radu koji uvažava specifičnost životnog doba; 	
Smernice br. 18		<ul style="list-style-type: none"> - Obezbediti inkluzivna tržišta rada, osigurati da posao bude privlačniji i isplativiji za tražioce zapošlenja uključujući u to i ugrožene grupe i neaktivne 	
Smernice br. 19	1997/ 2004.	<ul style="list-style-type: none"> - Naći najbolje načine da se zadovolje potrebe tržišta rada - Promovisati fleksibilnost zajedno sa sigurnošću zapošlenja i smanjiti segmentaciju na tržištu rada - Omogućiti da mehanizmi formiranja zarada i kretanja troškova radne snage budu podsticajni za zapošljavanje; - Povećati i poboljšati ulaganja u ljudski kapital, - Prilagoditi sisteme obrazovanja i obuke novim zahtevima u pogledu kompetencija 	
Smernice br. 20 Smernice br. 21	.		
Smernicebr. 22			
Smernice br.23. Smernice br.24.			
“Lisabonska strategija”	2000.	<ul style="list-style-type: none"> - Postati najdinamičnija i najkonkurentnija ekonomija na svetu, zasnovana na znanju i sposobna da održi privredni rast sa više boljih radnih mesta i veću socijalnu koheziju i poštovanje životne sredine 	Ostvariti do 2010. prosečnu opštu stopu zaposlenosti u EU od 70%
„Bela knjiga o mladima“	2001.	<ul style="list-style-type: none"> - Uključiti problematiku mladih, posebno pitanje njihovog zapošljavanja, u sektorske politike - Unaprediti saradnju u polju ciljeva mladih na svim nivoima upravljačkog delovanja u EU 	
„Evropski pakт za mlade“	2005.	<ul style="list-style-type: none"> - Pojačati mere za sprovođenje Integrисanih smernica za zapошljavanje u skladu sa specifičnostima životnog doba mladih 	
“EU Strategija za mlade 2010-2018”	2009.	<ul style="list-style-type: none"> - Stvoriti više mogućnosti za mlade u oblasti obrazovanja i zapоšljavanja; - Koordinirati nacionalne politike zapošljavanja preko 4 komponente fleksigurnosti kako bi se olakšao prelaz iz škole na rad i iz nezaposlenosti i neaktivnosti na posao; - Povećati i unaprediti ulaganja u osposobljavanje u skladu sa potrebama tržišta rada, uz bolju usklađenost sa tržištem rada na kratak rok i bolje predviđanje potreba tržišta rada na duži rok; - Podstići omladinsko preduzetništvo, razvoj kreativnih veština i inovativan rad mladih 	
Strategija “Evropa 2020”	2010.	<ul style="list-style-type: none"> - Ostvariti visoku stopu zaposlenosti; - Povećati ulaganje u istraživanje i razvoj; - Smanjiti emisiju gasova koji izazivaju efekat staklene baštе; - Povećati obrazovna postignuća; 	<ul style="list-style-type: none"> - 75% - 3% od BDP - Najmanje za 20% - 40% mladih sa

		<ul style="list-style-type: none"> - Smanjiti siromaštvo 	tercijernim znanjem, 10% stopa napuštanja školovanja - Kod 20 miliona ljudi
“Agenda za nove veštine i nova radna mesta	2010	<ul style="list-style-type: none"> - Obezbediti bolje funkcionisanje tržišta rada; - Obezbediti bolje obučenu radnu snagu; - Obezbediti veći kvalitet radnih mesta i uslova rada, posebno u socijalnoj ekonomiji; - Osnažiti politike za podsticanje stvaranja novih radnih mesta i tražnje za radnom snagom; 	75% stanovništva EU starosti između 20 i 64 godina treba da bude zaposleno do 2020 godine; 15% svih odraslih treba učestvuje u celoživotnom učenju;
“Mladi u pokretu”	2010.	<ul style="list-style-type: none"> - Oslobođiti potencijal mladih; - Otkloniti prepreke na tržištu rada u vidu segmentiranosti; - Unaprediti kapacitete mladih za konkurentno pozicioniranje na tržištu rada; - Popraviti ulazak mladih na tržište rada integriranim aktivnostima koje pokrivaju usmeravanje, savetovanje i pripravnštva; - Podržati mlade preduzetnike i one koji se samozapošljavaju - Promovisati mobilnost u zapošljavanju; - Podržati mlade pod rizikom; 	Smanjenje stope preranog napuštanja obrazovanja na 10%, najmanje 40% mladih treba da ima tercijerno znanje; ulaganje 2% BDP u razvoj visokog obrazovanja
“Unija inovacija”	2010.	<ul style="list-style-type: none"> - Unaprediti uslove i pristup finansijskim sredstvima za istraživanje i inovacija kako bi se osiguralo da inovativne ideje mogu da postanu proizvodi i usluge koji obezbeđuju rast i otvaraju nova radna mesta; 	3% BDP Evropske unije uložiti u razvoj
“Evropska platforma za borbu protiv siromaštva”	2010.	<ul style="list-style-type: none"> - Postići socijalnu i teritorijalnu koheziju tako da su koristi od rasta i zapošljavanja široko postojeće i da se ljudima koji su suočeni sa siromaštвom i socijalnom isključenošću omogući dostojanstven život i aktivno učestvovanje u društvu; 	Broj ljudi koji su u riziku od siromaštva smanjiti za 20 miliona;

4. Mere javnih politika EU za rešavanje problema zapošljavanja mladih

Upravlјачke akcije koje se u EU preduzimaju za rešavanje problema zapošljavanja mlađih mogu se posmatrati sa nekoliko aspekata. Najpre treba imati u vidu da postoje **aktivne i pasivne politike** na tržištu rada. Aktivne politike (preventivni pristup)³⁶ nastoje da povećaju izglede za zaposlenje i poboljšaju mogućnost zarade. Pritom, ključna mera za sprečavanje dugoročne nezaposlenosti među mlađima je da se obezbedi savetovanje pre nego što trajanje nezaposlenosti dostigne kritičnu tačku. Same mere aktivacije, s obzirom na pristup, mogu biti mere: 1) Podsticajne aktivacije; 2) Unutrašnje motivacije; 3) Ograničene aktivacije. Pasivne politike (kompenzacioni pristup)³⁷ zapošljavanja odnose se na sistem naknada³⁸ za nezaposlene i one nastoje da materijalno zaštite nezaposlena lica. Evropska politika naglašava primenu i izdvajanje za aktivnu politiku zapošljavanja (kreiranje direktnih poslova, zajedno s ulaganjem u usavršavanje čine dve najvažnije mere aktivne politike). Izdaci za javne politike u oblasti zapošljavanja rastu sa porastom nezaposlenosti. “U periodu 1985-2006. ukupna izdvajanja za politike na tržištu rada prosečno su se kretale **na nivou od oko 2% BDP-a39.**

Pritom je upravljačko delovanje EU u oblasti zapošljavanja vezano za činjenicu da u Uniji postoji **najmanje četiri nivoa vlasti** (nadnacionalni, nacionalni, regionalni i lokalni nivo) sa kojih se može delovati u ovom smislu. Sa svoje strane, na svakom od ovih nivoa postoje tela sa različitim ovlašćenjima, koja imaju svoje mesto u upravljačkoj strukturi u zavisnosti od ustanovljenih ovlašćenja (parlamentarna, izvršna, savetodavna, regulatorna, administrativna tela).

Zatim, mere javne politike u oblasti zapošljavanja mogu se posmatrati sa aspektom **dimenzije problema zapošljavanja koju rešavaju** (ekonomski, socijalni, politički, kulturni, psihološki, demografski). Takođe, upravljačke akcije mogu se razlikovati i po tome **koji i kakvi instrumenti se koriste** u okviru osmišljavanja i implementacije (instrumenti prinude ili ugovori, preporuke, smernice, dogovori) ovih akcija. I kod istraživanja ovog kompleksa pitanja važi isto ono što važi isto ono što je rečeno za prethodno poglavlje. Naime, ne postoji nekakva zaokružena, zasebno profilisana celina mera javne politike u oblasti zapošljavanja mlađih, već je reč o kompleksu mera koje se preduzimaju u okviru upravljačkog delovanja brojnih i krajnje različitih javnih aktera. U principu, može se reći da je najvažnija podela na:

³⁶ “Thematic Studies on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth. Final Report. Volume 1”, Study commissioned by the European Commission, DG Employment and Social Affairs in the framework of the CommunityAction Programme to Combat Social Exclusion 2002 – 2006.

³⁷ Isto kao pod 36.

³⁸ Naknade za nezaposlene su na neki način subvencija za aktivno traženje posla. Treba ih razlikovati od socijalne pomoći, koja čini subvenciju za sve one koji ne rade i prestali su tražiti posao, a zadovoljavaju određene kriterijume;

³⁹ Obadić, A. “Trendovi i novi koncepti politika zapošljavanja u EU i Hrvatskoj”

a) mere koje su tako profilisane da - rešavajući problem zapošljavanja mladih - poboljšavaju izglede za zaposlenje svih (**održive mere**); i b) mere koje se svode na prinudno uzimanje od jedne kategorije stanovništva i davanje drugoj nezavisno od efektivnosti samog davanja (**neodržive mere**). U tabeli koja sledi daje se **pregled mera javnih politika EU** koje, prema mišljenju istraživača, spadaju u grupu mera koje se mogu korisno upotrebiti za rešavanje problema zapošljavanja mladih u Leskovcu:

Upravljačko telo	Dokument, godina	Sadržaj donete mere	Očekivani ishod donete mere ⁴⁰
Evropski Savet	“Ugovor iz Maastrichta” (1992)	<ul style="list-style-type: none"> - Obезбедivanje visokodostupne i kvalitetne obuke, prekvalifikacije i stručnog ospozobljavanja - Podsticanje razmene informacija i iskustava - Podsticanje saradnje između ustanova za obrazovanje i obuku i firmi 	<ul style="list-style-type: none"> - Poboljšani izgledi za zaposlenje svakog zainteresovanog aktera; - Povećana mogućnost za donošenje dobrih poslovnih odluka: - Veća usklađenost ponude i tražnje rada
Evropski Savet	“Essenski process” (1994)	<ul style="list-style-type: none"> - Stvaranje mogućnosti za zapošljavanje mladih 	<ul style="list-style-type: none"> - Poboljšani izgledi za aktiviranje najznačajnijeg razvojnog resursa jednog društva
Savet Evrope ⁴¹	“Evropska socijalna povelja” (1996)	<ul style="list-style-type: none"> - Razvijanje ekonomije pune zaposlenosti; 	<ul style="list-style-type: none"> - Stvorene prilike svakome u društvu da zaradi za život obavljanjem posla koji je slobodno izabran
		<ul style="list-style-type: none"> - Obезбедivanje odgovarajuće obuke i sticanja radnog iskustva najdalje za 6 meseci od početka 	<ul style="list-style-type: none"> - Povećana privlačnost sveta rada za mlade

⁴⁰ Prema oceni istraživača

⁴¹ Savet Evrope – Regionalna međunarodna organizacija evropskih zemalja sa sedištem u Strazburu, osnovana u Londonu 5. maja 1949. godine

Evropski savet ⁴²	“Evropska strategija zapoš.” (1997)	<p>nezaposlenosti mladih</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stvaranje jednakih mogućnosti za zapošljavanje muškaraca i žena, kao i drugih rizičnih grupa; - Podsticanje razvoja sektora informatike - Oslobanjanje tržišta rada od krutih propisa i troškovnih i administrativnih opterećenja - Predstavljanje razvojnih mogućnosti socijalne ekonomije na lokalnom nivou - Korišćenje potencijala Evropskog socijalnog fonda u funkciji zapošljavanja - Usvajanje proaktivnog načina upravljanja politikom zapošljavanja 	<ul style="list-style-type: none"> - Osigurano dosledno ostvarivanje ljudskih prava u oblasti rada i zapošljavanja; - Stvoren veći broj kvalitetnih radnih mesta; - Poboljšana koordinativna funkcija tržišta rada - Otvorena nova održiva radna mesta <ul style="list-style-type: none"> - Uskladen važan instrument socijalne politike sa ciljevima politike zapošljavanja - Poboljšani uslovi za izgradnju održive budućnosti na području zapošljavanja
Evropski Savet	<p>“Integ. smernice za zapoš.” (1997/2004)</p> <p>Smernice br.17-24</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stvaranje uslova za zapošljavanje mladih u skladu sa Evropskim paktom za mlade - Uvođenje modernih sistema socijalne zaštite - Organizovanje izrade individualnih akcionih planova za upravljanje karijerom - Stalno preispitivanje pozitivnih i negativnih efekata poreskog sistema i datih beneficija - Prilagođavanje oblika podrške specifičnim potrebama mladih - Organizovanje inkluzivnih tržišta rada 	<ul style="list-style-type: none"> - Politika zapošljavanja mladih ugrađena u razvojnu politiku EU <ul style="list-style-type: none"> - Omogućen duži radni i životni vek - Omogućeno dobro upravljanje sopstvenom karijerom; <ul style="list-style-type: none"> - Fiskalna politika uskladena sa politikom zapošljavanja - Mladi su konkurentni na tržištu rada <ul style="list-style-type: none"> - Poboljšani izgledi za zaposlenje svakoga,

42 Evropski savet (European Council) sastoji se od čelnika država ili vlada država članica EU i predsednika Evropske komisije. Donosi glavne smernice evropske politike vezane za proširenje, proračun ili ključne reforme pojedinih aspekata politike EU. Iako Evropsko veće nema formalnu ulogu u zakonodavnom procesu, kako se sastoji od čelnika država članica, ono je najuticajnije telo u procesu odlučivanja u Uniji.

		<ul style="list-style-type: none"> - Obezbeđivanje veće transparentnosti tržišta rada - Adekvatnije predviđenje potrebnih kvalifikacija, zastoja i manjkova na tržištu rada; - Odgovarajuće upravljanje ekonomskim migracijama - Stvaranje novih radnih mesta u uslužnom sektoru, posebno na lokalnom nivou - Obezbeđivanje lakšeg započinjanja poslovanja - Pružanje podrške promenama profesionalnog statusa - Uvođenje inovativnih oblika organizacije rada - Rešavanje problema neprijavljenog rada - Podsticanje socijalnih partnera da definišu odgovarajući okvir za pregovore - Stalno preispitivanje uticaja troškova radne snage na zapošljavanje - Osmišljavanje i sprovođenje inkluzivne politike obrazovanja i obuke - Značajno smanjenje onih koji pre vremena prekidaju školovanje - Osmišljavanje i sprovođenje strategije doživotnog učenja - Obezbeđivanje kvalitetnijeg i dostupnijeg obrazovanja i obuke - Sagledavanje novih i budućih potreba u pogledu kvalifikacija, ključnih kompetencija i veština 	<ul style="list-style-type: none"> onoliko koliko je to moguće - Potrebe tržišta rada zadovoljene - Uspostavljen proaktivan odnos prema potrebama tržišta rada - Poboljšani uslovi za efikasno funkcionisanje tržišta rada - Omogućeno održivo novo zapošljavanje - Stvoreni uslovi za povećanje tražnje rada - Poboljšana usladjenost ponude i tražnje rada - Poboljšan kvalitet i produktivnost rada, bezbedniji rad - Omogućeno da zaposlenje bude fleksibilno i sigurno; - Uspostavljena neposredna veza između tržišnih izazova i zarada - Poboljšana konkurenčna prednost na tržištu rada - Poboljšana ponuda rada - Smanjen rizik od udara na tržištu rada
--	--	---	--

Evropski Savet	“Lisabon. strategija” (2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Stvaranje mogućnosti novog zapošljavanja podizanjem konkurentnosti privrede na najviši svetski nivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Uspostavljeni održivi odnosi između rasta zaposlenosti, ekonomskog rasta i upotrebe znanja
Evropska komisija	“Bela knjiga o mladima” (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Uključivanje ciljeva politike zapošljavanja mlađih u sektorske politike nacionalnih država - Primena otvorenog metoda saradnje i razmena primera dobre prakse između država članica 	<ul style="list-style-type: none"> - Stvoreni uslovi za rešavanje problema zapošljavanja mlađih na osnovu sinergije javnih politika u EU - Poboljšani uslovi za osmišljavanje i primenu delotvornih javnih politika u oblasti zapošljavanja mlađih na nacionalnom i nižim nivoima odlučivanja
Evropska komisija	“Evropski pakt za mlađe” (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Dosledna primena integrisanih smernica za zapošljavanje, a posebno: - Promovisanje životnog ciklusa pristupa poslu - Organizovanje inkluzivnih tržišta rada - Unapređenje i usklađivanje obućenosti sa potrebama tržišta rada - Ekspanzija investicija u ljudski kapital - Prilagođavanje sistema obrazovanja i obuke zahtevima tržišta rada 	<ul style="list-style-type: none"> - Povećana integrisanost politike zapošljavanja mlađih u sektorske politike na nacionalnom nivou - Povećana konkurentnost mlađih na tržištu rada - Poboljšani izgledi za zaposlenje mlađih pod rizikom - Poboljšana konkurentnost mlađih na tržištu rada - Povećane mogućnosti za aktiviranje potencijala mlađih - Povećane mogućnosti za zadovoljenje potreba tržišta rada

Evropski Savet na predlog Evropske komisije	"Evropska strategija za mlađe 2010-2018" (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - Obezbeđivanje da zapošljavanje mlađih ostane prioritet; - Promovisanje prekograničnih profesionalnih i stručnih mogućnosti za mlađe ljude, uključujući rano upoznavanje mlađih sa svetom rada; - Razvijanje omladinskog rada kao resursa za podršku zapošljavanju mlađih; - Podsticanje saradnje između zaposlenih i kreatora politike zapošljavanja i učešće mlađih u kreiranju politike zapošljavanja; - Razvijanje kratkoročnih mera za stimulisanje zapošljavanja mlađih i strukturnih mera u korist mlađih; - Obezbeđivanje dostupnosti evropskih fondova za promovisanje politike zapošljavanja mlađih, posebno Evropskog socijalnog fonda; - Razvijanje karijernog vođenja i savetovanja; - Smanjivanje prepreka za slobodno kretanje radne snage širom Evrope - Promovisanje dobre prakse u obrazovanju i obuci/ili zapošljavanju mlađih - Unapređenje brige o deci kao načina da se pomogne mlađima u usklađivanju profesionalnog i privatnog aspekta života; - Obezbeđivanje sredstava za "Start-up" i stvaranje uslova za funkcionisanje "juniorskih preduzeća" - Obezbeđivanje novih tehnologija za podsticanje 	<ul style="list-style-type: none"> - Ostvaren kontinuitet u društvenoj i razvojnoj politici prema mlađima - Omogućeno efikasnije funkcionisanje tržišta rada na segmentu mlađih - Povećana delotvornost politike tržišta rada na području mlađih - Poboljšano upravljanje politikom tržišta rada na segmentu mlađih - Poboljšana programirano vizije za mlađe; - Povećana integrisanost politike zapošljavanja mlađih u sektorske politike - Omogućeno uspešnije pozicioniranje mlađih na tržištu rada; - Omogućeno efikasnije funkcionisanje tržišta rada; - Povećana spremnost mlađih za konkurisanje na tržištu rada; - Povećana integrisanost politike zapošljavanja mlađih u relevantne sektorske politike; - Omogućeno stvaranje održivih novih radnih mesta za mlađe - Omogućeno veće zapošljavanje i
---	---	--	--

		<p>rada mladih talenata u umetnosti, nauci;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promovisanje doprinosa omladinskog rada razvoju omladinskog preduzetništva; - Proširivanje pristupa kreativnim alatima, naročito onim koje uključuju nove tehnologije; 	<p>samozapošljavanje mladih na osnovu održive konkurentske prednosti;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Povećana spremnost mladih za uključivanje u preduzetničke aktivnosti i time tražnja za radom - Omogućeno uspešnije pozicioniranje mladih na tržištu
Evropski Savet na predlog Evropske komisije	<p>Strategija “Evropa 2020”</p> <p>Inicijativa: “Agenda za nove veštine i nova radna mesta” (2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Uspostavljanje fleksibilnih i pouzdanih⁴³ ugovornih odnosa na tržištu rada; - Osmišljavanje i sprovođenje koncepta celoživotnog učenja; - Obezbeđivanje dugoročno programirane aktivne politike zapošljavanja; - Modernizovanje sistema socijalne sigurnosti; <ul style="list-style-type: none"> - Omogućavanje sticanja veština potrebnih za zaposlenje; - Unapređivanje uslova rada i kvaliteta rada; <ul style="list-style-type: none"> - Obezbeđivanje podrške stvaranju novih radnih mesta, posebno u sektoru socijalne ekonomije 	<ul style="list-style-type: none"> - Omogućeno efikasnije funkcionisanje tržišta rada; - Omogućena bolja usklađenost između ponude i tražnje rada; - Povećano korišćenje proaktivnih strategija u oblasti zapošljavanja; - Uspostavljena čvršća veza između socijalnog i ekonomskog (tržišnog) aspekta problema zapošljavanja - Poboljšana konkurentnost ponude rada - Poboljšana konkurentnost tražnje za radom - Povećana tražnja za radom, posebno u sektoru socijalne ekonomije

⁴³ Pod krutostima na tržištu rada (engl. *labour market rigidities*) podrazumevaju se strogi propisi i visoki troškovi otpuštanja i ponovnog zapošljavanja radnika, utvrđivanje plata na nacionalnom nivou, visoki troškovi rada, niska mobilnost radnika i nemogućnost rešavanja osnovnih egzistencijalnih pitanja, jaka snaga sindikata, visoke minimalne nadnice, visoka zaštita uposlenika, visoke naknade za nezaposlene.

		<ul style="list-style-type: none"> - Obezbeđivanje dugoročno usmerenih i poboljšanih vidova investiranja u oblast obrazovanja; - Uključivanje eksperata u proces rešavanja problema pismenosti; - Obezbedivanje visokokvalitetnih usluga karijernog vođenja, savetovanja i profesionalnog usmeravanja; - Promovisanje kvalitetnog učenja i podučavanja, posebno u oblasti preduzetništva; - Obezbeđivanje sticanja početnog radnog iskustva kroz obuku pripravnika i specijalistički staž; - Podsticanje uvođenja Omladinske garancije kojom će se osigurati da sve mlade osobe imaju zaposlenje, da se nalaze u procesu obrazovanja ili u procesu aktivacije - Kreiranje Evropskog sistema za praćenje otvorenih radnih mesta - Uključivanje socijalnih partnera u sve faze procesa ospozobljavanja mladih; - Unapređivanje kvaliteta, privlačnosti i adekvatnosti visokog obrazovanja i promovisanje veće i kvalitetnije pokretljivosti i zapošljivosti; - Podrška obrazovnoj mobilnosti kao uslova za povećanje zapošljivosti; - Promovisanje mobilnosti u zapošljavanju; - Obezbeđivanje pomoći za pronaalaženje prvog 	<ul style="list-style-type: none"> - Omogućeno uspešno pozicioniranje mladih na tržištu rada; - Obezbeđno integrisanje politike zapošljavanja mladih u politiku obrazovanja; - Omogućeno efikasnije prilagođavanje mladih zahtevima tržišta rada; - Povećana spremnost mladih za konkurisanje na tržištu rada; - Poboljšani izgledi mladih za uspešno pozicioniranje na tržištu rada i u biznisu; - Povećana privlačnost sveta rada rada za mlade - Omogućeno efikasnije zadovoljenje potreba tržišta rada - Stvoreni uslovi za efikasnije prilagođavanje mladih zahtevima tržišta rada; - Povećana spremnost mladih za prilagođavanje zahtevima tržišta rada; - Omogućeno egikasnije zadovoljavanje potreba tržišta rada; - Povećana spremnost mladih za prilagođavanje zahtevima tržišta rada - Poboljšani izgledi mladih za uspešno
Evropski Savet na predlog Evropske komisije	Strategija "Evropa20 20"		
	Inicijativa: "Mladi u pokretu" (2010)		

		<p>zaposlenja i započinjanje karijere;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uvođenje finansijskih stimulacija za preduzeća koja koriste ugovore na neodređeno vreme; - Omogućavanje lakšeg prelaska iz škole na radno mesto; <ul style="list-style-type: none"> - Aktivno uključivanje mlađih pod rizikom uspostavljanjem kombinovane podrške; - Podsticanje interesovanja i potencijala mlađih za preduzetništvo; - Stvaranje odgovarajućih prilika mlađima za sticanje preduzetničkog iskustva; <ul style="list-style-type: none"> - Obezbeđivanje usmerenja mlađima u izradi biznis planova, pristupa start-up kapitalu i mentorskom radu tokom početnog perioda; 	<p>pozicioniranje na tržištu rada i u biznisu</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poboljšani uslovi na tržištu rada za konkurentno uključivanje mlađih u svet rada - Smanjen rizik od neuspešnog pozicioniranja mlađih na tržištu rada zbog nedostatka iskustva - Poboljšani izgledi za zaposlenje svakog, onoliko koliko je to moguće; - Povećane mogućnosti za stvaranje održivih novih radnih mesta - Povećane mogućnosti za stvaranje novih radnih mesta i zapošljavanje i samozapošljavanje mlađih; - Poboljšani izgledi za stvaranje novih održivih radnih mesta lo
--	--	--	--

§

Primeri inovativnih mera javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mlađih:

Primer 1: U Holandiji mlađi koji su primali socijalnu pomoć ili nadoknadu za nezaposlene duže od šest meseci mogu da učestvuju u tromesečnom programu stažiranja tokom kojeg **zadržavaju pravo na državnu pomoć, a istovremeno primaju fiksni iznos plate od poslodavca.**

Primer 2: U Nemačkoj i Italiji eksperimentisano je sa programima prema kojima su socijalna pomoć ili **dodatak za nezaposlene isplaćivani i nakon što su mlađi započeli sopstveni biznis.**

Primer 3: U mnogim zemljama samozapošljavanje mlađih i razvoj omladinskog preduzetništva promoviše se i kroz programe »**virtuelnih preduzeća**«. Reč je o kombinaciji virtuelne firme i obrazovnog centra kojima se simuliraju svi aspekti vođenja posla kroz koje se polaznici uče poslovanju.

Primer 4: Nacionalni Savez mlađih Hrvatske sačinio je predlog za osnivanje civilne institucije za međunarodnu saradnju koja bi predstavljala globalni finansijski servis mlađih sveta. Radi se o osnivanju mreže **svetskih banaka mlađih** po

nacionalnom i regionalnom principu koja bi državni i privatni kapital, novac Svetske banke, MMF-a, poslovnih banaka, međunarodnih organizacija i fondacija usmerila u programe zapošljavanja mlađih.

Primer 5: U načelu bi svaki Evropljanin mlađi od 25 godina trebalo da dobije takozvano **jemstvo na zapošljavanje**. Najkasnije četiri meseca nakon završetka obrazovanja svakoj mlađoj osobi bi se trebala otvoriti neka nova perspektiva. Novo radno mesto ili mogućnost daljeg obrazovanja ili ako baš ništa drugo, obavljanje praktične nastave. U Švedskoj takav program jemstava funkcioniše još od devedesetih godina. I u Austriji se zadnjih nekoliko godina primenjuje sličan sistem. U obe ove zemlje je stopa nezaposlenosti među mladima niska. U Austriji ona iznosi nešto više od osam posto. U Španiji ili Grčkoj, u kojima takvi programi ne postoje, nezaposlena je svaka druga mlada osoba.

Primer 6: Kuhinja urbanih ideja⁴⁴ predstavlja niz metoda osmišljenih da pomognu gradovima da mobilišu kreativnost kako bi bolje, zajednički, rešavali velike probleme sa kojima se suočavaju, od recesije i nezaposlenosti do kriminala, od visokog nivoa emisija ugljen-dioksida do lošeg obrazovanja. Put ekonomskog spasenja grada ide preko kvartova sa kulturnom aktivnošću u kojima se nalaze galerije, klubovi, restorani i studija, kao i preko prave kombinacije poslovnih usluga – finansije, konsalting, pravo, konferencije - i pravih grupa aktivnosti vezanih za visoke tehnologije. Recesija sa sobom nosi i talas inovacija koje idu od dna ka vrhu: širenje **urbane poljoprivrede**, putem koje se neiskorišćeni placevi, krovovi, čak i brodovi, pretvaraju u urbane farme; **banke vremena**⁴⁵ i sistemi razmene; projekti za nezaposlene svršene studente i dobrovoljne sheme za odnedavno nezaposlene.

Primer 7: U nastojanju da se dereguliše tržište rada, tj. smanje troškovi zapošljavanja mlađih u nekim zemljama su uvedeni **ugovori sa smanjenim nivoom zaštite** (Slovenija – za studentske poslove, “projektne” poslove; Italija, Finska, Španija – ustupanje fiksnih ugovora; Danska, Engleska – razrešenje zaštite).

Primer 8: U Italiji, Rumuniji, Slovačkoj, Bugarskoj, Poljskoj i Sloveniji su uvedene **subvencije poslodavcima za zapošljavanje maturanata**.

Primer 9: U Italiji i Poljskoj stvaraju se posebna **tržišta za mlađe** gde važe posebna pravila.

Primer 10: U Portugaliji su uvedene **subvencije za poslodavce koji radno angažuju zavisnike od droge** (Program “Zapošljavanje – Life”).

Primer 11: U Austriji, Grčkoj, Danskoj i Poljskoj se daje **finansijska podrška za stvaranje novih radnih mesta (stvaranje novih, održivih radnih mogućnosti)**

⁴⁴ <http://creativecities.britishcouncil.org/>

⁴⁵ Banka vremena je poseban oblik valorizovanja volonterskog rada u koju se umesto novca ulaže vrijeme koje se razmjenjuje među članovima Banke. Svako ko se želi učlaniti donosi određenu količinu ličnog slobodnog vremena i znanja koje je spreman podariti zajednici, a za uzvrat može dobiti jednaku količinu vremena ili određene pomoći nekog drugog.

nezavisno od aktuelne tražnje na tržištu rada (za osobe sa smetnjama u razvoju ili sa psihosocijalnim problemima).

Primer 12: U Italiji, Austriji i Danskoj **sektor socijalne ekonomije** se vidi kao najefikasniji način za unapređenje zapošljavanja mlađih kobilovanjem javne finansijske podrške i ostvarivanjem sopstvenih prihoda na tržišnoj osnovi (otkrivanjem "lokalnih niša").

Primer 13: U Italiji su doneti zakoni kojima se omogućava samozapošljavanje kroz uključivanje u "**maloletničko preduzetništvo**", tj **osnivanje "juniorskih preduzeća"**, kao oblika pripreme za standardnu tržišnu konkurenčiju.

5. Instrumenti javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mlađih

Upravljačka tela EU koriste brojne instrumente u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika u oblasti zapošljavanja mlađih. U zavisnosti od ciljeva kojima služe, ti instrumenti mogu imati političku, pravnu, socijalnu, ekonomsku, finansijsku ili neku drugu suštinu.

Aktivnosti, mere i instrumenti EU baziraju se na **osnivačkim ugovorima**, koje dobrovoljno i demokratski prihvataju sve države članice. Ugovor predstavlja obavezujući sporazum između država članica EU. Ugovorima se postavljaju ciljevi EU, pravila donošenja odluka i funkcionalan institucija kao i odnosi država članica i EU. Tokom godina oni su se menjali, kako bi EU postajala efikasnija i transparentnija i kako bi se pripremila za nova proširenja i uspostavila nove oblasti saradnje. Ugovori su ti koji ovlašćuju institucije Unije da donose propise koje su potom države članice dužne da primene. Trenutno važeći osnivački ugovor jeste:

Lisabonski ugovor (2009) - Kao poslednji ugovor koji je stupio na snagu, njegov cilj je da unapredi demokratičnost i efikasnost EU, kao i da joj omogući da sa osnaženim kapacitetom odgovori na globalne izazove. Nekoliko značajnih promena je uvedeno ovim ugovorom: Parlament je dobio veća ovlašćenja, procedura glasanja u Savetu EU je promenjena, uveden je institut građanske inicijative kao i pozicija stalnog predsednika Evropskog saveta i novog Visokog predstavnika za spoljnu politiku. Nadležnosti unutar Unije su podeljene u tri kategorije: na one koje pripadaju isključivo Uniji, one koje dele Unija i države članice i one koje države članice zadržavaju u svom domenu.

Prethodni osnivački ugovori EU su:

Ugovor o uspostavljanju Ustava Europe (2004) - Sa sličnim ciljevima kao i Lisabonski ugovor, iako potpisani, ovaj ugovor nikada nije ratifikovan. Proces ratifikacije zaustavljen je nakon njegovog odbijanja na referendumima u Francuskoj i Holandiji 2005. godine.

Ugovor iz Nice (2003) - Spremajući se za veliko proširenje iz 2004. godine, ovaj Ugovor je imao za cilj reformisanje institucija radi nesmetanog funkcionalanja nakon proširenja na 25 država članica. Promenjen je način menjanja sastava Komisije kao i procedura pri glasanju u Savetu.

Ugovor iz Amsterdama (1999) - I ovaj Ugovor je imao za cilj pripremu za buduće proširenje. Njime su izmenjeni, iznova numerisani i konsolidovani EU i EEC ugovori. Proces donošenja odluka je učinjen transparentnijim većom upotrebotom procedure saodlučivanja.

Ugovor o Evropskoj uniji - Ugovor iz Maastrichta (1993) - Ovim Ugovorom je osnovana Evropska unija i promovisana procedura saodlučivanja, koja je Parlamentu dala jaču ulogu u donošenju odluka. Uvedeni su elementi političke unije kao što su državljanstvo, zajednička spoljna politika, politika unutrašnjih poslova itd. Takođe, bilo je potrebno napraviti uslove za Evropsku monetarnu uniju.

Jedinstveni evropski akt (1986) - Pripremio je institucije za članstvo Španije i Portugala i ubrzavanje procesa donošenja odluka u sklopu priprema za zaokruživanje jedinstvenog tržista. Ovim ugovorom je izmenjena kvalifikovana većina u Savetu čime je otežana mogućnost da jedna država stavi veto na predlog propisa EU.

Ugovor o spajanju institucija - Ugovor iz Brisela (1967) - Njegov cilj je bila modernizovana institucionalna struktura EU, uspostavljanjem jedinstvene Komisije i jedinstvenog Saveta za sve Zajednice (EEZ, Euratom, EZUČ). Ukinut je Ugovorom iz iz Amsterdama.

Ugovori iz Rima - Ugovori o EEZ i Euratom (1958) - Ovim ugovorima osnovane su Evropska ekonomski zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (Euratom). Evropske integracije su dalje produbljene opštom ekonomskom saradnjom država članica.

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (1952) - Sa ovim Ugovorom je započet proces evropskih integracija, najpre saradnjom i međuzavisnošću u proizvodnji uglja i čelika. Ova inicijativa, pokrenuta tek nekoliko godina posle Drugog svetskog rata, imala je za cilj da spreči nove sukobe na evropskom kontinentu, a kako industrija za proizvodnju oružja počiva na uglju i čeliku, uspostavljena je ekonomski saradnja u toj oblasti. Ugovor je istekao 2002. godine.

Od pravnih instrumenata koje koriste upravljačka tela EU, a čija primena ima snažan uticaj na politiku zapošljavanja, najvažniji su:

Direktiva - Uz uredbu, direktiva je najvažniji pravni akt Unije. Direktiva obavezuje u pogledu rezultata koji se njome ostvaruje, ali nacionalnim vlastima prepušta izbor forme i metode sprovođenja.

Odluka - Vrsta pravnog akta EU koju donosi Savet EU i koja ima specifičnu primenu. Odnosi se na konkretnog pojedinca, pravno lice ili državu članicu. Odluka u potpunosti obavezuje sve one na koje se odnosi.

Uredba - Svrha uredbe je ujednačavanje prava država članica, odnosno zamena postojećih normi država članica, ako one postoje.

Glavni upravljački instrument EU u oblasti politike zapošljavanja, uključujući i zapošljavanje mlađih, je Evropska strategija zapošljavanja koju čine:

Smernice za zapošljavanje (donose se svake godine, u njima se navode zajednički prioriteti država članica u oblasti zapošljavanja);

Nacionalni akcioni planovi (svaka država članica sastavlja godišnji plan za sprovođenje smernica);

Zajednički izveštaji (osnov za pripremu Smernica za narednu godinu) i

Preporuke državama članicama (dokumenti EK kojima se nacionalnim državama, ukoliko se proceni da za tako nešto postoji potreba, preporučuju određene, posebne mere i aktivnosti). Korišćenjem ovog instrumenta, koji je utemeljen 1997 godine, obezbeđuje se prioritizacija i koordinacija u izgradnji i sprovođenju zajedničke politike zapošljavanja. Razvojne strategije EU kao što su "Lisabonska strategija" (2000) i Strategija "Evropa 2020" (2010), koriste Evropsku strategiju zapošljavanja kao jedan od temeljnih instrumenata.

Pored ovog upravljačkog instrumenta EU koristi i političke instrumente kao što su:

Bela knjiga (vrsta dokumenta Evropske komisije, koji sadrži predloge budućih aktivnosti Zajednice u pojedinoj oblasti, npr. "Bela knjiga o mladima" iz 2001. godine).

Agenda (dokument Evropske komisije koji sadrži program aktivnosti vezanih za razvoj EU i njenih politika i finansijski okvir, npr. "Agenda za nove veštine i nova radna mesta" iz 2010. godine).

Rezolucija, Saopštenje (dokumenti Evropske komisije kojima ovo telo poziva, saopštava, predlaže, itd, obraćajući se relevantnim javnim akterima EU u vezi sa određenim pitanjima iz svoje nadležnosti, npr. Rezolucija o okvirima evropske saradnje u oblasti rada sa mladima iz 2002. godine).

Jedan od političkih instrumenata koji je aktiviran u vezi sa potrebom za unapređenjem upravljanja politikom zapošljavanja mlađih odnosi se na "**Otvoreni metod koordinacije**". Cilj ovog instrumenta, koji je promovisan u dokumentu "Bela knjiga o mladima", je da podstakne saradnju između država članica u oblasti zapošljavanja mlađih, posebno primenu najboljih praksi razvijenih širom Evrope.

Za potrebe upravljanja javnim politikama u oblasti zapošljavanja mlađih, EU koristi veoma važne finansijske⁴⁶ instrumente, pre svega:

Evropski socijalni fond - Glavni instrument za sprovođenje strateške politike EU u području zapošljavanja. Fond je osnovan 1957. godine, a iz njega se finansiraju mere protiv nezaposlenosti, razvoj ljudskih resursa i jačanje društvene integracije na tržištu rada. Fond je posebno usmeren na zapošljavanje mlađih, zatim osoba koje su dugotrajno nezaposlene, žena i pripadnika društveno marginaliziranih grupa. Posebna pažnja se posvećuje stručnom usavršavanju i obrazovnim programima, programima za zapošljavanje i samozapošljavanje te razvoju novih radnih mesta.

⁴⁶ Ukupna finansijska alokacija EU u periodu od 2007- 2013. za instrumente je 308 milijardi eura. Zajednička pravna osnova im je Uredba Evropskog veća 1083/2006. Ciljevi instrumenata su: konvergencija; regionalna konkurentnost i zapošljavanje; i teritorijalna saradnja.

Evropski fond za regionalni razvoj - Osnovni instrument za sprovođenje regionalne politike EU. Osnovan je 1975. godine radi podsticanja uravnoteženog privrednog i socijalnog razvoja i kohezije regija Evropske Unije. Sredstvima iz fonda primarno se finansiraju ulaganja u proizvodnju radi stvaranja i očuvanja radnih mesta, ulaganja u infrastrukturu, razvoj potencijala regija kroz lokalne inicijative i aktivnosti malih i srednjih preduzeća kao i ulaganja u obrazovanje i zdravstvo.

U upravljanju politikom proširenja EU koristi instrumente koji sadrže informacije od ključnog značaja za upravljanje javnim politikama u oblasti zapošljavanja mlađih. Očigledno je da se ove politike mogu uspešno voditi ukoliko su ispunjeni i određeni uslovi koji se navode u instrumentima kao što su:

Kriterijumi konvergencije – Ekonomski uslovi utvrđeni Ugovorom iz Maastrichta na osnovu kojih se procenjuje spremnost zemalja EU za učestvovanje u Ekonomskoj i monetarnoj uniji, a koji podrazumevaju: (1) Visok nivo stabilnosti cena (stopa inflacije ne sme biti veća od 1,5 % u odnosu na stopu inflacije u prve tri zemlje s najstabilnijim cenama); (2) Smanjenje previsokog javnog duga (do 60% BDP) i budžetskog deficit-a (do 3% BDP); (3) Postizanje stabilnog kursa; (4) Prosečne nominalne dugoročne kamatne stope ne smiju biti veće od 2 % u odnosu na kamatne stope triju zemalja Unije s najnižom stopom inflacije. Navedeni kriterijumi poznati su i pod nazivom Kriterijumi iz Maastrichta.

Kriterijumi iz Kopenhagena - Na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine, čelnici država članica Evropske unije složili su se da će primiti u članstvo EU pridružene zemlje članice iz srednje i istočne Europe, koje izraze želju za tim. Da bi te zemlje postale punopravne članice treba da ispune sljedeće ekonomske i političke kriterijume: (1) Stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, pravnu državu, poštovanje ljudskih prava i manjina; (2) Postojanje efikasne tržišne privrede, (3) Sposobnost preduzeća da izdrže tržišni pritisak u Uniji; i (4) Sposobnost preuzimanja obaveza koje proizlaze iz članstva, uključujući sprovođenje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije. Ovi kriterijumi su poznati kao Kriterijumi iz Kopenhagena.

Postupak odlučivanja o politikama zapošljavanja u EU - Politike zapošljavanja i tržišta rada u Evropi decenijama je obeležavala tradicionalna saradnja nacionalnih vlada, koje su bile isključivo nadležne za ta pitanja. Prekretnica u razvoju usklađenog evropskog pristupa zapošljavanju i socijalnim pitanjima bio je Ugovor iz Amsterdama, koji je institucijama Unije poverio nove zadatke i efikasnija sredstva. Ipak, jednako kao ni kasniji Ugovor iz Nice, nije promenio temeljno načelo isključive nadležnosti država članica za politiku zapošljavanja. Mere koje usvaja Evropski savet samostalno ili zajedno s Evropskim parlamentom ne uređuju pitanje zapošljavanja, već se njima daju smernice državama članicama, ili se podržavaju njihova delovanja na području zapošljavanja. U skladu sa čl. 148., (raniji čl. 128 st. 2) Ugovora o funkcionisanju EU, Savet EU kvalifikovanom većinom, uz konsultovanje Parlamenta, Evropskog ekonomskeg i socijalnog odbora i Odbora za zapošljavanje, daje predloge državama članicama za

određivanje nacionalnih politika zapošljavanja. Nadalje, u skladu s čl. 149 (raniji čl. 129) Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, Savet kvalifikovanom većinom u postupku saodlučivanja s Parlamentom odlučuje o usklađivanju nacionalnih delovanja na nivou Unije. Valja ipak istaći da je u odnosu na područje zapošljavanja izričito isključena mogućnost harmonizacije prava (čl. 149, raniji čl.129 st.2).

Posebne institucije za politiku zapošljavanja u EU - Unutar Evropske komisije za ovu politiku zadužena je **Opšta uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja**, čiji su prioriteti sledeća područja: zapošljavanje, usavršavanje tržišta rada, socijalna kohezija i socijalna zaštita, kao i ravnopravnost polova. Na čelu uprave su poverenici, od kojih je jedan član Evropske komisije odgovoran za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost. To uključuje politike EU u područjima: zapošljavanje, socijalna uključenosti i socijalna zaštita, sloboda kretanja radnika, socijalna sigurnost, koordinacija, radno pravo, zdravlje i sigurnost na radu, socijalni dijalog, evropski socijalni fond, evropski fond za prilagođavanje globalizaciji, PROGRESS program i Romi. **Evropski ekonomski i socijalni odbor**, kao savetodavno telo Unije, zastupa interes poslodavaca, sindikata zaposlenika, kao i interesnih grupa koje se bave tim područjem, a takođe daje mišljenje pri donošenju propisa koji ga regulišu. Važnu ulogu također ima **Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja Evropskog parlamenta**. Evropska komisija osnovala je i **Evropsku radnu grupu za zapošljavanje** koja vrši nezavisne analize ključnih pitanja i definiše praktične mjere u skladu s kojima države članice Unije mogu sprovoditi revidiranu Evropsku strategiju. **Odbor za zapošljavanje**, osnovan odlukom Saveta EU 2000. godine na temelju čl.150, ex.čl. 130. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, takođe ostvaruje važnu ulogu u sprovođenju Evropske strategije zapošljavanja i u poboljšanju usklađenosti između država članica. Dugoročni su ciljevi Evropskog socijalnog fonda podrška Evropskoj strategiji zapošljavanja, pojednostavljenje administracije, kao i podsticanje delovanja i saradnje na lokalnom nivou. Primer je **inicijativa EQUAL**, usmerena ka borbi protiv diskriminacije i neravnopravnosti zaposlenih i osoba koje tek traže posao. Valja pomenuti i **vrednost socijalnog dijaloga**, koji se smatra najboljim načinom osavremenjivanja ugovornih odnosa, prilagođavanja organizacije rada i razvijanja ravnoteže između fleksibilnosti i sigurnosti.

III ŠTA ODREĐUJE JAVNE POLITIKE EU U OBLASTI ZAPOŠLJAVANJA MLADIH? (Analiza policy faktora)

Svrha ove analize je da omogući akterima praktične politike potpuniji uvid u one faktore političkog odlučivanja od kojih suštinski zavisi rešavanje problema zapošljavanja mlađih. Cilj analize je da opiše šta se dešava sa javnim politikama ako deluju određeni faktori. Predmet analize su odnosi između policy sadržaja kao zavisno promenljivih i određenih uticajnih faktora kao nezavisno promenljivih. Metod analize je opisni.

1. Urednost društva

Kao članovi društva mi zavisimo – u zadovoljavanju većine naših potreba – od saradnje sa drugima. Zbog toga naši planovi zavise od toga šta očekujemo da će učiniti drugi, tj. od saglasnosti naših planova sa akcijama drugih. Međutim, s obzirom na to da ne znamo kakav će biti ishod naših pojedinačnih akcija, razvili smo **pravila** koja nam omogućuju da donosimo ispravne odluke. Postoje tri fundamentalna pravila (koja ujedno predstavljaju i najvažnije elemente evropske kulture) na kojima se zasniva sav savremeni ekonomski i društveni život na ovom prostoru, a to su: 1) Stabilnost posedovanja; 2) Prenos uz saglasnost; i 3) Pridržavanje ugovornih obaveza⁴⁷. Ova pravila donela je sa sobom tržišna privreda, povećavajući efikasnost individualnih akcija, povezujući male društvene grupe - koje su do tada živele pod zapovestima - u velike, pravilima povezane, slobodne i otvorene grupe, te unapređujući do neslućenih razmera napredak svih.

Društva u kojima se njihovi članovi i organizacije pridržavaju pomenutih pravila - predstavljaju **uredena društva**. Kod njih je zakonodavni okvir usklađen sa sklonosću pojedinca da, u situaciji kada radi i bira, između veće i manje dobiti – bira ovu prvu, i bira da se više trudi ako ga bolje plate. Evropsko društvo koje se oblikuje na prostoru i pod zakonima Evropske unije spada u takva, uredena društva. Javne politike koje se razvijaju u ovim društвима, takođe se zasnivaju na pomenutim pravilima, s tim što variraju u zavisnosti od uticaja političkih stranaka i drugih ekonomskih, kulturnih i socijalnih faktora. Međutim, o kojoj god da je političkoj opciji reč u Zapadnim društвима, ona nikada nije otišla toliko daleko da bi posegla za ukidanjem tržišta, privatne svojine ili mehanizma ugovorne zaštite. Pritom je suštinska razlika između upravljanja pravilima i upravljanja naredbama u tome što prva omogućuju prilike svima, a druga ciljeve samo nekim.

Društva u kojima se upravljačke akcije vode **nezavisno od pomenutih pravila**, tj. gde je uloga državne prinude i naredbi dominantan način koordinacije, pokazala su se inferiornim u svakom pogledu u odnosu na prethodno pomenuta društva. Problemi zapošljavanja u ovim, neuređenim društвима su daleko veći, a javne politike neuspešne. Među takvим društвима nalazi se i Srbija danas.

⁴⁷ „Pravo zakonodavstvo i sloboda“, Hayek, F. Beograd, 2002;

2. Pristup problemu zapošljavanja

Da li će se i koliko jedno upravljačko telo baviti problemom zapošljavanja, posebno mlađim ljudi, veoma zavisi od toga kako ono pristupa tom problemu. U principu, izvesno je da “mada ljudima vlada interes, ipak i samim interesom i svim ljudskim poslovima potpuno upravlja uverenje”⁴⁸. Pritom, **pod interesima ne treba podrazumevati samo posebne ciljeve, već i dugoročne prilike koje različita pravila nude različitim članovima društva**. Sa svoje strane, to znači da političko odlučivanje ne bi trebalo da bude zasnovano na interesima, već na mišljenju, tj. na gledištima o tome koja vrsta akcije je ispravna, a koja pogrešna. Pristup problemu zapošljavanja korišćenjem metoda javne politike podrazumeva fokus na stvaranju prilika. Javne politike se ne sastoje od neke pojedinačne odluke, akcije ili reakcije, već od razrađenog, pomno osmišljenog pristupa ili strategije.

Poznato je da se problemu nezaposlenosti sve do 19. veka pristupalo **isključivo iz ugla posledica** – kao bedi i siromaštvu, a ne kao samostalnom problemu koji je potrebno istraživati i rešiti. Tek početkom 20. veka pojavila su se mišljenja da nezaposlenost nije samo problem pojedinaca koji su njome pogođeni, već i problem ekonomije, te da istraživanja treba usmeriti na uzroke ove pojave, pa ga tako i rešavati.

Zaokret u gledanju na nezaposlenost nastao je uporedo sa izbijanjem velike svetske ekonomske krize tokom 30-tih godina dvadesetog veka, kada je globalni ekonomski krah ostavio desetine miliona ljudi bez posla. Tada su naučna shvatanja ekonomiste J.M. Keynsa⁴⁹ o uzrocima krize i nezaposlenosti prihvaćena od javnih vlasti najrazvijenijih država Zapada. Prihvaćen je pristup ovog ekonomiste da u rešavanju ovog problema “Dugi rok ne postoji”, tj. da smo “Na dugi rok ... svi mrtvi”. **Povećanom ulogom države** u ekonomiji, posebno podsticanjem tražnje za radom, te organizovanjem masovnih javnih radova, problem nezaposlenosti je tada manje-više prevaziđen. Na nauči ostaje da otkrije da li je II svetski rat predstavljao cenu koju je čovečanstvo tada platilo za uplitanje države u ekonomske, odnosno tržišne procese i strukture.

Nakon II svetskog rata pokazalo se da država, koliko god bila moćna, **nije u stanju da otkloni rizike od masovne nezaposlenosti**. Situacije koje su se u Zapadnoj ekonomiji stvarale pod udarima monetarnih i energetskih šokova tokom 70-tih godina prošlog veka ostavljale su za sobom unazadene nacionalne ekonomije i veliki broj ljudi bez posla. Pojava jefitne radne snage iz istočne Azije, kao ogromne konkurenциje svakom tržištu rada, razotkrila je jednostavnu činjenicu da svaka država, bila ona i najmoćnija, predstavlja samo jednu od organizacija koja htela-ne htela mora da se povinjuje spontanitetu tržišnog procesa.

⁴⁸ D. Hume, prema Hayek, “Pravo zakonodavstvo i sloboda”, Beograd, 2002;

⁴⁹ „Opšta teorija nezaopštenosti, kamate i novca“, J.M. Keyns

Pritom, odluke koje su donošene neretko su sadržale ambiciju da se sopstvena politička volja stavi iznad tržišnih pravila. Međutim, **nije se desilo da javne vlasti na Zapadu posegну za ukidanjem tržišta, institucije privatne svojine, konkurenčije i sl.** Umesto toga, one su se usmerile na to da se pripreme za život sa rizikom od nezaposlenosti. I što je još važnije, usmerile su se na to da patnju ljudi, koju nezaposlenost izaziva, smanje na najmanju moguću meru. Prihvatile su stav da "dugi rok" ipak postoji, i da se rizik od masovne nezaposlenosti, što ga nosi sa sobom tržišna ekonomija, može planirati, predviđati, umanjivati. Povinovale su se tržišnim pravilima kao nečemu što se ne može dovoditi u pitanje. Pokazale su da situacija koju stvara "tržišna nemilosrdnost" treba da predstavlja razlog za mobilizaciju društva na osnovama solidarnosti kao temeljne vrednosti. Pokazalo se da, kojoj god političkoj opciji da su ove vlasti pripadale, one nikada nisu sišle ispod zahteva za suočavanjem sa tržištem, tj. pokušaja da ga iskoriste i, istovremeno, pokušaja da se zaštite od njegovih neželenih dejstava. Zajednička politika zapošljavanja mlađih, koju su razvila upravljačka tela EU u proteklih dvadesetak godina, upravo predstavlja izraz takvog pristupa tržištu i nezaposlenosti. **Suština te politike nije ni u "davanju ulovljene ribe", ni u "podučavanju pecanju", već u traganju za mogućnostima da se "unapredi ribarstvo".**

Za razliku od upravljačkih tela u Zapadnoj Evropi, koja su rešavanju problema zaposlenosti pristupala sa pozicija tržišta, upravljačka tela u Istočnoj Evropi (među kojima i Srbija u sklopu Jugoslavije, mada ne u toj meri) imala su do pada Berlinskog zida (1989) potpuno suprotno gledište. Naime, ona su smatrala da je zaposlenost problem koji može i treba da se rešava **državno-političkim sredstvima**, bez oslanjanja na tržište kao temeljni entitet. Verovalo se da se problem zapošljavanja može rešiti dobrim planskim raspoređivanjem, razmeštanjem i raspodelom raspoloživih ekonomskih sredstava, uključujući i ljudske resurse. S obzirom na to da su u ovim državama dugo vremena bili zaposleni svi koji su hteli da rade, smatralo se da problem zapošljavanja mlađih, kao takav praktično i – ne postoji.

Međutim, i ovde se pokazalo, samo na suprotan način u odnosu na ekonomije sa Zapadom, da ispravna percepcija dugog roka predstavlja preduslov za rešavanje problema nezaposlenosti. Kada država, a ne tržište, zapošljava ljudе, onda ona mora da uzme od nekoga, da bi dala nekom drugom. Pošto oni od kojih treba da se uzme postaju nezadovoljni, država onda rešava problem tako što štampa novac ili se zadužuje, što znači – prevaljuje troškove na račun budućih generacija. U pomenutom slučaju, bilo je planirano da državno raspoređeni ljudski resursi u istočnoevropskim ekonomijama održe sopstvena radna mesta i stvore izglede za zaposlenje dolazećeg radno sposobnog stanovništva. No to se nije desilo. I to ne zato što nije bilo političke volje, već zato što nije bilo ispravnog političkog pristupa ekonomiji i zapošljavanju. Krajem 80-tih godina državno - planska varijanta rešavanja problema zapošljavanja mlađih doživela je slom. Pokazalo se da "**niko ne zna dok mu tržište ne kaže**", tj. da se bez oslanjanja na tržišna pravila kao jedino

merilo nečije radne sposobnosti – ne može računati ni na održivi rast privrede zaposlenosti.

3. Pristup problemima mlađih

Evropski omladinski forum, u svojoj rezoluciji o omladinskoj politici (1998), definiše evropsku omladinsku politiku kao međusektorsku, integriranu politiku usmerenu ka mlađima, sa mlađima i koja polazi od potreba mlađih ljudi. Njen cilj jeste da poboljša i unapredi životne uslove i učešće mlađih ljudi, uključujući čitav niz socijalnih, kulturnih i političkih pitanja koja utiču na njih i ostale društvene grupe. Eksperti Ujedinjenih nacija, pri **Međunarodnom savetu nacionalnih omladinskih politika**, omladinsku politiku definišu kao onu koja je predložena od strane Vlade u saradnji sa omladinskim organizacijama i koja je usvojena od strane Parlamenta, Ministarskog saveta ili šefa države, i koja jasno određuje položaj i ulogu mlađih u društvu ali i odgovornost društva i javnih institucija prema mlađima.

Prema Ujedinjenim nacijama i Svetskoj banci, kao i u EU, mlađi su osobe od 15 do 24 godine. Sa druge strane, na području bivše Jugoslavije, starosna granica mlađih je pomerena na gore (15-30), zbog produžene adolescencije usled otežanih mogućnosti za postizanje socijalne zrelosti.

Od načina na koji su mlađi viđeni i okarakterisani suštinski zavisi i sve drugo što je vezano za učešće zajednice, posebno politike u rešavanju njihovih problema. U tom smislu, izdiferencirana su dva pristupa, i to:

A. Problemski orijentisan pristup mlađima – Radi se o pristupu koji datira još od najdavnijih vremena, a koji se svodi na poznatu Sofoklovu rečenicu iz V veka pre naše ere da „Naši mlađi danas vole luksuz. Imaju loše manire i preziru autoritete; pokazuju nepoštovanje prema odraslima, i više vole da brbljavu nego da uče. Više ne ustaju kad neko stariji uđe u sobu. Protivreči roditeljima, ne umeju pristojno ni da jedu, i tiranišu svoje učitelje.“ Način na koji su mlađi viđeni i okarakterisani u petom veku pre nove ere, primenljiv je i u današnje vreme. Uz to, današnji mlađi se često opisuju i kao generacija bez perspektive ili izgubljena generacija, o njima se govori i da su nezreli ili pak da sazrevaju brže u odnosu na stupanje u seksualne odnose, kao i da su neodgovorni, agresivni, sa poremećenim vrednostima. Posmatranje mlađih samo kroz skup gore navedenih karakteristika, odnosno problema, dovodi nas u situaciju da službe koje rade sa mlađima **kreiraju kratkoročne programe koji parcijalno sagledavaju kompleksnu sliku razvoja mlađih**. Ovakav pristup se naziva problemski orijentisan pristup mlađima, i uglavnom rezultira sa kratkoročnim i „ad-hoc“ programima koji su usredsređeni na pokušaj „gašenja vatre“ i rešavanja problema gdje god da se oni pojave. Na ovaj način društvo pokazuje nemoć da iskoristi i kanališe jedan od najvećih potencijalnih resursa za prosperitet. Jedno od osnovnih iskustava koje saopštava veliki broj mlađih je da oni sami gotovo nikada nisu pitani šta žele i koji su njihovi prioriteti. Kao posledicu, veliki broj mlađih navodi da se osećaju isključeni, što dovodi do povećanja pasivnosti i nemoći, kao i do toga da ne mogu da sagledaju i prepozna-

svoju ulogu u društvu. Kada analiziraju svoj položaj, mladi često navode nedostatak i neadekvatnost informacija i nedostatak službi koje se na adekvatan način bave mladima u zajednici.

B. Razvojni pristup mladima - Ovaj pristup je usmeren na sagledavanje mlađih u okviru konteksta u kome se oni nalaze, kao i na prihvatanje mlađih kao ogromnog potencijala društva. Razvojni pristup karakterišu **dugoročna rešenja, prepoznavanje potreba i razvijanje programa** u cilju da se pomogne mlađima pri razvijanju svojih punih potencijala, te da iskažu svoje kapacitete kao aktivni građani društva i omoguće društvu da napreduje od njihovog intelektualnog kapitala. Pri razvojnem pristupu koristimo postojeće situacije (u datom momentu), gdje je fokus na sledećim koracima ali ne kao nešto što treba da se desi u narednih 10 godina, nego je fokus na bliskoj budućnosti kako bi se savladala izvesna situacija. Sam razvoj mlađe osobe se ne može siliti, niti se može kontrolisati, iako katkad mislimo da možemo, ali se zavaravamo. Ono što možemo da uradimo jeste da utičemo na razvoj. Sam uticaj na razvoj mlađih zavisi od tri aspekta: 1) Strukturiranog rada na jačanju kapaciteta i veština mlađih (mlada populacija se sagledava celovito u odnosu na njihove individualne potrebe, a razvoj veština, sposobnosti i znanja je planirani proces); 2) Konstantnog povećanja pristupa razvojnim mogućnostima za mlađe (kreiranje socijalnog, ekonomskog i kulturnog okruženja u skladu sa potrebama i pravima mlađih, kao i povećanje kvaliteta, dostupnosti i efikasnosti službi za mlađe); 3) Kreiranja sigurnog i podržavajućeg okruženja (kreiranje sigurne atmosfere gdje se mlađi podstiču da iskažu svoja mišljenja i ideje kako bi aktivno učestvovali u svom razvoju. Uticaj na razvoj dostiže svoj maksimum kada su sva tri elementa prisutna).

Evropska komisija u svom dokumentu Bela knjiga (2001) navodi da **društvo mora da „gleda na omladinu kao na pozitivnu silu u izgradnji Evrope a ne kao na problem“**. Kao rezultat takvog pristupa, omladinske politike u državama članicama EU postale su strategije za kreiranje uslova u kojima mlađi realizuju svoje potencijale kao građani koji su ohrabreni da postavljaju pitanja i razvijaju kritički način razmišljanja. U dokumentu “EU Strategija mlađih 2010-2018” navodi se da “Evropska budućnost zavisi od njene mladosti”.

4. Pristup upravljanju javnim politikama

Upravljačko delovanje, sve jedno da li je reč o javnom ili privatnom menadžmentu, predstavlja **vid socijalne tehnologije**, način da se zamisao ostvari angažovanjem drugih. Radi se o procesu koji se sastoji od planiranja, organizovanja, vođenja i kontrole. U vezi sa planiranjem javljaju se još dve faze, od kojih jedna prethodi (predviđanje), a druga sledi (odlučivanje) fazu planiranja. Odlučivanje, koje ima vremensku i troškovnu dimenziju, podrazumeva rešavanje različitih problema koji se javljaju u upravljanju.

Kada je reč o tome šta se podrazumeva pod dobrom javnim upravljanjem (Good governance) postoje različite definicije. **U Engleskoj** se pod dobrom upravljanjem

misli na upravljačko delovanje koje je legitimno i vidljivo i gde je vlast kompetentna i odgovorna. U **Svajcarskoj** se pod dobrim upravljanjem podrazumeva odgovorno, transparentno, indiskriminisano, efikasno i participativno upravljačko delovanje. U dokumentima **Svetske banke** naglašava se značaj potrebe da država “Upravlja manje, ali da upravlja bolje”. **Evropska unija** određuje dobro upravljanje kao sposobnost formalnog i neformalnog institucionalnog okruženja (u kome pojedinci, društvene grupe, građanske organizacije i donosioci političkih odluka deluju jedni na druge) da obezbeđuje koordinaciju javnih politika i poboljšava koordinaciju privatnog sektora.

Razmatrajući pitanje dobrog upravljanja na lokalnom i regionalnom nivou, Savet Evrope je 2007. godine usvojio dokument⁵⁰ pod nazivom **“Strategija za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom i regionalnom nivou”**, gde se navode sledećih 12 principa dobrog upravljanja:

- 1) **Pravedno sprovođenje izbora, zastupanja i učešća**, kako bi se obezbedile prave mogućnosti svim građanima da se izjasne o javnim poslovima na lokalnom nivou;
- 2) **Pouzdanost**, kako bi se obezbedilo da lokalna vlast izlazi u susret legitimnim očekivanjima i potrebama građana;
- 3) **Efikasnost i delotvornost**, kako bi se obezbedilo ostvarenje ciljeva uz najbolje korišćenje resursa;
- 4) **Otvorenost i transparentnost**, kako bi se javnosti obezbedio pristup informacijama i olakšalo razumevanje načina na koji se vode javni poslovi;
- 5) **Vladavina prava**, kako bi se osigurala pravičnost, nepristrasnost i predvidljivost;
- 6) **Etičko ponašanje**, kako bi se obezbedilo da javni interes bude iznad ličnog;
- 7) **Stručnost i sposobnost**, kako bi se obezbedilo da lokalni predstavnici i zvaničnici budu potpuno kadri da izvršavaju svoje dužnosti;
- 8) **Inovativnost i otvorenost za promene**, kako bi se obezbedilo da iz novih rešenja i dobre prakse proističe korist;
- 9) **Održivost i dugoročna orijentacija**, kako bi se vodilo računa o interesima budućih pokolenja
- 10) **Ljudska prava, kulturna raznovrsnost i socijalna kohezija**, kako bi se obezbedilo da svi građani budu zaštićeni i poštovani i da niko ne bude diskriminisan ili isključen;
- 11) **Dosledno upravljanje finansijama**, kako bi se obezbedilo promišljeno i efikasno korišćenje javnih sredstava;
- 12) **Odgovornost**, kako bi se obezbedilo da lokalni predstavnici i zvaničnici preuzmu odgovornost i da se smatraju odgovornim za svoje postupke.

⁵⁰ „Deklaracija iz Valensijske“, 2007, Savet Evrope;

5. Oslanjanje na relevantno mišljenje

Oslanjanje upravljačkih tela na relevantna mišljenja jedan je od preduslova da političke odluke koje se donose sadrže izbor najbolje od mogućih alternativa. Kvalitet ovih odluka opredeljuje uspeh javnih organizacija kojima upravljaju ova tela. Donošenje odluka u konkretnom slučaju predstavlja **uočavanje i izbor pravog puta delovanja**, da bi se rešio problem zapošljavanja mladih ili iskoristila prilika za njegovo rešavanje. Pritom je od ključnog značaja da li se samom problemu pristupa sa aspekta opasnosti, ili sa aspekta mogućnosti⁵¹. U daljem tekstu biće opisana uporedna gledišta o glavnim aspektima pojave nezaposlenosti, a koja su sadržana u studijama i istraživanjima, s jedne strane, i aktuelnim planovima EU, s druge.

Uobičajena je **podela⁵² tipova nezaposlenosti prema njihovim uzrocima** na: 1) Normalnu⁵³, koja uključuje sezonsku (varijacije u privrednim procesima) i frikcionu (stalno kretanje ljudi između područja, zaposlenja, faza životnog ciklusa itd.) nezaposlenost; 2) Strukturalnu (nepodudarnost između ponude i tražnje za radom u pogledu zanimanja, kvalifikacija ili regionalnog rasporeda) nezaposlenost. U ovaj tip nezaposlenosti svrstavaju se i: "nova" strukturalna nezaposlenost (kada su kapitalni fondovi privrede nedovoljni da bi zaposlili svu raspoloživu radnu snagu); tehnološka nezaposlenost (posledica inovacija koje izazivaju promene u mogućnostima zapošljavanja). **Nezaposlenost mladih spada u fenomen strukturne nezaposlenosti**; i 3) Cikličnu, tj. konjunkturnu (posledica opštег nedostatka potražnje na tržištu roba i, sledstveno, na tržištu rada; posebno tip tzv. "stagnacijske nezaposlenosti"). Pored ovih standardnih tipova nezaposlenosti postoje još i: dobrovoljna (osobe koje su dobrovoljno napustile posao) i nedobrovoljna (osobe koje su odbile ponuđeni posao) nezaposlenost; i prikrivena nezaposlenost (obeshrabreni i sl.).

S obzirom na kontinuitet orijentacije prema tržištu, danas se u EU mogu razlikovati dve osnovne grupe ekonomija, i to: 1) Tržišne; i 2) Postplanske. Uzroci problema zapošljavanja mladih kod ove dve grupe zemalja su različiti.

Prema relevantnim studijama⁵⁴, istraživanjima i analizama, kao opšti i individualni (psihološki) uzroci problema zapošljavanja u EU navode se sledeći:

Opšti uzroci u tržišnim (razvijenim) ekonomijama EU su: a) Poremećaji cikličnih kretanja privrede (monetarni, energetski, hipotekarni šokovi); b) Dejstvo struturnih faktora (tehnološke inovacije, deindustrializacija itd.); c) Neuspšena

⁵¹ "U središtu teškoće nalazi se mogućnost", A. Ajnštajn

⁵² Burgess, P. L. (1994). Unemployment. In World Book Illustrated Information Finder , Chicago, US: World Book.

⁵³ Kreće se na nivou od 4-6%, „Nezaposlenost“, dr. J. Jednak (elektronska verzija);

⁵⁴ The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies (1994); P Sarfati, H. (1999). The European Job Crisis and the role of the labour market flexibility and social dialogue. Geneva: ILO; Pelagidis, T. (1998). European Unemployment: myths and realities; Galbraith, J. K. (1996). An Analysis Across Time and Countries;

adaptacija na promene⁵⁵; d) Nefleksibilnost tržišta rada (visoki i nefleksibilni troškovi rada, velika poreska opterećenja i sl.); e) Veliki pritisak sindikata; f) Slaba motivacija poslodavaca za otvaranje novih radnih mesta; g) Negativni uticaj socijalne politike na tržište rada; h) Demotivacija nezaposlenih za traženje posla dok se koristi pravo na beneficije; i) Smanjena geografska mobilnost radne snage; j) Ubrzano starenje stanovništva, te progresivni rast socijalnih izdataka; k) Uticaj procesa globalizacije (premeštanje firmi u zemlje sa jeftinom radnom snagom).

Opšti uzroci u postplanskim (tranzisionim⁵⁶) ekonomijama EU su: a) Gubitak „tržišta“ raspadom SEV i slomom sovjetske privrede; b) Privatizacija i mere makroekonomiske stabilizacije; c) Institucionalne promene (reforma pravnog sistema); d) Neizgrađenost tržišta i finansijskih sistema; e) Neizgrađenost poreske politike; f) Visoka korupcija; g) Slabosti u demokratskom i privrednom upravljanju;

Individualni (psihološki) uzroci nezaposlenosti mladih su: a) Neadekvatna psihološka orijentacija (slabo vrednovanje rada; nizak stepen zanimanja, potrebe i želje za poslom; očekivanje teškoća, osećaj bespomoćnosti u traženju posla); b) Nedostatak pojma o sebi (nedostatak samopoštovanja, nedostatak osećaja kompetentnosti, nedostatak samoufikasnosti); c) Slabo mentalno zdravlje (sklonost dosadi i osamljivanju, depresivnost, nezadovoljstvo životom, izloženost stresu); d) Ispoljavanje asocijalnog ponašanja (isključivanje iz školskih aktivnosti, korišćenje narkotika itd.)

Prema ključnim razvojnim dokumentima EU⁵⁷, uzroci problema zapošljavanja mladih u Uniji su:

Opšti uzroci: a) Svetska ekonomska i finansijska kriza; b) Krutost i nesigurnost tržišta rada EU u procesu prilagođavanja globalizaciji i tehnološkom napretku; c) Strukturne slabosti u evropskoj ekonomiji; d) Nedovoljno iskorišćen potencijal⁵⁸ javnih politika za stimulisanje preduzetništva, posebno razvoja sektora socijalne ekonomije i socijalnog biznisa⁵⁹; e) Slaba geografska mobilnost širom EU; f) Nedovoljno iskorišćen migracioni potencijal; g) Opadajuće stope fertiliteta; i h) Nedovoljna iskorišćenost potencijala postojećih finansijskih instrumenata

⁵⁵ „Ovome treba dodati i podatke Ministarstva za rad Sjedinjenih Američkih Država koji ukazuju na činjenicu da 10 zanimanja koja su bila najtraženija u 2010. godini nisu ni postojala u 2004. godini, a da prosečan student do svoje 38. godine života promeni od 10 do 14 zanimanja“. „Povezanost obrazovnog sistema i potreba privrede“, Dr. V. Babić, „Aktivne mere na tržištu rada“, Zbornik radova, IEN, 2011;

⁵⁶ Dujšin, U. (1999). Nezaposlenost i politika zapošljavanja u zemljama u tranziciji: Hrvatska. Ekonomski istraživanja, 2(1-2), 1-19.

⁵⁷ „Agenda za nove veštine i nova radna mesta“, EK, 2010; „Evropa 2020“, EK, 2020; „Mladi u pokretu“, EK, 2010;

⁵⁸ „Smanjenje administrativnih prepreka za 25% dugoročno može da dovede do rasta BDP od 1,4%“, Poglavlje 4.1. „Agenda za nove veštine i nova radna mesta“, EK, 2010;

⁵⁹ „Agenda za nove veštine i nova radna mesta“, Poglavlje 4.2. „Promovisanje preduzetništva, samozapošljavanja i inovacija“ EK, 2010

(„Evropski socijalni fond“, „Evropski fond za regionalni razvoj“, „Fond za ruralni razvoj“, „Program za celoživotno učenje“)

Posebni uzroci: a) Usporen prelazak sa reaktivnih na proaktivne strategije u oblasti zapošljavanja mlađih; b) Loš položaj na visoko segmentiranom tržištu rada (sa mlađima se najčešće sklapaju ugovori na određeno vreme⁶⁰, ugovori o povremenim i privremenim poslovima); c) Neizgrađenost ciljanih pristupa za mlađe, posebno mlađe pod rizikom, u okviru koncepta celoživotnog učenja; d) Neiskorišćenost potencijala targetiranih javnih politika (za obučavanje mlađih, za zapošljavanje i samozapošljavanje mlađih, za uključivanje mlađih u regularnu ekonomiju, socijalnu ekonomiju; za mlađe preduzetnike itd.); e) Isključenost radnika na određeno vreme i mlađih koji su na svom prvom radnom mestu iz sistema naknada za slučaj nezaposlenosti; f) Prerano napuštanje obrazovanja; g) Neprilagođenost javne podrške životnom ciklusu pristupa poslu; h) Nedovoljna zapošljivost zbog slabe mobilnosti u obrazovanju; i) Nedovoljna privlačnost i dostupnost stručnog obrazovanja i obuke, neobezbeđenost kvalitetnog specijalističkog staža; j) Nedostatak multisektorske podrške; k) Nedostatak početnog radnog iskustva i nepostojanje odgovarajućih prilika za sticanje radnog, preduzetničkog iskustva; l) Neizgrađenost inkluzivnih tržišta rada; Neadekvatna prioritizacija potreba mlađih pod rizikom;

Posledice problema zapošljavanja mlađih u EU: Prema relevantnim istraživanjima i ključnim razvojnim dokumentima EU⁶¹, najvažnije posledice problema zapošljavanja mlađih u EU su:

Na ekonomskom planu: a) Gubitak potencijalnog društvenog proizvoda⁶², pad konkurentnosti, razvojno zaostajanje; b) Gubitak radnog potencijala; c) Gubitak investicija uloženih u obrazovanje mlađih; „razgradnja“ ljudskog kapitala; d) Povećana zahvatnja od privrede i pritisak na javne fondove; e) Povećanje „sive“ ekonomije.

Na socijalnom⁶³ planu: a) Udaljavanje od radne etike i vrednosti rada; b) Povećanje kriminalnog ponašanja i delikvencije; c) Pojava „podklase“ nezaposlenih, skromno obrazovanih i socijalno marginalizovanih ljudi, odvojenih od glavnih struja društva, sa niskom samoefikasnošću, fatalističkim odnosom prema životu, niskim nivoom aspiracija i sumnjom u sopstvene sposobnosti; d) „Odliv mozgova“; e) Siromaštvo; f) Socijalna isključenost; g) Otežano zasnivanje i održavanje porodice;

⁶⁰ „Na vrhuncu recesije, gubitak posla među osobama angažovanim na privremenim i povremenim poslovima bio je gotovo četiri puta veći od onog među zaposlenima“, „Agenda za nove veštine i nova radna mesta“, EK, 2010;

⁶¹ Isto kao pod 1.

⁶² „Prema Okunovom zakonu, godišnji rast realnog BDP-a od 3 % održava stopu rasta nezaposlenosti konstantom. Stopa nezaposlenosti će se smanjiti za 1 postotni bod ako realni BDP raste 2 postotna boda od jedne do druge godine. Važi i obrnuto“ (isto kao pod 2).

⁶³ Mortimer, J. T. (1994). Individual differences as precursors of youth unemployment. In J.T. Mortimer & A.C. Peterson (1994). Youth Unemployment and Society (pp. 172-198) Cambridge: Cambridge University Press.

Na psihološkom⁶⁴ planu: a) Akutne i hronične stresne reakcije (sa teškim posledicama na opšte stanje organizma); b) Slabljene samopoštovanja i gubljenje ključnih aspekata ličnog statusa i identiteta; c) Osećaj bespomoćnosti, depresivnost, apatija, beznađe; d) Gubljenje vremenske strukture radnog dana; e) Obesmišljenost življenja; f) Nizak nivo dnevne aktivnosti.

§

Primer oslanjanja na relevantno mišljenje u političkom odlučivanju EU

Jedan od **prioriteta** za delovanje u EU je da se za mlade obezbedi što lakši prelaz iz školskih klupa u svet rada. Dve studije koje je preduzela Evropska komisija o pripravničkom radu i praksi u svim državama članicama EU preporučuju da bi ti sistemi trebalo da budu osetljiviji na zahteve tržišta rada, bolje prilagođeni poslovnim potrebama i da ponude više garancija u pogledu kvaliteta i perspektive za mlade ljude.

Evropski komesar za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje László Andor je rekao: "Evropsko veće je istaklo važnost pripravničkog rada i prakse za mlade, osobito u kontekstu garancija za mlade i shema mobilnosti. Ove nove studije bacaju više svetla na te sheme i pomažu u pripremi nadolazeće inicijative o poboljšanju prelaza iz škole na posao. Pripravnički i praksa mogu graditi mostove za mlade ljude za ulazak na tržište rada i tako pomoći u borbi protiv evropskog prekomernog nivoa nezaposlenosti mlađih. Ali takvi pripravnički i praksa moraju osigurati **da mlađi dobiju najbolju moguću priliku za dobijanje održivog posla** nakon toga. Takođe podržavamo ovo kroz bolje ciljano korišćenje Evropskog socijalnogfonda."

Rezultati studija će dati doprinos pripremi dve Komisijine inicijative do kraja 2012. godine, to:

1) **Nacrt preporuke Saveta za garancije za mlađe**, kako bi se osiguralo da su mlađi ljudi ili u zapošljavanju, obrazovanju ili osposobljavanju u roku od četiri meseca od završavanja škole;

2) **Definicija kvaliteta okvira za pripravnički staž.**

Studija o praksi preporučuje:

- Homogene standarde kvaliteta za, na praksi bazirani, tip studija;
- Ravnotežu između određenih profesionalnih veština i opštih sposobnosti i kompetencija;

⁶⁴ Isto kao pod 12; Fryer, D. (1998). Labour market disadvantage, deprivation and mental health. In P. J. D. Drenth, H. Thierry, C. J. de Wolff (Eds.), Handbook of Work and Organisational Psychology (pp. 215-225). Trowbridge, UK: Taylor & Francis; Fryer, D. & Payne, R. (1986). Being unemployed: A review of the literature on the psychological experience of unemployment. In C. L. Cooper & I. Robertson (Eds.), International Review of Industrial and Organizational Psychology (pp. 235-278). Chichester: John Wiley & Sons.

- Uključivanje socijalnih partnera u oblikovanje i organizaciju prakse, jer je to bitan faktor za njihov uspeh; i
- Inicijative preduzete sa studentima za poboljšanje opšte slike sistema strukovnog obrazovanja.

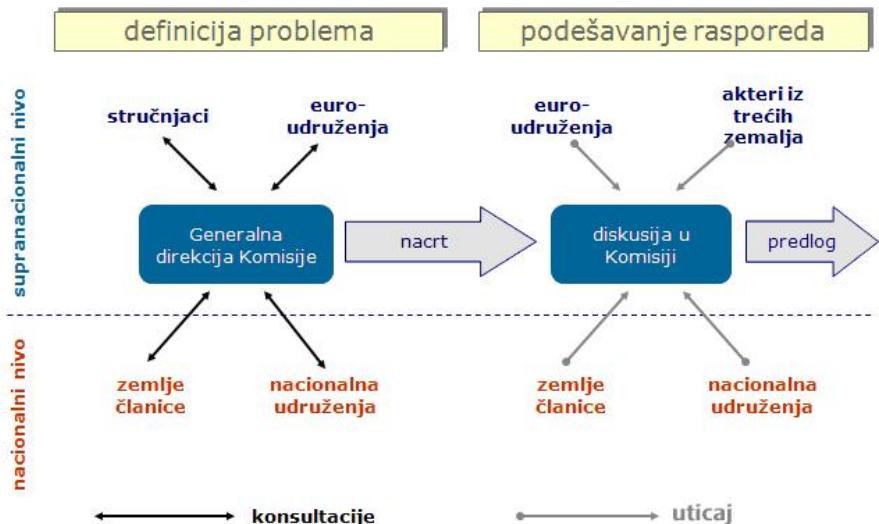
Studija o pripravničkom stažu pokazuje da:

- Postoji potreba za jasno definisanje pripravnštva na nivou EU;
- Gde je to moguće, pripravnički bi trebalo da se održe kao deo nastavnog plana i programa studija, a ne nakon što učenici napuste obrazovanje;
- Zajednički napor trebalo bi da bude na nivou EU i na nacionalnim nivoima da se poveća opsluženost pripravnštva, posebno u malim i srednjim preduzećima;
- Postoji potreba za određenom finansijskom pomoći za pripravnike, posebno one iz manje privilegovanih sredina, i
- Trebalo bi da se preduzmu koraci za podsticanje otvorenih i transparentnih procesa zapošljavanja za pripravnički rad.

Praksa se definiše kao "dualno" početno strukovno obrazovanje i ospozobljavanje (IVET) koje uključuje i alternativne obuke u firmama (periodi praktičnog radnog iskustva na radnom mestu) sa školskim obrazovanjem (period teorijskog / praktičnog obrazovanja izvodi se u školi ili centru za obuku), a čiji uspešan završetak dovodi do nacionalno priznate IVET certifikacije. Najčešće postoji ugovorni odnos između poslodavca i pripravnika. Iskustvo pokazuje da u zemljama gdje takve sheme postoje mladi ljudi imaju veće šanse za nesmetan tranziciju iz škole u rad. Dualni obrazovni sistemi postoje u nekoliko država članica EU (u Austriji, Nemačkoj, Danskoj, Holandiji, Francuskoj i Sloveniji).

Pripravnički staž se definiše kao vremenski ograničeno radno iskustvo koje uključuje edukativnu komponentu. On može biti deo visokoškolskih programa. Za neka zanimanja (npr. lekari, advokati, nastavnici), te u mnogim drugim univerzitetskim programima, pripravnički staž je obavezni deo obrazovnog programa. No, postoji trend porasta za mlade ljude da obavljaju poslediplomski pripravnički staž koji uključuje samo pripravnika i poslodavca i nije vezan uz nastavni plan i program ili diplomski.

U ilustraciji koja sledi daje se pregled⁶⁵ procesa donošenja odluka u sistemu više nivoa EU:



6. Učešće i uključivanje javnosti

Učešće i uključivanje javnosti u proces upravljanja javnim politikama preduslovi su donošenja kvalitetnih političkih odluka. Kada je reč o donošenju odluka koje se tiču problema zapošljavanja mladih, u ovom slučaju principijelan stav o participativnosti ima još i veću težinu. Mladi su u svim društвima **nemirni i promenljivi**, tako da se donošenje političkih odluka na osnovu utvrđivanja određenih obrazaca o njihovom ponašanju, a bez ozbiljnih analiza i stalnih konsultacija sa mladima i javношću, može pokazati kao kontraproduktivан чин. Takođe je “dobro je poznato da su mladi ljudi malo zainteresovani za politiku i da se politički interesi, preferencije i šeme ponašanja obično potpunije razvijaju **tek u periodu kasne mladosti**”⁶⁶. To sa svoje strane obavezuje kreatore javne politike da svakom predlogu koji se tiče mladih pristupe kao prilici za njihovo **što ranije** i interaktivnije uključivanje u proces javnog odlučivanja.

Participaciji mladih u javnom životu u EU se pristupa kao jednom od ključnih segmenta globalne politike participacije građana u javnom životu. Pritom je reč o procesu koji se ne svodi samo na razvijanje aktivnih građana ili izgrađivanje demokratije za budućnost. Polazi se od toga da “Ukoliko participacija treba da bude

⁶⁵ http://www.dadalos.org/nachhaltigkeit_hr/grundkurs_5.htm

⁶⁶ „Civilno društvo u postkomunističkoj Evropi“, M. Hauard, GI, 2008;

sadržajna za mlade, od ključnog je značaja da oni mogu da oblikuju i utiču na odluke i postupke **dok su mlađi**, a ne u nekom kasnjem dobu života”⁶⁷.

Tokom 1992. godine na Stalnoj konferenciji lokalnih i regionalnih vlasti usvojena je Evropska povelja o participaciji mlađih u lokalnom i regionalnom životu, koja je 2002. obnovljena. Ovom poveljom predstavnici lokalnih vlasti izražavaju svoje uverenje da sve sektorske politike treba da imaju omladinsku dimenziju i obavezuju se da će, u dogovoru i saradnji sa svim mlađim ljudima – što znači bez diskriminacije - sprovoditi različite oblike participacije.

U ovom dokumentu **“Politika zapošljavanja mlađih i borbe protiv nezaposlenosti”** predstavlja jednu od ključnih sektorskih politika. Polazi se od toga da se mlađi koji su nezaposleni često nalaze među najizolovanijim članovima društva i da lokalne i regionalne vlasti treba da razvijaju politike i promovišu inicijative za smanjenje nezaposlenosti među mlađima. Ističe se da, u okviru ove sektorske politike, lokalne i regionalne vlasti treba da:

Razvijaju politike i programe u dogovoru s mlađima (uključujući i one koji su nezaposleni ili im preti gubitak zaposlenja), lokalnim poslodavcima, sindikatima, obrazovnim vlastima, telima zaduženim za obuku i zapošljavanje i omladinskim organizacijama kako bi se otklonili uzroci nezaposlenosti mlađih i povećale mogućnosti zapošljavanja za mlađe;

Osnivaju lokalne centre za zapošljavanje kako bi pružile stručnu pomoć i podršku nezaposlenim mlađim ljudima u pronalaženju sadržajnog i stabilnog zaposlenja. Nezaposleni omladinci treba da imaju pravo da budu uključeni u rukovođenje ovim centrima, ako to žele;

Podržavaju osnivanje firmi, preduzeća i zadruga od strane mlađih ili grupa mlađih ljudi tako što će da obezbede novčana sredstva i druge oblike podrške, kao što su prostorije, oprema, obuka i profesionalni saveti;

Podstiču eksperimentisanje mlađih sa društvenom privredom, inicijativama samopomoći u lokalnoj zajednici ili zadružama.

Prilikom izrade strateškog dokumenta “Evropa 2020”, Evropska komisija je prethodno objavila dokument pod nazivom **“Konsultacije o budućoj strategiji EU 2020”** u kojem je dala opšte karakteristike buduće strategije i pozvala sve zainteresovane da se uključe. Dostavljeno je 1400 priloga, pri čemu su odgovore dostavile: vlade svih zemalja članica EU, 2 nacionalna parlamenta, 8 evropskih i nacionalnih političkih partija, 30 ministarstava ili vladinih agencija, 148 regionalnih organa i tela, 10 tela na nivou EU, 45 evropskih i nacionalnih sindikalnih organizacija, 232 evropske i nacionalne poslovne i stručne federacije, 51 kompanija, 190 NVO, 54 'think tank' organizacije, 32 predstavnika akademske zajednice, 10 organizacija potrošača i oko 500 građana⁶⁸.

⁶⁷ „Evropska povelja o participaciji mlađih u lokalnom i regionalnom životu“, 2002;

⁶⁸ Svi prilozi su dostupni na http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/contributions_en.htm.

IV DO KAKVIH SU PROMENA U ŽIVOTIMA MLADIH LJUDI DOVELE JAVNE POLITIKE EU KOJE SU BILE USMERENE NA REŠAVANJE PROBLEMA NJIHOVOG ZAPOŠLJAVANJA?

(Analiza policy uticaja)

Svrha ove analize je da akterima javnih politika omogući potpuniji uvid u uticaj i efekte sprovođenja političkih odluka EU u oblasti zapošljavanja mlađih. Cilj analize je opis povezanosti između policy sadržaja i njihovih posledica. Predmet analize su odnosi između policy sadržaja kao nezavisno promenljive i odgovarajućih promena, pre svega u oblasti zapošljavanja mlađih, kao zavisno promenljive. Metod analize je opisni.

1. Opšta slika uticaja

U proteklih dvadeset godina politika zapošljavanja EU postala je bitna odrednica u ostvarivanju sinergije ekonomskih i socijalnih razvojnih ciljeva, te u dosezanju jednakosti i stvaranju mogućnosti za potpuno učešće u građanskim pravima. Kada je reč o sagledavanju njenog uticaja sa stanovišta mlađih, analize pokazuju sledeće.

Pre svega, sama vrednosna utemeljenost javnih politika u oblasti zapošljavanja mlađih, dakle vrednosni sistem na kome se oblikuje Evropsko društvo kao deo vizije “socijalne tržišne ekonomije”, stvara mlađima jedan **kulturni ambijent koji nije paternalistički, a koji je ipak dovoljno zaštitnički**. U takvom ambijentu, pod uticajem tako usmerenih javnih politika, mlađi mogu da izgrađuju sebe neometani od uticaja raznih oblika isključivosti (ideoloških, političkih, ekonomskih itd). Već sama činjenica da mlađe generacije u EU već decenijama odrastaju bez neposrednog dodira sa ratom, predstavlja vrednost po sebi i za sebe. Prema najnovijem Izveštaju Evropske komisije o sprovođenju EU strategije za mlađe, tokom 2011. godine bilo je 185.000 mlađih (67% više nego 2007) koji su uzeli učešće u raznim volonterskim aktivnostima. To znači da su mlađi ljudi u EU stekli određenu otpornost čak i na najgore udarce koje ljudima nanosi jedna pojava ka što je to svetska ekonomска kriza. Bilo je za očekivati da se u uslovima krize, kada dolazi do pojačanog nepoverenja u institucije i javne politike, broj onih koji služe javnom interesu – smanji. Međutim, u EU se desilo suprotno, i to kod društvene grupe koja je najizloženija negativnom uticaju krize, a to su mlađi. U postojećem vrednosnom, tj. javno političkom okviru EU, mlađi su videli “svetlost na kraju tunela” i izabrali da, uprkos krizi, služe dugoročnom poboljšanju životnih prilika za sve.

Drugo, neosporno je da je upravljačko delovanje EU u oblasti zapošljavanja mlađih veoma doprinelo **da mlađi budu prihváćeni kao ogroman potencijal društva**. Svojim proaktivnim delovanjem upravljačka tela EU su, podržavajući mlađe u razvijanju onih sklonosti i sposobnosti koje ih čine konkurentnim na tržištu rada, učinila mnogo za spremnost mlađih da preuzmu odgovornost za svoju sopstvenu budućnost, i time za budućnost društva kome pripadaju. Podržavajući ih u tome, EU je doprinela da mlađi napreduju u onoj vrsti sposobnosti koja obezbeđuje njihovo najefikasnije prilagođavanje promenama koje dolaze iz okruženja. Ogroman

broj mladih poboljšao je sopstvene životne izglede, ali i razvojne izglede društva, dobijajući podršku posebnih mera aktivne i pasivne politike zapošljavanja. U tome su učestvovali ravnopravno i predstavnici većinskih i predstavnici manjinskih društvenih grupa, i muškarci i žene, i osobe sa invaliditetom i Romi itd. Takva vrsta iskustva predstavlja ne samo faktor akcione sprnosti već i svojevrsnu školu budućnosti

Treće, primenjujući razvojni pristup u rešavanju problema zapošljavanja mladih, upravljačka tela EU učinila su da potrebe mladih budu sagledane **u perspektivi strateške vizije** i da se sprovode na način programirane strategije. Opredeljujući se za proaktivno delovanje, javne politike su podržale mlade u orientaciji da stvaraju, a ne samo nasleđuju sopstvenu budućnost. Time su mladi afirmisani i promovisani kao istinski partneri u ovom razvojnem procesu. Oni su bili inicijatori i kreatori Evropske povelje o učešću mladih u lokalnom i regionalnom životu, kao i njenog obnavljanja i osavremenjavanja. Oni su predstavljali delotvornu snagu u kreiranju i sprovođenju Bele knjige o mladima, Evropskog pakta za mlade, EU strategiji za mlade, ali i Evropske strategije za zapošljavanje, Lisabonske strategije, Revidirane Lisabonske strategije i strategije Evropa 2020. U najnovijem Izveštaju o sprovođenju EU strategije za mlade (2012) zaključuje se da je su, u skladu sa ovom strategijom, ojačani postojeći prioriteti na nacionalnom nivou u skoro svim državama članicama. Takođe, ističe se "da su od prethodnog Izveštaja (2009) države članice ojačale obrazovanje, zapošljavanje i preduzetničke inicijative usmerene na mlade ljude, kao i da je nivo učešće mladih u udruženjima i društvenim pokretima i dalje visok"⁶⁹.

Četvrto, **konstantno povećanje pristupa mogućnostima sposobljavanja** za uspešno pozicioniranje na tržištu rada, bilo na strani ponude, bilo na strani tražnje, učinilo je da mladi u mnogome poboljšaju svoje životne izglede. Štaviše, s obzirom na prirodu sposobnosti i veština kojima su ovlađali, oni mogu da ulaze u svet rada na način koji neće imati značenje preraspodele stvorenih vrednosti, već će predstavljati način na koji će se poboljšavati životni izgledi svih. Njihovo uključivanje u obuke za deficitarna zanimanja, njihovo sposobljavanje za preduzetništvo, njihovo uključivanje u socijalnu ekonomiju, njihovo integrisanje u budućnost tržišta rada - sve to zapravo govori o tome da je društvo dobilo kreatore i poslovne aktere u procesu stvaranja održivih radnih mesta, što je preduslov svake druge održivosti.

Peto, **kreiranje sigurnog i podržavajućeg okruženja** u procesu pripreme i prilagođavanja mladih svetu rada, predstavlja jednu od konstanti upravljačkog delovanja EU. Politika fleksigurnosti, kao novi koncept zajedničke politike zapošljavanja EU, možda najrečitije izražava karakteristike ambijenta koji se izgrađuje, kada su mladi u pitanju. Funkcionisanje Evropskog socijalnog fonda, Fonda za regionalni razvoj i brojnih Programa i posebnih instrumenata unapredilo je ambijent u kome mladi mogu da razviju svoje kreativne potencijale ne izlažući se

⁶⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-948_en.htm

rizicima koji prate njihov uzrast. Samo u periodu od 2007-2013. godine ostvaruje se plan ulaganja, posredstvom pomenutih instrumenata podrške, od preko 300 milijardi evra, u okviru čega je značajan deo bio usmeren za radno i preduzetničko osnaživanje mlađih. Instrumenti koji se aktiviraju vezano za realizaciju strateške inicijative "Unija inovacija", podržavaju one najtalentovanije među njima da se pojave i na Evropskom tržištu inovacija. Ali i da zaposle svoje vršnjake u preduzećima koje će pokrenuti, pretvarajući inovacije u komercijalnu realnost. Na taj način, čin izdvajanje za "kreiranje sigurnog i podržavajućeg okruženja za mlade" dobio je dimenziju zajedničkog razvijanja održive konkurentске prednosti Evrope na globalnom planu.

Sesto, razvoj javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mlađih imao je pozitivan uticaj na ostvarenje ključnih strateških opredeljenja Unije. Delujući u funkciji poboljšanja performansi tržišta rada, doprinoseći porastu zapošljavanja, unapređujući preduzetništvo, vršeći pozitivan uticaj na ekonomski rast, povećavajući životni standard mlađih i njihovih porodica, povećavajući socijalnu uključenost, ostvarujući doprinos održivom razvoju itd. ove politike su neosporno bile značajan **faktor implementacije aktuelnih strategija razvoja Unije**. Ove javne politike, doprinoseći rešavanju problema zapošljavanja mlađih, u mnogome su doprinele da EU napravi značajan iskorak u realizaciji Evropskog socijalnog modela⁷⁰ i ostvarivanju vrednosti koje stope u njegovoj osnovi (solidarnost, ljudska prava, rodna i svaka druga ravnopravnost itd.). U okviru raznih programa celoživotnog učenja, usmerenih na povećanje mogućnosti zapošljavanja mlađih (uključujući Programe Erasmus i Leonardo da Vinči), u protekle dve godine bilo je obuhvaćeno 280.000 mlađih. Time je ujedno EU načinila i značajan iskorak u razvijanju sopstvene konkurentске prednosti na globalnom tržištu.

Sedmo, budžet EU, koji se kreće na nivou od 1,1% BDP Unije i 21,4% budžeta država članica (2009)⁷¹, dostigao je 2012. godine iznos od 129,1 milijardu evra⁷². U okviru ukupne finansijske perspektive, za period 2007-2013. u EU je planirano 819, 4 milijardi evra, od čega je 72 milijardi evra za jačanje konkurenčije, a 308 milijardi evra za politiku socijalne i teritorijalne kohezije, u okviru koje je politika zapošljavanja mlađih jedan od najznačajnijih aspekata. Prema planu EU, 43%⁷³, ili 350 milijardi evra, usmerava se za podršku ekonomskom rastu i zapošljavanju. Najveći deo ovih sredstava (75%) ulaže se u najsiromašnije regije EU (NUTS 2), čiji je bruto društveni broizvod ispod 75% proseka EU. Ovde se, s jedne strane, finansijska podrška vezuje za inovacije i ekonomiju znanja, što uključuje razvoj potencijala na područjima usluga, inovacija, istraživanja i razvoja preduzetništva. S

⁷⁰ U politički leksiku ovaj termin uveo je dugogodišnji predsednik Evropske komisije Žak Delor.

⁷¹ Prokopijević, M. Evropska unija, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str.68

⁷² <http://www.smedia.rs/m/vesti/vest/81592/Evropski-parlament-izglasao-budzzet-EU-za-2012-Budzet-EU-Kriza-Evropski-parlament-izglasao-budzet-EU-za-2012.html>

⁷³ European Council: Financial Perspective 2007-2013, Brussels, 19.12.2005, str 33.

druge strane (posredstvom ESF, 77 mlrd. evra) finansijska podrška se vezuje za jačanje institucije tržišta rada, razvijanje obrazovnih sistema i socijalnih usluga.

Operativni programi pomažu nezaposlenima da predvide promene na tržištu rada i da im se prilagodavaju. Novi European Globalisation Adjustment Fund ima na raspolaganju 500 miliona evra svake godine za podršku radnicima koji postaju višak u novim uslovima globalne liberalizacije trgovine i povećane konkurenkcije, kao i radnicima koji su izgubili radna mesta zbog finansijske krize. Rezultat toga je da svetska ekonomska kriza, koliko god ostavila teške posledice na ekonomiju EU, posebno na planu zapošljavanja, toga je ipak, sasvim sigurno, bilo mnogo manje nego onoga što bi se desilo da javnih politika u oblasti zapošljavanja mlađih nije bilo. “Stopa nezaposlenosti u EU27 od prvog tromjesečja 2008. kontinuirano raste kao posledica ekonomske krize, no **taj je rast slabiji nego u SAD-u**, čija je stopa nezaposlenosti nadmašila evropsku iako je na početku krize bila na znatno nižem nivou” saopštio je u utorak 11. maja 2010. godine Eurostat.

2. Ekonomsko jačanje mlađih kao relevantnih tržišnih aktera

Najveći doprinos javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mlađih je **podrška pojedincima**. Pritom se suština ovog upravljačkog delovanja sastoji samo i isključivo u poboljšanju izgleda za zaposlenje onih koji se sami zapošljavaju, a ne u zaposledanju radnih mesta od strane onih koje zapošljavaju. Time su mlađi upućeni da se u slobodnoj i nepristrasnoj tržišnoj utakmici, gde su pravila unapred poznata i važe za sve, izgrađuju i preduzetnički iskazuju kao nosioci ljudskog kapitala. Sa stanovišta EU, ovakav pristup predstavlja izraz želje i strateškog opredeljenja Unije da iskoristi šanse koje joj pruža globalno tržište za ekonomski i svaki drugi napredak. Time EU daje jednostavan odgovor na suštinsko pitanje: kako da se bilo ko dokaže na globalnom, tj. spoljnjem tržištu, ako nije konkurentan na svom sopstvenom, tj. unutrašnjem? U tom smislu karakteristično je Saopštenje EK od novembra 2007. godine, u kome se kaže da “Evropska društva prolaze kroz duboke i brze promene u ekonomskoj i društvenoj sferi života, koje direktno utiču na šanse mlađih ljudi u životu”.

Prema najnovijem Izveštaju Evropske komisije o sprovođenju EU strategije za mlađe, **460.000 mlađih** iz zemalja gde su stope nezaposlenosti mlađih najveće (Irska, Italija, Portugalija, Španija, Letonija, Litvanija i Slovačka) koristilo je u poslednje 3 godine ukupno 7,3 mlrd. evra kroz podršku Evropskog socijalnog fonda. “Na osnovu procena, jedna dodatna godina obrazovanja ili adekvatan trening program povećavaju produktivnost za 5% odmah, odnosno za dodatnih 5% u dugoročnom periodu. Isto tako, utvrđena je veza između visine plata i treninga, tako što jedna godina dodatne obuke može da poveća platu i do 5%.”⁷⁴ Otuda najvažniji skup mera aktivne politike tržišta rada u EU čine mere treninga (mada ne u svim zemljama). Njima se nastoji na tržištu rada poboljšati zapošljavanje učesnika na

⁷⁴ „Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja“, O. Mirić, EPoS-Beograd

tržištu rada, a razlikuju se primarno po mjestu održavanja treninga. Institucionalni trening obuhvata trening koji se odvija u učionicama, trening na radnom mjestu, integrисани trening, koji obuhvata mere sa kombinacijom obuke u učionici i na radnom mjestu. U EU gotovo polovina izdataka za mere treninga odnose se na trening koji se odvija u učionicama. Podrška modernizaciji i razvoju službi za zapošljavanje bila je usmerena na unapređenje njihovih kapaciteta da pružaju pomoć pojedincima i primenjuju nove metode i programe, kao i da predviđaju buduće trendove i potrebe tržišta rada. U okviru programa "Erasmus za sve" u narednom periodu (2014-2020) predviđeno je da 5 miliona mladih dobije razne vidove podrške za unapređenje sopstvenog obrazovanja.

Analiza sprovođenja aktivnih mera zapošljavanja u EU pokazala je da su trening programi najaktivniji kada su kombinovani sa ulaganjima privatnog sektora ili drugim oblicima podrške, kao što je mentoring (40–50% viša efikasnost)⁷⁵. U Italiji, oni koji su uspešno završili trening programe imali su 26–31% više šanse da se zaposle u narednih 12 meseci. U Engleskoj, prosečna stopa zaposlenosti bila je za 14% viša šest meseci nakon završetka navedene kombinacije programa nego 12 meseci pre toga. U analizama koje su rađene u EU tokom protekle decenije navodi se da je politika zapošljavanja u šest pomenutih država koje obuhvataju 54% alociranih sredstava u periodu od 2000-2006. **formirano 450.000 novih radnih mesta**, velikim delom zahvaljujući i radnom i preduzetničkom uključivanju mladih. Pored toga izvršena je procena održivosti radnih mesta. U zapadnom Velsu, koji je jedan od ciljeva politike zapošljavanja, vršene su analize koje pokazuju da je gotovo svih 40.000 novootvorenih radnih mesta sačuvano, dok su, posao gotovo u polovini slučajeva, našla novozaposlena lica tako da se može govoriti o 20.000 lica koja nisu više među nezaposlenima. Prema procenama u Francuskoj je u istom periodu otvoreno oko 200.000 radnih mesta, od čega je održivost bila na nivou od 75%. U Austriji je 143.000 osoba primilo neku vrstu individualne podrške koja je polovini omogućila da pronađu posao.

Pored toga, specijalne mere namenjene rodnoj ravnopravnosti, omogućile su pomoć za 56.000 žena, od čega je 68% našlo posao. U Španiji, **trening je obezbeden za gotovo 2.5 miliona ljudi**. Sa druge strane, mere usmerene na ranjive kategorije lica, kao što su siromašni i osobe sa invaliditetom, bile su manje efikasne i njihovom primenom je uspešnost stvaranja novih radnih mesta bila između 10 i 20% U Portugalu su kofinansirani treninzi i obrazovanje odraslih. Gotovo 10.000 osoba, pre svega nezaposlenih, starosti između 25 i 44 godine, od čega 75% su žene, prošlo je različitu vrstu obuke i treninga. Nakon završetka programa njihove diplome su formalno priznate, a 25% njih je istaklo da bi bilo gotovo nemoguće pronaći posao bez ovakve vrste programa. Pored toga, njih 29% nastavilo je sa daljim obrazovanjem, a 12% je istaklo da će obrazovanje nastaviti u narednih nekoliko godina..

⁷⁵ Podaci iz ovog pasusa - isto kao pod 66, str.72 i 73.

Prema Izveštajima, samo u periodu 2000-2006. je **oko 7 miliona ljudi iz Evropskih regiona sa visokom stopom zapošljavanja prošlo različite vrste usavršavanja**. Evaluacioni izveštaj iz istočnonemačkog regiona ističe da je oko **950.000 osoba, uglavnom mlađih** i osoba sa invaliditetom, prošlo različitu vrstu obuke, kao i da su ova usavršavanja značajno doprinela zapošljavanju onih koji su sudelovali u ovoj vrsti treninga. U Irskoj 150.000 osoba je bilo uključeno u program obuke, ali efekti na tržište rada nisu utvrđeni. Evaluacioni izveštaji italijanskih regiona ističu da, i pored toga što je oko 380.000 osoba bilo uključeno u programe formalnog obrazovanja, kao i programe obuke za nezaposlene, mere koje su sprovedene nisu imale veliki efekat na zapošljavanje usled nepostojanjajasne strategije zapošljavanja i nedovoljne saradnje sa privatnim sektorom⁷⁶.

U posmatranom periodu veliki broj malih i srednjih preduzeća koristio je pomoć fondova Evropske unije. Samo španski program podrške malim i srednjim preduzećima omogućio je finansijsku podršku, savete i obuku za **227.000 malih i srednjih preduzeća** (oko 28% od ukupnog broja). U sedam španskih regiona ukupno 95.000 malih i srednjih preduzeća je dobilo pomoć fondova Evropske unije, pre svega u cilju ekspanzije na međunarodna tržišta. Evaluacijom Štajermark programa u Austriji utvrđeno je da su 75% projekata u vezi sa razvojem biznisa sprovela mala i srednja preduzeća, što je bilo znatno više nego što je očekivano. U Velikoj Britaniji, oko **250.000 malih i srednjih preduzeća** je bilo podržano različitim merama u regionima sa nižom stopom zaposlenosti, od čega je 16.000 dobilo direktnu pomoć. Napori da se pomogne početna faza (start up) preduzeća koja osnivaju lica sa invaliditetom imaju različite rezultate. Projekti u istočnoj Škotskoj, imali su određene uspehe, dok su u Irskoj utrošena sredstva za ove namene do 2004. godine, za period od 2000. do 2006. godine iznosila samo 36% od ukupno namenjenih sredstava. Na osnovu navedenog, možemo zaključiti da su mere javnih politika EU u oblastima koje su sadržale aspekt zapošljavanja doprinele razvoju promovisanja preduzetničke kulture i svesti, organizovanju obuke iz različitih oblasti koje su važne za vođenje sopstvenog biznisa, stimulisuju partnerstva preduzetnika osnivanjem klastera i inkubacionih centara i privlačenjem povoljnijih izvora finansiranja za osnivanje i rad malih i srednjih preduzeća. U svim ovim aktivnostima i u čitavom periodu javne politike EU u oblasti zapošljavanja mlađih predstavljaju konstantu, za koju se može reći da je bitno uticala na život ne samo mlađih ljudi, već i Unije uopšte.

Više od polovine mlađih u EU (15-24 godina) koji nisu samozaposleni su skloni da slede preduzetnički put, u odnosu na 30% svih građana EU. Ovo je posebno slučaj za mlade u novim zemljama članicama, gde cifra raste do 62%. To je čak i više nego u SAD (15-24 godina, u SAD 57%). Ovi podaci pružaju nadu za budućnost. Čini se da mlade iz EU, naročito u novim zemljama članicama, više privlači da postanu preduzetnici nego što je to bio slučaj sa njihovim roditeljima. Školsko obrazovanje i edukacija o preduzetništvu su važni za promovisanje samog

⁷⁶ Iso kao pod 67., str.74.

preduzetništva u EU. Mlade žene preduzetnici predstavljaju 1/3 od ukupnog broja zaposlenih i samozaposlenih. Među brojnim motivima i razlozima za preduzetništvo četiri najčešća i najvažnija su: biti sam svoj gazda, zarađivati više novca, tražiti nove izazove i izbegavati nezaposlenost.⁷⁷ Analiza faktora koji utiču na uspeh dosadašnjih, najboljih poslovnih praksi omladinskog preduzetništva ukazuju na to da se efikasnost programa za promociju omladinskog preduzetništva može u velikoj meri pripisati sledećem: a) Jasan cilj; b) Poslovnost; c) Adekvatno finansiranje; d) Dobro obučeno i temeljno podržano osoblje; e) Fleksibilan i prilagodljiv način rada; f) Oslanjanje na odgovarajući regionalni i lokalni mehanizam u pružanju usluga (U zavisnosti od konteksta, ovo uključuje korišćenje lokalnih i regionalnih planova kao i privatnih i javnih institucija kao što su univerziteti i lokalne vlasti); g) Oslanjanje na lokalne poslovne stručnjake.

3. Iskustvo u primeni principa dobrog upravljanja

Zajednička politika zapošljavanje mladih, koja se kreira i implementira u EU, od samog nastanka EU, razvija se na način koji podrazumeva učešće i uključivanje mladih. Uzimajući učešće u delovanju upravljačkih tela, mlađi su mogli da steknu dragocena iskustva u onome što tu politiku čini posebno vrednom, a to su njeni principi⁷⁸. U jednom od saopštenja EK (novembar 2009) kada je pripremana aktuelna strategija za mlađe ističe se da je "omladinski rad u proteklom periodu **evoluirao od aktivnosti tradicionalno fokusirane na slobodno vreme na aktivnost usmerenu na borbu protiv nezaposlenosti**, obrazovnog neuspeha, marginalizacije i socijalne isključenosti".

Učestvujući u stvaranju i sprovođenju svih ključnih dokumenata EU koji dotiču pitanje njihovog zapošljavanja - počev od Ugovora o Maastrichtu (1992), pa do Izveštaja o sprovođenju EU strategije mladih za 2012. godinu - generacije mladih ljudi stekle su, posredstvom ovih javnih politika, dragoceno iskustvo u primeni principa **participativnosti**. Time su oni izgradili odnos prema tome kako se utiče na javni interes i kvalitetno upravlja javnim politikama uopšte. Pritom je učešće u Strukturnom dijalogu i Otvorenom metodu koordinacije obezbedilo najveći iskorak u tom pravcu. Organizovani u okviru civilnog društva, uključeni kao predstavnici savetodavnih i predstavničkih javnih tela, kao pojedinci, kao pripadnici Evropskog omladinskog foruma, kao neko ko je u kontinuitetu pitan za mišljenje, stav ili potrebu, mlađi EU učestvovali su i doprinosili kvalitetu političkih procesa, osposobljavajući se da preuzmu vođenje tih procesa na način koji može samo da unapredi delotvornost vrednosti participativne demokratije.

S obzirom da je reč o učeštu koje je pratilo procedure i postupak implementacije strateških planova, ne kao ukrasa za javno pokazivanje, već kao ozbiljnog i stalnog kritičkog preispitivanja ostvarenog u oblasti zapošljavanja sa stanovišta

⁷⁷ Hristoforova, T. - thristoforova@gmail.com

⁷⁸ "Deklaracija iz Valencije", Savet Evropske Unije, 2007

strateške vizije, mladi u EU mogli su da razviju sopstveni **osećaj odgovornosti** za ostvarivanje javnog interesa. Oni su svake godine, a od nedavno i češće, mogli da učestvuju u pripremanju Izveštaja i ocenjivanju učinaka politike čiji su se ciljevi i mere sprovodili. Na taj način oni su mogli da prate da li postoji, i ako postoji koliki je i zašto je toliki raskorak između političkih reči i dela. I što je najvažnije, mogli su da usvoje izvlačenje pouka kao model javnog ponašanja koji je poželjan kao univerzalni model ponašanja.

Istovremeno, s obzirom da su o svemu što je iole značajnije za njihovo zapošljavanje mogli da se obaveste jednim potezom elektronskog povezivanja sa "Eustatom" ili nekom od aktuelnih javnih službi, oni su mogli da uvide koliko je značajna primena principa **transparentnosti** za lični i društveni napredak. Budući da su bili u prilici da se obaveste o svemu što je važno iz domena odgovarajućih javnih politika, oni su mogli da razmisle o pitanjima koja su njima važna, da ih postave i dobiju odgovor od kompetentne osobe, te da donesu kvalitetnu odluku na osnovu informacija koje su dobili.

Mogućnost koja je korišćena da se u okviru upravljačkog delovanja EU, u oblasti koja je mladima egzistencijalno najvažnija, uspostavi interaktivni društveni prostor, ima isto značenje i kada je reč o sticanju iskustva u primeni **svih drugih principa dobrog upravljanja** (indiskriminacija, efikasnost i efektivnost, predvidljivost itd.). Razvijanjem Evropskog centra znanja o omladinskoj politici, koji su zajednički pokrenuli Evropska komisija i Savet Europe, te stvaranjem Evropske mreže znanja o mladima, stvoren je evropski sistem za upravljanje znanjem o mladima, koji je pre svega bio namenjen mladim kreatorima omladinske politike. Pritom je reč o procesu koji je zapravo najveću težinu ima na lokalnom i regionalnom nivou vlasti, gde je stvaranje ovakvih iskustava ne samo najpotrebниje, već i najdelotvornije.

4. Model socio-ekonomске ravnoteže

"Tržišno društvo", koje je motor materijalnog napretka, u osnovi predstavlja društvo anonimnih, racionalno orijentisanih pojedinaca povezanih zajedničkim pravilima koja prevashodno zahtevaju uključivanje racionalne, tj. "hladnije" strane ličnosti. S druge strane, "humano društvo", koje se stvaralo pod okriljem države, podrazumeva ljude povezane osećajem međusobne bliskosti i uzajamne pripadnosti, te solidarnošću njenih članova. S obzirom da tržišno društvo po definiciji predstavlja slobodno društvo, a humano društvo je, zbog uloge države, dobilo prinudni karakter, suprotstavljenost između ova dva aspekta ljudske stvarnosti pretila je da blokira razvoj i jednog i drugog. **Upravljačka tela EU, stvarajući viziju "Socijalne tržišne privrede", ponudila su odgovor Evropskog društva na izazov prevazilaženja suprotstavljenosti između ekonomskog i socijalnog aspeksa razvoja.** U tu svrhu formiran je model koji je nazvan "Evropski socijalni model". Time je omogućeno da se racionalna i osećajna strana ličnosti oslobođe velikog tereta i ponovo vrate pojedincu. Sa tim konceptom EU se pojavila na globalnom tržištu kao organizacija sa izuzetnom konkurenckom prednošću.

U primeni ovog koncepta jedan od najvećih iskoraka načinjen je upravo u procesu rešavanja problema zapošljavanja mlađih. Praktično, sve javne politike koje dotiču ovaj problem svrstane su u resor socijalne politike. U tom značenju one teže osnaživanju mlađih kao jedne od, po prirodi stvari, najranjivijih društvenih grupa (nedostatak iskustva, izloženost prevelikim rizicima u pozicioniranju na tržištu itd.). Sva pitanja vezana za unapređenje njihovog zapošljavanja svrstana su u **kompleks socijalne politike**, gde se deluje proaktivno, tj preventivno. Kao deo socijalne politike mere politike zapošljavanja omogućuju da mlađi ljudi skladno razvijaju svoju ličnost. S jedne strane, podrškom u obrazovanju, obuci ili preduzetničkom razvoju, njih ove politike sposobljavaju da budu **konkurentni**. S druge pak strane, ove mere su koncipirane na način koji zadovoljava njihove **potrebe za socijalnim uključivanjem**, sagledavajući najpre one koji se nalaze u najvećem riziku od socijalnih problema kao što su: siromaštvo, izolovanost od zajednice, invaliditet, loš položaj u zajednici, rodna ili druga neravnopravnosti, nastanjenost na neprivilegovanoj teritoriji itd. Na ovaj način, razvijajući i ekonomsku i socijalnu stranu ličnosti, javne politike EU u oblasti zapošljavanja mlađih doprinose da mlađi izbegnu životne krajnosti, rastrzanost, priklanjanje trenutnom interesu, izbor problematičnih opcija sa stanovišta održivosti, a pre svega da razviju sklad između razumske i osećajne strane svoje ličnosti. Istovremeno, učestvujući u izgradnji globalno prestižnog modela socio-ekonomskog razvoja, mlađi su u prilici da ostvaruju i natprosečne koristi od toga.

Jedan od sektora čiji razvoj upravljačka tela EU snažno podržavaju⁷⁹, jeste **sektor socijalne ekonomije**. Kada je u pitanju pojавa ovog oblika ekonomije, ovde je reč o delovanju koje, više nego i jedno drugo, govori o potencijalu motivacije koju stvara potreba i želja za skladom između ekonomskog i socijalnog u životu pojedinca i društva. Odgovarajući na izazove efikasnijeg zadovoljavanja određenih zajedničkih potreba (koje država rešava sporo ili nikako), pojedinac koji se nalazi u stanju potrebe počeо je sam da traži bolja rešenja od onih koja su mogli da mu ponude država ili privatni sektor. Rešenje je pronađeno u organizovanju delatnosti koje se stvaraju dobrovoljno, odlučuju demokratski i za funkciju cilja imaju javni interes, a ne profit. Uviđajući ogroman potencijal ovakvog načina poslovanja, upravljačka tela EU počela su da ga podržavaju, stvarajući i stalno unapređujući veoma podsticajan pravni i javno-politički okvir u tom smislu. Velikim delom i pod uticajem toga, u Evropskoj uniji danas posluje preko **dva miliona preduzeća** iz sektora socijalne ekonomije, koja čine **10% od svih firmi** koje postoji u Uniji. U njima je **zaposleno 13 miliona ljudi** (7% ukupne zaposlenosti), među kojima i veliki broj mlađih, koji **opslužuju preko sto miliona korisnika**. Zadovoljavaju se potrebe za najrazličitijim proizvodima i uslugama, počev od kućnih servisa i

⁷⁹ “Study on the Impact of Co-operative Groups on the Competitiveness of their Craft and Small Enterprise Members”, London Economics, 2008; “Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE)”, Cooperatives Europe, Euricse, Kai, Final Study, 2010,

građevinskih usluga, preko industrijskih i poljoprivrednih proizvoda, pa sve do kreditnih usluga, usluga socijalnog i zdravstvenog osiguranja, obrazovanja itd. Podržavajući zapošljavanje i preduzetničko angažovanje mlađih u ovom sektoru, javne politike EU omogućile su mlađima da iskažu **potencijal graditelja održive budućnosti Evrope**.

5. Promocija lokalne i regionalne različitosti u funkciji razvoja

Globalizacija je pružila šansu postojećim organizacionim entitetima da na konkurentskoj osnovi aktiviraju razvojni potencijal kojim raspolažu, te da po tom osnovu ostvare značajne ekonomske, ali i brojne druge efekte. Suština ove šanse sadržana je u činjenici da je u procesu koji je prvo opisan kao "razvoj" a kasnije kao "evolucija"⁸⁰ praksa bila sačuvana jer je grupi u kojoj je nastala omogućila da bude uspešnija od drugih grupa. Istraživanja ekonomiste Džozefa Kortrajta⁸¹ otkrila su da regioni pokazuju različite obrasce ponašanja koji mogu da utiču na modele i obim privrednih aktivnosti. Pojava globalnog tržišnog, otvorenog društva omogućila je grupama koje su bile izložene procesu državne i svake druge "uniformizacije" da ponovo otkriju snagu lokalnih i regionalnih pravila koja su ih načinila uspešnim, i da konkurišu na globalnom tržištu sa velikim uspehom. Štaviše, mnoge podnacionalne grupe su iskoristile globalizaciju za sopstveni napredak i nezavisno od postojanja ozbiljnije tradicije u tom smislu.

Upravljačka tela EU prepoznala su razvojni značaj oslobođanja ekonomskog potencijala podnacionalnih entiteta i založila se za doslednu primenu principa supsidijarnosti i intenziviranje procesa decentralizacije. Ovakav pristup ugrađen je u sva ključna dokumenta Unije, počev od Ugovora iz Maastrichta pa nadalje. Na toj osnovi, javne politike koje su se razvijale, uključujući i politike tržišta rada i zapošljavanja, imale su suštinsku lokalnu i regionalnu usmerenost. Osnovani su zajednički fondovi poput Regionalnog i Kohezionog fonda, kao i osmišljeni brojni Programi, koji su podržavali konkurentsko pozicioniranje pomenutih entiteta na globalnom tržištu.

Na taj način javne politike EU u oblasti zapošljavanja doprinele su da mlađi ljudi postanu faktori oslobadanja lokalnih i regionalnih potencijala i njihovog uključivanja u globalni tržišni proces. Učestvujući u izradi Povelje o učešću mlađih u lokalnom i regionalnom životu, u lokalnim i regionalnim debatama o ulozi podnacionalnih upravljačkih tela u rešavanju problema zapošljavanja, u radu tela koja su vodila brigu o primeni principa supsidijarnosti, u preduzetničkim i obrazovnim aktivnostima i sl., mlađi ljudi su postali svojevrsni promotori lokalnih i regionalnih mogućnosti, pokrećući njihovog mobilisanja i značajni korisnici ostvarenih efekata. O tome na simboličan način govori Izveštaj sa nedavne završne konferencije jednog

⁸⁰ Hayek, F. „Pravo zakonodavstvo i sloboda“, Beograd, 2002

⁸¹ www.impresaconsulting.com

od projekata EU, koji glasi "Stotinu učesnika, uključujući članove Skupštine evropskih regija, članova Evropskog parlamenta, kao i predstavnika Evropske komisije i Ujedinjenih nacija, kao i mladih, učestvovali su na završnoj konferenciji projekta „Promovisanje zapošljavanja mladih“ održanoj u utorak, 24. juna 2012. godine u zgradи Evropskog parlamenta, koja se odvijala pod motom "Zašto su regije najbolji kandidati za borbu protiv nezaposlenosti mladih?"⁸²

6. Izazovi sa kojima se suočavaju upravljačka tela EU u rešavanju problema zapošljavanja mladih

A) Opšti izazovi:

Globalizacija donosi nove konkurenntske snage na svetskom tržištu. No i pored njenog pozitivnog uticaja na ekonomski rast, otvaranje novih radnih mesta, prosperitet i pozitivan uticaj na jačanje konkurentnosti evropske ekonomije, ona može imati i ozbiljan negativan uticaj, posebno na najugroženije i nekvalifikovane mlade ljude.

Demografske promene su takođe veliki izazov sa kojim se suočavaju evropske zemlje. U većini njih opada broj rođenih što ima snažno negativno dejstvo na dugoročne trendove u brojnosti radne snage i zahteva povećanu međugeneracijsku solidarnost. Omladina je postala deficitaran resurs u Evropi. U narednih 50 godina učešće mladih uzrasta od 15-29 u ukupnom stanovništvu Evrope očekuje se sadašnjih 19,3% na 15,3%. U tom smislu upravljačka tela EU već su preduzela mere za prilagođavanje aktuelnih strategija ovim trendovima.

Klimatske promene snažno utiču na način na koji živimo i radimo. Sa svoje strane to zahteva dodatne aktivnosti, pre svega na planu obrazovanja i obuke, kako bi se razvile nove potrebne veštine. Takođe, to podrazumeva daleko veću spremnost za promene u sopstvenom načinu života i ponašanja.

Društvene promene u velikoj meri utiču na mlade. Evropljani žive duže i dobijaju decu sve kasnije, prolazeći kroz gotovo dramatične promene u obrascima porodičnog života. To zahteva odgovarajuće prilagođavanje, posebno napredak u rodnoj ravnopravnosti. Istovremeno, mnogo toga ukazuje da su individualne životne šanse u velikom broju slučajeva određene već u vreme kada se polazi u školu, kada porodica i susedstvo imaju ključnu ulogu.

Migracione pojave su procesi kojima su izložene skoro sve članice EU, što znači i suočene sa ovom vrstom izazova. Dok su mnogi emigranti u EU dobro integrисани, raste zabrinutost za situaciju mladih ljudi iz tzv. treće generacije migranata. U nekoliko zemalja preko 10% populacije od 15 godina ima roditelje koji su rođeni u inostranstvu. Istraživanja pokazuju da deca iz ovih porodica pokazuju slabije rezultate u školi u odnosu na ostale đake.

B) Posebni problemi koji utiču na situaciju mladih ljudi:

Nedostatak mogućnosti je jedan od problema koji bitno određuje situaciju mladih ljudi. Uprkos činjenici da mladi ljudi u Evropi danas imaju brojne

⁸² <http://kzz.hr/06505091>

mogućnosti, oni se nalaze u lošoj situaciji. Previše mlađih ljudi ne može da iskoristi potencijal kojim raspolaže, da uspešno uđe na tržište rada i da završi školovanje. Dok je nivo obrazovanja radno sposobnog stanovništva EU u protekloj deceniji porastao, svaki šesti mlađi čovek uzrasta između od 18 do 24 godine i dalje ne nastavlja školovanje, zadržavajući se samo na obaveznom. Oni spadaju u deo radnog kontingenta stanovništva koji zauzima najlošija radna mesta i koji je najslabije plaćen.

Visok rizik od nezaposlenosti i siromaštva vezani su za činjenicu da ovi problemi pogađaju dvostruko više mlađih nego starih osoba. Ovo je povezano sa prethodnim problemom, tj. ranim napuštanjem školovanja. Mlađi bez odgovarajuće školske spreme najteže dobijaju pristup tržištu rada i imaju veoma neujednačen pristup doživotnom učenju. Jedna petina onih između 16 i 24 godine je u riziku od siromaštva, dok taj broj kod lica starosti od 24 do 49 godina iznosi 14%. Ova situacija je često praćena niskom društvenom pokretljivošću, nezaposlenošću ostalih članova porodice, kao i njihovom neobrazovanošću. Pritom je reč o problemu koji se ne tiče samo ove društvene grupe. Istraživanja pokazuju da se i visokoobrazovani ljudi suočavaju sa problemom pristupa tržištu rada i obezbeđenjem odgovarajućeg posla ili finansijske autonomije u odnosu na svoju porodicu. To ograničava korišćenje njihovih potencijala i izaziva ogromne frustracije. Isto tako, mlađe žene imaju čak i veću stopu nezaposlenosti od muškaraca i češće dobijaju orocene i privremene poslove.

Teškoće u pristupu i učešću u društvu vezane su za činjenicu da nisu svi mlađi adekvatno osposobljeni da se nose sa promenama kojima je izloženo evropsko društvo, a neki od njih su posebno pogodjeni. U najtežem položaju su mlađi koji su isključeni iz društva, tj. nemaju mogućnost da koriste prednosti koje pruža obrazovanje, zapošljavanje i socijalna zaštita. Bez bilo koje od ovih mogućnosti mlađi se nalaze u situaciji da su marginalizovani, a takva situacija se često i radikalizuje. Pored toga, sve više se javljaju problemi vezani za zdravlje mlađih ljudi, posebno kada je reč o gojaznosti, stilu života, bolestima zavisnosti ili mentalnom zdravlju.

Slabljenje solidarnosti govori o tome da su međugeneracijski odnosi postali složeniji nego u prošlosti. Veći životni vek, starenje stanovništva i geografska pokretljivost uticali su da se odnosi između generacija u mnogome promene. Dok mlađi žive pod krovom roditelja sve duže, roditelji imaju obavezu da podržavaju zavisne starije ljude. To su procesi koje nije moguće lako pomiriti kada se živi pod jednim krovom a posebno u uslovima sveopšte individualizacije. Istovremeno, novi rizici od podele na starije i mlađe javljaju se čak i više po osnovu delovanja promena iz okruženja, nego iz same porodice. Radi se o faktorima koji su vezani za plate, penzije, socijalnu zaštitu, sigurnost zaposlenja, pristup stanovanju itd. Postojeći trendovi direktno utiču na položaj mlađih ljudi i njihovo u društvu. Na jednoj strani postoji sve veći fokus na pojedinca, dok na drugoj strani mlađi imaju sve veću tendenciju da se oslanjaju na nove solidarnosti izvan porodice i tradicionalnih institucija solidarnosti.

7. Pitanja za razmatranje prilikom lokalizacije javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mlađih

Generalno gledano, mere aktivnih politika na tržištu rada sprovode se u zemljama EU od njenog nastanka. S obzirom na to da su uprkos njihovoj primeni stope nezaposlenosti u pojedinim slučajevima i dalje ostale na visokom nivou, uz rastuće troškove tih mera postavlja se pitanje njihove učinkovitosti. Najveći broj autora zaključuju da je njihov uticaj pozitivan u zemljama koje prolaze kroz značajna strukturna prilagođavanja, što je slučaj s tranzicijskim zemljama. Važno je naglasiti da mere aktivnih politika na tržištu rada služe za uključivanje marginalizovanih grupa u radnu snagu, te da nisu posebno učinkovite u podizanju agregatnog nivoa zapošljavanja. Stoga, kada se radi o prethodnom pitanju da li se za te mere opredeljavati ili ne, odgovor je potvrđan, s tim što je potrebno fokusirati se na male grupe osoba kojima je pomoć najpotrebnija.

Kada se radi o primeni ovih mera u tranzicijskim zemljama kao što je Srbija, potrebno je uzeti u obzir sledeće:

a) Prosečna izdvajanja za politike zapošljavanja u EU kreću se na **nivou koji je 20 puta veći od onog koji se ostvaruje u Srbiji**. Stoga se, prilikom njihovog osmišljavanja, kao suštinska pitanja postavljaju sledeća: Na koji iznos sredstava se može računati? Kako sa datim sredstvima obezbediti što veći efekat (izbor područja koja omogućuju manje troškove po jednom novootvorenom radnom mestu)? Kome dati prednost prilikom pružanja podrške? Na osnovu kojih kriterijuma?

b) **Najveći rizici kod subvencioniranja** su:

- **Efekat tzv. "mrvog tereta"**, koji se odnosi na situaciju kada se subvencije koriste za zapošljavanja koja bi se ostvarila i bez toga. To otvara pitanje o tome kako prilikom subvencioniranja svesti na najmanju moguću meru ovu vrstu rizika?

- **Efekat substitucije**, tj. zapošljavanje osobe koja se prema svojim karakteristikama ubraja u jednu od kritičnih grupa nezaposlenih i za čije zapošljavanje poslodavac dobija subvenciju od države. Znači, daje prednost u zapošljavanju onoj osobi koja je pokrivena subvencijom. To se smatra društveno korisnim jer podstiče integraciju takvih osoba na tržište rada. Međutim, predstavlja trošak i smanjuje šanse za zapošljavanje osoba koje ne pripadaju nijednoj od kritičnih kategorija nezaposlenih. Postavlja se pitanje koliko je to pravedno prema njima?

- **Efekat razmeštanja**, koji se dešava kada novozaposlena osoba dolazi na mesto otpuštene jer donosi subvenciju. Time se međutim broj nezaposlenih ne smanjuje! Postavlja se pitanje kako izbeći ovakvu vrstu rizika'. Posebno kada se uzme u obzir da poslodavca subvencije mogu da podstaknu da otpusti neke radnike, ne bi li primio druge za koje se daje subvencija. Dakle, time se otvara problem grupe koja nije obuhvaćena politikom zapošljavanja, te time ne dolazi do smanjenja nezaposlenosti a trošak države se povećava.

- Generalno posmatrano, kod subvencioniranja se postavlja pitanje **da li je bolje da upravljačko telo smanji zahvatanja iz svoje nadležnosti** i time smanji troškove

rada i pruži jednaku priliku svim učesnicima na tržištu rada, uz smanjenje poreskih dažbina za one sa najnižim primanjima?

Postavlja se pitanje **kako motivisati poslodavca** da ne pribegne otpuštanju radnika pre nego što podnese zahtev za uključivanje u aktivnu politiku zapošljavanja. Istraživanja pokazuju da su poslodavci u momentu kada se odluka o pokretanju odgovarajuće mere donosila otpuštali na hiljade radnika. Takođe, postavlja se pitanje kako će se poslodavac odnositi prema sufinsiranom zaposlenom nakon isteka predviđenog roka? Očigledno je da se postavlja pitanje kakav bi ugovor na neodređeno vreme trebalo da potpiše poslodavac sa uposlenikom? Uz koje uslove? Da li je potrebno da radnik prethodno sam upozna poslodavca, te da vidi da li bi se u preduzeću uopšte mogao da snađe na duži rok, da li bi u tom preduzeću mogao da napreduje i slično? Također, da li bi trebalo omogućiti preduzeću da i ono proceni radnika, njegove vještine, znanja, sposobnosti itd.? Da li bi se ugovor na neodređeno vreme mogao poništiti ako radnik ne bi dobro obavljao posao? Da li je potrebna posebna komisija koja bi nezavisno od preduzeća procenjivala opravdanost toga?

Isto tako, postavlja se pitanje kako kreirati ekonomsku politiku koja bi naglašavala **vrednost ljudskog potencijala**, koja bi stimulisala preduzetnike da održavaju i povećavaju zaposlenost?

Poznato je da svi programi predviđaju postepeno smanjivanje i ukidanje sufinsiranja. Međutim, postavlja se pitanje šta sa preduzećima koja su preuzela određene obaveze u okviru sufinsirajućih aranžmana, a u međuvremenu su doživela ekonomski udar, te mogu da nastave da ispunjavaju preuzete obaveze **samo po cenu stvaranja gubitka i propadanja?** Kako napraviti razliku između situacija gde su u pitanju smisljena izvlačenja para od države od situacija gde su takve situacije proizvod ekonomске realnosti?

Prema nekim naučnim autoritetima⁸³ država bi trebalo pre svega da ulaže u programe zapošljavanja **mladih starosnog uzrasta od 15-24 godina**, jer je reč o starosnoj grupi koja ima najveću stopu nezaposlenosti, a obećava najbrži povraćaj uloženih sredstava. Postavlja se pitanje kako osmisliti i sprovesti u delo ovu politiku zapošljavanja? Šta sa ostalim grupama nezaposlenih?

Iskustva brojnih zemalja u sprovodenju aktivnih mera zapošljavanja pokazuju da je najviše zahteva dolazilo za sufinsiranje obrazovanja i prekvalifikacije, što potiče od stvarne neusklađenosti ponude i tražnje za radnom snagom. Postavlja se pitanje **koliko prostora** u okviru ukupne aktivne politike treba da zauzmu mere koje se odnose na obrazovanje i prekvalifikaciju? Posebno ako se uzme u obzir dinamika tržišta rada, nestajanje određenih zanimanja, pojava novih itd?

Programi kreditiranja samozapošljavanja putem sufinsiranja se isključivo odnose na nezaposlene. Postavlja se logično pitanje **šta sa onima koji već jesu samozaposleni**, ali su registrovani kao nezaposleni (poljoprivrednici)? Da li je

⁸³ Ott, K., Kesner-Škreb, M., Bajo, A., Bejaković, Z. i Bubaš, Z. (veljača 2002). Ekonomika javnog sektora : stanje, problemi i moguća rješenja. *Newsletter: povremeno glasilo Instituta za javne finacije*, Br. 4, URL: <http://www.ijf.hr/newsletter/4.htm>

potrebno omogućiti i njima da se edukuju, stiču nova znanja, a pre svega ih identifikovati?

Postoji razlika između zapošljavanja koje podstiče tehnološki razvoj i izvoz, s jedne strane, i ostalih vidova zapošljavanja, s druge. Da lise u tom slučaju može govoriti o **kvalitetu zapošljavanja** sa stanicima podele na zapošljavanja koja podstiču rast BDP-a i zapošljavanja koja ne podstiču taj rast?

Postoji pravilo koje kaže da **ako se jedan nezaposleni zaposli u javnom sektoru onda se toga dana broj nezaposlenih smanjio za jedan, ali već sledećeg dana nezaposlenost je ponovo ista ili veća.** To je stoga što postoji prirodna stopa nezaposlenosti u svakoj ekonomiji, koja predstavlja izvor ove pojave. Naime, kada se neko zaposli u javnom sektoru, to je onda poziv svima onima neprijavljenima iz zone prirodne stope nezaposlenosti da se registruju na tržištu rada. To otvara pitanje kvaliteta zapošljavanja?

Ukazuje se da su javni radovi kao mera prikladniji za starije osobe budući da se smatra da bi **kod mladih ljudi verovatno došlo do interferencije s traženjem posla u struci**⁸⁴; takvi su poslovi obično kratkotrajni i često vezani uz sezonu te ne doprinose proizvodnji (te mera nije profitabilna). Ipak, dovode do jačanja kupovne moći (veća potražnja za robom), te postoji određen psihološki dobitak (ljudi su zadovoljniji budući da rade)

V PREDLOG POLICY REŠENJA – ŠTA BI TREBALO DA UČINI LOKALNA VLAST U LESKOVCU KAKO BI, KORISTEĆI DELOTVORNOST JAVNIH POLITIKA EU, UNAPREDILA ZAPOŠLJAVANJE MLADIH U SVOJOJ SREDINI?

1. Lokalni kontekst

Problem zapošljavanja mladih ljudi predstavlja jedan od najvećih, dugoročnih ekonomskih i društvenih problema Leskovca. Mladi, koji predstavljaju najznačajniji deo lokalnog razvojnog potencijala, nalaze se u najtežoj situaciji, kada je reč o njihovom uključivanju u svet rada. Specifičnost problema zapošljavanja mladih ljudi je u tome što se u odnosu na one koji su imali priliku da iskorače u svet rada, mladi nalaze u podređenom položaju jer su, **po prirodi stvari, uskraćeni za radno iskustvo.** U okolnostima kada je usporen privredni rast ili deluje kriza, onda se ovakva situacija multiplikuje u nepovoljnem smeru.

Mladi radnog uzrasta od 20-29 godina **čine danas oko 14% stanovništva Leskovca i oko 40% lokalne nezaposlenosti** koja je već decenijama među najvećima u Srbiji (23.000 nezaposlenih, stopa nezaposlenosti 47%). U samom Leskovcu, gde živi oko 7.500 mladih ovog uzrasta, stopa nezaposlenosti za ovu kategoriju radno aktivnih kreće se na nivou od oko 70%, uz isto toliki nivo rizika da će se oni naći u zoni siromaštva i socijalne isključenosti. Broj obeshrabrenih među

⁸⁴ Kacun, J; <http://mjesec.ffzg.hr/nezaposlenost/2.3.html>

njima uvećava se iz dana u dan i procenjuje se da je već oko 25%⁸⁵ onih koji su izgubili nadu da se za njih može naći mesta na lokalnom tržištu rada. Svakako, među njima su u najtežoj situaciji osobe sa invaliditetom i Romi. Radi se o problemu koji predstavlja posledicu urušavanja lokalne ekonomije pod uticajem nefunkcionalnog privrednog i društvenog sistema, ali i uzrok novih ekonomskih posrstanja Leskovca koji dovode u pitanje i samu njegovu održivost.

Opšti uzroci ovako nepovoljnih kretanja vezani su za usporenu transformaciju ekonomije i društva na ovim prostorima, kao i činjenicu da Leskovac spada u teritorijalno marginalizovana područja od samog uvođenja (1945) netržišnog i autoritarnog sistema javnog upravljanja u Srbiji. Međutim, jedan od najvažnijih uzroka ove situacije, u kojoj se danas nalaze mladi ljudi iz Leskovca, vezan je za neizgrađenost lokalnih javnih politika u oblasti zapošljavanja mladih. **Upravljačka tela Leskovca odnosile su se prema problemu zapošljavanja mladih, praktično, na suprotan način od onog koji je primenjivan u EU.** Naime, sam problem njihovog zapošljavanja nikada nije jasno definisan kao lokalni razvojni prioritet. Glas nezaposlenih mladih nikada se nije mogao da čuje. Ciljevi u oblasti zapošljavanja mladih nisu jasno formulisani. Mere, ukoliko su se i preduzimale, svodile su se na stranačka zapošljavanja. Instrumenti koji bi mogli da se koriste za ovu namenu (budžet) upotrebljavala su se za druge namene, od kojih su neke krajnje problematične. Postoji Lokalni savet zapošljavanja, koji je pro-forme i bez uticaja. Mogućnosti koje pruža razvoj socijalne ekonomije krajnje su neiskorišćene. Nacionalna strategija za mlade je nelokalizovana. U celini gledano reč je o situaciji čija suština leži u tome da je ono što je činjeno – činjeno pogrešno, a ono što je moglo je da se učini nikada nije ozbiljnije razmatrano. Prilike koje su propuštane pretvarale su se u uvećane i nove probleme, koji se danas moraju rešavati hitno i prioritetsno.

2. Zašto korišćenje upravljačke prakse EU?

Prilikom osmišljavanja predloga za unapređenje zapošljavanja mladih u Leskovcu logično je da se najpre postavi pitanje o tome na čiju se upravljačku praksu osloniti. Ovo je neposredno vezano za činjenicu da svaka politička odluka ima svoju cenu koju plaćaju građani. U vremenima krize, sama činjenica da **svako davanje predstavlja ujedno i oduzimanje** - dobija najveću moguću važnost. Stoga odgovor na pitanje o tome na čiju praksu i iskustva se osloniti – spada u red najvažnijih, i to ne samo za upravljačko telo, već pre svega za građane, odnosno nezaposlene. Kada je reč o građanima Leskovca i njihovim lokalnim upravljačkim telima, glavni razlozi za prihvatanje orijentacije na korišćenje javnih politika EU su sledeći:

- Mladi Leskovca, delujući u periodu između dva svetska rata kao preduzetnička snaga Leskovca, doprineli su da ova sredina izraste u modernizacijsko uporište Srbije i Zapadnog Balkana. Oni su to učinili u vreme najveće ekonomске krize koju

⁸⁵ U Srbiji taj broj kreće se na nivou od 9%;

svet pamti, **delujući kao tržišni akteri i sarađujući prevashodno sa privrednicima iz država koje su danas članice EU, ili su kandidati za prijem u EU.** Tada, u vreme opšte nezaposlenosti, oni su stvorili lokalnu ekonomiju koja je obezbeđivala evropski nivo zaposlenosti lokalnog stanovništva (400 zaposlenih na 1.000 stanovnika).

- Približavajući se danas (u sistemskom smislu) Evropskoj Uniji, Srbija omogućava građanima Leskovca, posebno nezaposlenim mladim ljudima, **da ponovo rade i žive u uslovima koji najviše odgovaraju onim njihovim sklonostima** za koje se već pokazalo da daju najbolje rezultate na ovom mestu (sklonost da se u poslu između veće i manje dobiti bira ova prva, sklonost da se više radi kada se bolje plati itd.).

- Javne politike EU **imaju za rezultat prosečnu stopu nezaposlenosti mlađih koja je tri puta niža od ostvarene u Leskovcu**, a skoro 2,5 puta niža od analogue u Srbiji. Zemlje iz okruženja koje su u međuvremenu postale članice EU (Bugarska, Rumunija i ranije Mađarska), a koje za Srbiju predstavljaju uporedive ekonomije, imaju dva puta nižu stopu zaposlenosti mlađih u odnosu na Srbiju. Istovremeno, više od polovine mlađih (15-24) iz EU, a koji nisu samozaposleni žele da slede preduzetnički put. Kod novih članica taj procenat ide i do 62%, što je više i od SAD (57%).

- Fondovi i Programi koje koriste javne politike EU u oblasti zapošljavanja **već jesu i sve više će biti dostupni** i mlađim nezaposlenim ljudima iz Leskovca, što se ne može reći za finansijske instrumente javnih politika drugih zemalja.

- Jedino u okviru Ujedinjene Evrope (koja obuhvata Kosovo u granicama Rezolucije 144, Makedoniju i Albaniju) mlađi Leskovci mogu da računaju na **slobodan ekonomski prostor** i korišćenje prednosti blizine kosovskog, makedonskog i albanskog tržišta, koja predstavljaju viševekovnu tržišnu destinaciju preduzetnika sa ovog prostora i osnovu stvaranja samog Srpskog Mančestera;

- Vizija "Socijalne tržišne privrede" kojoj teži EU, sa svojom usklađenošću ekonomskog i socijalnog i uravnoteženošću društva i zajednice, predstavlja **najbolji odgovor na izazove globalizacije.**

3. Na kojim principima zasnovati ciljeve ?

Kada je reč o upravljanju javnim politikama, sve jedno da li je reč o upravljanju EU ili lokalnom samoupravom, ovde se u osnovi radi o "upravljanju upravljanjem". U konkretnom slučaju to podrazumeva upravljanje procesom razvijanja i implementacije svrshishodnih sadržaja onih lokalnih političkih odluka koje dotiču pitanje zapošljavanja mlađih. Za tako nešto upravljačka praksa EU pokazuje put kojim treba ići. Taj put je trasiran u dokumentima koji imaju karakter trajnih usmerenja za upravljačko delovanje EU (Ugovor iz Maastrichta, Amsterdamski ugovor itd.). U njima se ciljevi, zadaci, mere i instrumenti upravljačkog delovanja izvode iz odgovarajućih vrednosti i principa. To znači da je u javnom upravljanju, kada je reč o EU, neophodno **prvo definisati sadržaje koji pružaju orientaciju**

za ispravno postupanje, pa tek onda sadržaje koji se tiču političkih želja, namera i ciljeva. Svakako, kada je reč o lokalizaciji ovog okvira, jasno je da bi on trebalo da bude prilagođen ulozi i ovlašćenjima konkretnog nivoa vlasti. Polazeći od toga, kao i od lokalnog konteksta, u slučaju Leskovca okvir za razvijanje i implementaciju sadržaja političkih odluka u oblasti zapošljavanja mlađih trebalo bi da čine ovako formulisani principi:

Prvi princip: Mladi su najvažniji! – Primena ovog principa obezbeđuje da se lokalni resursi (pre)usmere za unapređenje zapošljavanja mlađih pristupajući im kao najvećem lokalnom razvojnou potencijalu i ključnom faktoru održive budućnosti ove sredine. Time se lokalizuje razvojni pristup mlađima kao temeljni pristup javnih politika EU u oblasti rada sa mlađima.

Drući princip: Niko ne zna dok mu tržište ne kaže! – Primena ovog principa obezbeđuje da se svim raspoloživim sredstvima podrže sklonosti mlađih ljudi da se takmiče, da ulaze u rizike, da inoviraju, kao i da svako novo radno mesto u javnom sektoru bude popunjeno na osnovu uverljive procedure. Time se lokalizuje podrška orijentaciji mlađih na uključivanje u tržište rada i, uopšte, na njihovo što uspešnije pozicioniranje na tržištu, što je suština podrške upravljačkih tela EU mlađima.

Treći princip: Svi za mlađe, mlađi za sve! – Primena ovog principa obezbeđuje multisektorski pristup u rešavanju problema zapošljavanja mlađih i to na način da zapošljavanje mlađih vodi poboljšanju životnih izgleda svih. Ovaj princip je komplementaran sa prethodnim i obezbeđuje podršku mlađim ljudima u zapošljavanju na tržišno održivim radnim mestima, dakle onim radnim mestima koja jedino mogu da dovedu do stvaranja uslova za zapošljavanje svih drugih nezaposlenih lica. Time se lokalizuje sam duh, tj. suština javnih politika EU u oblasti zapošljavanja mlađih.

Cetvrti princip: Što je dobro za dobro upravljanje, dobro je i za mlađe! – Primena ovog principa uključuje u lokalni upravljački proces 12 evropskih principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou. Time se principi "Deklaracije iz Valencije" ugrađuju u delovanje upravljačkih tela Leskovca, kao preduslov njihovog delotvornog angažovanja u radu na ovim pitanjima.

4. Ka kojim ciljevima usmeriti akcije?

Koristi⁸⁶ od dobro postavljenih upravljačkih ciljeva su u sledećem: a) Usmerenost na odluke i napore; b) Pomoći u procesu planiranja; c) Motivisanje ljudi i stimulisanje učinka; i d) Pomoći u proceni i kontroli učinka. U praksi upravljačkih tela EU primenjuju se tri vrste ciljeva, i to: 1) **Ciljevi – namere**, koji pokazuju razloge zbog kojih određena upravljačka tela postoje (npr. "Pružanje podrške mlađima za integrisanje na tržištu rada"); 2) **Ciljevi – usmerenja**, kojima se definiše pravac akcije, ali ne i njen domaćaj (npr. "Unaprediti zapošljavanje

⁸⁶ „Vizija, misija i ciljevi“, „Predavanja iz osnova menadžmenta“, Šain, A. Č. - <http://www.hnb.hr/dub-konf/predavanje-cicin-sain/ACS-brosura-06-10-web.pdf>

mladih”); i 3) **Ciljevi – postignuća**, kojima se definišu rezultati koji žele da se postignu (npr. “Povećanje prosečne stope zaposlenosti u EU na 75%”).

Pristupajući planiranju kao svojoj primarnoj odgovornosti, upravljačka tela EU utvrđuju razvojne strategije čije su polazne tačke: **vizija**, sa svojom temeljnom ideologijom (vrednosti i svrha) i predvidljivom budućnošću (10-30 godina); i **misija** (jedinstveni zadatak organizacije) koja predstavlja osnovu za izvođenje strategijskih ciljeva (dugoročni ciljevi - postignuća). Iz **strategijskih ciljeva** se izvode taktički ciljevi (npr. EU strategija za mlade se sprovodi u okviru tri trogodišnja ciklusa sa taktičkim ciljevima – postignućima). **Taktički ciljevi** služe kao osnova za izvođenje **operativnih ciljeva** kojima se definišu specifični rezultati koje treba da ostvare organizacione jedinice i pojedinci. S obzirom da je pitanje zapošljavanja pod ingerencijom država članica EU, na nivou Unije se usvaja strateški dokument koji ima usmeravajući, koordinirajući karakter, a nacionalna upravljačka tela donose na osnovu toga svoje strategijske ciljeve.

Koristeći ovaj pristup, upravljačka tela Leskovca trebalo bi urade ono što je EU preduzela u trenutku kada se suočila sa svetskom ekonomskom krizom. Naime, EU je istovremeno preduzela **dve stvari**: Prvo, donela je novu razvojnu strategiju; i Drugo, sačinila je i sprovela kratkoročni program za izlazak iz krize. Postupajući na takav način javna vlast u Leskovcu bi trebalo da preduzme sledeće:

A) Doneti **Lokalnu strategiju za podršku uspešnom pozicioniranju mladih na tržištu rada u Leskovcu**, sa sledećim komponentama:

❖ **Vizija:**

- **Vrednosti:** Individualna sloboda; Životni izgledi; Međugeneracijska solidarnost; Konkurentnost; Integritet; Tolerancija; Suočavanje sa najvećim izazovima;
- **Svrha:** Podržati mlade da razviju održivu konkurentsku prednost na tržištu rada u Leskovcu;
- **Glavni izazovi:** a) Oslobođiti radni, preduzetnički i inovativni potencijal mladih Leskovca u uslovima segmentiranog tržišta rada i nereformisanog privrednog i društvenog sistema Srbije; b) Izgraditi poverenje mladih ljudi u lokalnu zajednicu nakon decenija urušavanih odnosa; c) Izboriti se za ostatak mladih ljudi u Leskovcu u konkurenciji sa razvijenijim sredinama koje imaju razrađene strategije za privlačenje mladih ljudi kao deficitarnog evropskog resursa; d) Osnažiti međugeneracijsku solidarnost na način koji će poboljšati životne izglede svih;

❖ **Misija:** Javni sektor Leskovca, nastupajući u strateškom partnerstvu sa privatnim i civilnim sektorom, efikasno otklanja prepreke mladima na tržištu rada i obezbeđuje njihovo prestižno ospozljavanje za uspešno konkurisanje na njemu, obezbeđuje nacionalno konkurentne uslove za ulazak u omladinsko preduzetništvo i pruža odgovarajuću podršku mladim

inovatorima i talentima, uz posebnu brigu u svemu tome o mladima pod rizikom;

- ❖ **Strategijski ciljevi:** 1) Doprineti efikasnom otklanjanju segmentiranosti na tržištu rada; 2) Podržati nezaposlene mlade ljude, posebno mlade pod rizikom, u osposobljavanju za uspešno konkurusanje na tržištu rada; 3) Doprineti stvaranju optimalnih uslova za nesmetan prelaz mlađih ljudi iz škole na posao; 4) Stvoriti prestižne lokalne javne uslove za razvoj omladinskog preduzetništva, posebno u sektoru socijalne ekonomije, kreativnim delatnostima i atraktivnim područjima biznisa koja koriste znanje i živi rad; 5) Obezbediti korišćenje sinergijskih efekata povezivanjem lokalnih finansijskih i drugih razvojnih potencijala sa aktivnostima nacionalnih javnih politika, a posebno sa dostupnim fondovima EU.

B) Doneti **Kratkoročni program mera i aktivnosti za zapošljavanje 2.000 mlađih ljudi**. Pod “kvalitetnim zapošljavanjem” u smislu ovog Programa podrazumeva se zapošljavanje na tržišnoj osnovi. **Svrha** programa je da doprinese oslobađanju radnih, preduzetničkih i kreativnih potencijala nezaposlenih mlađih ljudi iz Leskovca. **Cilj** programa je da zaustavi dalje urušavanje potencijala nezaposlenih mlađih ljudi i da stvori uslove za njihovo održivo uključivanje u tržišni i društveni proces. Time bi lokalna zajednica pokazala svoju odlučnost u nameri da se na principijelan i dugoročno utemeljen način pozabavi ovim ključnim egzistencijalnim problemom mlađih. Realizacija ovog cilja podrazumeva stvaranje uslova za radno angažovanje mlađih na projektnom principu, uz povezivanje projektnih ciljeva sa potrebama svih zainteresovanih lokalnih društvenih grupa. Težište radnog angažovanja mlađih trebalo bi da bude – sektor socijalne ekonomije i pokretanje i razvoj biznisa kroz istraživanje zasnovano na inovacijama, sa naglaskom na preduzetništvu. Suština je da se mlađi podrže u orientaciji na konkurenčko pozicioniranje i da pod mentorstvom steknu iskustvo za ono što ih očekuje u tržišnoj utakmici. Realizacijom jednog ovakvog programa napravio bi se suštinski iskorak ka uspostavljanju lokalnog sistema podrške koji se ne bi bavio ni “raspodelom ulovljene ribe”, niti pak samo “podučavanjem u pecanju”, već pre svega “unapređenjem ribarstva”. Uspešna realizacija ovog programa promovisala bi Leskovac kao grad slobodnog preduzetništva i postavila osnove za njegovu reintegraciju u otvoreno tržišno društvo.

C) **Staviti u funkciju unapređenja zapošljavanja mlađih – na način integrisane politike zapošljavanja - sledeće lokalne javne politike:**

- **Razvojnu politiku**, koja bi mlađima trebalo da pristupi kao ključnom (i deficitarnom) razvojnom resursu Leskovca, te osnovnoj prepostavki održive budućnosti ove sredine;
- **Fiskalnu politiku**, koja treba da obezbedi osnovne finansijske prepostavke za realizaciju utvrđenih zadataka u oblasti zapošljavanja mlađih, i to kako na kratak, tako i na dugi rok (Lokalni budžet od cca 30 miliona evra predstavlja apsolutno dovoljan osnov za pokretanje ciklusa zapošljavanja mlađih);

- **Urbanističku politiku i politiku izgradnje grada**, koje treba da rešavanje problema zapošljavanja mlađih ugrade u sadržaj svojih odluka kao pitanje od prioritetnog značaja, što podrazumeva i odlaganje određenih planova radi stvaranja mogućnosti za preusmeravanje sredstava u projekte zapošljavanja mlađih;
- **Politiku korišćenja imovine grada**, koja u celosti treba da se stavi u službu povećanja lokalne zaposlenosti, što podrazumeva i njenu prodaju radi oslobađanja imobilisanog kapitala i njegovog usmeravanja u projekte zapošljavanja (procenjuje se da je ovde reč o imobilisanom resursu čije će tržišna vrednost kreće na nivou od cca 8 miliona evra);
- **Kadrovsку politiku**, koja treba da omogući jednak pristup oglašenim radnim mestima svim zainteresovanim licima, a pre svega da vrati poverenje mlađih ljudi u značaj kriterijuma selekcije i vrednost lične sposobnosti;
- **Politiku racionalizacije lokalnog (i nacionalnog) javnog sektora**, čija će neminovna realizacija biti praćena isplatama otpremnina koje bi trebalo iskoristiti povezivanjem interesa za stvaranjem održivih radnih mesta sa interesima onih koji ostaju bez posla (Procenjuje se da samo u lokalnoj administraciji postoji višak od 500-600 radnih mesta, mereno standardima EU; to isto važi i za ostale delove lokalnog javnog sektora; takođe, ogroman višak radnih mesta postoji u školstvu, s obzirom na nepovoljne demografske trendove; reforma zdravstva će takoče otvoriti ne samo probleme, već i mogućnosti u gore pomenutom smislu);
- **Politiku međusektorske saradnje**, koja može da predstavlja izvor ogromnih sinergetskih potencijala ukoliko se razvija kroz razne oblike partnerstava;
- **Politiku korišćenja gradskog građevinskog zemljišta**, koja je ogroman, potpuno neiskorišćeni resurs sa stanovišta politike zapošljavanja mlađih;
- **Politiku obrazovanja**, na koju lokalna upravljačka tela mogu da ostvare značajan uticaj stvarajući materijalne uslove za preduzetničko obrazovanje mlađih, razvoj koncepta celoživotnog učenja, forsiranje kadrova koji su otvoreni za inoviranje nastave, jačanje saradnje između obrazovnih institucija sa privredom i tržistem rada itd.
- **Politiku stipendiranja i podrške izuzetnosti**, koja bi morala da obezbedi ulaganje u talente, inovatore, istraživače, ali i da obezbedi da se to ulaganje efektuiru u Leskovcu, u otvaranju novih radnih mesta u ovoj sredini;
- **Politiku horizontalne i vertikalne koordinacije**, koja predstavlja jedini način da “funkcionalni silisi”, koje proizvodi prevaga vertikalne koordinacije, ne blokiraju rad na rešavanju problema zapošljavanja mlađih. Jedino na toj osnovi moguće je efektivno pristupiti nacionalnim i evropskim fondovima i iskoristiti ih na održivi način.

7. Koje akcije rešavaju problem

8.

U dosadašnjoj upravljačkoj praksi EU iskristalisalo se nekoliko, uslovno rečeno, pravila kada je reč o merama za unapređenje zapošljavanja mlađih, i to u sledećem smislu:

- a) Mere za unapređenje zapošljavanja mlađih predstavljaju **prioritet nad prioritetima** u politici zapošljavanja EU;
- b) Ove mere koncipiraju se na temelju dominantnog shvatanja da nezaposlenost mlađih predstavlja **struktturni fenomen**, a ne povremenu pojavu do koje dolazi usled "trenja" na tržištu rada;
- c) Mere za unapređenje zapošljavanja mlađih idu **u susret, a ne uprkos tržištu rada**, kao temeljnog mehanizmu informisanja, raspoređivanja, raspodele i odabira raspoloživih ljudskih resursa. To je praćeno preciznim identifikovanjem ciljnih grupa koje treba zaštiti u okviru politike solidarnosti;
- d) Radi se o merama koje su **predmet multisektorskog partnerstva** kako unutar javnog sektora, tako i partnerstva između javnog, privatnog i trećeg sektora;
- e) Koristi od ovih mera ne ocenjuju se isključivo sa aspekta smanjenja nezaposlenosti mlađih ili poboljšanja njihovih materijalnih mogućnosti, već se uzima u obzir **celokupan spektar njihovog dejstva**;
- f) Prilikom koncipiranja ovih akcija, merama aktivne politike tržišta rada daje se **prednost** u odnosu na korišćenje pasivne politike;
- g) Pokazalo se da mere osposobljavanja u skladu sa potrebama tržišta rada (obuka, treninzi, celoživotno učenje) imaju **najveću delotvornost**;
- h) U merama aktivne podrške **faktor vreme** ima ključnu ulogu, zato što sa protekom vremena dolazi do "razgradnje" ljudskog kapitala;
- i) Spektar mera **prilagođava se specifičnostima** organizacionog entiteta, što znači da ne postoji univerzalni recept za smanjenje nezaposlenosti, već samo primeri pozitivnih i negativnih iskustava koja se stiču u stalnom, koordiniranom i istrajnном procesu akcija i učenja;
- j) Koncipiranje mera podrazumeva zaštitu od **rizika od neželjenih dejstava** kao što su to: efekti tzv. "mrtvog tereta", "efekti substitucije", "efekti razmeštanja" itd.
- k) Kod mera sufinansiranja samozapošljavanja i zapošljavanja postižu se **najbolji rezultati ako se koriste za ciljne grupe koje teže dolaze do posla**;
- l) **Pasivne mere retko su prikladne** jer su dugoročni ciljevi usmereni na zapošljavanje što više ljudi, a ne na smanjenje ponude rada;
- m) Stvaranje fleksibilnijeg tržišta rada dovodi do smanjenja nezaposlenosti **uzrokovane realnom vrednošću plata**;

- n) Skraćivanje radnog vremena može biti prihvatljiva mera **ukoliko** je praćena smanjenjem poreskih dažbina preduzećima i za radnike koji idu u penziju;
- o) Kod programa ospozobljavanja preporučuju se **usko ciljani programi** i usmereni na sticanje specijalizovanih veština;
- p) Ospozobljavanje i prekvalifikacija su nešto skuplje mere, ali **u kombinaciji** sa drugim merama (sufinansiranje zapošljavanja) daju dobre rezultate;
- q) Podsticanje samozapošljavanja **treba da bude ptraćeno** obukom i sufinsansiranjem;
- r) Posredovanje i savetovanje službi zapošljavanja efikasno je **samo** ako je praćeno otvaranjem radnih mesta;

Kada je reč o tome **koje bi akcije trebalo da podrže upravljačka tela**

Leskovca, da bi nezaposlenost mlađih u ovoj sredini počela da se smanjuje, onda bi najvažnije od njih - gledano po ključnim područjima – trebalo da obuhvate:

A) Akcije za stvaranje novih radnih mesta i podsticanje lokalne tražnje za radom: a) Osnivanje lokalnog Fonda za unapređenje zapošljavanja mlađih sa početnim sredstvima od 5 miliona evra (Taj iznos čini 15% lokalnog budžeta, što odgovara učešću mlađih radnog uzrasta od 20-29 godina u strukturi lokalnog stanovništva); b) Uvođenje vaučera za usluge socijalnog preduzetništva; c) Sufinansiranje samozapošljavanje i zapošljavanja u socijalnoj ekonomiji na projektnom principu, uz podelu radnog vremena i vrednovanje na osnovu vaučera; c) Pokretanje i razvoj biznisa kroz istraživanje vođeno inovacijama, sa naglaskom na preduzetništvu; d) Organizovanje preduzetničke obuke za nezaposlene mlađe ljude; e) Pokretanje programa mikrofinansiranja radi uključivanja u biznis i samozapošljavanje; f) Prebacivanje poslova iz sive u regularnu ekonomiju; g) Organizovanje sistema mentorskog rada u skladu sa životnim ciklusom prelaska iz škole na posao; h) Stvaranje radnih mesta za ranjive grupe mlađih; i) Stvaranje prilika za sticanje preduzetničkog iskustva; j) Informisanje i savetovanje mlađih o preduzetništvu i prilikama za samozapošljavanje; k) Subvencioniranje zapošljavanja i sporazuma o zaradi; l) Povezivanje sa Programima NSZ koji podstiču stvaranje novih radnih mesta i rast tražnje za radom ; m) Konkurisanje kod dostupnih evropskih fondova; n) Stimulisanje poslodavaca za nova zapošljavanja primenom integrisane politike zapošljavanja mlađih; o) Organizovanje "virtuelnih preduzeća" p) Podsticanje fleksibilnih oblika zapošljavanja (deljenje posla, šeme za rotaciju poslova, honorarni poslovi, fleksibilno radno vreme i rad na daljinu).

B) Akcije za jačanje uloge lokalnog tržišta rada: a) Organizovanje lokalnog tržišta rada za mlađe; b) Osnivanje specijalizovanih privatnih Agencija za zapošljavanje radi pružanja odgovarajuće podrške mlađim ljudima u pronalaženju posla; c) Organizovanje obuke za nezaposlene mlađe u skladu sa prethodno definisanim zahtevima poslodavca; d) Organizovanje obuke za mlađe koji su

zaposleni⁸⁷ na određeno vreme (kako bi ih poslodavci zadržali i posle isteka ugovora); e) Uvođenje obrazovnih vaučera za mlade, posebno mlade pod rizikom, kako bi se podstakli na razvijanje veština i sposobnosti koje se traže na tržištu rada; f) Uspostavljanje partnerstva između lokalnih javnih službi, obrazovnih ustanova i poslodavaca radi utvrđivanja potrebnih profila i ospozobljavanja; g) Poboljšanje koordinacije sa NSZ, uz zajedničko finansiranje akcija od zajedničkog interesa; h) Uvođenje lokalnog monitora slobodnih radnih mesta; i) Povećanje transparentnosti lokalnog tržišta rada.

C) Akcije za uskladivanje lokalne ponude veština sa potrebama tržišta rada:

a) Uspostavljanje sistematskog praćenja stanja mladih koji nisu u sistemu obrazovanja, obuke ili zapošljavanja (posebno "obeshrabreni"); b) Organizovanje prekvalifikacija i treninga; c) Proširivanje obrazovnih prilika za one čije su šanse ograničene; d) Izrada i sprovođenje Programa za sticanje radnog iskustva (koji ne bi bili zamena za redovno zaposlenje i probni rad); e) Učenje na radnom mestu kroz obuku pripravnika; f) Informisanje o mogućnostima za obuku i obrazovanje; g) Podsticanje preduzeća da primaju specijalizante i steknu referencu dobrih preduzeća – domaćina (uz dobijanje sertifikata); h) Sklapanje sporazuma o socijalnom partnerstvu radi sprovođenja politike društveno odgovornog poslovanja; i) Organizovanje obuke za sticanje "zelenih" veština⁸⁸; j) Podrška MSP da na najbolji način iskoriste kompetencije na radnom mestu; k) Podrška novim akademskim specijalizacijama radi povećanja lokalne konkurentnosti; l) Sagledavanje potreba za veštinama u mikropreduzećima i zanatskim preduzećima.

9. Koji instrumenti čine akcije delotvornim?

Osnivanjem **Fonda za unapredjenje zapošljavanja mladih** upravljačka tela Leskovca dobijaju efikasan finansijski instrument za ostvarivanje ciljeva integrisane lokalne politike u oblasti zapošljavanja mladih. Uticaj ovog instrumenta treba da bude usredsređen na sledeće **prioritete**: 1) Koncentracija finansijskih resursa na ovaj prioritet nad prioritetima; 2) Izgradnju lokalnog sistema podrške i podsticaja za prilagođavanje lokalnih aktera funkcionisanju tržišta rada; 3) Usredsređivanje na rezultate, kroz skup jasnih i merljivih pokazatelja koji će se odrediti u okviru Kratkoročnog programa zapošljavanja 2.000 mladih ljudi i, kao takvi, predstavljati deo Strategije zapošljavanja mladih za period do 2020 godine. 4) Osnov za uspostavljanje odgovarajućih finansijskih aranžmana sa nacionalnim i evropskim finansijskim institucijama, kao i u okviru raznih javno-privatnih partnerstava.

Definisanje **Kriterijuma za korišćenje fondovskih sredstava**. Ovo bi trebalo da bude jedan od ključnih instrumenata upravljanja Fondom, s obzirom na loša iskustva Leskovca u vezi sa funkcionisanjem raznih zajedničkih fondova.

⁸⁷ Prema istraživanjima gubitak posla među osobama angažovanima na povremenim i privremenim poslovima je gotovo četiri puta veći od onog među zaposlenima.

⁸⁸ U Evropskoj uniji se planira da do 2020 ima tri miliona radnika u "zelenim" industrijama.

Uspostavljanje jasnih i vidljivih kriterijuma za korišćenje fondovskih sredstava u startu eliminiše moguće nesporazume, konflikte i subjektivizam. Svakako, konstrukcija i primena kriterijuma treba da **poboljša šanse za zapošljavanje pre svega obeshrabrenih, najranjivijih, dugoročno nezaposlenih, onih koji dolaze iz porodica u kojima niko nije zaposlen, materijalno najugroženijih, socijalno isključenih, posebno osoba sa invaliditetom i Roma**. U tom smislu, kao primer dobre prakse mogao bi da posluži Evropski socijalni fond, koji funkcioniše u kontinuitetu od 1961 godine, i to upravo u oblasti zapošljavanja mlađih.

Kao poželjan instrument usaglašavanja stavova trebalo bi iskoristiti mogućnosti koje pruža **“otvoreni metod koordinacije”**, svakako, primereno uslovima i potrebama lokalnog nivoa odlučivanja. U kvartalnoj periodici trebalo bi, na bazi izveštaja o učinku, uspostaviti praksu multisektorskog dijaloga, usaglašavanja stavova i dogovora između lokalnog javnog, privatnog i civilnog sektora, uz obavezno uključivanje i učešće predstavnika nezaposlenih mlađih. U tom kontekstu, **“socijalni dijalog”** i uloga **Lokalnog saveta za zapošljavanje** trebalo bi posebno da dođe do izražaja, s tim da ovo telo takođe treba da uključi u svoj rad i predstavnika nezaposlenih mlađih. S obzirom da se u ovoj ulozi upravljačka tela Leskovca pojavljuju u ulozi regionalnog lidera u oblasti politike zapošljavanja mlađih, pokretanje inicijative za osnivanje **Regionalnog saveta zapošljavanja** u mnogome bi približilo čitav region i sam Leskovac kvalitetnim, posebno evropskim izvorima finansiranja.

ANEX 1: PRIMER UPOREDIVE ZEMLJE – BUGARSKA

Kratak osvrt na položaj mlađih

Tokom proteklih deset godina, stopa zaposlenosti mlađih u Bugarskoj bila je niža u odnosu na EU-27 prosek. Uprkos povećanju stope zaposlenosti, povećanja su bila nedovoljna da nadoknade nizak rast zaposlenosti mlađih. Stopa zaposlenosti mlađih uzrasta između 15-29 godina je i dalje dva puta niže od stope za osobe starosti između 15 i 64 godine. U Bugarskoj, kao i u drugim zemljama EU, mlađi ljudi su najviše pogodjeni ekonomskom krizom. U godinama krize, njihova stopa aktivnosti je smanjena sa 80,4% u 2008. na 76,0% u 2010. U 2009. godini, Bugarska, u poređenju sa drugim državama članicama, imala je najveću stopu nezaposlenosti mlađih, koji istovremeno nisu na redovnom školovanju niti u programima obuke.

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Stopa nezaposlenosti	10.1%	9.0%	6.9%	5.6%	6.8%	10.2%	11.2%
Stopa nezaposlenosti mlađih	22.3%	19.5%	15.1%	12.7%	16.2%	23.2%	26.6%

Izvor: Nacionalni statistički institut Bugarske

Uzroci nezaposlenosti mladih

Nezaposleni mladi predstavljaju grupu lica koja traže posao i koja je posebno ranjiva na tržištu rada. U potrazi za poslom suočavaju se sa brojnim ograničenjima. Nizak nivo obrazovanja među mladima, kao i njihova nespremnost ili nemogućnost da investiraju u unapređenje veština, **ima ključnu ulogu u tome**. Sa druge strane poslodavci ne žele da zapošljavaju neiskusne mlađe ljude i da investiraju u njihovu obuku. Mnoga preduzeća ne oglašavaju slobodna radna mesta i oslanjaju se na neformalne kanale zapošljavanja. Kada se poslovi reklamiraju, kvalifikacije i radno iskustvo koje zahteva radno mesto automatski isključuju mnoge mlađe kandidatice. Niska plata je takođe uobičajena karakteristika poslova koje obavljaju mlađi ljudi. Dokazano je da nezaposlenost u ranoj fazi života, kao i niska plata povećavaju verovatnoću dugoročne nezaposlenosti i još niže plate u budućnosti. Na kraju mnogi mlađi ljudi nemaju osnovne veštine traženja posla koje bi im omogućile da iskoriste mogućnosti za zapošljavanje.

Javne politike Bugarske u oblasti zapošljavanja mladih

U oktobru 2010. Savet ministara je usvojio sveobuhvatnu **Strategiju za mlade 2010 – 2020**,⁸⁹ koja pokazuje ozbiljnu političku volju da se reše problemi mlađih ljudi. Osnovni strateški cilj ove strategije je da se podstakne njihova privredna aktivnost i razvoj karijere u okruženju koje podstiče obrazovanje i aktivno učešće na tržištu rada. Glavne grupe aktivnosti koje će realizovati ovaj cilj uključuju otvaranje novih radnih mesta "i inkluzivna tržišta rada" koja podstiču mlađe na razvoj karijere, poboljšanje kvaliteta srednjeg i visokog obrazovanja u skladu sa potražnjom za radnom snagom. Ostali strateški ciljevi se odnose na: poboljšanje pristupa informacijama i kvalitetnim uslugama, kvalitet u obrazovanju, prevencija socijalne inkluzije, volontersvo i građanske aktivnosti mlađih, obezbeđenje posebne zaštite za mlađe u manjim gradovima i selima.

Vlada Bugarske usvojila je 2011. godine „**Program nacionalne reforme za period 2011-2015**“.⁹⁰ Ovim programom utvrđeno je šest prioriteta. **Prioritet 1** vezan je za položaj mlađih i glasi: **Efikasno integrisanje mlađih ljudi na tržištu rada i skraćenje perioda njihove nezaposlenosti - "Novi početak"**. Akcenat je stavljen na olakšavanje tranzicije od obrazovanja i obuke za zapošljavanje i tržište rada, kao i na pružanje različitih mera "**Druga šansa**" za pojedince koji nisu u okviru obrazovnog sistema i obuke, ili nisu zaposleni. Predviđeno je udvostručenje

⁸⁹ European Employment Observatory, EEO Review: Youth Employment Measures, Bulgaria, 2010.

⁹⁰ Republika Bugarska, Program nacionalne reforme (2011-2015), Implementacija strategije "Evropa 2020", april, 2011. godine.

broja mlađih u okviru programa "Pokretanje karijere" kao i subvencije za poslodavce koji zapošljavaju mlađe do 29. starosti, uključujući i mlađe osobe sa trajnim invaliditetom, ratne vojne invalide, kao i mlađe ljudi iz socijalnih ustanova koji su završili školovanje.

Ostali ciljevi utvrđeni ovim programom su: unapređenje fleksibilnosti i sigurnosti na tržištu rada; aktiviranje dugoročno nezaposlenih i drugih neaktivnih ljudi i integrisanje ugroženih grupa na tržištu rada; povećanje zaposlenosti starijih ljudi, kroz podršku za "novi početak" za 35% nezaposlenih do 2015. godine; obezbeđenje efikasne službe za zapošljavanje; bolja usklađenost između ponude i tražnje radne snage; i unapređenje znanja i veština kroz sistem doživotnog učenja.

Usvajanjem ovih dokumenata upravljačka tela Bugarske nastavila su da razvijaju javne politike u oblasti zapošljavanja u procesu koji je pokrenut 2007. godine operacionalizacijom Nacionalnog strateškog referentnog okvira, tj. usvajanjem **Operativnog programa "Razvoj ljudskih resursa 2007- 2013"** (OPHRD⁹¹). Strateški cilj ovog programa je da se poboljša kvalitet života ljudi u Bugarskoj kroz unapređenje ljudskog kapitala, ostvarenje visokog nivoa zaposlenosti, poboljšanje produktivnosti, pristup visoko kvalitetnom obrazovanju i doživotnom učenju i jačanje socijalne inkluzije. Implementacija OPHRD treba da doprinese:

- Povećanju ponude radne snage i kvaliteta radne snage;
- Intenziviranju investicija u ljudski kapital kroz bolje i pristupačnije obrazovanje;
- Povećanju socijalnog kapitala, partnerstava i mreže i **razvoju socijalne ekonomije**.

Prioriteti utvrđeni ovim programom su:

- Podrška ekonomskom rastu, zapošljavanju i razvoju inkluzivnog tržišta rada;
- Unapređenje produktivnosti i prilagodljivosti zaposlenih lica;
- Poboljšanje kvaliteta obrazovanja i obuke u skladu sa potrebama tržišta za izgradnju ekonomije zasnovane na znanju;
- Poboljšanje pristupa obrazovanju i obuci;
- Socijalna inkluzija i promocija socijalne ekonomije;
- Poboljšanje efikasnosti rada tržišnih institucija i socijalnih i zdravstvenih usluga;
- Transnacionalna i međuregionalna saradnja.

U skladu sa OPHRD prioritetima ključne **oblasti intervencije** koje se tiču mlađih su:

- Integracija ugroženih grupa na tržištu rada;
- Zapošljavanje kroz razvoj preduzetništva;

⁹¹ Republika Bugarska, Ministarstvo rada i socijalne politike, Operativni program "Razvoj ljudskih resursa" 2007-2013, septembar 2007. godine.

- Promocija fleksibilnosti na tržištu rada;
- Poboljšanje kvaliteta obrazovanja i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada za izgradnju ekonomije zasnovane na znanju;
- Socijalna inkluzija i promocija socijalne ekonomije;
- Unapređenje efikasnosti institucija tržišta rada.

Cilj 1: Obezbediti uspešnu integraciju osoba iz ugroženih grupa na tržištu rada (mladi, dugoročno nezaposleni, nezaposleni preko 50 godina starosti, pripadnici etničkih manjina...) kroz opismenjavanje, treninge i obuke za sticanje stručne kvalifikacije i prekvalifikacije, kao i obezbeđenje zapošljavanja.

Aktivnosti koje realizuju ovaj cilj su: a) Obezbeđivanje službi za posredovanja radi osiguranja zaposlenosti; b) Obezbeđivanje obuke radi sticanje stručne kvalifikacije i prekvalifikacije; c) Pružanje obuke u IT sektoru i učenje stranih jezika; d) Podrška u zapošljavanju nakon obuke; e) Obezbeđivanje pripravničkog i probnog rada, deljenje posla i šeme za rotaciju poslova.

Indikatori za praćenje i ciljne vrednosti za 2013. godinu: a) Broj osoba koji je primio uslugu posredovanja (100.000); b) Broj osoba koji je u programima obuke, sticanja stručnih kvalifikacija i prekvalifikacija (100.000); c) Broj osoba u programima obuke radi sticanja ključnih kompetencija (30.000); d) Broj osoba koji je pronašao zaposlenje nakon završetka obuke (80.000); e) Broj osoba koji je našao zaposlenje (50.000); f) Udeo osoba koje su stekle ili unapredile stručne kvalifikacije (80%); g) Udeo osoba koje su stekle ključne kompetencije (90%); h) udeo osoba zaposlenih nakon 1 godine od sprovodenja mere (50%).

Cilj 2: Podržati razvoj preduzetništva kroz obuku, konsultantske usluge i podršku za pokretanje novih biznisa.

Aktivnosti: a) Pružanje obuke za sticanje preduzetničkih, menadžerskih i poslovnih veština, uključujući obuku za izradu biznis plana i razrada strategije za razvoj sopstvenog biznisa; b) Pružanje konsultantskih usluga za pokretanje i razvoj preduzetničkih inicijativa uključujući i pomoć za pripremu marketing istraživanja i analizu, savetovanje o informacionim tehnologijama, savetodavne usluge u oblasti računovodstva i finansija, saveti u vezi sa zahtevima nacionalnog zakonodavstva; c) Podrška nezaposlenim licima za pokretanje novog biznisa kroz ograničenu investicionu podršku u početnom periodu poslovanja.

Indikatori za praćenje i ciljne vrednosti za 2013. godinu: a) Broj osoba koje su ušle u program preduzetničke obuke (50.000); b) Broj preduzeća osnovan kroz inicijativu za pokretanje malih biznisa (10.000); c) Udeo osoba koje su uspešno završile trening (80%); d) Broj osoba zaposlenih nakon osnivanja novog biznisa (30.000).

Cilj 3: Unaprediti fleksibilnost na tržištu rada kroz teritorijalnu i profesionalnu mobilnost i razvoj fleksibilnih oblika zapošljavanja (deljenje posla, honorarni poslovi, šeme za rotaciju poslova, fleksibilno radno vreme i rad na daljinu).

Indikatori za praćenje i ciljne vrednosti za 2013. godinu: a) Broj osoba koje koriste subvenciju za transport (9.200); b) Broj osoba koje su razvile sopstvene planove za razvoj karijere (7.200); c) Broj osoba koje koriste stimulanse za

uključivanje u fleksibilne oblike zapošljavanja (21.000); d) Broj osnovanih centara za razvoj karijere (10); e) Udeo osoba koji je i dalje zaposlen nakon završetka mera podrške (80%); f) Udeo osoba koji je i dalje zaposlen u fleksibilnoj formi nakon završetka mera podrške (80%).

Cilj 4: Poboljšati kvalitet obrazovanja i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada za izgradnju ekonomije zasnovane na znanju;

Oblasti intervencije su: 1) Poboljšanje kvaliteta usluga u obrazovanju i obuci; 2) Modernizacija sistema obrazovanja i osposobljavanja; jačanje veza između obrazovnih institucija, R & D sektora i biznisa. Ova oblast intervencije ima za cilj da stvori moderno obrazovanje, sistem obuke i sistem za procenu kvaliteta. Cilj je da se poboljša kvalitet obrazovanja i obuke sa fokusom na sledeće aktivnosti: a) Ažuriranje postojećih i razvijanje novih državnih obrazovnih planova i programa na svim obrazovnim nivoima; b) Uvođenje savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija i sredstava u obrazovnom procesu, kao i elektronskog obrazovnog sadržaja; c) Nastavak uvođenja evropskog sistema prenosa bodova u višim školama za obrazovanje i razvoj ovog sistema za stručno obrazovanje i obuke. Da bi se olakšalo prelaz iz škole na posao aktivnosti su usmerene na organizovanje učeničkog i studentskog stažiranja, učešće stručnjaka iz poslovanja u izradi nastavnih planova i programa, implementacija programa za promociju naučnog interesovanja među studentima, osnivanje centara za razvoj karijere u srednjim i višim školama.

Indikatori i ciljne vrednosti za 2013. godinu: a) Broj nastavnika/profesora koji učestvuje u programima treninga radi unapređenja kvalifikacija (40%); b) Udeo obrazovnih institucija koje su pripremile novi nastavni plan i program (80%); c) Broj učenika/studenata koji primaju stipendije (30%); d) Broj postdiplomaca i mladih naučnika koji učestvuju u programima za razvoj naučnog potencijala (25.000).

Cilj 5: Podržati socijalno uključivanje (socijalnu inkluziju) ugroženih grupa kroz razvoj mreže socijalnih servisa koja će podržati buduću integraciju na tržištu rada kao i promovisanje socijalnog preduzetništva. Ciljne grupe: osobe sa invaliditetom i druga socijalno isključena lica (lica koja primaju socijalnu pomoć, starije osobe, predstavnici ugroženih manjinskih grupa, lica koja pate od raznih oblika bolesti zavisnosti, bivši zatvorenici, itd), predstavnici različitih zajednica, zaposleni u socijalnim preduzećima, zadrugama i specijalizovanim preduzećima za osobe sa invaliditetom.

Glavne **oblasti intervencije** su: a) Podrška socijalnoj ekonomiji; b) Socijalne službe za sprečavanje socijalne isključenosti i prevaziđenje njenih posledica; c) Zapošljavanje kroz bolje zdravlje.

Podrška socijalnoj ekonomiji treba da podstakne razvoj socijalne ekonomije i investicije u društveni (socijalni) kapital. Aktivnosti koje treba realizovati su podeljene u dve osnovne grupe:

1. Podrška postojećim specijalizovanim preduzećima i zadrugama osoba sa invaliditetom i socijalnim preduzećima kroz razvoj socijalnog preduzetništva;

2. Podrška za otvaranje novih socijalnih preduzeća, specijalizovanih preduzeća i zadruga za osobe sa invaliditetom i stvaranje uslova za aktiviranje zajednice doprinoseći podizanju nivoa društvenog (socijalnog) kapitala, kao inovativnog proizvodnog faktora u socijalnoj ekonomiji.

Planirane akcije uključuju:

- Stvaranje novih radnih mesta u sektoru socijalne ekonomije i promocija volonterskih inicijativa i inicijativa zajednice, radi zaposlenja osoba iz ugroženih grupa;
- Prilagođavanje radnih mesta za osobe sa invaliditetom i uvođenje inovativnih pristupa za uključivanje ljudi iz ciljnih grupa;
- Podršku za osnivanje socijalnih preduzeća kroz obezbeđenje start-up kapitala povezanim sa stvaranjem radnih mesta za ljude iz ugroženih grupa;
- Motivacioni treninzi za osobe sa invaliditetom u specijalizovanim radnom okruženju radi sticanja veština za aktivan rad;
- Konsultantske usluge za razvoj socijalnog preduzetništva;
- Obuke radi poboljšanja upravljačkih i poslovnih veština i uvođenje dobre prakse u socijalnim preduzećima, zadrugama i specijalizovanim preduzećima za osobe sa invaliditetom;
- Svaranje radnih mesta za stručnjake u socijalnom sektoru privrede;
- Obuka ljudi koji rade u socijalnim preduzećima i onih koji su voljni da tamo rade;
- Podizanje javne svesti o mogućnostima i potencijalima socijalne ekonomije, socijalnom kapitalu i društvenim inicijativama za uspostavljanje jednakih mogućnosti za ljude iz ugroženih grupa i njihovo uključivanje u društvo.

Indikatori i ciljne vrednosti za 2013. godinu: a) Broj novoosnovanih preduzeća u sektoru socijalne ekonomije (150); b) Broj osoba koje su pronašle zaposlenje u sektoru socijalne ekonomije (2000); c) Udeo osoba koje su prešle iz sektora socijalne ekonomije na pravo tržište rada (8%); d) Broj novih socijalnih usluga (370); e) Udeo osoba iz specijalnih institucija koje su ponovo uključene u društvo (30%)...

Cilj 6: Efikasno i efektivno sprovođenje politika tržišta rada i socijalne inkvizije. To pretpostavlja suočavanje sa izazovima negativnih demografskih kretanja u poslednjih nekoliko godina. Radi poboljšanja kvaliteta rada institucija zaduženih za pružanje usluga traženja posla nezaposlenim i ugroženim licima, akcenat je stavljen na obezbeđenje individualnog pristupa korisnicima ovih usluga, pravilno planiranje i predviđanje trendova, poboljšanje alata za sprovođenje relevantnih zakonskih dokumenata i podsticanje razvoja kadrova angažovanih na tržištu rada, kao i sistema socijalne zaštite i socijalne inkvizije.

Razvoj i modernizacija tržišta rada podrazumeava poboljšanje kvaliteta i efikasnosti usluga zapošljavanja putem modernizacije rada službi tržišta rada na nacionalnom i regionalnom nivou, kao i poboljšanje interakcije sa sistemom

obrazovanja i stručnog osposobljavanja, u cilju postizanja usaglašenosti između kvaliteta ljudskih resursa i mogućnosti za njihovo puno profesionalno ispunjenje.

Ključne kriterijum su: a) Primena savremenih oblika organizovanja pružanja usluga klijentima – servis po principu "one-stop-shop"; b) Priprema redovne analize i tematske ankete o stanju i razvoju tržišta rada u Bugarskoj; c) Priprema prognoze o ponudi i tražnji radne snage; d) Sprovođenje procene uticaja na politiku tržišta rada; e) Razvoj informacionih i komunikacionih sistema na nacionalnom nivou, uz mogućnost za proizvodnju informacije i izveštaje u realnom vremenu; f) Obuka zaposlenih u okviru sistema zapošljavanja na nacionalnom i regionalnom nivou; g) Priprema redovne analize i procene radnih uslova; h) Jačanje kapaciteta sistema koji kontroliše poštovanje radnog zakonodavstva; i) Uvođenje dobre prakse u upravljanju i radu aktivnih institucija na tržištu rada; j) standardizacija poslovanja i uvođenje sistema za praćenje rezultata.

Indikatori i ciljne vrednosti za 2013. godinu: a) Broj osoba koje su uključene u trening (8.000); b) Udeo osoba koji je uspešno prošao obuku (90%); c) Skraćenje vremena potrebnog za pružanje usluga (10%); d) Udeo usluga koje se zasnivaju na novim principima organizovanja i pružanja usluge (60%).

ANEX 2: PRIMER ZEMLJE KOJA ĆE USKORO POSTATI ČLANICA EU – HRVATSKA

Opis situacije: Registrovana nezaposlenost u hrvatskoj datira od 80-tih godina prošlog veka, a od 90-tih ima karakteristike masovne nezaposlenosti. Danas Hrvatska spada u zemlje koje se suočavaju sa veoma ozbiljnim izazovima u oblasti zaposlenosti i zapošljavanja. Stopa registrovane zaposlenosti kreće se na nivou od 20,4%⁹², dok je **stopa nezaposlenosti mladih među najvećima u EU** i iznosi 38% (u rangu Grčke i manja od Španije). **"Kao i u ostalim zemljama u socijalizmu,** i u Hrvatskoj su nekadašnje administrativne službe bile predimenzionirane, vrijednost inovacija mala, a poduzeća su imala socijalne funkcije neuobičajene za poduzeća u tržišnim privredama (višak radnika se nije otpuštao, nego se povećavao broj prikriveno nezaposlenih to jest tehnološki višak). Iz tog su proizašli osnovni problemi vezani uz tranziciju koji su samo bili zaoštreni ratom u kojem se raspala socijalistička Jugoslavija"⁹³. "Tijekom 1991. godine u Hrvatskoj su društvena poduzeća nacionalizirana, a onda preko Hrvatskog fonda za privatizaciju prodavana. Tada su brojna poduzeća dospjela u ruke ljudi koji nisu znali, a niti imali namjeru održati proizvodnju, već su im kupljena poduzeća trebala poslužiti za špekulantsko kratkoročno bogaćenje. To je znatno doprinijelo smanjenju nekadašnje proizvodnje i **otpuštanju otprilike 700 000 radnika**"⁹⁴. "Privatni sektor nije mogao nadoknaditi

92 http://www.dzs.hr/Hrv/system/first_results.htm

93 Radman, K. <http://mjesec.ffzg.hr/nezaposlenost/2.3.html>

94 Dujšin, U. (1999). Nezaposlenost i politika zapošljavanja u zemljama u tranziciji: Hrvatska. Ekonomski istraživanja, 2(1-2), 1-19.

gubitak radnih mjesta u državnom sektoru: apsorbirao je svega šestinu radnika koji su izgubili posao. "Dok je u drugim zemljama u tranziciji veći dio nezaposlenih apsorbiran kroz samozapošljavanje, u Hrvatskoj je **zbog visoke cijene kapitala i cijene rada i poreznih opterećenja samozapošljavanje podbacilo**"⁹⁵. Potrebno je osvrnuti se i na fenomen "**zamke nezaposlenosti**" korisnici socijalne pomoći će ... pokušati zadržati pomoći ... a dodatne prihode ostvariti radom na "crno"⁹⁶

Mere za suzbijanje nezaposlenosti u Hrvatskoj: Vlada Hrvatske pokrenula je 2002. godine 6 programa za smanjenje zaposlenosti pod opštim nazivom "Program podsticanja zapošljavanja". Za ove programe je izdvojeno 0,36% BDP-a Hrvatske (U Srbiji se danas izdvaja 0,1% BDP-a). To su programi:

- "**S faksa na posao**", koji ima za cilj zapošljavanje svih visokostručnih lica do 27 godina starosti, podstaći povratak u mesta prebivališta, prepoznati preduzetnički duh itd. Ovaj program je primenio i mera **sufinansiranja zapošljavanja mladih za rad na razvojno - istraživačkim projektima**. Poslodavcu bi se pokrilo 80% od plate uposlenika za vreme trajanja projekta (24 meseca). Takođe primenjena je i mera sufinsiranja zapošljavanja na tržištu rada, kao i kreditiranje samozapošljavanja.

- "**Iz učionice u radionicu**", koji je imao za cilj zapošljavanje lica sa KV-VKV zanimanjima. Primljena je mera sufinsiranja zapošljavanja osoba bez radnog iskustva. Poslodavcu je subvencionirano 100% plate uposlenika i porez na plate.

- "**Učenjem do posla za sve**", koji je inao za cilj zapošljavanje osoba bez radnog iskustva, radnog uzrasta do 30 godina, primenom mera sufinsiranja zapošljavanja. Takođe, u okviru ovog programa sufinsirane su obrazovne aktivnosti (uvodenje u posao, stručno osposobljavanje, prekvalifikacija, dokvalifikacija, stručno usavršavanje za poznatog i nepoznatog poslodavca).

- "**Iskustvom do profita**", kojim je sufinsirano zapošljavanje žena do 45 godina i muškaraca preko 50 godina.

- "**Šansa i za nas**" (sufinsirano zapošljavanje osoba sa invaliditetom).

- "**Posao za branitelje**" (sufinsiranje zapošljavanja učrsnika rata i njihovih članova porodice).

Kritike na račun ovih programa odnosile su se uglavnom na: 1) Nedovoljna izdvajanja; 2) Neefikasnost subvencija; 3) Suženo kreditiranje samozapošljavanja; 4) Problematičan kvalitet zapošljavanja; 5) Neuspeh u rešavanju problema zapošljavanja mladih; 6) premalo smanjenje zaposlenosti.

⁹⁵ Isto kao pod 88.

⁹⁶ Isto kao pod 88.

ANEX 3: PRIMER ZEMLJE KOJA POSTAVLJA STANDARDE U OBLASTI ZAPOŠLJAVANJA MLADIH – DANSKA

Opis stanja: Danska ima dinamično tržište rada mladih koje nadmašuje većinu zemalja OECD-a ali se kao i ostale zemlje trenutno **suočava sa izazovima krize**. Aktuelna ekonomska kriza dovela je do pogoršanja performansi danske omladine. U trećem kvartalu 2009. godine, stopa nezaposlenosti mladih uzrasta 15-24 porasla je za 2,7%, na 11,4% prema anketi radne snage. Međutim, stopa nezaposlenosti mladih u Danskoj je i dalje daleko ispod proseka zemalja OECD-a (17,6%), pa čak i ispod nivoa u mnogim zemljama OECD-a pre početka krize.

Danska ima dobro razvijenu institucionalnu politiku (osnovu) koja pruža mladima čvrsto uporište na tržištu rada. Ovo omogućava mladima da prebrode aktuelnu krizu poslova **bolje nego u drugim zemljama** OECD-a. Šeme koje druge zemlje OECD-a uveliko uvode kako bi se nosile sa neposrednim posledicama krize, u Danskoj su bile dostupne i pre početka krize. U predstojećem periodu Danska vlada će se više fokusirati ka manje zahtevnim zadacima unapređenja postojećih šema u borbi protiv rastuće nezaposlenosti mladih, umesto uvođenja novih programa, što je slučaj u mnogim drugim OECD zemljama.

Uzroci nezaposlenosti mladih: U ranim 90-im, Danska je bila pogodjena ekonomskom recesijom koja je povećala nezaposlenost, posebno nezaposlenost mladih, na jedan od najviših nivoa ikada zabeleženih. Opšta stopa nezaposlenosti porasla je sa 7,7% u 1990. na 10,1% u 1993. Tokom 1993. godine, nezaposlenost mladih iznosila je gotovo 14% i bila je koncentrisana posebno među niskoukvalifikovanim mladim ljudima. Glavni uzrok ovako visoke stope nezaposlenosti mladih poticao je od **neusklađenosti kvalifikacionih nivoa mladih sa zahtevanim kvalifikacijama od strane poslodavaca**. Kao reakcija na visoku nezaposlenost mladih, Danska vlada je uvela paket omladinskih mera u aprilu 1996. godine, koje su dopunjavane nekoliko puta od uvođenja i koje imaju prvenstveno za cilj povećanje kvalifikacionog nivoa mladih. Počev od 1994. godine, danska ekonomija se oporavlja i kao rezultat ukupna nezaposlenost je značajno opala. Nezaposlenost mladih opadala je čak i brže. Godine 1996. nezaposlenost mladih je preplovljena. Stopa nezaposlenosti mladih u Danskoj sada je među najnižima u EU.

Javne politike: Danski **Program zapošljavanja mladih** (Danish Youth Unemployment Programme), uveden je u aprilu 1996. kao **sastavni deo reforme tržišta rada** koja je započeta u 1994. godini. Program je trebalo da podstakne nezaposlene, nekokvalifikovane mlade ljudе da nađu zaposlenje ili da se vrati obrazovanju. Prvobitno, program je bio usmeren na mlade ljudе ispod 25 godina starosti koji nisu stekli profesionalne ili stručne kvalifikacije i koji su imali pravo na redovne naknade za nezaposlene. Međutim zbog uspeha programa, paket mera je proširen januara 1999. godine i obuhvatao je **sva lica mlađa od 25 uključujući i one sa stečenim kvalifikacijama koja traže zaposlenje**. Nakon uvođenja programa 1996. godine došlo je do brzog smanjenja stope nezaposlenosti mladih.

Program je imao značajan uticaj na tranziciju nezaposlenih mladih ka obrazovanju. Efekat programa na zapošljavanja mladih je slabiji, ali prisutan.

Tokom 2004. godine danska vlada donela je **Zakon o obrazovnom i stručnom vodenju** (Act on Educational and Vocational Guidance) prvenstveno namenjen mladim ljudima do 25 godina starosti. Dve nove vrste **Centara za karijerno vodenje** su uvedene sa zadatkom da pomognu mladim ljudima da razviju svoje sposobnosti, interesovanja i mogućnosti, omogućavajući im na taj način da donose odgovarajuće odluke u vezi sa obrazovanjem i zapošljavanjem.

Kao odgovor na globalnu ekonomsku krizu Vlada Danske preduzela je značajne korake usmerene ka mladima. Omladinski Paket (Youth Package) je dizajniran da pomogne mladima u starosnoj grupi od 25-29, koji su najviše pogodjeni ekonomskom krizom. Omladinski paket vredan 645 miliona kruna, udeven prvi put u 2009. godini i uključen u Budžet za 2013. godinu, treba da pomogne mladim ljudima da pronađu zaposlenje ili steknu stručno obrazovanje. Od ovog paketa koristi će imati 7.000 mlađih danaca u vidu pripravničkog rada i sa čestim rotacijama posla u privatnim firmama. **Omladinski paket za period 2013-2016.** odnosi se na: Kompanije koje zapošljavaju odrasle sa ograničenim sposobnostima (177 miliona kruna), Program rotacije poslova (272 miliona kruna), Program "Knowledge Pilot" (88 miliona kruna), Savetnike za obrazovanje i radno iskustvo (61 miliona kruna), Obrazovanje u vezi sa radom (26 miliona kruna), Unapređenje veština stručnjaka (15 miliona kruna), Svršene visokoškolce radi pripreme i izlaska na tržište rada (6 miliona kruna).

Nacionalna služba za zapošljavanje u Danskoj (The Danish National Labour Market Authority) fokusira se na **pružanje pomoći Centrima za zapošljavanje** (job centres) u promovisanju usluga koje imaju uticaj na povećanje ponude radne snage i smanjenje nezaposlenosti. Nacionalna služba za zapošljavanje smatra da je veoma važno da mlađi ljudi steknu obrazovanje, jer smanjuje rizik od nezaposlenosti. Centri za zapošljavanje obavezuju mlađe osobe da preuzimaju mere kako bi stekle redovno obrazovanje, u suprotnom, nameću im se sankcije. Nacionalna služba za zapošljavanje takođe smatra da je aktivacija mlađih najefikasnija ako se organizuje u formi praktičnog rada zasnovanog na obuci u preduzećima ili kroz subvencionisanje zarada.

Promovisanje zapošljavanja mlađih: Politike obrazovanja i obuke usmerene su na rešavanje glavnog problema sistema obrazovanja i obuke u Danskoj, a to je činjenice da oko 20% svake generacije mlađih ljudi napušta obrazovni sistem, bez ikakvog stečenog formalnog stručnog obrazovanja. Ovo je bio razlog za uključivanje programa "Omladinsko obrazovanje za sve" u političkom sporazumu o reformi socijalne zaštite u junu 2006. godine. Reforma je imala za cilj da do 2010. godine 85% mlađih stekne više sekundarno obrazovanje. Za 2015. godinu cilj je povećan na 95%.

Od početka ekonomске krize, neravnoteža između potražnje i ponude pripravničkih mesta se, za uslove u Danskoj, dramatično povećala. U junu 2010. godine, broj mlađih ljudi koji nisu bili u stanju da obezbede pripravnički staž

iznosio je preko 8.000. Pre krize, u martu 2008. godine, deficit je iznosio svega 3.500. Zbog ovakvog stanja odlučeno je da se podrži osnivanje 5.000 pripravničkih mesta u 2010. godini i **utrostruće subvencije** poslodavcima koji upošljavaju pripravnike. Takođe, određene mere su preduzete radi poboljšanja kvaliteta stručnog obrazovanja i smanjenja broja onih koji ga napuštaju. Planirano je i unapređenje sistema za registraciju slobodnih pripravničkih mesta. Socijalni partneri su podržali inicijativu, koja je u kratkom roku trebala da smanji broj nezaposlenih mladih a u dužem roku treba da dovede do bolje kvalifikovane radne snage.

Određene mere su implementirane radi unapređenja obrazovanja mladih uzrasta 15 do 17 godina. One uključuju **uvodenje mogućnosti lokalnim opštinama da zaustave isplatu dečijeg dodatka porodicama koje nisu spremne da saraduju sa vlastima u kreiranju i sprovodenju akcionog plana za obrazovanje mladih ljudi koji nisu zaposleni, niti u programima obrazovanja i obuke.**

Politike zapošljavanja na tržištu rada i i pristup beneficijama: "Omladinski paket" za 2009. godinu predvideo je niz inicijativa. Najpre, **brza aktivacija** svih nezaposlenih lica starosti 18-19 godina. Režim je obavezan za sve nezaposlene mlade koji ne koriste pomoć socijalnih fondova i treba da im omogući da pronađu zaposlenje ili da započnu školovanje. Dalje, pomoć je obezbeđena **svim nezaposlenim licima mlađim od 30 godina** u vidu zaposlenja sa subvencionisanim zaradama, pripravničkog rada kao i podrška za unapređenje pismenosti. Poseban akcenat je stavljen na pružanje obuke od strane privatnih ili javnih poslodavaca. Takođe, postojeća mera koja pruža **posebanu subvenciju** poslodavcima za obuku nezaposlenih mladih ljudi je produžena. Mera koja je uvedena u februaru 2009. godine podrazumeva naknadu poslodavcima za obuku novozaposlenih lica u trajanju do šest nedelja, ukoliko su osobe bile nezaposleni duže od tri meseca. Za osobe mlađe od 30 godina, ova granica je smanjena na jedan mesec.

Što se tiče pristupa socijalnim naknadama, izmene nisu vršene poslednjih nekoliko godina. Mladi imaju pravo na naknade fonda za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, i ista prava kao i odrasle osobe, ukoliko ispunjavaju standardne kriterijume: da je član fonda više od jedne godine i da je bio zaposlen u trajanju od najmanje 52 nedelje u poslednje tri godine. Mlada osoba može biti primljena kao član jedne fonda osiguranja u slučaju nezaposlenosti, ako je završila **stručnu obuku u trajanju od najmanje 18 meseci** i da je podnela zahtev za članstvo najkasnije dve nedelje nakon završetka treninga. Naknada zavisi od iznosa prethodnog zaradenog prihoda. Naknade može maksimalno da iznosi 90% prethodne zarade.

Uloge različitih aktera na tržištu rada: Pošto nezaposlenost mladih predstavlja ozbiljan društveni problem, socijalni partneri su aktivno uključeni u formulisanju predloga i takođe u sprovođenju politike. Određene mere usmerene su na **poboljšanje saradnje između različitih aktera na tržištu rada**. U tom smislu formirane su posebne Nacionalne radne grupe koja će pružaju pomoć Centrima za zapošljavanje u poboljšanju kvaliteta njihovih ponuda. Pored toga, izdvojena su dodatna sredstava za jačanje saradnje između ovih centara i obrazovnih institucija posebno u vezi sa najmlađim starosnim grupama.

ANEX 4: NOVA STRATEGIJA ZAPOŠLJAVANJA EU – KONCEPT "FLEKSIGURNOSTI"

Šta je fleksigurnost?

"Fleksigurnost je **novi pogled na fleksibilnost i sigurnost tržišta rada**. On proizlazi iz svesti o tome da globalizacija i tehnološki napredak brzo menjaju potrebe radnika i preduzeća. Preduzeća su pod sve većim pritiskom ubrzanog prilagođavanja i razvoja svojih proizvoda i usluga. Ako žele da opstanu na tržištu, moraju neprekidno da prilagođavaju svoje metode proizvodnje i radnu snagu. Time se pred njih postavljaju veći zahtjevi da pomognu radnicima u sticanju novih znanja i veština. I pred radnike se također postavljaju veći zahtevi u pogledu njihove sposobnosti i spremnosti na promenu."⁹⁷ Fleksigurnost se definiše kao "**kombinacija fleksibilnosti i sigurnosti** i model socijalne države s proaktivnom politikom tržišta rada. Model je **kombinacija lakog zapošljavanja i otpuštanja (fleksibilnost za poslodavce) i visokih naknada za nezaposlene (sigurnost za zaposlene)**".⁹⁸

Prema Evropskom sindikalnom institutu za istraživanja, obrazovanje, zdravlje i sigurnost (ETUI-REHS) **fleksibilnost** znači: a) Spojnu brojčanu fleksibilnost, tj. prilagođavanje broja zaposlenih na ime razmene sa spoljnjim tržištem rada; uključuje otpuštanje, privremeni radni odnos, ugovore na određeno vrijeme. b) Unutrašnju brojčanu fleksibilnost, tj. vremensko prilagođavanje količine poslova unutar firme, uključivanje prakse kao što je atipično radno vrijeme i sheme obračuna vremena. c) Funkcionalnu fleksibilnost, tj. organizaciju fleksibilnosti unutar firme putem usavršavanja, obavljanja više zadataka i rotacije radnih mesta, što se temelji na sposobnosti zaposlenika da obavljaju razne zadatke i aktivnosti. i d) Finansijsku fleksibilnost, tj. variranje osnovice i dodatne plate u skladu s rezultatima pojedinca ili firme.

U svetu rada postoje **različite vrste sigurnosti**, i to: a) Sigurnost radnog mesta, tj. sigurnost koja proizlazi iz zakona o zaštiti zaposlenja itd., pri čemu se poslodavcu ograničava mogućnost svojevoljnog otpuštanja. b) Sigurnost zapošljavanja tj. odgovarajuće mogućnosti zapošljavanja putem većeg stepena zapošljivosti, npr. putem dodatnog školovanja i obrazovanja. c) Dohodovna sigurnost, tj. zaštita odgovarajuće i stabilne visine primanja. i d) Sigurnost kombinovanja, tj sigurnost sposobnosti radnika da može kombinovati posao koji obavlja na svom radnom mestu s drugim odgovornostima ili zadacima nego što je plaćeni posao.

Holandski pioniri

O konceptu fleksigurnosti prvi put je u svojim govorima i intervjuiima govorio holandski sociolog Hans Adriaansens **sredinom 1990-ih** u kontekstu pripreme

⁹⁷ COM 2007 (359), 2007.

⁹⁸ Wikipedia, onlajn enciklopedija

holandskog Zakona o fleksibilnosti i sigurnosti u vezi Raspodele radnika putem posrednika⁹⁹. Spomenuta dva zakona trebala su osigurati dodatnu fleksibilnost tržišta rada omogućujući labavije zakone o otpuštanju i propise za pokretanje agencija za privremeno zapošljavanje s jedne strane, uz istovremeno stvaranje veće sigurnosti za zaposlene na fleksibilnim radnim mestima s druge strane.

Glavni cilj bio je da se pomire interesi poslodavaca i radnika, uz istovremeno jačanje i konkurentnosti i zaštite. Kao rezultat, rođen je holandski model fleksigurnosti. Ovaj model zalaže se za primenu atipičnih, fleksibilnih vrsta radnog odnosa, a istovremeno omogućuje tim fleksibilnima vrstama radnog odnosa slična prava u pogledu uslova rada i socijalne sigurnosti koja omogućuje i standardni radni odnos. Taj je koncept ubrzo prihvatile grupa istraživača tržišta rada, najprije u Holandiji, a zatim i u Nemačkoj, Danskoj i Belgiji. Tokom narednih godina, sve veći broj naučnika iz evropskih zemalja uključio se u istraživanja koja su se bavila fleksigurnošću tako da se, do 2006. godine, fleksigurnost duboko ukorenila u evropskoj akademskoj zajednici. Jedan od rezultata ovog procesa bilo je otkrivanje Danske kao alternative holandskom modelu fleksigurnosti.

Danski model

Danas se Danska smatra **zemljom s najrazvijenijim zakonodavstvom na području fleksigurnosti u Evropi**. Danski model fleksigurnosti počiva na tri stuba, a to su: 1) Fleksibilan standardni radni odnos, što je rezultat niskog nivoa zaštite zaposlenja; 2) Velike naknade za nezaposlene koje im pružaju dohodovnu sigurnost; 3) Aktivna politika zapošljavanja s ciljem povećanja kvalifikovanosti i aktiviranja nezaposlenih.

Ono što je zajedničko holandskom i danskom modelu jeste to što se, u oba slučaja, naglašava **važnost socijalnog dijaloga** kao sredstva za osmišljavanje i ozakonjenje politike fleksigurnosti. Ova dva nacionalna slučaja pobudila su zanimanje za fleksigurnost i kod akademske zajednice i kod političara i kreatora politike. To zanimanje uveliko proizlazi iz činjenice da su obe zemlje uspele bitno poboljšati svoju situaciju na tržištu rada od sredine 1990-ih, **smanjujući pritom stope nezaposlenosti na najniži, a stope zaposlenosti na najviši nivo u Evropi**. Modeli fleksigurnosti u ove dve zemlje sve se češće spominju kao objašnjenje njihovog uspešnog razvoja tržišta rada. U takvom modelu: a) Poslodavci imaju korist od visokog stepena fleksibilnosti, što je dobro za dinamičnost ekonomije i stvaranje radnih mesta; b) Fleksibilnost postaje prihvatljiva radnicima jer je praćena visokim stepenom sigurnosti.

⁹⁹ Wilthagen and Tros 2004; van Oorschot 2004

Evropska komisija preuzima vodstvo

U skladu s Lisabonskim programom, donetim 2000. godine, koji je za cilj imao da ekonomiju EU učini najuspešnijom i najkonkurentnijom zonom do 2010. godine, fleksigurnost se na nivou EU pojavila kao **sredstvo politike zapošljavanja** koje neposredno ulazi u perspektivu nacionalnih strukturalnih reformi s namerom povećanja dinamike nacionalnih tržišta rada.

Do 2006. Evropska komisija koristila je brojne forume i sredstva za podsticanje ovog novog pristupa. Fleksigurnost je bila u središtu **zelene knjige Komisije o radnom pravu**, koja je sadržavala prijedlog Komisije za reformu radnog zakonodavstva u Europi. Pod vodstvom Evropske komisije, u raspravu o fleksigurnosti i njeno podsticanje uključile su se i druge institucije EU. U **Savetu EU** fleksigurnost je imala visoko mesto na dnevnom redu dvaju neformalnih sastanaka evropskih ministara za zapošljavanje i socijalna pitanja (2006). **Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu** Saveta Europe unije osnovali su radne grupe za ovu problematiku koje su izradile temeljne dokumente. O fleksigurnosti je takođe raspravljaо i **Evropski parlament** (2006.)

Stav Evropske konfederacije sindikata (ETUC)

“**ETUC** utvrđuje da se radi o važnoj mogućnosti za razvoj koncepta ‘fleksigurnosti’ koji je **prihvatljiv za radnike**, uravnotežen i utemeljen na realnoj situaciji radnika na evropskom tržištu rada”. Ova organizacija iznosi ključna načela fleksibilnih i sigurnih tržišta rada koja uključuju: a) Osiguranje kvalitetnih i snažnih sistema zaštite radnih mjesti; b) Pokretanje 'pametnih' reformi proširenjem i dopunjavanjem zaštite radnih mesta sa sigurnošću zapošljavanja; c) Stavljanje kvaliteta radnog mesta, uključujući načelo po kojem bi stabilni i sigurni ugovori na neodređeno ostali glavni oblik zasnivanja radnog odnosa, u središte fleksigurnosti; d) Podsticanje dogovorene fleksigurnosti od strane jakih, samostalnih i reprezentativnih socijalnih partnera; e) Poboljšanje sistema socijalne zaštite osiguravanjem velikih socijalnih naknada za pokrivanje svih oblika ugovora i rada. e) Ulaganje u aktivne politike tržišta rada. f) Podsticanje celoživotnog učenja. g) Sprovođenje većeg stepena rodne ravnopravnosti u praksi. h) Dopunjavanje fleksigurnosti politikom rasta i makroekonomskom politikom uzimajući u obzir radna mesta. i) Stavljanje na raspolaganje budžetskih sredstava potrebnih za financiranje fleksigurnosti.

Stav evropskih poslodavaca

Najveća organizacija evropskih poslodavaca, Business Europe (bivši UNICE), takođe traži fleksigurnost (UNICE 2006), dok je Organizacija evropskih poslodavaca za male preduzetnike UEAPME objavila da je fleksigurnost ključ modernizacije tržišta rada (UEAPME 2006). Ova organizacija iznosi stav da

politika fleksigurnosti treba da se sastoji od sledećih komponenata: a) Fleksibilni i pouzdani ugovorni odnosi; b) Pristupačno i visokokvalitetno celoživotno učenje; c) Delotvorne aktivne politike tržišta rada; d) Sistemi socijalne sigurnosti podsticajni za zapošljavanje. Radi postizanja maksimalnih rezultata, spomenute četiri komponente politike moraju se sprovesti na integrisani način. Međutim, zavisno od nacionalnog konteksta i tradicije, detaljni sastojci politike fleksigurnosti mogu varirati od zemlje do zemlje. Ne postoji univerzalni model fleksigurnosti koji bi trebalo ponavljati u celoj EU.

Status-quo na evropskom tržištu rada nije opcija. Za ispravljanje strukturalnih slabosti potrebna je čvrsta i dalekovida akcija. Vlade moraju preuzeti potrebne mjeru kojima će bolje kombinovati zahteve za fleksibilnošću i sigurnošću radi prevladavanja kompromisa između obuhvatnijih tržišta rada i jačeg rasta proizvodnje u koji su trenutno uhvaćene mnoge države članice.

Nacionalni putevi za sprovođenje fleksigurnosti

U EU se ne govori o jednom univerzalnom "receptu za fleksigurnost" za sve države članice, nego utvrđuju "putevi" koje treba stvoriti radi postizanja veće fleksigurnosti. Ti putevi su u stvari skupovi mera koje mogu, ako se uvode u međusobnoj vezi, poboljšati rezultat pojedine zemlje u smislu fleksigurnosti. Predlažu se četiri puta: Put 1: rešavanje ugovorne segmentacije; Put 2: razvijanje fleksigurnosti unutar preduzeća i pružanje sigurnosti u prelazu s jednog radnog mesta na drugo; Put 3: rešavanje problema nedostatka kvalifikacija i mogućnosti radne snage; Put 4: poboljšanje mogućnosti za primatelje naknada i neformalno zaposlenih radnika. Zbog toga, prihvaćen pristup ne podrazumeva jedinstveni model, već ističe važnost niza "zajedničkih načela fleksigurnosti" koja se naročito odnose na: a) Smanjenje segmentacije na tržištu rada, b) Potrebu atmosfere poverenja među socijalnim partnerima, c) Traganje za ravnotežom između prava i odgovornosti poslodavaca, radnika i ljudi koji traže posao i upravljačkih tela".

ANEX 5: PREGLED NAJBOLJIH POSLOVNIH PRAKSI EU U OBLASTI OMLADINSKOG PREDUZETNIŠTVA¹⁰⁰

Omladinsko preduzetništvo, kao tema, je već uveliko na dnevnom redu u većini zemalja članica EU. Ukoliko se želi da Lisabonska strategija za rast i zapošljavanje bude uspešno sprovedena u delo, zatim da se uspešno implementira Evropski pakt i Evropska strategija za mlade, kao i najnovija Evropska strategija razvoja do 2020. godine, EU mora da stimuliše preduzetnički načina razmišljanja kod mlađih ljudi, podstiče inovativne Biznis Start-up centre i neguje kulturu prijateljskijeg načina razmišljanja o preduzetništvu i rastu malih i srednjih preduzeća". Glavni zadatak EU

¹⁰⁰ Hristoforova, T. - thristoforova@gmail.com

politike omladinskog preduzetništva je **da pomogne i podrži mlađe preduzetnike**, npr. kroz ciljane edukativne programe, pristupne fondove, mentorstvo i podršku mrežama i strukturama u korist omladinskog preduzetništva.

Oblasti EU politike: a) Promocija preduzetničke kulture među mladima (Uzori; Omladinski poslovni sajmovi, izložbe i takmičenja za mlađe; Kampanje za odnose sa javnošću; Internet & medijска пропаганда); b) Osnaživanje preduzetničkog obrazovanja (Obuka preduzetničkih veština i ponašanja često nije pravilno integrisana u školske programe i ne može naučiti učenike kako da razmišljaju i deluju nezavisno, da se oslanjaju na sopstvene snage i preuzimaju rizike; Zastarele metode učenja; Neadekvatno obučeni nastavnici; Nedovoljno informacija i pomoći za razvoj karijere; Slabe veze između škola i preduzeća; Neadekvatna ICT infrastruktura/mogućnosti); c) Unapređenje regulatornog okruženja (Unapređenje administrativnih i regulatornih okvira; Propisi koji se odnose na poreske olakšice; Reforma zakona o stečaju Širenje informacija o promenama poslovnih propisa; d) Poboljšanje pristupa finansiranju (Grant finansiranje; Finansiranje pozajmljenim sredstvima; Samofinansiranje; Raznovrsnost izvora finansiranja: mikro-krediti, rizičan kapital, poslovni anđeli, itd); e) Poboljšanja u pružanju pomoći u poslovanju i razvoju usluga (Obuka za poslovne veštine, rukovođenje i savetovanje - mesne zajednice; trening u autentičnom random prostoru i organizovanje radionica podrška mentora i poslovni koučing; Radna infrastruktura - Biznis inkubatori; Deljeni radni prostor, Start-up fabrike; Integracija preduzeća i poslovnih veza; Omladinska privredna komora; Trgovinske asocijacije; Klubovi preduzetnika; Lokalne vlasti; Online poslovne mreže i 'virtuelna sastajališta'; Sajmovi i izložbe; Podrška od strane medija).

Primeri implementacije poslovne politike: Austrija - Jačanje preduzetničkog obrazovanja; Kipar - Plan za omladinsko preduzetništvo uz davanje grantova od strane vlade u cilju podsticanja omladinskog preduzetništva; Česka Republika - Razvoj ključnih kompetencija u formalnoj i neformalnoj edukaciji. Konceptacija informativnih centara za mlađe; Francuska - Strategija za obezbeđivanje osnovnog obrazovanje o raznim vrstama preduzeća; Nemačka - Rizični kapital za mlađe tehnološke kompanije; Grčka - Mlađi i poslovni programi ; Italija - Razvoj inovativnih aktivnosti i preduzetnika, promovisanje prava mlađih ljudi za stručne obuke, obuke u oblastima kulture, kao i veći angažman u društvu; favorizovanje prava mlađih ljudi na sopstveni životni prostor; i olakšavanje pristupa kreditima za kupovinu i korišćenje roba i usluga; Letonija - Mere za podizanje motivisanosti za inovacije i aktivnosti započinjanja sopstvenog biznisa; Litvanija - Nacionalni program za razvoj omladinskog preduzetništva i promocija za period od 2008-2011; Portugal - Program preduzetništvo u školama i "Finicia Jovem" program; UK - Restrukturirana podrška za biznis. Jedan investicioni fond. Ispitivanje potencijala „Jeremie“ inicijative za kombinovanje strukturnih fondova sa EIB kreditnim finansiranjem. Program "Strategija za mlađe i njihova preduzeća" (YES).

Profil mlađog preduzetnika - Znanja, veštine i kompetencije: Donošenje odluka; Inovativan način razmišljanja; Identifikacija i rešavanje problema; Imati

drugačiji pogled na tržište; Komunikacija; Ugovaranje i pregovaranje; Identifikacija poslovnih mogućnosti. Profil mladog preduzetnika – tehničko znanje i iskustvo iz predhodnih poslova: Imati znanje o poslovnim sektorima i tržištima; Imati znanje o proizvodnim procesima, instaliranju potrebnih mašina; Imati tehničko znanje o proizvodu ili uslui koja se pruža; Imati znanje o potencijalnim klijentima, po mogućству ‘preuzetih’ iz predhodne kompanije; Imati znanje i održavati odnose sa potencijalnim dobavljačima i/ili konkurenjom;

Od suštinskog značaja za mlađe preduzetnike: Kako bi se olakšao proces izgradnje i promovisanja programa za pokretanje i konsolidaciju firme, potisnici preduzetnička zanimanja kao efikasno sredstvo za stvaranje novih radnih mesta i poboljšanje društvenog priznanje mlađih preduzetnika: a) Dobijanje celishodne podrške za pokretanje sopstvenog biznisa, b) Uključivanje u start-up programe; c) Zasnivanje biznisa, kao i održavanje istih; d) Podrška pri formiranju i konsolidaciji preduzetničkih zanimanja.

Ključne stavke za uspeh: a) Personalizovana pomoć za preduzetnike, kroz pojedinačne konsultacije o njihovim preduzetničkim projektima, sve dok se firme konsoliduju; b) Razvoj određenih ličnih kvaliteta (samopouzdanje, inicijativa, kreativnost, suočavanje sa rizikom, donošenje odluka, itd); c) Posvećenost stručnog tima konsultanata koji imaju dovoljno iskustva u svetu preduzetništva.

Zajedničke karakteristike primera najboljih poslovnih praksi: a) Mladi su u središtu primene preduzetničke politike; b) Programi su orijentisani ka ciljevima, razvojnim procesima i proizvodima klijenta. c) Predanost kreatora politike preduzetništva, nacionalna strategija, implementacija na lokalnom nivou. d) Usvajanje integrisanog pristupa: od ideje do biznisa. e) Prepoznavanje različitih načina za uspešno preduzetništvo; f) Prepoznavanje uobičajenih koraka koji vode do uspeha; g) Kombinovanje obuka i poslovne podrške; h) Pružanje aspiracije, kao i neophodnog alata; i) Pružanje neophodnog znanja u nesigurnom poslovnom okruženju; j) Korišćenje datih sredstava i resursa; k) Transfer iskustva i znanja; l) Pristup izvoru informacija i sredstava.

Primeri uspešnih programa: a) Imprenditorialità giovanile (IG) S.p.A u Italiji; b) Prinčevski Fond – Biznis PTB (Prince’s Trust – Business, PTB) i YES program u Ujedinjenom Kraljevstvu; c) Kurikulum omladinskog preduzetništva, Nacionalna fondacija za edukaciju o preduzetništvu (Irska); d) Agencija za ekonomsku stimulaciju (Belgija); e) Institut IDEAS Politehničkog univerziteta Valensija (UPV), Valensija, Španija.

ANEX 6: PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA U SRBIJI

U Evropskoj uniji funkcionisanje većine subjekata koji se prema svojim karakteristikama i načinu obavljanja delatnosti mogu podvesti pod pojam socijalnog preduzeća pravno se uređuje na osnovu zakona o kooperativama, zakona o udruženjima grđana i zakona o socijalnim preduzećima. To su tradicionalna pravna rešenja. Pored njih u mnogim zemljama usvojena su dodatna zakonska rešenja na osnovu kojih se podstiče osnivanje inovativnih, modernih oblika socijalnog preduzetništva. U kojoj formi će biti registrovano socijalno preduzeće najčešće zavisi od toga da li odredbe zakona o udruženjima dozvoljavaju da se udruženja građana bave proizvodnjom, prodajom roba i pružanjem usluga na tržištu. Ako dozvoljavaju, socijalna preduzeća se osnivaju kao udruženja, a ako ne dozvoljavaju osnivaju se na osnovu zakona o kooperativama ili zakona o socijalnim preduzećima država članica.

U Srbiji koncept socijalnog preduzetništva je relativno nov pa zbog toga nije na adekvatan način prepoznat ni od strane vlasti, niti od strane pravnog sistema. Međutim, njegov značaj i pozitivan efekat su prepoznati od strane udruženja građana i u stručnoj javnosti. Ne postoji pravni propisi koji na sveobuhvatan način regulišu ovu materiju. Srbija nema zakon ni podzakonske akte za njegovo funkcionisanje, ali termin "socijalno preduzeće" može se već sada pronaći u našoj pravnoj praksi. U Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom po prvi put se kao jedan od posebnih oblika zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom uvode pojmovi "socijalno preduzeće i socijalna organizacija" a član 45 ih definiše i uređuje uslove za osnivanje i obavljanje delatnosti ovih posebnih oblika zapošljavanja pa kaže: "Socijalno preduzeće, u smislu ovog zakona, jeste privredno društvo koje se osniva za obavljanje delatnosti koja je usmerena na zadovoljenje potreba osoba sa invaliditetom, i koje, nezavisno od ukupnog broja zaposlenih, zapošljava najmanje jednu osobu sa invaliditetom".

Socijalno preduzeće posluje u skladu sa propisima o privrednim društvima. Specijalna organizacija, u smislu ovog zakona, jeste drugi oblik organizovanja koji se osniva za obavljanje delatnosti koja je usmerena na zadovoljenje potreba osoba sa invaliditetom i koji zapošljava najmanje jednu osobu sa invaliditetom. Socijalno preduzeće i organizacija dužni su da deo prihoda koji ostvaruju obavljanjem delatnosti ulažu u unapređenje uslova rada, radnih veština, socijalne integracije, životnog standarda i zadovoljenja potreba osoba sa invaliditetom".

Još nekoliko zakona sadrži odredbe koje mogu biti osnova i podrška razvoju socijalnog preduzetništva. To su: Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o zadrugama, Zakon o udruženjima, Zakon o zadužbinama, fondacijama i fondovima, Zakon o privrednim društvima, Zakon o volontiranju, Zakon o crkvama i verskim zajednicama, Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dodatnu vrednost, Zakon o porezu na imovinu i Zakon o porezu na dohodak građana. Ovi

zakoni u ovom trenutku u Srbiji uređuju oblast delovanja socijalnih preduzeća, način osnivanja i poslovanja i način oporezivanja.

Cilj kome treba težiti je usvajanje sistemskog zakona u ovoj oblasti koji bi bio urađen po ugledu na rešenja u zemljama Evropske unije i prilagođen specifičnostima ekonomske i političke situacije u Srbiji. Ministarstvo rada i socijalne politike objavilo je na svom sajtu nacrt Zakona o socijalnom preduzetništvu i pozvalo na javnu raspravu zainteresovane strane. U Srbiji, u dosadašnjoj praksi, najviše "socijalnih preduzeća" je registrovano u obliku zadruge, zatim udruženja, a najmanje u obliku privrednih društava (d.o.o.) i preduzetnika.