



NACIONALNO VIJEĆE ZA RAZVOJ LJUDSKIH POTENCIJALA

OZNAKA: NVRLJP-00005-16-0052
Zagreb, 15. prosinca 2016.

Na temelju članka 10. Zakona o Hrvatskome kvalifikacijskom okviru (Narodne novine, broj 22/2013.) i članka 20. stavka 1. Poslovnika o radu, Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala na svojoj 18. sjednici održanoj 8. prosinca 2016. godine donosi

Preporuke Nacionalnog vijeća za razvoj ljudskih potencijala za uspješniju provedbu projekata primjenom Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira

Uvod

Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala organiziralo je konferenciju „HKO kvalifikacije - za tržište, društvo ili pojedinca?“ koja je održana 27. i 28. listopada 2016. godine na Šumarskome fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Program konferencije bio je usmjeren razvoju ljudskih potencijala primjenom Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira (HKO-a). U jednom dijelu konferencije provedena je rasprava o dosadašnjim iskustvima u implementaciji HKO-projekata. Ta je rasprava pridonijela razmjeni iskustava iz prakse provođenja projekata povezanih s primjenom HKO-a. Nositelji projekata iznosili su prednosti i nedostatke koje su uočili tijekom provedbe projekata te predlagali preporuke za unapređivanje provedbe budućih HKO-projekata. Ove preporuke predstavljaju konačan ishod provedene rasprave i načinjene su na temelju zaključaka oko kojih su se usuglasili svi sudionici.

Preporuke su upućene tijelima i ustanovama nadležnim za upravljanje, provedbu ili kontrolu provedbe projekata koji su sufinancirani sredstvima iz Europskoga socijalnog fonda (ESF-a). Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala preporučuje navedenim tijelima i ustanovama da razmotre sljedeće preporuke i primijene ih u obavljanju poslova iz svoga djelokruga.

1. Preporučuje se Ministarstvu znanosti i obrazovanja i Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava da prije raspisivanja sljedećega natječaja za razvoj standarda primjenom Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira (HKO) dorade postojeće metodologije za izradu standarda zanimanja i standarda kvalifikacija i izrade konačne verzije metodologija umjesto postojećih radnih verzija dokumenata. Cjelovita metodologija potrebna je radi efikasnijeg planiranja provedbe projektnih aktivnosti te usklađenije izrade standarda. Stoga Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala preporučuje sljedeće:

- **Detaljnije razraditi metodologije za izradu standarda zanimanja i standarda kvalifikacija:** osigurati da upute budu što manje podložne interpretaciji. U cilju izrade kvalitetnijih prijedloga standarda zanimanja važno je preciznije definirati način i očekivanu razinu detaljnosti izrade ključnih poslova, skupova kompetencija te pripadajućih pojedinačnih kompetencija za poslove. Prilikom izrade standarda kvalifikacija potrebno je preciznije definirati:
 - način izrade skupova ishoda učenja i pojedinačnih ishoda učenja,
 - uvjete za pristupanje skupovima ishoda učenja,
 - materijalne i kadrovske uvjete za stjecanje te vrednovanje skupova ishoda učenja,
 - postupke i primjere vrednovanja pojedinačnih ishoda učenja u skupovima ishoda učenja.



Detaljnije razrađene metodologije osigurat će ujednačenu razinu kvalitete te usporedivost standarda koje izrađuju različite institucije. Uz to, jedan od ciljeva HKO-a jest omogućiti da skupovi ishoda učenja, upisani u Registar HKO-a u sklopu određenoga standarda kvalifikacije, mogu u budućnosti biti iskorišteni u kreiranju drugih standardâ kvalifikacija. Preduvjet za to je osiguravanje jednake razine kvalitete te usporedivost izrađenih skupova ishoda učenja.

- **U tekstove metodologija uključiti primjere ispunjenih obrazaca standarda zanimanja i standarda kvalifikacija koji odgovaraju razini visokog obrazovanja:** izrada standarda zanimanja povezanih s visokoobrazovnim kvalifikacijama te izrada standarda kvalifikacija za područje visokog obrazovanja imaju svoje specifičnosti u odnosu na druge obrazovne razine. Zbog toga je važno da metodologije sadrže primjere cjelovito ispunjenih obrazaca standarda specifičnih za razinu visokog obrazovanja.
- **Osigurati usklađenost primjera u metodologijama s teorijskim uputama koje ilustriraju:** osigurati relevantnost i točnost svih primjera kojima se ilustriraju određene teorijske upute u tekstovima metodologija za izradu standarda zanimanja i standarda kvalifikacija.
- **Uskladiti Metodologiju za izradu standarda zanimanja (koju je pripremio Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava) i upute za obradu podataka iz Ankete o standardu zanimanja (koju je pripremio Hrvatski zavod za zapošljavanje):** oba dokumenta opisuju postupak provedbe Ankete o standardu zanimanja te obradu podataka dobivenih Anketom. S obzirom na to da podaci dobiveni Anketom čine okosnicu standarda zanimanja, potrebno je osigurati da oba dokumenta na istovjetan način opisuju postupak obrade podataka iz Ankete.
- **Pružiti detaljnije upute za izradu standarda zanimanja za ona zanimanja koja ne postoje u trenutačno važećoj Nacionalnoj klasifikaciji zanimanja (NKZ-a),** (tzv. „nova zanimanja“): potrebno je prilagoditi obrazac za upis standarda zanimanja za nova zanimanja jer nije moguće ispuniti dio koji se odnosi na analitičku utemeljenost za nova zanimanja koja ne postoje u NKZ-u.

2. Preporučuje se Ministarstvu znanosti i obrazovanja i Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava da se dorade Upute za prijavitelje projekata¹ koji se provode primjenom HKO-a, koristeći iskustva stečena dosadašnjom provedbom projekata. Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala preporučuje sljedeće:

- **Detaljnije objasniti međupovezanost standarda zanimanja i standarda kvalifikacija za područje visokog obrazovanja:** važno je objasniti da jedan standard kvalifikacije nije povezan samo s jednim standardom zanimanja (odnos nije jedan prema jedan). Jedan standard kvalifikacije na visokoobrazovnoj razini pokriva veći broj zanimanja u kojima osoba može raditi s određenom kvalifikacijom. Ovo načelo bi trebalo objasniti i primijeniti u spomenutim Uputama za prijavitelje. Ako su standardi zanimanja podloga za izradu standarda kvalifikacija, izrada standarda zanimanja u sklopu projekata koji se provode primjenom HKO-a ne bi smjela biti opcionalna, već obvezna. Potrebno je osigurati da suodnos predloženih standarda zanimanja i standarda kvalifikacija, koji bi se trebali izraditi u sklopu projekata, bude logičan i dostatan (npr. nelogično je da se standard kvalifikacije magistra/e prava izrađuje na temelju samo jednoga izrađenog standarda zanimanja kao što je primjerice poreznik/ca).
- **Produljiti maksimalno razdoblje trajanja projekata na 24 mjeseca:** dosadašnja praksa trajanja projekata od 15 mjeseci pokazala se prekratkom za izradu standarda zanimanja i standarda kvalifikacija te za izmjenu postojećih i kreiranje novih studijskih programa. Potrebno je uzeti u obzir da akademska zajednica koristi kolektivni godišnji odmor u kolovozu, što dodatno skraćuje predviđeno vrijeme za provedbu projekata.

¹ Upute za prijavitelje su dio natječajne dokumentacije u sklopu natječaja za financiranje projekata primjenom HKO-a iz Europskoga socijalnog fonda.



- **Omogućiti da se u fazi prijave projekta plaće osoblja koje radi na projektu planiraju u proračunu za vrijeme trajanja projekta, a ne po elementima projekta** (*work package*): integrirani informacijski sustav za upravljanje Kohezijskim fondom i strukturnim fondovima (SF MIS) uveo je za projekte financirane iz Europskoga socijalnog fonda (ESF) novost budžetiranja troškova rada osoblja po elementima projekta umjesto za ukupno vrijeme trajanja cjelokupnog projekta. Takav sustav je kompleksan i zbunjujući za proveditelje projekata - umjesto izračunavanja postotka radnog vremena koje netko radi na projektu za vrijeme njegova cjelokupnog trajanja, računa se postotak po elementu projekta. Različiti elementi projekta različito traju, čime se i postotak računa po različitim formulama (npr. ako osoba radi jedan mjesec u elementu projekta koji traje deset mjeseci, to iznosi 10% njezina radnog vremena; ako pak radi jedan mjesec u elementu projekta koji traje tri mjeseca, to iznosi 33% njezina radnog vremena).

Budući da veliki dio osoblja koje je zaposleno na projektima sudjeluje u izvedbi većeg broja elemenata projekta, stvara se nepotrebna konfuzija u obračunavanju i pravdanju radnog vremena zaposlenih. Postigao bi se jednak učinak kontrole nad odrađenim radnim vremenom kada bi se trošak rada u fazi prijave projekta izračunavao za cijelo vrijeme trajanja projekta. Takav način planiranja radnog vremena je administrativno jednostavniji za praćenje provediteljima projekata, kao i posredničkom tijelu prve razine.

3. Preporučuje se Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, Hrvatskome zavodu za zapošljavanje i Hrvatskome zavodu za mirovinsko osiguranje poboljšanje funkcionalnosti HKO portala (<http://www.hkoportal.hr/>) kako slijedi:

- **Osigurati da se uz pomoć HKO portala mogu provesti sve analize koje se zahtijevaju u Metodologiji za izradu standarda zanimanja:** omogućiti pregled i analizu podataka po skupinama zanimanja (razina 4. Nacionalne klasifikacije zanimanja) i pojedinačnim zanimanjima (razina 5. Nacionalne klasifikacije zanimanja).
- **Revidirati grupiranje zanimanja po sektorima:** trenutna grupiranja pojedinačnih zanimanja (razina 5. Nacionalne klasifikacije zanimanja) u postojećih 25 sektora HKO-a pokazala su se nedostatnima - nekih zanimanja iz trenutno važeće Nacionalne klasifikacije zanimanja nema niti u jednom sektoru, dok su neka stavljena u neodgovarajuće sektore.
- **Osigurati zadovoljavajuću kvalitetu ulaznih podataka o (ne)zaposlenosti u Hrvatskoj:** budući da se podaci o zaposlenosti prikupljaju uz pomoć e-Mirovinskog (e-Lana²), potrebno je osigurati da poslodavci prilikom prijave radnika/ce biraju odgovarajuća zanimanja iz Nacionalne klasifikacije zanimanja.³ S druge strane, budući da se podaci o nezaposlenosti prikupljaju uz pomoć Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, potrebno je osigurati odgovarajuću osposobljenost stručnih savjetnika za zapošljavanje koji odabiru odgovarajuće zanimanje iz Nacionalne klasifikacije zanimanja pri upisu u evidenciju nezaposlenih.

² To je elektronički sustav Hrvatskoga zavoda za mirovinsko osiguranje koji omogućava elektroničko poslovanje između Zavoda i korisnika njegovih usluga. Ovim sustavom omogućene su tzv. e-prijave zaposlenika zahvaljujući kojima nije potrebno fizički dolaziti u Zavod.

³ Osigurati da Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje provjerava usklađenost onoga što poslodavci upisuju u kategoriju „Zanimanje“ (poslodavci odabiru među ponuđenim pojedinačnim zanimanjima razine 5. iz Nacionalne klasifikacije zanimanja) te onoga što upisuju u kategoriju „Pobliže određenje zanimanja“ kako bi se umanjio broj pogrešno svrstanih zanimanja te dobila točnija statistika o broju zaposlenih u određenom zanimanju.



4. Preporučuje se Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava i Hrvatskome zavodu za zapošljavanje da se doradi metodologija Ankete o standardu zanimanja kako slijedi:

- **Prilagoditi postojeći uvjet za ispunjavanje ankete specifičnostima pojedinih zanimanja:** budući da za neka zanimanja u Hrvatskoj nije moguće realizirati odaziv od 30 poslodavaca po zanimanju, potrebno je izmijeniti trenutačni uvjet za valjanost Ankete koji od proveditelja zahtijeva da Anketu ispuni minimalno 30 poslodavaca po zanimanju.
- **Nedvosmisleno definirati terminologiju koja propisuje uvjete pod kojima je Anketa valjana:** specificirati na što se odnosi termin 'jedan poslodavac' koji je naveden u uvjetima koji reguliraju minimalan odaziv pri provođenju Ankete – potrebno je definirati misli li se tu na 'jednu organizaciju', 'jednu ustrojbenu jedinicu' ili na 'jednog ispitanika'.

5. Preporučuje se Ministarstvu znanosti i obrazovanja, Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, Agenciji za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih – Organizacijskoj jedinici za upravljanje strukturnim instrumentima (ASOO DEFECO) da osiguraju odgovarajuću potporu nositeljima projekata tijekom provedbe projekata. Važno je osigurati pridržavanje ugovornih obveza i rokova tijela koja su uključena u sustav upravljanja, kontrole i provedbe projekata sufinanciranih iz Europskoga socijalnog fonda (ESF-a). Stoga Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala preporučuje sljedeće:

- **Osigurati sinergiju i odgovarajuću komunikaciju svih nadležnih tijela u sustavu** da bi se osigurala nesmetana i pravodobna provedba svih aspekata projekata (sadržajnih, administrativnih, financijskih) koji se sufinanciraju sredstvima ESF-a, a to se odnosi na posrednička tijela prve i druge razine, Upravljačko tijelo i Tijelo za ovjeravanje.
- **Osigurati pridržavanje ugovornih obveza od ASOO DEFECO-a u odobravanju kvartalnih izvještaja i s njima povezanih zahtjeva za nadoknadu sredstava:** osigurati odgovarajuće ljudske kapacitete koji mogu bez kašnjenja obraditi sve pristigle zahtjeve na kvartalnoj razini. Kašnjenje u odobravanju kvartalnih izvještaja često stavlja nositelje projekata u situaciju da vlastitim sredstvima moraju predfinancirati veći broj aktivnosti od inicijalno planiranih. Također, takva kašnjenja onemogućuju nositeljima projekata efikasno upravljanje vlastitim projektnim proračunom. Navodimo nekoliko primjera otežane provedbe projekata zbog opisanih kašnjenja:
 - *Prva generacija projekata koji su sufinancirani sredstvima ESF-a su završeni, no za većinu njih su do kraja projekata bila odobrena tek dva ili maksimalno tri od ukupno pet kvartalnih izvještaja. To znači da nositelji projekata u trenutku završetka projekta ne znaju hoće li im neke stavke iz trećeg, četvrtog ili petog kvartala biti prihvaćene ili moguće odbačene kao neprihvatljivi troškovi. Zbog toga nositelji projekata ne mogu prenamijeniti sredstva između pojedinih stavki proračuna te time ostvariti moguće uštede. Ako pojedine stavke proračuna budu odbačene kao neprihvatljivi trošak, nositelji projekata bit će prisiljeni te stavke financirati vlastitim, a ne projektnim sredstvima. Opisani problemi onemogućuju maksimalnu iskoristivost doznačenog proračuna projekta jer dovode do razlike između ugovorenih i isplaćenih sredstava.*
 - *Kašnjenje u odobravanju kvartalnih i završnih izvještaja nameće potrebu za angažiranjem administrativnog osoblja na projektu mjesecima nakon što je projekt završio. To predstavlja značajan problem za nositelje projekata koji su administrativno osoblje zaposlili ugovorom za rad na određeno vrijeme tijekom trajanja projekta. Istekom projekta istječe mogućnost financiranja njihovih plaća. Nositelji projekata prisiljeni su osigurati administrativno osoblje i dulje razdoblje nakon završetka projekta zbog dodatne komunikacije s ASOO DEFECO-m i zbog moguće dostave dodatne dokumentacije potrebne za odobravanje pojedinih izvještaja. Nositelji projekata prisiljeni su stoga vlastitim sredstvima financirati dodatni, neplanirani rad administrativnog osoblja.*



- **U najvećoj mogućoj mjeri pojednostaviti procedure koje se odnose na administrativno i financijsko upravljanje projektima i izvještavanje:** navedeno će olakšati provedbu projekata nositeljima projekata, ali i projektним voditeljima u ASOO DEFECO-u. Priprema i obrada zahtjeva za nadoknadu sredstava koji se sastoje od 300 - 600 stranica dokumentacije predstavlja iznimno velik administrativni teret nositeljima projekata, kao i posredničkim tijelima. Potrebno je u suradnji svih nadležnih tijela (ASOO DEFECO, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo financija) osigurati učinkovite metode praćenja provedbe projekata koje su vođene načelima dobrog upravljanja, ali koje ne dovode do nepotrebnih birokratskih procedura koje imaju negativan učinak na kvalitetu provedbe i krajnje rezultate projekata.

Osigurati da svi projektни voditelji u ASOO DEFECO-u primjenjuju slične metode rada u odnosu na nositelje projekata te da im pravodobno pružaju informacije potrebne za uspješnu provedbu projekata (telefonski, e-mailom). Dosadašnja praksa provedbe projekata pokazala je da voditelji projekata pri ASOO DEFECO-u imaju neujednačene metode rada s nositeljima projekata.

- **Osigurati mogućnost elektroničke dostave kvartalnih izvještaja i završnih izvještaja te prateće dokumentacije Integriranim informacijskim sustavom za upravljanje Kohezijskim fondom i strukturnim fondovima (SF MIS):** u svrhu ekološke održivosti potrebno je minimizirati dostavu tiskanih dokumenata. Uz to, prelazak na elektronički sustav dostave izvještaja olakšao bi skladištenje i čuvanje pristigle dokumentacije posredničkim tijelima prve i druge razine.
- **Ne potraživati dokumentaciju od nositelja projekata koju je moguće pribaviti od drugih tijela državne uprave⁴ ili koju provoditelji projekata ne mogu dostaviti:** primjerice, javna visoka učilišta ne mogu dostaviti potvrdu o isplati plaća akademskog osoblja jer se njihove plaće isplaćuju centralizirano iz Riznice u Ministarstvu financija.
- **Osigurati platformu za međusobnu komunikaciju i razmjenu iskustava za nositelje projekata** tijekom njihove provedbe.
- **Organizirati *peer-to-peer* radionice za buduće prijavitelje projekata:** na takvim radionicama dotadašnji bi nositelji projekata podijelili iskustva iz prakse koja će budućim prijaviteljima olakšati konceptualizaciju i pripremu projektних prijedloga te kasnije uspješnu provedbu odobrenih projekata.
- **Organizirati radionice za jačanje kapaciteta zaposlenika visokih učilišta i ustanova za obrazovanje odraslih koji su zaduženi za provođenje javne nabave, knjigovodstvene i računovodstvene poslove:** navedeni poslovi su vrlo važni za uspješnu provedbu projekata pa će podizanje razine stručnosti u obavljanju istih imati pozitivan učinak na provedbu projekata.

6. Preporučuje se Ministarstvu znanosti i obrazovanja, Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava i Ministarstvu financija da uredе sustav i definiraju model honoriranja rada i isplate plaća zaposlenicima čije se plaće financiraju iz državnoga proračuna, a koji rade na projektima koji su financirani sredstvima EU-a. Predlaže se normativno reguliranje iznosa plaća zaposlenicima državnih i javnih institucija koji rade na poslovima vezanim uz projekte koji su financirani sredstvima EU-a. Budući da rad na spomenutim projektima zahtijeva visoku stručnost koja se stječe u duljem razdoblju, potrebno je osigurati kontinuitet rada te smanjiti fluktuaciju zaposlenika na takvim radnim mjestima. Uspostava takvog sustava treba uključiti mogućnost honoriranja dodatnoga rada zaposlenika uključenih u provedbu opisanih projekata.

⁴ Npr. JOPPD obrasce tj. izvješća o primicima, porezu na dohodak i prirezu te doprinosima za obvezna osiguranja.



7. Preporučuje se Ministarstvu znanosti i obrazovanja i Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava da se osnuju sektorska vijeća, ustroji informacijski sustav za vođenje Registra HKO-a te donese Pravilnik o priznavanju i vrednovanju neformalnog i informalnog učenja u što kraćem roku. Navedeni elementi važni su za uspostavu cjelovitog sustava za unapređenje obrazovanja primjenom HKO-a. Uspostava sektorskih vijeća i pokretanje njihova rada važno je zbog uspostave komunikacije između njih i nositelja projekata tijekom provedbe projekata – takva komunikacija može pozitivno utjecati na kvalitetu izrade standarda zanimanja i standarda kvalifikacija predviđenih određenim projektima.

**PREDSJEDNICA NACIONALNOG VIJEĆA
ZA RAZVOJ LJUDSKIH POTENCIJALA**

prof. dr. sc. Ružica Beljo Lučić, v. r.

