

TRENDOVI I NOVI KONCEPTI POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA U EUROPSKOJ UNIJI I HRVATSKOJ

1. Uvod

Tijekom 1990-ih problem nezaposlenosti postao je jedan od najvećih problema država članica tadašnje Europske ekonomske zajednice. Kao posljedica takvoga stanja sve veća pažnja počinje se pridavati programima vezanima za borbu protiv nezaposlenosti. Politike zapošljavanja na području integrirane Europe počinju se primjenjivati tek potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta (1993) i promjenom imena u Europska unija. Tijekom 1990-ih europsko tržište rada prema brojnim pokazateljima počelo je zaostajati u dinamici u odnosu na tržište rada svojih glavnih konkurenata (SAD-a i Japana). Kako bi se ubrzalo smanjivanje toga jaza te povećala konkurentnost europskoga gospodarskog prostora, izrađena je Europska strategija zapošljavanja.

U ovom radu analiziraju se dosad postignute ciljne vrijednosti strategije zapošljavanja u starim i novim članicama EU. Upozorava se na njezine skromne i nedovoljne rezultate te na uzroke njezine revitalizacije. U tom pogledu istražuje se i položaj hrvatske ponude i potražnje za radom. Nekonkurentnost i nefleksibilnost hrvatskoga tržišta rada utječu na smanjenje broja postojećih radnih mjesta, a sužava se i prostor za novo zapošljavanje. U tom smislu se hrvatsko tržište rada znatno razlikuje od tržišta rada Europske unije, jer ekonomiju Europske unije karakterizira proces fleksibilizacije

i globalizacije, s naglaskom na poboljšanje uvjeta zapošljivosti. Problem zapošljivosti upućuje na prisutnost udjela strukturne nezaposlenosti, koji se djelomično može smanjiti primjenom politika zapošljavanja.

Temeljni cilj ovoga rada je istraživanje primjene politika zapošljavanja i njihovih izdataka na području EU i RH, te posebice pokazati i raspraviti nekoliko ključnih trendova. Da li se udio izdataka za politike zapošljavanja povećava s porastom broja nezaposlenih? Da li su posljednjih dvadesetak godina mjere aktivnih politika zapošljavanja u starim članicama EU usmjerene pretežito na obučavanje i usavršavanje te u kojoj su mjeri politike zapošljavanja u Hrvatskoj još uvijek znatno više usmjerene na pasivne mjere? U skladu s najnovijim trendovima na europskome tržištu rada u konačnici rad odgovara na pitanje kako pri tome razvijati novi koncept politika zapošljavanja na temelju uspješnih iskustva danskog modela fleksigurnosti.

Rad je strukturiran na sljedeći način: nakon uvoda, u prvome dijelu analizira se stanje na tržištu rada EU i učinci Europske strategije zapošljavanja. U drugome dijelu uspoređuje se stanje ponude i potražnje na tržištu rada Hrvatske i Europske unije. Treći i ujedno središnji dio upućuje na primjenu politika zapošljavanja u EU i RH, gdje su prikazani i osnovni rezultati istraživanja. Četvrti dio rada bavi se primjenom koncepta fleksigurnosti, a u posljednjem dijelu iznose se zaključna razmatranja.

2. Stanje na tržištu rada EU i učinci Europske strategije zapošljavanja

Današnja Europska unija rezultat je napora koji od 1950. godine ulažu zagovaratelji i promicatelji ideje o ujedinjenoj Europi. Europska unija je danas usavršen oblik multisektoralnog ujedinjenja, a njezina se nadležnost prostire na ekonomiju, industriju, socijalna pitanja, politiku, građanska prava i vanjsku politiku 27 zemalja članica.

2. 1. Počeci razvoja politike zapošljavanja u Europi

Kada je osnovana, Europska ekonomska zajednica (EEZ) bila je ponajprije ekonomskog karaktera i njezini najvažniji ciljevi bili su ostvariti slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i ljudi. Praktične su ambicije EEZ-a bile više gospodarske nego socijalne, a za aktivnost poput stvaranja jednakih mogućnosti vjerovalo se da čini sastavni dio slobodnoga tržišnog sustava i gospodarske utakmice. Potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta (1993) i promjenom imena u Europska unija, sve veći naglasak stavlja se na socijalnu politiku i borbu protiv siromaštva. Sudjelovanje u socijalnoj politici postaje sve važnije, a borba protiv nezaposlenosti i zapošljavanje imaju važnu ulogu u borbi protiv siromaštva (Bejaković i Gotovac 2003, 195).

U protekla dva desetljeća politika zapošljavanja postala je bitna odrednica u ostvarivanju sinergije gospodarskih i socijalnih razvojnih ciljeva te u dosezanju jednakosti i stvaranju mogućnosti za potpuno sudjelovanje u građanskim pravima. Mnogo od navedenog sadržano je u Protokolu o socijalnoj politici, te kao dodatak tomu u Sporazumu o socijalnoj politici u okviru Ugovora iz Maastrichta. Taj dokument navodi ciljeve koji se žele postići, a obuhvaća:

- o suzbijanje socijalne isključenosti na tržištu rada i u društvu općenito,
- o upozorava na postojanje diskriminacije u svijetu rada,
- o upozorava na nedostatak mogućnosti obrazovanja i usavršavanja,
- o upozorava na nedovoljnu zaštitu manjina,
- o upozorava na nisku razinu socijalne zaštite i
- o na ograničenu slobodu kretanja na tržištu rada.

S obzirom da je tijekom 1990-ih problem nezaposlenosti postao jedan od najvećih problema svih država zajednice, još se veća pažnja pridaje razvoju politika zapošljavanja. Stoga su nakon potpisivanja Ugovora iz Maastrichta pokrenuti novi programi vezani za borbu protiv nezaposlenosti i mjere poticanja zapošljavanja i gospodarskoga razvoja (vidjeti okvir 1.).

Okvir 1. Programi za suzbijanje nezaposlenosti i poticanje zapošljavanja

- *Bijeli papir o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju* – ugovor potpisan 1993. godine – naglasak je na aktivnoj politici zapošljavanja, jer je upravo zapošljavanje najbolji način borbe protiv siromaštva. Cilj EU je poticanje gospodarskoga razvoja utemeljenoga na stvaralaštvu i proizvodnosti te ostvarivanje socijalne politike prihvatljive zemljama članicama, čime bi se poboljšala socijalna i ekonomska kohezija.
- *Ugovor iz Amsterdama* – ugovor je potpisan 1997. – taj ugovor naglašava potrebu stvaranja savjetodavnog Vijeća za zapošljavanje (*Employment Committee*). Sve jači naglasak trebao bi biti na ostvarivanju sustava socijalne zaštite, koji bi poticao zapošljavanje i pospješio zapošljivost.
- *Europska strategija zapošljavanja* – dio političkog programa koji je Unija pokrenula 1997. godine u Luxembourg, a potvrdila 2000. godine u Lisabonu. Strateški cilj EU-a, koji je definiran Lisabonskom strategijom, za tekuće desetljeće je: „postati najkonkurentnije dinamično društvo u svijetu temeljeno na znanju...” (European Commission 2007a, 23). Strategija nastoji približiti tržišta rada svih članica EU-a i stvoriti jedno zajedničko tržište, čime bi se smanjio jaz između različitih socijalnih politika. Prihvaćeno je stajalište da zapošljavanje i socijalna zaštita moraju djelovati zajedno u smanjivanju isključenosti i poticanju integriranosti sudjelovanjem na tržištu rada.

U uvjetima stvaranja zajedničkoga tržišta i valute potrebno je koordinirati, usuglašavati i približavati (ne i izjednačavati) socijalnu politiku, čime bi se produbio konsenzus i iskoristila iskustva različitih zemalja. U potpunosti je prihvaćen stav da zapošljavanje i socijalna zaštita moraju djelovati zajedno u smanjivanju isključenosti i poticanju integriranog sudjelovanja na tržištu rada. Ostvarenje spomenutoga strateškog cilja ovisi o usklađenosti i zajedničkom političkom djelovanju u širokom području ekonomskih, socijalnih i ekoloških pitanja.

2. 2. Aktualno stanje na tržištu rada Europske unije

Europsko tržište rada prema brojnim pokazateljima zaostaje u dinamici u odnosu na tržište rada SAD-a. Još od početka 1990-ih ističe se kako su tzv. krutosti na tržištu rada¹ jedan od glavnih razloga visoke nezaposlenosti u Europi. Sve to smanjuje potražnju za radom i onemogućuje gospodarstvu da se suočava s neizvjesnošću i strukturnim promjenama.

Kako bi se ubrzalo smanjivanje toga jaza te povećala konkurentnost europskoga gospodarskog prostora, izrađen je poseban program poticanja pozitivnih trendova koji uključuju i dinamiziranje pokaza-

¹ Pod krutostima na tržištu rada (engl. *labour market rigidities*) podrazumijevaju se strogi propisi i visoki troškovi otpuštanja i ponovnog zapošljavanja radnika, utvrđivanje plaća na nacionalnoj razini, visoki troškovi rada, niska mobilnost radnika i nemogućnost rješavanja osnovnih egzistencijalnih pitanja, jaka snaga sindikata, visoke minimalne nadnice, visoka zaštita zaposlenika, visoke naknade za nezaposlene.

telja na tržištu rada. Riječ je Lisabonskoj strategiji, koja je kasnije nadopunjena Stockholmskim ciljevima². U njoj su identificirane brojne ciljane vrijednosti koje bi trebale omogućiti da zajedničko europsko tržište bude mjesto rastuće zaposlenosti i visokih stopa rasta (Ekonomski institut 2007, 52).

Stopa zaposlenosti (postotak stanovništva u dobi od 15 do 64) u EU-27 u 2006. godini iznosila je 64,5 posto, što je gotovo 10 postotnih bodova niže nego u SAD-u, odnosno oko 6 postotnih bodova niže nego u Japanu (European Commission 2007a). Iako se milijuni poslova otvaraju, još uvijek milijuni ljudi ne mogu pronaći posao i više od polovice tražitelja zaposlenja je nezaposlena dulje od godinu dana. Nezaposlenošću su posebno zahvaćene žene i invalidi, te mladi. Upravo u okviru Lisabonske strategije pomoć je usmjerena njima.

Tablica 1. prikazuje odgovarajuće Lisabonske i Stockholmske ciljeve postavljene za tržište rada, te odgovarajuće vrijednosti ostvarene u Hrvatskoj. Smanjenju jaza između ciljanih i stvarnih vrijednosti trebaju težiti sve zemlje Unije, pa tako i Hrvatska.

Tablica 1. *Ispunjavanje Lisabonskih i Stockholmskih ciljeva*

Stopa zaposlenosti	Cilj 2010.	Hrvatska, 2008.
Ukupno	70	56,0
Žene	60	49,1
Stariji	50	35,8*

Bilješka: Izvor podataka za Hrvatsku je *Anketa o radnoj snazi*, pri čemu su godišnji podaci dobiveni kao prosječna vrijednost polugodišnjih rezultata ankete.

*Prema navedenom izvoru, odnosi se na dobnu skupinu 55–64.

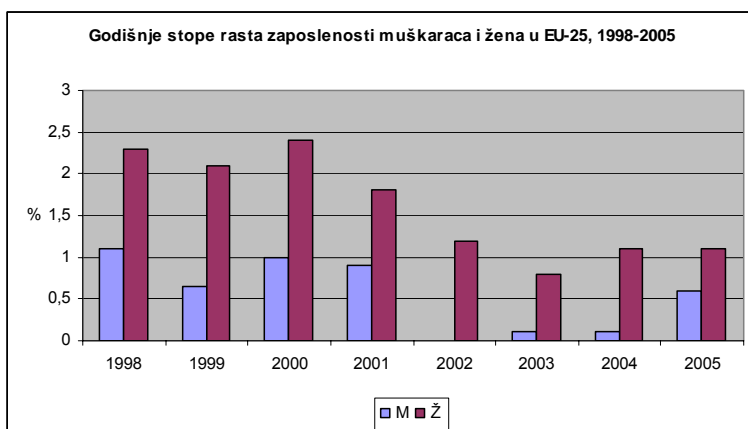
Izvor: Eurostat (2008a).

² Lisabonsku strategiju ili Lisabonsku agendu donijelo je Europsko vijeće u ožujku 2000. godine u Lisabonu. Detaljno je specificirano kako ukupan cilj politike zapošljavanja i ekonomske politike mora biti podizanje stope zaposlenosti na razinu od 70 posto do 2010. godine, te povećanje stope zaposlenosti žena na 60 posto do iste godine. Godinu dana kasnije (2001) u Stockholmu, Europsko vijeće postavlja novi cilj za podizanje prosječne stope zaposlenosti starijih muškaraca i žena (55–64) na razinu od 50 posto do 2010. godine (European Commission 2007a, 23). U 2004. godini Wim Kok i njegov ekspertni tim napravili su reviziju strategije, kako bi joj dali novi poticaj (Kok 2004).

Ciljevi Lisabonske strategije su precizno kvantificirani, ali mjere ekonomske politike koje je potrebno osmisliti za njihovo ostvarivanje ovisit će o različitim uvjetima koji prevladavaju na svakom nacionalnom tržištu rada. U razdoblju do ulaska u EU Hrvatsku očekuju usvajanje pravne stečevine Unije, prilagodba institucionalnog okvira i jačanje kapaciteta za primjenu pravne stečevine, ali i za kasnije aktivno sudjelovanje u zajedničkim procesima.

Posljednjih godina u EU je učinjen znatan napredak prema ispunjavanju Lisabonskih ciljeva, posebno nakon 2005. godine. Jasan trend porasta stopa zaposlenosti prisutan je još od 2000. godine, kada je donesena Lisabonska strategija ili Lisabonska agenda. Porast ukupne stope zaposlenosti prije svega proizlazi iz porasta stope zaposlenosti žena. Tako je stopa zaposlenosti žena porasla s 53,6 posto u 2000. godini na 56,3 posto u 2005, dok je u istom razdoblju stopa zaposlenosti muškaraca ostala konstantna (sa 71,2 posto na 71,3) (European Commission 2006). Očito je kako je već 2005. godine grupacija EU-25 ispunjavala Lisabonski cilj za 2010. godinu (ukupna stopa zaposlenosti 71,3 posto), dok je stopa zaposlenosti žena bila na razini od 56,3

Slika 1. Godišnje stope rasta zaposlenosti žena i muškaraca u EU-25, 1998–2005.



Izvor: Eurostat, Nacionalni računi – godišnji prosjek.

postu, daleko od ispunjavanja Lisabonskih ciljeva za 2010. godinu. Postojanje tako povoljnih trendova porasta stopa zaposlenosti žena stvorilo je pozitivna očekivanja kako će se Lisabonski cilj za EU-27 ispuniti do 2010. godine. Spomenuti porast stopa zaposlenosti žena uzrokovan je i porastom stope zaposlenosti žena starijih od 55 godina, što nije slučaj kod muškaraca. Sljedeća slika pokazuje znatno više stope rasta zaposlenosti žena od muškaraca u posljednjih 20 godina na području Europske unije.

Naravno, postoje velike razlike među zemljama u postizanju jednakosti zapošljavanja muškaraca i žena (na jednoj strani Danska, Švedska i Finska, a na drugoj s velikim spolnim razlikama – Cipar, Španjolska, Grčka). Udio žena zaposlenih sa skraćenim radnim vremenom (*part-time work*) još je uvijek znatno veći nego kod muškaraca (32,9 posto u odnosu na 7,7 posto). Naime, žene su još uvijek znatno više uključene u odgoj djece, brigu o kućanstvu te ostalim članovima obitelji od muškaraca i još uvijek je vidljiva velika razlika u ravnopravnosti među spolovima. Navedeno dokazuje i činjenica da su žene još uvijek vrlo slabo zastupljene na odgovornim menadžerskim pozicijama ili na političkim funkcijama.

S obzirom na snažnu financijsku krizu tijekom 2008. godine, koja je uzela maha više nego se očekivalo, navedeno će se teško ostvariti. Naime, u trećem kvartalu 2008. godine zabilježen je pad BDP-a u iznosu od 0,2 posto na području EU (European Commission 2009, 2). Kako je pad zabilježen već drugi kvartal zaredom, može se govoriti o recesiji. Stanje na tržištu rada u većini članica EU počelo se pogoršavati tijekom 2008. godine, ali s obzirom na određeno vremensko zaostajanje zaposlenosti za kretanjem BDP-a, očekuje se da će do pada zaposlenosti doći tijekom 2009. godine³.

³ Tijekom 2009. godine na području EU i europodručja očekuje se pad zaposlenosti u iznosu od 1,5 posto. Istodobno se očekuje porast stope nezaposlenosti u iznosu od 2,5 do 3 postotna boda (European Commission 2009, 2).

2. 3. Učinci Europske strategije zapošljavanja

Učinci Europske strategije zapošljavanja su nakon njezine revizije u 2005. godini postali pozitivni i ohrabrujući. Najnovija izvješća Vijeća Europske unije (*Council of the European Union*) ipak ukazuju na pozitivne trendove na europskom tržištu rada. Tijekom 2006. godine primjećuje se pozitivan rast zaposlenosti prvi put u cijelom desetljeću (stvoren je gotovo 4 milijuna novih radnih mjesta) te je prosječna stopa zaposlenosti porasla na 64,3 posto. U isto vrijeme stope nezaposlenosti postigle su najnižu razinu posljednjih godina (ona je pala s 8,9 posto u 2005. na 8,2 posto u 2006 – pad je ostvaren u slučaju obaju spolova).

Razlozi tih pozitivnih trendova djelomično su cikličke prirode, ali postoje dobri razlozi da se vjeruje kako Europska strategija zapošljavanja pokazuje rezultate, te je očito kako su se strukturne reforme isplatile (Council of the European Union 2008a, 4). Ujedno se očituju vrijedni učinci strukturnih reformi na europskom tržištu rada, posebice veće zapošljavanje u sektorima visoke tehnologije i znanstvenih istraživanja, kao i pojačani ulazak žena na tržište rada. Unatoč relativno povoljnom stanju na tržištu rada, brojni problemi su još uvijek prisutni. Nezaposlenost mladih je još uvijek ozbiljan problem u mnogim zemljama članicama, te su tijekom 2007. i 2008. godine oni bili izloženi nezaposlenosti dvostruko više od ukupne radne snage. Danas gotovo jedan od šestoro (gotovo 7 milijuna) mladih u EU prerano napušta sustav obrazovanja te gotovo i nema porasta u postignutom stupnju obrazovanja.

Stoga su nužni daljnji naponi za postizanje ciljeva Europske strategije zapošljavanja. Naime, trenutne stope zaposlenosti u EU-27 upozoravaju da je potrebno kreirati novih 20 milijuna radnih mjesta do 2010. godine kako bi se postigli zadani ciljevi. Prognoze ukazuju da je moguće kreirati 5,5 milijuna novih poslova do 2008. godine. Uz postojeće trendove, ukupan cilj od 70 posto stope zaposlenosti mogao bi se ostvariti do 2010. godine. Najnoviji podaci za drugi kvartal 2008. godine pokazuju da je ukupna stopa zaposlenosti u EU-27 dosegla razinu od 66 posto. Stopa zaposlenosti žena porasla je

u svim zemljama članicama te za 2. kvartal 2008. godine iznosi 59,1 posto i nalazi se vrlo blizu Lisabonskom cilju za 2010. godinu od 60 posto (Eurostat 2008a).

Ipak, u postojećim uvjetima globalne ekonomske krize treba iskoristiti razne mehanizme ostvarenja trajnog poboljšanja na tržištu rada. Dio toga je nedvojbeno aktivna europska politika zapošljavanja i tržišta rada, no ona sama nije dovoljna. Stoga će u budućnosti cilj strategije biti postizanje sinergije aktivnih politika zapošljavanja i tržišta rada te koordinacije makroekonomskih politika. S obzirom na spomenutu recesiju, koja je započela tijekom 2008. godine, javlja se sve veći pritisak na pasivne politike na tržištu rada. Primjenom instrumenata diskrecijske fiskalne politike ostajat će sve manje proračunskih sredstava za aktivne politike na tržištu rada.

U uvjetima monetarne unije, politike na tržištu rada ne mogu biti prepuštene samo državama članicama. Udio strukturne nezaposlenosti još uvijek je previsok te je nužno pristupiti konceptu fleksigurnosti, kako bi se što prije uklonile barijere zapošljavanju. O tome će više biti riječi u četvrtome dijelu rada. Iako su aktivne politike zapošljavanja postale više personalizirane, izdvajanja za njih se smanjuju od 2000. godine i kao udio u BDP-u i po radniku, o čemu više u trećem dijelu istraživanja. U nastavku rada analizira se stanje na tržištu rada Hrvatske i Europske unije.

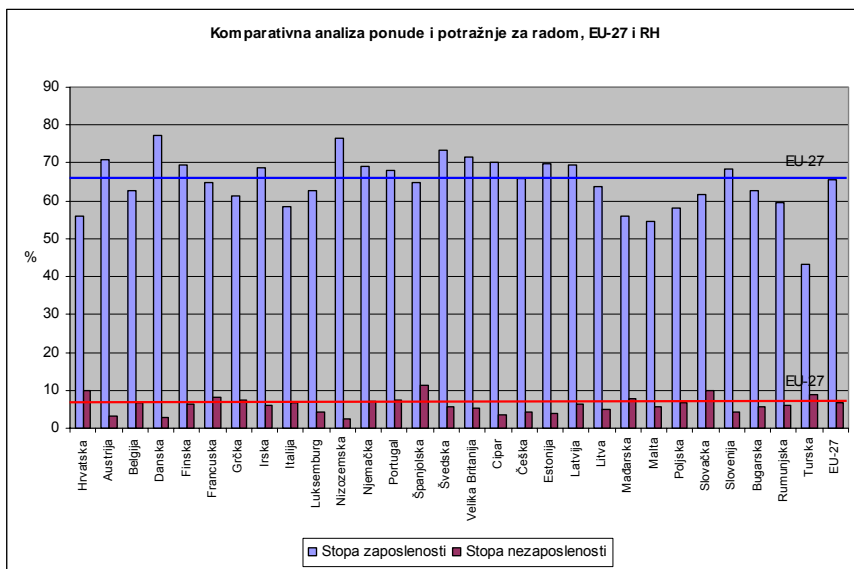
3. Usporedba stanja ponude i potražnje na tržištu rada Republike Hrvatske i Europske unije

Prethodno je već istaknuto (tablica 1.) kako je Hrvatska sa stopom zaposlenosti od 64,4 posto za muškarce i 49,1 posto za žene u 2008. godini još uvijek vrlo daleko od ostvarivanja Lisabonskih i Stockholmskih ciljeva postavljenih na području tržišta rada. Usporedni podaci o kretanju anketne stope zaposlenosti po spolu u Europskoj uniji i Hrvatskoj u prvom kvartalu 2008. godine jasno pokazuju još uvijek vrlo velike razlike u kretanju stope zaposlenosti po spolu u starim i novim

članicama EU. Najviše razine ukupne stope zaposlenosti zabilježene su u Danskoj (77,0 posto) i Nizozemskoj (76,4 posto), koje ujedno bilježe i najviše razine stopa zaposlenosti po spolu (za muškarce 80,6 posto, odnosno 82,5 posto; za žene 73,3 posto, odnosno 70,3 posto). Najniže razine ukupne stope zaposlenosti bilježe Malta (54,7 posto) i Mađarska (56,1 posto), dok su najniže razine stope zaposlenosti za muškarce zabilježene u Francuskoj (69,4 posto) i Italiji (69,7 posto), a za žene u Italiji (46,9 posto) i Grčkoj (47,9 posto). Upravo navedene skupine zemalja s najnižim razinama ukupne stope zaposlenosti i stope zaposlenosti po spolu nalaze se, kao i Hrvatska, još uvijek vrlo daleko od ispunjavanja Lisabonskih ciljeva.

Očito je kako se ciljevi Lisabonske strategije na području jednakosti spolova sporo dostižu. Tako je stopa zaposlenosti žena na razini EU-27 još uvijek niža od ciljane (60 posto), dok jaz između prosječnih plaća žena i muškaraca iznosi 15 posto. U Hrvatskoj je situacija slična ili

Slika 2. Anketna stopa zaposlenosti i nezaposlenosti u zemljama EU-27 i Republici Hrvatskoj, 1. kvartal 2008 (u %)



Izvor: Eurostat (2008a, 2008b).

lošija, što znači da treba poduzimati dodatne napore kako bi se ispunili zajednički ciljevi Unije, te kako bi se što prije smanjile razlike među spolovima. Stopa zaposlenosti žena u Hrvatskoj trenutno je niža za više od 14 postotnih bodova u odnosu na stopu zaposlenosti muškaraca. Veće razlike u kretanju stope zaposlenosti žena na razini EU-27 postoje još u Italiji, Španjolskoj, Malti, Poljskoj i Luksemburgu.

Slika 2. prikazuje kretanje ponude i potražnje za radom u Europskoj uniji i Hrvatskoj u prvom kvartalu 2008. godine.

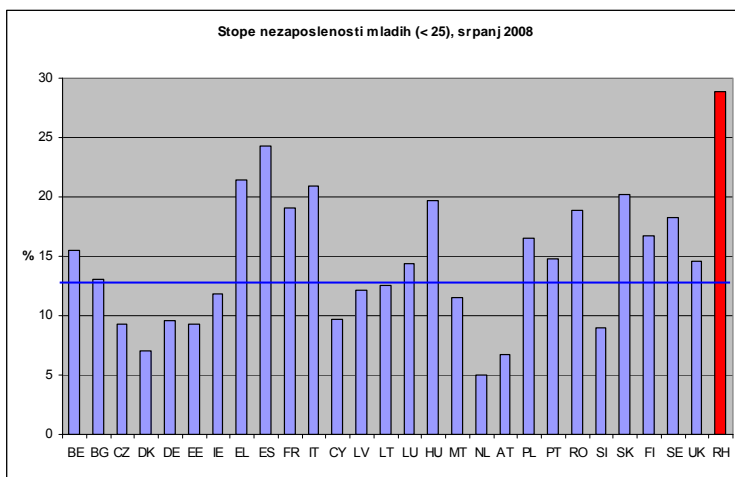
Podaci pokazuju još uvijek vrlo velike razlike u kretanju stope nezaposlenosti i zaposlenosti u starim i novim članicama EU. Među zemljama članicama najniže stope nezaposlenosti zabilježene su u Nizozemskoj (2,5 posto) i Danskoj (2,9 posto), a najviše u Španjolskoj (11,9 posto) i Slovačkoj (10,0 posto). U odnosu na 2007. godinu do najvećeg pada došlo je u Poljskoj (s 9,0 na 6,5 posto) i Austriji (s 4,5 na 3,2 posto), a najveći porast dogodio se u Španjolskoj (s 8,3 na 11,9 posto) i Irskoj (s 4,6 na 6,6 posto). Najviše stope zaposlenosti zabilježene su u Danskoj (77,0 posto) i Nizozemskoj (76,4 posto), a najniže u Malti (54,7 posto) i Mađarskoj (56,1 posto). Iako je posljednjih godina u Hrvatskoj znatno smanjena anketna stopa nezaposlenosti, Hrvatska još uvijek zaostaje prema oba pokazatelja za EU-27 i nalazi se u skupini zemalja s visokom nezaposlenosti. Višu stopu nezaposlenosti ima još samo Španjolska. Ipak treba naglasiti da je još veći problem vrlo niska stopa zaposlenosti u Hrvatskoj, koja je danas još uvijek deset postotnih bodova niža nego u EU-27. U takvoj situaciji logično je postaviti pitanje zašto tako relativno malo osoba u Hrvatskoj radi, premda su u radno sposobnoj dobi?

Kao razlog svakako treba napomenuti rat i njegove posljedice, tranziciju, sivu ekonomiju i neadekvatno statističko mjerenje. Ipak, Vladina je politika uvelike utjecala na nedovoljno brzo i učinkovito djelovanje da bi se povećala stopa zaposlenosti. Politikom ranog umirovljenja, sporim obrazovnim reformama i neučinkovitim politikom restrukturiranja stvorena je vojska neaktivnih, ali i velika nerealna očekivanja da će država putem različitih statusa riješiti pitanje egzistencije onima koji se za takav status uspiju izboriti. Niske stope zaposlenosti ukazuju na slabe mogućnosti zapošljavanja te su pove-

zane i s efektom obeshrabrenih radnika⁴. Poseban problem predstavlja veliki udio nezaposlenih mladih osoba.

Stopa nezaposlenosti mladih (mlađi od 25 godina) u EU-27 u posljednjih godinu dana smanjila se s 15,1 na 15,0 posto⁵. Najniže stope nezaposlenosti mladih imaju Nizozemska (5,0 posto), Austrija (6,7 posto) i Estonija (9,3 posto), dok su najveće prisutne u Španjolskoj (24,3 posto), Grčkoj (21,4 posto), Italiji (20,9 posto), Slovačkoj (20,2 posto) te, naravno, Hrvatskoj (28,9 posto) (Eurostat 2008b).

Slika 3. Kretanje stope nezaposlenosti mladih u EU-27



Izvor: preuređeno prema Eurostat (2008b).

Usprkos činjenici što su mladi ljudi bolje obrazovani od prethodnih generacija, očito je kako je nezaposlenost mladih u većini zemalja više nego dvostruko veća od prosjeka nezaposlenosti ukupne populacije, a u Hrvatskoj gotovo trostruko. Jedan od glavnih uzroka navedenog problema je neusklađenost (*mismatch*) obrazovnog sustava i potreba

⁴ Više o analizi stopa zaposlenosti vidjeti u Vidovic (2006).

⁵ Podaci se odnose na srpanj 2008. godine (Eurostat 2008b).

tržišta rada. Ipak, ulaskom u Europsku uniju situacija na tržištu rada u novim članicama se mijenja. Navedene promjene ponajprije su uzrokovane sve većim fluktuacijama ljudi, odnosno migracijama, kao i brojnim reformama (npr. mirovinske, zdravstvene te u školstvu i obrazovanju itd.). Pritom se u nekima od tih zemalja bilježi porast umirovljenika, ali i studenata, te nedostatak radne snage, posebno u prerađivačkoj industriji (npr. u Estoniji i Poljskoj).

Stanje na tržištu rada većine europskih zemalja karakterizira i polarizacija društva. U Hrvatskoj je zabilježena polarizacija društva na relativno sigurne (istina, s obzirom na životne troškove nedovoljno plaćene), zaposlene (*insidere*) i nezaposlene (*outsidere*), od kojih je znatan dio dugotrajno nezaposlen, s vrlo malim izgledima i vjerojatnošću nalaženja zaposlenja (Bejaković 2006, 44). Dakle, u Hrvatskoj je na tržištu rada i regulaciji radnih odnosa veća pozornost usmjerena na očuvanje postojećih radnih mjesta, a ne na stvaranje novih mogućnosti za zapošljavanje. Upravo navedeno neodrživo stanje potrebno je promijeniti, a jedan od načina je zasigurno primjena aktivnih politika zapošljavanja te primjena novoga koncepta fleksigurnosti.

4. Aktivne i pasivne politike na tržištu rada

4. 1. Definicije i karakteristike

Aktivne i pasivne politike na tržištu rada predstavljaju oblik državne intervencije na tržištu rada koji je usmjeren prema posebnim grupama te ih se svrstava u politike na strani ponude⁶. Osnovni ciljevi politika i institucija na tržištu rada najčešće su (i) smanjivanje nezaposlenosti, (ii) smanjivanje segmentacije na tržištu rada i smanjivanje nepovoljnog položaja rizičnih grupa u zemlji, (iii) promoviranje regionalne, kvalifikacijske i sektorske mobilnosti, te (iv) porast produktivnosti rada. Politike na tržištu rada obuhvaćaju skup raznolikih mjera, ali njihov je temeljni cilj poboljšanje *matching* procesa te

⁶ Naime, nezaposlenost se ne bi smjela rješavati samo putem politika na strani potražnje s obzirom na inflacijski *trade-off*.

povećanje zapošljivosti, npr. mjerama poput javnog posredovanja u zapošljavanju, ili mjerama za obučavanje dugotrajno nezaposlenih osoba (Obadić 2003, 529–532).

Mjere pasivnih politika na tržištu rada odnose se prije svega na sustav naknada za nezaposlene, odnosno njima se prije svega nastoji materijalno zaštititi nezaposlene osobe ili u nekim zemljama čak i one koji su otišli u prijevremenu mirovinu. Za razliku od njih, aktivne politike nastoje povećati vjerojatnost zaposlenja i poboljšati mogućnost zarade. One su posebno važne u vrijeme strukturnih promjena tijekom procesa restrukturiranja, kada dolazi do velikog otpuštanja radnika, posebice u privatiziranim državnim poduzećima (Obadić 2003, 535). Riječ je o obliku selektivnih politika na tržištu rada koje su usmjerene prema posebnim skupinama nezaposlenih, koji imaju poteškoća u pronalasku posla, te im je temeljni cilj omogućiti brz povratak nezaposlenih osoba u svijet rada. Pravo na korištenje aktivnih politika, kao i pasivnih, imaju samo registrirani tražitelji zaposlenja⁷.

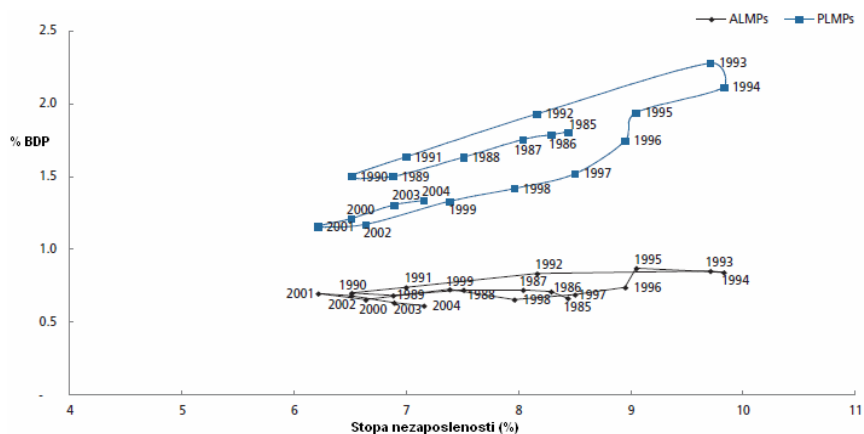
Aktivne politike na tržištu rada danas obuhvaćaju različite mjere, koje se razlikuju od zemlje do zemlje, ovisno o specifičnom stanju na tržištu rada te financijskim mogućnostima, no moguće ih je podijeliti u nekoliko osnovnih skupina:

- o specijalizirano osposobljavanje za dodatno obrazovanje (dokvalifikacija, prekvalifikacija i specijalizacija) i savjetovanje,
- o mjere za kreiranje novih radnih mjesta,
- o uvođenje »klubova za zapošljavanje«,
- o pružanje pomoći prilikom traženja posla,
- o subvencionirano zapošljavanje za međumjesno posredovanje,
- o programi javnih radova,
- o specijalni programi za ranjive skupine i sl.

Izdaci za politike zapošljavanja na tržištu rada prije svega ovise o trenutnoj situaciji na tržištu rada i broju nezaposlenih osoba koje bi htjele raditi. Udio izdataka za aktivne i pasivne politike na tržištu rada povećava se s porastom broja nezaposlenih, što jasno prikazuje slika 4.

⁷ Naknade za nezaposlene su na neki način subvencija za aktivno traženje posla. Treba ih razlikovati od socijalne pomoći, koja čine subvenciju za sve one koji ne rade i prestali su tražiti posao, te zadovoljavaju određene kriterije (Burda i Weder 2002, 2).

Slika 4. Kretanje izdataka na aktivne i pasivne mjere i stope nezaposlenosti, EU prosjek, 1985–2004.



Izvor: European Commission (2006, 130).

Slika 4. prikazuje korelaciju između izdataka na aktivne i pasivne mjere i stope nezaposlenosti. Može se primijetiti da je nagib krivulje za pasivne mjere strmiji od nagiba krivulje za aktivne mjere, s obzirom da izdaci za naknade za nezaposlene slijede mnogo više cikličke fluktuacije od aktivnih politika, koje su više diskrecijske i potrebno im je dulje da se implementiraju. Općenito zemlje koje su velikodušne prema jednom obliku mjera takve su i prema drugome. Pearsonov koeficijent korelacije između izdataka za pasivne i aktivne mjere i stope nezaposlenosti tijekom 2005. godine u EU-15 iznosio je 0,87 (Rovelli i Bruno 2008, 6). Navedeni pokazatelji jasno govore kako izdaci za politike zapošljavanja rastu s porastom broja nezaposlenih.

Najveći problem aktivnih politika na tržištu rada su financijske poteškoće, s obzirom da se one financiraju iz proračuna isto kao i pasivne politike, ali tek s ostatkom sredstava nakon što su isplaćene sve naknade za nezaposlene. Taj ostatak novca je ponekad skroman (Obadić 2003, 536).

4. 2. Primjena politika zapošljavanja i njihovi izdaci u članicama EU

Posljednjih petnaestak godina politike zapošljavanja bile su pretežito usmjerene na aktivne mjere, te su se na taj način usmjeravala i financijska sredstva. Upravo je europska politika zapošljavanja naglašavala primjenu i izdvajanje za aktivne politike zapošljavanja (Medeiros 2006). Tijekom 1990-ih javni izdaci za politike na tržištu rada činili su oko 3 posto BDP-a, pri čemu se oko 40 posto ukupnih izdataka odnosilo na aktivne mjere, a ostatak na pasivne. Najviše su izdvajale nordijske zemlje – od 6,2 posto BDP-a u Danskoj do 3,5 posto BDP-a u Švedskoj – pri čemu su najveći dio bili izdaci za aktivne politike na tržištu rada. Najmanje su izdvajale Grčka i Luksemburg, oko 1 posto BDP-a (European Commission 2006, 125). Porast izdvajanja za aktivne politike na tržištu rada trajao je od 1980-ih, kada je iznosio 33 posto ukupnih izdataka do kasnih 1990-ih.

Potrošnja na aktivne mjere obično se smanjuje tijekom recesije, za razliku od pasivnih za kojima se u takvim trenucima potrebe povećavaju. Zbog pritisaka na proračunska ograničenja, koja su prije svega izazvana procesom starenja stanovništva i izazovima globalizacije, izdvajanja postaju vrlo kontrolirana. U razdoblju 1985–2006. ukupna izdvajanja za politike na tržištu rada u EU prosječno su se kretala na razini od oko 2 posto BDP-a.

Tablica 2. Ukupna potrošnja na politike na tržištu rada u odabranim zemljama, te EU prosjek (% BDP-a)

Zemlja	1985.	1990.	1995.	2000.	2004.	2006.
Austrija	1,2	1,2	1,7	1,7	2,0	2,1
Belgija	4,5	3,7	4,0	3,4	3,6	2,9
Češka	–	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5
Danska	–	5,3	6,2	4,3	4,4	–
Španjolska	2,4	2,4	2,7	2,0	2,1	2,1
Francuska	3,0	2,7	3,0	2,5	2,7	2,3
Mađarska	–	2,8	1,3	0,8	0,7	0,6
Nizozemska	5,1	3,7	3,9	2,7	3,7	2,7
EU prosjek*	2,6	2,2	3,0	1,9	1,8	1,9

*– nevangani prosjek zemalja za koje su dostupni podaci.

Izvor: obrađeno prema European Commission 2006. i Eurostat 2008c.

Analiza ukupne potrošnje za politike zapošljavanja u posljednjih 20 godina pokazuje kako postoje vrlo velike razlike u udjelu javnih izdataka za politike na tržištu rada, koje se kreću od niskih 0,5 posto u Baltičkim zemljama, Češkoj i Slovačkoj do visokih 4,4 posto u Danskoj u 2004. godini. Podaci pokazuju da je u svim odabranim zemljama, kao i na nivou EU, u razdoblju 1985–2006. došlo do proračunskog smanjivanja izdvajanja za ukupne politike na tržištu rada. Najveći pad prisutan je u Belgiji, Danskoj i Nizozemskoj, što se može objasniti i najnižim stopama nezaposlenosti u tim zemljama (oko 2,5 posto u 2008).

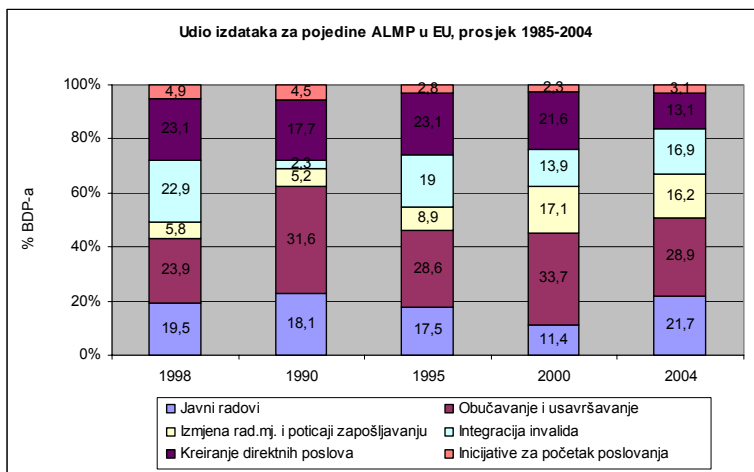
Od ukupnih izdvajanja za politike na tržištu rada EU-27, 57 posto odlazi na naknade za nezaposlene (kategorija⁸ 8–9), više od 26 posto na aktivne mjere na tržištu rada (kategorija 2–7) i 11 posto na usluge tražiteljima zaposlenja (kategorija 1). Prosječni izdaci za EU-15 u 2005. godini za aktivne mjere činili su 0,55 posto BDP-a, a za pasivne 1,41 posto BDP-a, odnosno omjer 2:5 u korist pasivnih mjera (Rovelli i Bruno 2008, 6). U većini članica EU izdaci za aktivne politike na tržištu rada (kategorija 2–7) čine otprilike jednu trećinu svih ukupnih izdataka za politike na tržištu rada. Obučavanje i usavršavanje (*training*) imaju najveći udio izdataka za aktivne mjere (kontinuirano oko jedne trećine ukupnih izdataka za aktivne mjere) u posljednjih dvadesetak godina. (Vidjeti sliku 5.)

U strukturi potrošnje za aktivne izdatke dogodile su se vrlo male promjene: subvencije za poticanje zapošljavanja povećale su se sa gotovo 9 posto ukupne aktivne potrošnje u 1995. godini na iznad 16 posto u 2004, dok su se izdaci za kreiranje direktnih poslova⁹ smanjili sa 23 posto u 1995. godini na oko 13 posto u 2004. (Eurostat 2008c, 2).

⁸ Navedena klasifikacija obuhvaća: *Usluge na tržištu rada* (kategorija 1: usluge na tržištu rada); *Mjere na tržištu rada od 2–7* obuhvaćaju aktivne intervencije (kategorija 2: obučavanje; kategorija 3: izmjena i podjela radnih mjesta; kategorija 4: poticaji zapošljavanju; kategorija 5: sufinanciranje posebnih skupina; kategorija 6: kreiranje direktnih poslova; kategorija 7: inicijative za početak poslovanja); *Mjere podrške od 8–9* pretežito se odnose na naknade za nezaposlene (kategorija 8: dohodovno uzdržavanje onih bez posla; kategorija 9: prijevremeni odlazak u mirovinu) (Eurostat 2008c).

⁹ Kreiranje direktnih poslova, zajedno s ulaganjem u usavršavanje, čine dvije najvažnije kategorije aktivnih mjera zapošljavanja (Dragičević i Obadić 2007, 577).

Slika 5. Udio izdataka po pojedinim aktivnim mjerama na tržištu rada, prosjek EU, 1985–2004.



Izvor: European Commission (2006) prema bazi podataka politika na tržištu rada OECD-a i Eurostata.

Slika 5. prikazuje samo prosječnu sliku izdvajanja za pojedine mjere aktivnih politika na nivou prosjeka EU u pojedinoj godini, pri čemu treba naglasiti da razlike postoje od zemlje do zemlje. U promatranom razdoblju potrošnja za usavršavanje (*training*) bila je posebno važna u Velikoj Britaniji, gdje je činila više od 80 posto ukupnih izdvajanja za aktivne mjere. Npr., u Grčkoj i Švedskoj se udio izdvajanja za usavršavanje smanjio za više od 20 postotnih bodova, dok se udio izdvajanja za kreiranje direktnih poslova smanjio za više od 18 postotnih bodova u Njemačkoj i Irskoj. U isto vrijeme u Italiji su se povećala izdvajanja za poticanje zapošljavanja za 20 postotnih bodova, dok su u Švedskoj i Danskoj izdvajanja za mjere za posebne skupine zaposlenih (invalidi) porasla za više od 17 postotnih bodova (Dragičević i Obadić 2007, 577).

Analiza izdvajanja za politike zapošljavanja u novim članicama EU pokazuje kako one još uvijek troše manji udio svojega BDP-a od starih članica (između 0,01 i 0,12 posto za pasivne mjere i između 0,08

i 0,83 posto za aktivne mjere). Očito je da su izdvajanja niža nego u starim članicama EU i zemljama OECD-a, koje alociraju više od 1 posto BDP-a na pojedine mjere (1,73, odnosno 1,43 posto na pasivne mjere i 1,16 posto i 0,92 posto na aktivne mjere) (OECD 2000). Među novim članicama EU, za aktivne programe na tržištu rada najviše izdvaja Slovenija (0,83 posto BDP-a), dok Estonija troši deset puta manje (0,07 posto BDP-a) (Cazes i Nesporova 2003, 117).

Mjere aktivnih politika na tržištu rada provode se u zemljama OECD-a već gotovo trideset godina. S obzirom na to da su unatoč njihovoj primjeni stope nezaposlenosti u pojedinim slučajevima i dalje ostale na visokoj razni, uz rastuće troškove tih mjera postavlja se pitanje njihove učinkovitosti. Do sada provedene empirijske analize radi mjerenja efikasnosti pojedinih mjera aktivne politike u tranzicijskim zemljama i zemljama OECD-a pokazuju vrlo kontradiktorne rezultate. Čak i mjerenja učinaka iste mjere aktivne politike u istom razdoblju za istu zemlju daju različite rezultate, ovisno o pojedinim autorima. Ipak, najveći broj autora (npr. Calmfors, Lehmann, Skedinger) zaključuju da je njihov utjecaj pozitivan u zemljama koje prolaze kroz značajna strukturna prilagođavanja, što je slučaj s tranzicijskim zemljama¹⁰. Važno je naglasiti da mjere aktivnih politika na tržištu rada služe za uključivanje marginaliziranih skupina u radnu snagu te da nisu posebno učinkovite u podizanju agregatne razine zapošljavanja. Stoga je te mjere potrebno fokusirati na male skupine osoba kojima je pomoć najpotrebnija (Obadić 2003, 544).

4. 3. Aktivne i pasivne politike na tržištu rada RH

U početnoj fazi tranzicijskog procesa, sustav naknada bio je relativno velikodušan. Njegova je velikodušnost ovisila o iznosu i samom trajanju naknada za nezaposlene. Naknade su bile relativno visoke s

¹⁰ Panel analiza za 15 industrijskih zemalja pokazala je kako je primjena aktivnih politika na tržištu rada dovela do porasta stopa zaposlenosti u poslovnom sektoru tijekom 1990-ih godina, no da li je primjena aktivnih politika zapošljavanja troškovno efikasna sa proračunske strane, to bi se još trebalo istražiti (Esteveo 2003).

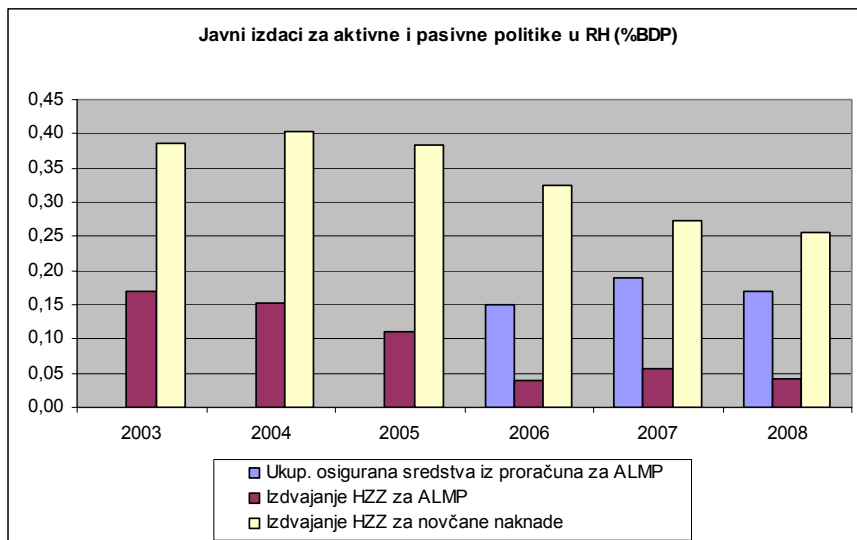
obzirom na prosječnu nadnicu, a u nekim slučajevima njihovo trajanje je bilo neograničeno. Kako se povećavao broj primatelja naknada za nezaposlene, zbog proračunskih je ograničenja bilo nužno smanjivanje njihova iznosa u većini tranzicijskih zemalja, pa i u Hrvatskoj. Maksimalno trajanje naknade za nezaposlene je prepolovljeno u Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj tijekom tranzicijskoga razdoblja.

U skupini odabranih zemalja središnje i istočne Europe potkraj 1990-ih prosječne naknade činile su oko trećinu prosječne nacionalne neto nadnice, uz iznimku Slovenije, gdje su one činile čak 44 posto prosječne nadnice. U Hrvatskoj sredinom 2000-ih prosječne naknade čine samo oko 20 posto prosječne nadnice. U nekim zemljama iznos minimalne naknade odgovara minimalnoj nadnici ili minimalnoj mirovini. Većina tranzicijskih zemalja troši manje od 1 posto BDP-a za pasivne i aktivne politike na tržištu rada. Izdaci za mjere aktivne politike u Hrvatskoj kreću se na razini 0,2 posto BDP-a, što je nešto niže od zemalja OECD-a i EU-a, ali približno usporedivo s razinom izdvajanja odabranih tranzicijskih zemalja (Obadić 2003, 534–538).

Politike na tržištu rada u Hrvatskoj pretežito su usmjerene na pasivne mjere, i to najviše u obliku naknada za nezaposlene. Aktivne politike na tržištu rada još su uvijek zastupljene u manjem omjeru, kao i u drugim novim članicama EU, za razliku od stupnja njihova razvoja u starim članicama EU. Državni izdaci za politike na tržištu rada posljednjih godina su znatno niži nego u starim članicama, gdje čine oko 2 posto BDP-a (vidjeti tablicu 2.). Tijekom 2003. godine izdaci za pasivne politike (naknade za nezaposlene) u RH iznosili su samo 0,4 posto, a izdaci za aktivne mjere, kao što su obučavanje i usavršavanje (*training*), iznosili su 0,2 posto BDP-a (Vidović 2006, 25). Slika 6. prikazuje proračunska izdvajanja za aktivne i pasivne politike zapošljavanja u RH u proteklih šest godina.

Aktivne politike na tržištu rada Hrvatske radi smanjivanja nejednakosti na tržištu rada još uvijek imaju neznatnu ulogu u cijelom promatranom razdoblju (2003–2008) te se njihov udio kreće između 0,15 i 0,20 posto BDP-a. Istodobno su izdaci za novčane naknade koji se transferiraju putem Zavoda za zapošljavanje bili gotovo dvostruko veći i iznosili su od 0,26 do 0,40 posto BDP-a. Kao što je prethodno

Slika 6. Izdvajanja za politike zapošljavanja u RH, 2003–2008.



Bilješka: Podaci o izdvajanjima za ALMP za 2003. i 2004. su konačni. Za 2006. i 2007. podaci su povećani za izdvajanja po mjerama za Rome. Za 2008. godinu izdvajanja za ALMP i PLMP obuhvaćaju razdoblje od siječnja do studenog.
Izvor: izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, Ministarstva gospodarstva i HZZ-a.

istaknuto, dominacija pasivnih mjera će s recesijskim porastom nezaposlenosti vjerojatno i porasti.

Izdaci za politike zapošljavanja na tržištu rada Hrvatske ne razlikuju se znatnije od izdataka u novim članicama EU, ali su znatno niži nego npr. u Bugarskoj. Tamo je Vlada u posljednjih nekoliko godina odlučila smanjiti udio izdataka za pasivne politike na račun izdataka za aktivne mjere¹¹. Zajedno s brzim ekonomskim rastom, programi aktivnih politika na tržištu rada te subvencionirano zapošljavanje znatno su smanjili nezaposlenost ranjivih skupina u Bugarskoj.

Struktura potrošnje na aktivne politike na tržištu rada u Hrvatskoj razlikuje se od one u drugim tranzicijskim zemljama i pretežito je kon-

¹¹ Sredstva za aktivne politike zapošljavanja iz državnog proračuna kontinuirano su se povećavala i u 2004. godini činila su 0,7 posto BDP-a (Beleva 2004).

centrirana na subvencije za nadnice, stimuliranje samozaposlenosti, mala poduzeća, pružanje pomoći prilikom traženja posla i dr. U većini starih i novih članica EU izdaci za aktivne politike na tržištu rada su pretežito usmjereni na programe usavršavanja, pružanje pomoći prilikom traženja posla i javne radove. Naknade za nezaposlene ne razlikuju se znatnije od novih članica i ostalih tranzicijskih zemalja u usporedbi s prosječnom plaćom i trajanjem naknade. Udio izdataka u BDP-u za pasivne mjere je mnogo manji nego u većini novih i starih članica EU. U Hrvatskoj jedna četvrtina registriranih nezaposlenih prima naknadu za nezaposlene, što je znatno veći udio nego u Poljskoj, Bugarskoj i Slovačkoj, ali ispod udjela ostalih zemalja (uz iznimku Slovenije), gdje naknade za nezaposlene prima više od 30 posto od ukupno registriranih nezaposlenih (Vidovic 2006, 26).

U pogledu konkretnih mjera zapošljavanja koje se posljednjih godina provode u Hrvatskoj na osnovi *Nacionalnog akcijskog plana zapošljavanja za razdoblje 2005. do 2008. godine*, usvojenog Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 2. prosinca 2004. godine, međuresorna radna skupina izradila je plan za poticanje zapošljavanja u 2008. godini. Vlada Republike Hrvatske, na sjednici održanoj 19. ožujka 2008. godine, donijela je Odluku o prihvaćanju Godišnjeg plana poticanja zapošljavanja za 2008. godinu, s provedbenim mjerama koje se temelje na smjernicama i preporukama Europske strategije zapošljavanja¹². Nositelji provedbenih mjera su brojna ministarstva te Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ), putem kojeg se provodi najveći dio mjera.

Hrvatski zavod za zapošljavanje, u okviru svoje nadležnosti, provodi mjere koje se smatraju državnim potporama za zapošljavanje i usavršavanje (Mjera 1. – Mjera 5.), kao i mjere koje se ne smatraju državnim potporama (Mjera 6., Mjera 7. i Mjera 8.).

¹² Mjere iz Godišnjeg plana poticanja zapošljavanja sadrže elemente državne potpore, te su usklađene sa Zakonom o državnim potporama (*Narodne novine* 140/05) i Uredbom o državnim potporama (*Narodne novine* 121/03), HZZ 2008, 42.

Tablica 3. Mjere HZZ-a iz godišnjeg plana za poticanje zapošljavanja u 2007. godini

I. MJERE KOJE SE SMATRAJU DRŽAVNIM POTPORAMA ZA ZAPOŠLJAVANJE
1. Sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba bez radnog iskustva (Mjera 1.)
2. Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba (Mjera 2.)
3. Sufinanciranje zapošljavanja starijih nezaposlenih osoba (Mjera 3.)
4. Sufinanciranje zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba (Mjera 4.)
II. MJERA KOJA SE SMATRA DRŽAVNOM POTPOROM ZA USAVRŠAVANJE
5. Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca (Mjera 5.)
III. MJERE ZA OBRAZOVANJE i ZAPOŠLJAVANJE S CILJEM POVEĆANJA ZAPOŠLJIVOSTI NEZAPOSLENIH OSOBA (MJERE KOJE SE NE SMATRAJU DRŽAVNIM POTPORAMA)
6. Sufinanciranje obrazovanja za nepoznatog poslodavca (Mjera 6.)
7. Javni radovi (Mjera 7.)
8. Javni radovi – Pojedinačni projekti (Mjera 8.)

Izvor: www.hzz.hr

Mjere su usmjerene na poticanje zapošljavanja mladih osoba, dugotrajno nezaposlenih osoba, osoba starije životne dobi te posebnih skupina nezaposlenih osoba iz evidencije nezaposlenih. Njihova struktura nije se bitno mijenjala od 2005. godine, otkad se provode u ovom obliku. Svi izneseni pokazatelji provedbe Godišnjeg plana ukazuju na kvalitativni pomak u aktivnoj politici zapošljavanja, jer su s manjim sredstvima od ranije osiguravanih u tu svrhu postignuti znatno bolji rezultati, kako u obuhvatu nezaposlenih osoba i broju zaposlenih osoba tako i u mjerama usmjerenim prema poticanju poduzetništva i samozapošljavanju, kao i zapošljavanju osoba s otežanim položajem na tržištu rada (HZZ 2008). Postojeća neusklađenost ponude i potražnje na tržištu rješava se i nadalje će se rješavati aktivnostima i mjerama Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, koje su usmje-

rene prema uspostavi obrazovnih standarda potrebnih i usklađenih s potrebama na tržištu rada.

Upravo je izazov modernog tržišta rada pronalazak adekvatne usklađenosti te ujedno i prave ravnoteže između fleksibilnosti i sigurnosti. Stoga se u nastavku rada analiziraju uspješan proaktivan danski model fleksigurnosti na tržištu rada te mogućnosti njegove primjene i u ostalim europskim zemljama te Hrvatskoj. Misija za fleksigurnost Vijeća Europske unije ističe kako upravo u uvjetima financijske krize i recesije fleksigurnost treba posebno pridonijeti promoviranju rasta i zaposlenosti. Treba osigurati tijekomve među poslovima te pružiti adekvatnu podršku tražiteljima zaposlenja i suzbiti nastanak dugotrajne nezaposlenosti (Council of the European Union 2008b, 9). Ipak, svjesni su činjenice kako model fleksigurnosti ne može opstati bez adekvatnog ekonomskog rasta koji kreira nova radna mjesta.

5. Primjena koncepta fleksigurnosti

Nekonkurentnost i nefleksibilnost tržišta rada utječu na smanjenje broja postojećih radnih mjesta te se sužava i prostor za novo zapošljavanje. Posljednjih godina na području tržišta rada sve se više koristi koncept fleksigurnosti (engl. *flexicurity*), koji, najjednostavnije rečeno, označava istodobnu fleksibilnost i sigurnost radnog mjesta¹³. Model fleksigurnosti prvi put je uveden u Danskoj¹⁴. Riječ je o novom konceptu na tržištu rada koji kombinira fleksibilnost tržišta rada i visoki stupanj socijalne i dohodovne zaštite te zaštite pri zapošljavanju (Madsen 2003). Najjednostavnije, riječ je o kombinaciji jednostavnog zapošljavanja i otpuštanja (fleksibilnost za poslodavce) te visokih naknada za nezaposlene (sigurnost za radnike).

Politika fleksigurnosti je za svaku zemlju pitanje konsenzusa među glavnim interesnim skupinama na tržištu rada, na kojem su glavni akteri socijalni partneri. S toga stajališta fleksigurnost je i

¹³ Detaljnije vidjeti u Obadić (2009).

¹⁴ Uveo ga je danski socijalno-demokratski predsjednik vlade Poul Nyrup Rasmussen tijekom 1990-ih (Bredgaard i Larsen 2007, 4).

rezultat socijalnoga dijaloga i stoga se može očekivati da ima različita obilježja. Politika fleksigurnosti ujedinjava područja radnog zakonodavstva, aktivne politike zapošljavanja, sustava socijalne sigurnosti i cjeloživotnog učenja. Ta četiri područja djelovanja trebala bi definirati sustav fleksigurnosti kako bi se sigurnost zaposlenja promijenila u sigurnost zapošljivosti (Wilthagen i Tros 2004, 171). Borba za sigurnost trebala bi se voditi na drugom planu. Sigurnost radnika danas ovisi o njihovu znanju i vještinama, stoga bi se sindikalna borba trebala voditi za osiguranje uvjeta za cjeloživotno učenje i primjerenu socijalnu zaštitu u danas sve češćim razdobljima nezaposlenosti i traženja posla.

U okviru europske politike zapošljavanja počelo se razmišljati o konceptu fleksigurnosti nakon razočaravajućih rezultata Lisabonske strategije iz 2000. godine. Ponovno pokretanje Lisabonske strategije u 2005. godini stavilo je naglasak na trening i cjeloživotno učenje, što ujedno čini i središnji dio koncepta fleksigurnosti (Kok 2004, 44). U veljači 2005. godine postavljena su dva temeljna cilja: postizanje razine ukupne stope zaposlenosti od 70 posto i investicije u istraživanje i razvoj u iznosu od 3 posto BDP-a do 2010. godine¹⁵. Ključan trenutak u promišljanju provođenja politika zapošljavanja Europske unije dogodio se u studenom 2007. godine, kada je Europski parlament potvrdio rezoluciju pod nazivom *Common Principles of Flexicurity*. Bio je to odgovor Parlamenta na priopćenje Europske komisije pod nazivom *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Logička podloga za integrirani pristup fleksigurnosti je potreba za postizanjem ciljeva iz obnovljene Lisabonske strategije. Prije svega se to odnosi na postizanje većeg broja poslova i boljih poslova te u isto vrijeme modernizaciju europskih socijalnih modela, koji zahtijevaju politike koje obuhvaćaju fleksibilnost tržišta rada, organizaciju rada i radne odnose te zaštitu zapošljavanja i socijalnu sigurnost (European Commission 2007b).

¹⁵ European Commission, *Lisbon Strategy for Growth and Jobs: Commission's annual progress report*, MEMO/06/23; Brussels, 25 January 2006.

Kreatori ekonomske politike u EU shvatili su da je jedini način da uspiju biti i dalje konkurentni u 21. stoljeću posjedovanje visoko-obrazovne radne snage i prilagodljivih kompanija, koje su se sposobne uhvatiti u koštac sa globalnim promjenama kako bi povećale produktivnost i unaprijedile inovacije. Navedeno potvrđuje kako fleksibilnost mora biti u interesu radnika i poslodavaca, a može se postići promoviranjem prilagodljivih i pouzdanih ugovornih sporazuma. U rezoluciji Europskog parlamenta ističe se da fleksibilnost može biti strategija za reformu tržišta rada i kao takva mora biti sveobuhvatna, uključujući sve postojeće aspekte socijalne politike i politike zapošljavanja na nacionalnoj i EU razini. Također se primjećuje kako priopćenje Komisije ne uvažava obveze i odgovornosti postavljene u priopćenju *A Roadmap for equality between women and men*¹⁶. Naime, primjena zajedničkih principa fleksibilnosti temelji se na jednakosti spolova te mora uključiti niz faktora: preveliku zastupljenost žena u nestandardnim oblicima zapošljavanja (fiksni ugovori, ugovori na skraćeno radno vrijeme i dr.), potrebu provođenja politika koje se temelje na jednakosti spolova, specifične situacije samohranih roditelja koji su u većini slučajeva žene i dr. (European Parliament 2007).

Europski parlament smatra da je u današnjim modernim vremenima osnovni problem europskoga tržišta rada nedovoljna ponuda kvalificirane i prilagodljive radne snage u konkurentnim i inovativnim poduzećima. Stoga prioritet treba biti u kreiranju fleksibilnoga tržišta rada podizanjem obrazovnog stupnja i širenjem različitih mogućnosti učenja i usavršavanja, integriranjem žena, migranata, diskriminiranih, starijih i mlađih radnika na tržište rada, uklanjanjem prepreka profesionalnoj i geografskoj mobilnosti te podrškom aktivnim politikama zapošljavanja koje podržavaju prijelaz iz starih na nove poslove.

Stoga je u prosincu 2007. godine Europsko vijeće usvojilo novi koncept politika zapošljavanja koje čine uravnoteženu grupu zajedničkih principa fleksibilnosti. Navedeni principi trebali bi uključiti (Council of the European Union 2007):

¹⁶ Detaljnije vidjeti Commission of the European Communities – *A Roadmap for equality between women and men 2006–2010*; COM (2006) 92 final, Brussels, 01.03.2006; http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/mar/com06092_roadmap_en.pdf.

- o promicanje stabilnih odnosa zapošljavanja i održivih politika na tržištu rada,
- o aktivnosti za prilagodljive i pouzdane ugovorne odnose i akcije protiv uvredljivih postupaka, osobito u određenim nestandardnim ugovorima,
- o suzbijanje segmentacije na tržištu rada promoviranjem sigurnosti zapošljavanja i sigurnosti zaposlenja – svi radnici trebali bi imati temeljna prava bez obzira na njihov status zaposlenja,
- o usklađivanje poslovnog i privatnog života i promicanje koncepta »doličnog posla«,
- o partnerstvo između vlade (na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini), socijalnih partnera i civilnog društva u upravljanju promjenama,
- o jednakost spolova i promicanje jednakih mogućnosti za sve,
- o projektiranje i provedbu nacionalnih putova u uskom postupku konzultacija sa socijalnim partnerima, u suglasju s nacionalnim običajima i praksom,
- o poboljšanje prilagodljivosti kompanija i radnika jačanjem sigurnosti promjene posla boljom mobilizacijom aktivnih politika zapošljavanja,
- o kombiniranje aktivnih politika zapošljavanja s investicijama u cjeloživotno učenje, kako bi se unaprijedilo zapošljavanje i
- o oblikovanje makroekonomskog okvira za uravnotežen i održiv rast te veći broj boljih poslova.

Danas je gotovo polovica članica EU razvila sveobuhvatan pristup fleksigurnosti koji se kombinira cjeloživotnim obrazovanjem, aktivnim politikama na tržištu rada i sustavom socijalne sigurnosti. Europsko vijeće je uspjelo pobuditi svijest o koristima koje mogu donijeti politike fleksigurnosti. Fleksigurnost je sada prihvaćena u cijeloj Europi kao ključan pristup koji tržišta rada čini odgovornijima prema promjenama koje proizlaze iz globalizacije (Council of the European Union 2008a). To je važan napredak u odnosu na 2006. godinu, kada je samo nekolicina zemalja započela s razvojem inicijativa za pristup fleksigurnosti (Austrija, Finska, Irska, Italija, Slovenija, Francuska). Koncept fleksigurnosti u Hrvatskoj je još uvijek daleko od njezove

stvarne primjene u praksi, s obzirom da socijalni partneri, Hrvatska udruga poslodavaca (HUP) i sindikati, gledaju još uvijek na taj pojam s različitih gledišta. HUP i dalje čvrsto inzistira na fleksibilnosti, a sindikati na sigurnosti.

S obzirom da je riječ o relativno novom području istraživanja, još uvijek nije moguće dati dobro utvrđene primjere o efektima i uspjehu toga koncepta. Iz danskog iskustva može se zaključiti da velika država blagostanja s visokom razinom poreza i socijalnih naknada nije neuskладiva sa dinamičnim i dobro djelujućim tržištem rada (Obadić 2009).

6. Zaključna razmatranja

U radu se analizira razvoj politika zapošljavanja na području Europske unije i Hrvatske od njezinih početaka te neki ključni trendovi na tržištu rada EU i RH. Intenzivniji razvoj politika zapošljavanja, socijalne politike i borbe protiv siromaštva u EU započeo je potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta. Od tada je pokrenuto niz novih programa vezanih za borbu protiv nezaposlenosti i mjera poticanja zapošljavanja, a među najistaknutijima je zasigurno oblikovanje Europske strategije zapošljavanja (Lisabonska strategija iz 2000. godine). Kako nekoliko godina nakon njezina uvođenja Europa nije napravila dovoljan napredak koji bi stimulirao veći ekonomski rast, a time i rast zaposlenosti, u veljači 2005. godine došlo je do njezine revizije. Revizijom se smanjuje broj ciljeva, a naglasak se stavlja na poticanje rasta i porasta broja novih poslova. Od tada je došlo do značajnih pozitivnih trendova na europskome tržištu rada (u pogledu porasta stope zaposlenosti), iako su prisutni još brojni strukturni problemi koje je nužno rješavati aktivnom politikom zapošljavanja.

Analiza pokazuje kako je nezaposlenost mladih u većini zemalja EU više nego dvostruko veća od prosjeka nezaposlenosti ukupne populacije, a u Hrvatskoj gotovo trostruko. Jedan od glavnih uzroka navedenog problema je neuskладenost obrazovnog sustava i potreba tržišta rada. Takvo neodrživo stanje potrebno je promijeniti, a jedan

od načina zasigurno je primjena proaktivnih politika zapošljavanja te primjena uspješnog danskoga koncepta fleksigurnosti.

Provedena analiza izdataka za politike na tržištu rada EU pokazuje kako se njihov udio povećava s porastom broja nezaposlenih osoba. Njihovi ukupni izdaci na razini EU smanjili su se sa 3,0 posto BDP-a sredinom 1990-ih na samo 1,9 posto BDP-a u 2006. godini. Od ukupnih izdvajanja za politike na tržištu rada EU-27, 57 posto odlazi na naknade za nezaposlene, više od 26 posto na aktivne mjere na tržištu rada i 11 posto na usluge tražiteljima zaposlenja. U većini članica EU izdaci za aktivne politike na tržištu rada čine otprilike jednu trećinu svih ukupnih izdataka za politike na tržištu rada. Obučavanje i usavršavanje u posljednjih dvadesetak godina pritom čine najveći udio izdataka za aktivne mjere (kontinuirano oko 1/3 ukupnih izdataka za aktivne mjere).

Politike na tržištu rada u Hrvatskoj u razdoblju od 2003. do 2008. godine pretežito su usmjerene na pasivne mjere, i to najvećim dijelom u obliku naknada za nezaposlene. Provedeno istraživanje pokazuje kako su aktivne mjere na tržištu rada još uvijek zastupljene u manjoj mjeri te čine samo oko 0,2 posto BDP-a, dok izdaci za pasivne politike (naknade za nezaposlene) čine oko 0,4 posto BDP-a.

U posljednjem dijelu istraživanja ukazuje se na najnovije trendove i koncepte politika zapošljavanja u RH i EU. U okviru europske politike zapošljavanja počelo se razmišljati o primjeni uspješnog danskoga koncepta fleksigurnosti. Taj koncept predlaže kako bi novi model politika zapošljavanja trebao primijeniti *trade-off* između vrlo fleksibilnog odnosa zapošljavanja i sustava socijalne zaštite, koji štiti pojedince od potencijalnih troškova niske razine sigurnosti zaposlenja. Kreatori ekonomske politike EU shvatili su da je jedini način da uspiju biti i dalje konkurentni u 21. stoljeću posjedovanje visokoobrazovne radne snage i prilagodljivih kompanija. Kako koncept fleksigurnosti stavlja naglasak na sustav cjeloživotnog učenja, upravo taj pristup čini osnovu novoga koncepta politika zapošljavanja. Naime, države mogu očekivati svoj ekonomski rast jedino kroz socijalni dijalog, ali i ekonomsku politiku koja će promicati konkurentnost, cjeloživotno učenje, aktivnu politiku zapošljavanja i visoke, porezno financirane

naknade za nezaposlene. Hrvatska je još daleko od primjene koncepta fleksigurnosti. Naime, s jedne strane nema sustavno kreiranu aktivnu politiku zapošljavanja te ima vrlo nisku pokrivenost naknadama za nezaposlene, a s druge strane postojeći Zakon o radu je prerigidan. Problem je i nepostojanje konsenzusa svih socijalnih partnera. Na državi je najveći teret jer mora preuzeti socijalnu funkciju, ali isto tako osvijestiti javnost na nužnost ulaganja u cjeloživotno obrazovanje. Naknade za nezaposlene moraju osigurati dohodovnu sigurnost radnicima u međurazdobljima, dok ne pronađu novo zaposlenje.

Literatura

- Bejaković, P. (2006), 'Dugotrajna nezaposlenost – odrednica socijalne isključenosti', u Starc, N. (gl. ur.) (2006), *Siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost*, Zagreb: Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) Hrvatska, pp. 38–47.
- Bejaković, P. i Gotovac, V. (2003), '(Ne)zaposlenost u Republici Hrvatskoj', u Ott, K. (ur.) (2003), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi i pravne prilagodbe*, Zagreb: Institut za javne financije i Friedrich Ebert Stiftung.
- Beleva, I. (2004), 'Active labour market policy in Bulgaria', background paper in the framework of the research project *Economic Restructuring and Labour Markets in the Accession Countries*; commissioned by EU DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Contract No. VC/2003/0367, coordinated by wiiw, Alphametrics and DIW Berlin.
- Bredgaard, T. and Larsen, F. (2007), 'Comparing flexicurity in Denmark and Japan', Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA) Denmark; Posted on November 9, 2007 by Editeur; http://vbn.aau.dk/fbspretrieve/8320939/JILPT_report-final_1_.pdf.
- Burda, M. and Weder, M. (2002), 'Complementarity of Labor Market Institutions, Equilibrium Unemployment and the Propagation of Business Cycles', *German Economic Review*, 3 (1): 1–24.
- Calmfors, L. (1994), 'Active Labour Market Policy and Unemployment – a Framework for the Analysis of crucial design features', *OECD Economic Studies*, Vol. 2: 7–47.
- Calmfors, L. and Skedinger, P. (1995), 'Does Active Labour Market Policy Increase Employment? – Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden', Research Institute of Industrial Economics Working Papers 429, Research Institute of Industrial Economics.
- Cazes, S. and Nesporova, A. (2003), *Labour markets in transition – Balancing flexibility & security in Central and Eastern Europe*, Geneva: International Labour Office.

- Council of the European Union (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity – Council Conclusions*, from Council to European Council, 1621707, Brussels, 6 December 2007.
- Council of the European Union (2008a), *Joint Employment Report 2007/2008*, SOC 143, ECOFIN 95, EDUC 67, Brussels, 3 March 2008; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07169.en08.pdf>.
- Council of the European Union (2008b), *Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008–2010 round of the Lisbon strategy – Report by the »flexicurity« mission*, SOC 776, ECOFIN 606, Brussels, 12 December 2008.
- Dragičević, M. and Obadić, A. (2007), 'The Role of Dynamic Employment Policies in the European Labour Market', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 23: 567–585.
- Estevao, M. M. (2003), 'Do Active Labour Market Policies Increase Employment?', *IMF Working Paper*, No. 03/234.
- European Commission (2004), *Employment in Europe 2004*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2006), *Employment in Europe 2006*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2007a), *Employment in Europe 2007*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2007b), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg, July 2007; http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flexicurity%20media/flexicuritypublication_2007_en.pdf.
- European Commission (2009), *Interim forecasts for 2009–2010: slowdown sharpens but growth will come back before the end of 2009*, IP/09/67, Brussels, 19 January 2009.
- European Parliament (2007), *Common principles on flexicurity*, INI/2007/2009, 29.11.2007.
- Eurostat (2008a), 'Labour Market Trends – 2nd quarter 2008 dana', Data in focus, *Population and Social Conditions*, 40/2008, The Statistical Office of the European Communities; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-08-040/EN/KS-QA-08-040-EN.PDF
- Eurostat (2008b), 'Euro area unemployment stable at 7,5%', *News Release Euroindicators*, STAT/08/152, 31 October 2008, Eurostat Press Office.
- Eurostat (2008c), 'Nearly 2% of EU-27 GDP spent on labour market policies in 2006', Population and social conditions, *Statistics in focus*, 94/2008.
- HZZ (2008), *Godišnjak 2007*, Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- Kok, W. (2004), 'Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment', Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, *European Communities*, November 2004.

- Lehmann, H. (1995), 'Active Labor Market Policies in the OECD and in Selected Transition Economies', Vol. 1502, World Bank, Washington.
- Madsen, P. K. (2003), '»Flexicurity« through labour market policies and institutions in Denmark', in Auer, P. and Cazes, S. (eds.) (2003), *Employment stability in an age of flexibility – Evidence from industrialized countries*, Geneva: International Labour Office, pp. 59–105.
- Medeiros, J. (2006), 'Effective European Active Labour Market Policies', *European Commission Paper*, Brussels, November 2006.
- MINGORP (2008), 'Izvješće o provedbi Godišnjeg plana za poticanje zapošljavanja za 2007. godinu', Zagreb, siječanj 2008.
- Obadić, A. (2003), 'Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada', *Financijska teorija i praksa*, 4: 529–546.
- Obadić, A. (2009), 'Examining the Danish flexicurity labour market concept', *Zagreb International Review of Economics & Business*, 12 (1): 53–70.
- OECD (2000), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- Rovelli, R. and Bruno, R. (2008), 'Labor Market Policies, Institutions and Employment Rates in the EU-27', *IZA Discussion Paper Series*, No. 3502, May 2008.
- Švaljek, S. (gl.ur.) (2007), *Pristupanje Europskoj uniji: očekivani ekonomski učinci*, Zagreb: Ekonomski institut Zagreb.
- Vidovic, H. (2006), 'The Labour Market in Croatia', Report for the President of the Republic of Croatia, Vienna: WIIW, September.
- Wilthagen, T. and Tros, F. (2004), 'The Concept of »Flexicurity«: a new approach to regulating employment and labour markets', *European Review of Labour and Research*, 10 (2): 166–186.
- World Economic Forum (2008), *The Global Gender Gap Report 2008* (Hausman, R., Tyson, L. D. and Zahidi, D. /eds./), Geneva: World Economic Forum; <http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2008.pdf>.