

*Prof. dr. sc. Vladimir Cini*  
vcini@efos.hr

*Doc. dr. sc. Nataša Drvenkar*  
natasad@efos.hr  
Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
Gajev trg 7, 31000 Osijek  
tel.: + 38531224400

*Ivan Sarić, dipl. iur.*  
ivan.saric@hup.hr  
Hrvatska udruga poslodavaca  
Regionalni ured Osijek  
Trg Ljudevita Gaja 6  
31 000 Osijek  
tel.: +38531251012

UIDK 331.526.332.1  
Pregledni članak

# LOKALNO SPECIFIČNE MJERE ZA ZAPOŠLJAVANJE U FUNKCIJI REGIONALNOGA RAZVOJA

## SAŽETAK

Najstarija i najveća subregija na svijetu koja djeluje po principu ekonomske unije, svakako je Europska unija. Stvaranje jedinstvenoga tržišta pokrenulo je proces uvjetovanih prilagodbi tržišta država Europske unije s velikim utjecajem na društveno blagostanje njezinih građana. Upravo ovaj problem nužno je rješavati zajedničkim naporima unutar Europske unije. Kako globalizacijski procesi diktiraju gospodarsko povezivanje i jačanje konkurentne sposobnosti, tako su nužne zahtjevne prilagodbe u regijama. Prisutna je tendencija koncentriranja razvoja u vrlo konkurentnim regijama, uz sve uočljiviji zaostatak razvoja perifernih dijelova. Problem se ne javlja isključivo kada se govori o gospodarskom zaostajanju određenih regija, već i u mogućem negativnom političkom scenariju.

Lokalno posebne mjere aktivne politike zapošljavanja nastavak su fleksibilizacije mjera aktivne politike zapošljavanja, koje se referiraju na Zajednički memorandum o prioritetima politika zapošljavanja i na IPA Operativni program za razvoj ljudskih potencijala – instrument regionalne politike Europske unije. U obama dokumentima ističe se problem regionalnih razlika koje dovode do potrebe stvaranja posebnih lokalnih mjera i programa aktivne politike tržišta rada. Ako se želi utjecati na smanjenje regionalnih razlika, potrebno je uložiti više sredstava u regije koje bilježe „regionalni problem“. U ovom slučaju misli se na županije Republike Hrvatske s visokom stopom nezaposlenosti, velikim brojem evidentiranih nezaposlenih te niskom stopom zaposlenosti. Slijedom toga, u ovom radu obrazložiti će se važnost donošenja lokalno osobitih mjera za zapošljavanje, koje nažalost, nisu zaživjele u Republici Hrvatskoj, kao i dati naglasak na daljnju potrebu decentralizacije javnih usluga, a sve u smislu ravnopravnoga regionalnoga razvoja.

**Ključne riječi:** tržište rada, regionalni razvoj, regionalna konkurentnost, lokalno osobite mjere za zapošljavanje, Europska unija

## 1. Uvodna razmatranja

međunarodne integracije i proces globalizacije pojačavaju regionalnu specijalizaciju, koncentraciju i udruživanje gospodarskih aktivnosti kao posljedice polarizacijskih učinaka „trickle down“ i „spread“ (Porto, 1980. i Vet, 1993., u: Machado, 1995.). Kako ističe Šundalić (2012.), nekadašnje „zlatno doba kontroliranoga kapitalizma“ (između 1945. i 1975.), inspirirano Keynesovim učenjem o važnosti snažne i utjecajne države koja osigurava politiku pune zaposlenosti, regulira tržište i poreze te skrbi za socijalna pitanja, naslijedio je kapitalizam otvorenoga tržišta, multinacionalnog kapitala i globalnih političkih integracija koji volimo sažeti u pojmu globalizacija. Yannopoulos (1990.) izdvaja četiri ključna čimbenika ulaganja koja proizlaze iz ekonomskih integracija: 1) reorganizacija, 2) racionalizacija, 3) defenzivna ulaganja i 4) ofenzivna uvozno supstitutivna ulaganja. Globalna konkurencija nikada nije bila oštrija, a globalni uspjesi nikada nisu bili tako teško ostvarivi. Globalne integracije omogućavaju podupiranje nacionalnih gospodarstava zbog povratnoga učinka na konkurentnost same integracije, stoga je nužno maksimalno iskoristiti uočene prilike iz tih integracija. Nacionalne industrijske politike i projekti vezani uz njih, mogu poslužiti kao dobri alati privlačenja pozitivnih učinaka integracija.

Novi procesi regionalizacije koji se odvijaju u globalnim uvjetima poslovanja i ekonomskoga djelovanja, nameću nužnost kreiranja osobitih nadnacionalnih, nacionalnih, regionalnih i lokalnih strategija razvoja. Regionalni problemi unutar nacionalnih okvira, postavljaju ozbiljne izazove za cjelokupno gospodarstvo, a time i integracije kojima to gospodarstvo pripada. Kako lanac puca na najslabijoj karici, tako i cjelokupni gospodarski napredak nije ostvariv ukoliko nije ujednačen razvoj svih regija. Od visoke stope nezaposlenosti, negativnih migracija, nepovoljne investicijske klime, pa do sporoga rasta industrijske proizvodnje i proizvodnje u kojoj je zanemariva uloga znanstveno-istraživačkoga rada, inovacija i primjene visoke tehnologije. Takva industrijska osnovica ne može osigurati razvoj novih konkurentnih industrija za današnje globalno tržište. Potrebno je takvo upravljanje regionalnim razvojem koje će usmjeravati, mijenjati i kontrolirati gospodarsko i društveno stanje, kako bi se omogućilo svojevršno korigiranje stanja nastaloga pod utjecajem dinamičnoga tržišnoga mehanizma (Cini, Drvenkar, 2011.). Zbog izravnih i neizravnih ratnih

šteta Domovinskoga rata (1991. - 1995.), prvenstveno, kao i zbog svojevršnih političkih „promasaja“ i nedovoljne motiviranosti, brojne županije istočne Slavonije pripadaju skupini najnerazvijenijih županija Republike Hrvatske i mogle bi se smatrati tzv. depresivnom regijom u širem i užemu smislu. Ono što je posebno zabrinjavajuće jest činjenica kako te županije nisu regije koje „malo kasne“ za razvojem ostalih, već one ozbiljno zaostaju u gotovo svim razvojnim područjima (možemo govoriti i o dimenziji tzv. demografskog deficita).

## 2. O regionalnom razvoju

međunarodna i regionalna ekonomija dvije su potpuno odvojene discipline. Prva je specijalizirana za objašnjenje preraspodjele aktivnosti između država, a druga pak za preraspodjele aktivnosti unutar regija. Ipak, kako ističe Machado (1995.), ova dva polja imaju slične probleme. Uvođenje europskih regija pridonosi dovođenju u pitanje mehanizama solidarnosti unutar nacija, uspostavljajući natjecateljske odnose između regija. Postavljen je trostruki izazov europskih regija u odnosu na bogatstvo: 1. da budu konkurentne u odnosu na druge europske regije susjednih zemalja koje su često bogatije – gdje ih njihove vlade subvencioniraju – i od kojih ne mogu očekivati solidarnost, 2. da budu lokomotive rasta u svojoj vlastitoj zemlji i da pridonose usklađivanju između europskih ekonomija i 3. da osiguravaju značajne transfere u korist najsiromašnijih regija u svojoj zemlji, što nevoljko čine (LeMonde diplomatique, 2006.). Stoga ne čudi činjenica kako je regionalni gospodarski razvoj vrlo aktualna tema. Kroz nju su definirane dva glavna cilja, a to su kohezija i konkurentnost. Glavni cilj europske kohezijske politike jest smanjenje jaza između siromašnih i bogatih regija Europske unije kako bi se poboljšalo zapošljavanje i socijalna uključenost. Pojam regionalna konkurentnost, težak je za jednostavno znanstveno definiranje. Regionalnu se konkurentnost treba shvatiti kao sposobnost regionalne ekonomije da optimizira svoje raspoložive izvore kako bi se mogla što bolje prilagoditi tržišnim okolnostima nacionalnoga i globalnoga tržišta na kojem će konkurirati (Martin, 2004.). Regionalna konkurentnost je „negdje između“ nacionalne, (makroekonomske) i mikroekonomske razine.

Regionalna ekonomska politika postupno je dobila na značaju šezdesetih godina 20.st. Fokus regionalne konkurentnosti jasno je drugačiji od fokusa nacionalne konkurentnosti, kao i konkurentnosti poduzeća. Umjesto egzogenih razvojnih politika, nastojanja regionalne konkurentnosti temelje se na vrjednovanju regije kroz endogene potencijale rasta. Stoga su se instrumenti potpore pomaknuli od izravnoga poslovnoga poticanja, na poticanja poslovnoga okruženja (ESPON, 2006. a). Novije ekonomske teorije nude nekoliko objašnjenja regionalne konkurentnosti. Svaka teorija priznaje kako se politika mora prilagoditi stvarnomu stanju same regije, a ključni argumenti su sljedeći:

1. pokretačima ekonomskoga rasta i razvoja tradicionalno se smatraju čimbenici poput različitosti/specijalizacije, pristupačnosti/povezanosti ljudskomu kapitalu,
2. regionalni inovativni sustavi i klasteri temelj su novijih regionalnih teorija,
3. teorije koje su orijentirane na djelovanje jedinica izvršne vlasti temelje se na viziji, uključivanju i sposobnostima provođenja,
4. tradicionalna regionalna razvojna politika je polazila od komparativnih prednosti regije kao osnovne orijentacije u njezinomu razvitku,
5. suvremena regionalna razvojna politika polazi od konkurentne prednosti regije kao osnove njezinoga razvitka. Razlika između komparativne i konkurentne prednosti, proizlazi iz razlike kratkoročne (alokativne) i strateške (adaptivne) učinkovitosti određene regije (ESPON, 2006. b).

Ovi čimbenici ukazuju na sve uvjete koji utječu na regionalnu konkurentnost. Svaka regija ili grad imat će jedinstvenu kombinaciju navedenih čimbenika i na takav način može se stvoriti komparativna ili konkurentna prednost u odnosu na neke druge regije. Ipak, pri generiranju inovativnosti nužno je znanje, međusobno povjerenje i povjerenje svih bitnih sudionika. Konkurentnost je sredstvo izvanjske validacije područja, odnosno sredstvo postizanja i održanja gospodarskoga rasta, zadovoljavajućega životnoga standarda i blagostanja ljudi te poboljšanja distribucije bogatstva u svijetu komunikacijskom tehnologijom te društveno-ekonomskim promjenama (Garelli, 2003.).

Konkurentnost je postala prirodni zakon moderne ekonomije (Kitson, Martin, Tyler, 2004.). Održiva konkurentna prednost je dugoročna i jedinstvena te se ne može lagano replicirati i oponašati. Rezultira iz otkrivanja i uvođenja načela konkuriranja koja su jedinstvena i različita od njihovih rivala. Čimbenici koji ju određuju su: održivost, superiornost u odnosu na konkurenciju, jedinstvenost, teškoća pri repliciranju, primjenjivost u različitim situacijama (Porter, 1990.). U skladu s tim, mogu se istaknuti principi regionalne konkurentnosti:

1. proizvodnost ne ovisi o tome koje industrije konkuriraju u regiji, već kako konkuriraju,
2. najvažniji izvor proizvodnosti se stvara, a ne nasljeđuje,
3. regionalni razvoj ovisi o proizvodnosti svih industrija i imovine,
4. proizvodnost je temeljena na kontinuiranim inovacijama,
5. ne postoje nisko-tehnološke industrije; postoje samo nisko-tehnološka poduzeća.

Upravo navedeni principi upućuju na nužnost inovativnoga pristupa u širem kontekstu. Inovacijske politike temeljene na izvrsnosti i lokaciji moraju biti međusobno kompatibilne. Konkurentnost temeljena na izvrsnosti pruža dobar alat za otkrivanje područja pametnih specijalizacija koje omogućavaju međusobnu konkurentnost među regijama ili među sektorima. Ipak, tehnološka izvrsnost ne vodi nužno do regionalne ekonomske koristi. Nužna je lokalna inovacijska politika koja će omogućiti apsorpiranje znanja i razvoj kapaciteta kako bi pojačala regionalni utjecaj.

### 2.1. Politike regionalnoga razvoja

Zadaća regionalne razvojne politike mora omogućiti svim regijama da ostvare svoj potencijal i iskoriste mogućnosti za održiv razvoj i blagostanje svojih stanovnika, posvećujući pritom dodatnu pažnju područjima koja zaostaju u razvoju. Za postizanje toga cilja potrebno je zajedničko i usklađeno djelovanje brojnih partnera (Bogunović, 2001.). Prema Higginsu i Savoieu (1988.), bitni argumenti za razmatranje posebnosti regionalne ekonomije i regionalne politike bili bi sljedeći:

1. regionalne nejednakosti izazivaju socijalne i političke probleme koji se s dužnom pozornošću rješavaju u svakom demokratskom društvu,
2. nacionalno gospodarstvo i agregirane regionalne ekonomije mijenjaju se u suglasnosti s integracijom među njima,
3. ubrzavanje razvoja nacionalnoga gospodarstva ne može se ostvariti bez rješavanja problema zaostalih regija,
4. urbani problemi u svim zemljama se zaoštavaju pa je uzajamni utjecaj grada i regije temeljno polazište tih problema,
5. neke vrste upravljanja potencijalima i važnost prirodnih i ljudskih potencijala najbolje se istražuju na regionalnoj razini.

Metodologija društvenih znanosti stalno se unaprjeđuje, a time i razvojna politika, upravljanje i planiranje regionalnoga razvitka. Bogunović (2001.) ističe kako politika regionalnoga razvitka podrazumijeva oblikovanje i definiranje ključnih strateških stavova koji su polazište za izbor instrumenata i mjera ekonomske politike. Regionalna strategija ne bi smjela počivati na autarkičnosti, već regionalnu stvarnost i budućnost valja smješšati u interregionalne okvire. Prema tome, regionalnu ekonomsku politiku obilježava sustav koherentnih relacija koje usmjeravaju i unaprjeđuju gospodarstvo regije, ali i međuregionalne odnose.

Regije su svojevrsne funkcionalne poveznice i integracije geografski približenih jedinica i aglomeracija, kako ih naziva Filó (2008.), u kojima su ključne infrastrukturne mreže koje uspostavljaju i pomoću kojih razvijaju međusobne kontakte. Tim odnosima doprinose regionalnoj konkurentnosti. Konkurentnost je uvijek rezultat ekonomske jednakosti, samo je pitanje kojih je izravnih i neizravnih čimbenika, ekonomske politike rezultat. Nužno je pristupiti regiji kroz postulate konkurentnosti i regije shvaćati kao spoj mikro i makro učinkovitosti kojima se omogućava dugoročno održiv gospodarski razvoj regije, a time i nacionalnoga gospodarstva. Prema Strategiji regionalnoga razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2011. do 2013. donesenoj u lipnju 2010., politikom regionalnoga razvoja se označava cjelovit i usklađen skup ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti usmjerenih prema jačanju konkurentnosti regionalnih i lokalnih jedinica u skladu s načelima održivoga razvoja i smanjivanju regionalnih nejednakosti prema stupnju razvijenosti.

Tri su osnovna strateška cilja za postizanje cilja politike regionalnog razvoja: 1. razvojem županijskih statističkih regija (bolja povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s nacionalnim razvojnim prioritetima uz uključenost partnerstva u kojem su zastupljene sve interesne skupine), 2. razvoj potpomognutih područja (glavni je cilj pridonijeti ravnomjernijem regionalnom razvoju) i 3. razvoj pograničnih područja (stvaranje podloge za razvoj koordinirane, sustavne i strateški usmjerene suradnje na lokalnoj, regionalnoj i središnjoj državnoj razini s partnerima iz susjednih zemalja).

Politika regionalnoga razvoja u Hrvatskoj većim je dijelom definirana i uređena posebnim zakonima, a osobito je usmjerena na lokalnu razinu. Javne politike utemeljene na tim zakonima prepoznaju područja koja zaostaju u razvoju zbog svojih posebnih razvojnih problema. U nastavku se navode samo neki zakoni: Zakon o regionalnom razvoju, Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN, 86/2008 i 57/2011), Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN, 12/2002, 32/2002, 117/2003, 42/2005, 90/2005 i 80/2008), Zakon o otocima (NN, 34/1999, 32/2002 i 33/2006), i Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN, 34/1999, 32/2002 i 33/2006). Posebno je potrebno istaknuti Zakon o regionalnom razvoju donesen u prosincu 2009., koji je postavio pravni temelj upravljanja politikom regionalnoga razvoja u Republici Hrvatskoj, a usklađen je s praksom i zahtjevima koji proizlaze iz pretprijetnih obveza Republike Hrvatske prema Europskoj uniji. Inače, razvojna politika Europske unije zahtijeva uravnotežen razvoj europskoga teritorija (Bilas, Franc, Cota, 2011.), a samim time to je zahtjev i prema Republici Hrvatskoj. Slijedom toga, Zakonom o regionalnom razvoju uređeno je nekoliko vrlo značajnih pitanja, od kojih je moguće izdvojiti:

- uvedena je praksa partnerstva kao osnovne metode rada u oblikovanju regionalne razvojne politike i kao temeljna institucionalna struktura koja treba omogućiti takvu participativnu metodu rada,
- uveden je jedinstveni model ocjenjivanja i razvrstavanja jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave prema stupnju razvijenosti kao i jedinstveni sustav kriterija za izdvajanja područja s razvojnim poteškoćama,
- određeni su osnovni planski dokumenti putem kojih se programira regionalni razvoj čime se stvorila usuglašena i ujednačena osnova vođenja

sveukupne razvojne politike Republike Hrvatske,

- jasno je određena uloga i odgovornost nositelja regionalne razvojne politike na razini središnje države,
- jasno je određena uloga i odgovornost jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave u osmišljavanju i vođenju regionalne razvojne politike,
- institucionalizirana su temeljna načela upravljanja regionalnom razvojnom politikom i uvedena jedinstvena terminologija,
- radi učinkovitijega planiranja i praćenja provedbe politike regionalnoga razvoja, određeno je ustrojavanje središnje elektroničke baze razvojnih projekata.

### 3. Politike tržišta rada

Mjere aktivne politike tržišta rada imaju dugu povijest u razvijenim zemljama. Već tridesetih godina 20. stoljeća te je mjere preporučio Keynes vladama razvijenih zemljama u borbi protiv nezaposlenosti (Babić, 2003.). Same mjere za poticanje zapošljavanja sastavni su dio politike zapošljavanja svake zemlje. Postoje razna iskustva zemalja koje su provodile svoju politiku zapošljavanja tijekom povijesti. Primjerice, Velika Britanija je osamdesetih godina prošloga stoljeća pokrenula tzv. *Community Programme* za zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih osoba na programima korisnima za cijelo društvo, a provodile su ga lokalne vlasti i neprofitne organizacije, dok je u SAD-u, u samomu kreiranju mjera, veliku ulogu imalo partnerstvo (Kerovac, 1994.). Ističući kako pod pojmom aktivne politike tržišta rada podrazumijeva mjere usmjerene unaprjeđenju funkcioniranja tržišta rada, Kerovec (1997., prema: Calmorfs, 1994.) ističe kako aktivna politika tržišta rada mora sadržavati tri temeljne podkategorije: 1. posredovanje (eng. *job broking*) sa svrhom da se proces usuglašavanja slobodnih radnih mjesta i tražitelja zaposlenja učini što učinkovitijim, 2. obrazovanje za tržište rada (eng. *labour market training*) sa svrhom unaprjeđenja i prilagođavanja vještina i znanja tražitelja zaposlenja, 3. neposredno kreiranje radnih mjesta (eng. *direct job creation*) koje može poprimiti oblik zapošljavanja u javnom sektoru ili sufinanciranja zapošljava-

nja u privatnom sektoru.

Iako se aktivnom politikom tržišta rada ne može značajno povećati zaposlenost ili eliminirati nezaposlenost, ona može odigrati važnu ulogu u uređivanju tržišta rada i ublažavanju socijalnih napetosti. Njome se može poticati novo zapošljavanje i samozapošljavanje za osobe bez posla, otvarati ili sufinancirati otvaranje novih radnih mjesta za osobe koje se teško zapošljavaju te poboljšati kvalifikacije tražitelja zaposlenja za vrijeme dok im se privremeno osigurava dohodak (Nesporova, 2000.).

Pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, Hrvatska je morala prihvatiti pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) koja čini skup prava i obveze koji obvezuju sve države članice povezujući ih unutar Europske unije. *Acquis* se neprestano razvija i obuhvaća: 1. sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora, 2. zakonske propise donesene u primjeni ugovora i ustaljenu praksu suda, 3. deklaracije i rezolucije koje je donijela Europska unija, 4. mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i trgovinsku politiku, 5. mjere koje se odnose na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, 6. međunarodne sporazume koje je sklopila Europska unija, kao i države članice na području aktivnosti Europske unije (Omejec, 2008.). Pravna stečevina obuhvaća u širem smislu sve akte i zajedničke ciljeve Europske unije utvrđene osnivačkim ugovorom. Države podnositeljice dužne su preuzeti pravnu stečevinu Europske unije i u cijelosti je provoditi od trenutka pristupanja. Slijedom toga, Republika Hrvatska se obvezala na ostvarivanje politike zapošljavanja Europske unije koja sadržava: 1. privlačenje i zadržavanje više ljudi u zaposlenju, 2. unaprjeđenje prilagodljivosti radnika i poduzeća te 3. povećanje ulaganja u ljudski kapital kroz bolje obrazovanje i vještine. Za zatvaranja poglavlja 19. (Socijalna politika i zapošljavanje) za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji, samo potpisivanje Zajedničkoga memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske (JAP), kao i njegova učinkovita implementacija, predstavljalo je jedan od važnih koraka za zatvaranje poglavlja. Cilj toga zajedničkoga procesa bio je pomoći Republici Hrvatskoj u njezinim naporima da uspostavi dobro djelovanje tržišta rada koje će biti sposobno podržati dinamično gospodarstvo osiguravajući konkurentnost, održivi gospodarski rast i rast zaposlenosti te razviti strateški pristup zapošljavanja usredotočujući se na posebne izazove zapošljavanja u skladu s politikama i praksama Europske unije.



### 3.1 Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske (JAP)

Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske (*eng. Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of the Republic of Croatia - JAP*), pripremljen je u okviru Pretpristupne strategije Europske unije za Republiku Hrvatsku na području zapošljavanja i socijalnoga uključivanja, a nastao je suradnjom Europske komisije (Opće uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti) i Vlade RH (Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva). JAP je bilateralni sporazum, vrlo važan u pripremama Republike Hrvatske za sudjelovanje u metodi otvorene koordinacije na području zapošljavanja. Metodom otvorene koordinacije, države članice Europske unije, putem donošenja sličnih nacionalnih strateških dokumenata na području zajedničkog tržišta i zapošljavanja ostvaruju zajedničke ciljeve u skladu s Lisabonskom strategijom. JAP je po svomu potpisivanju i usvajanju stvorio obveze za djelovanje, ali istodobno otvorio mogućnost za korištenje financijske potpore, koja je trenutno omogućena korištenjem pretpristupnih fondova (IV. komponenta IPA programa), a nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, omogućena je financijska potpora iz strukturnih fondova. Sama izrada JAP-a započela je 2006., a prioriteti su: 1. privući i zadržati više ljudi u statusu zaposlenosti, 2. povećati ponudu radne snage i modernizirati sustave socijalne zaštite, 3. poboljšati prilagodljivost radnika i poduzeća, 4. povećati ulaganja u ljudski kapital kroz bolje obrazovanje i vještine, 5. promičući načela dobrog upravljanja uključiti socijalne partnere u implementaciju JAP-a. U JAP-u su analizama stanja hrvatskoga tržišta rada prepoznati glavni izazovi s kojima se ono suočava. Neki od izdvojenih su sljedeći: stopa zaposlenosti u Republici Hrvatskoj je značajno niža od prosjeka Europske unije - rezultat su i niskih stopa aktivnosti i visokih stopa nezaposlenosti; dugotrajna nezaposlenost, osobito nezaposlenost mladih; nerazmjerni potrebni vještina; znatne regionalne razlike koje su rezultat sporoga razvoja nekih zabačenih regija, a posebice područja koje su pretrpjele značajne ratne štete (takve regije/županije znatno zaostaju u usporedbi sa zagrebačkom regijom i priobalnim područjima s bogatim prirodnim izvorima, odnosno postoje velike razlike među županijama glede zaposlenosti, nezaposlenosti, prosječne plaće i proizvodnje po glavi stanovnika te po pitanju razine

obrazovanja stanovništva, i ostali).

Osim toga, već u izvješću o provedbi zajedničkoga memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja za razdoblje 2008. - 2009. utvrđeni su konkretni potezi koje Republika Hrvatske ulaže po svakom ključnom prioritetu. Slijedom toga, vezano za smanjivanje dugotrajne nezaposlenosti, jedna od mjera bila je razviti i implementirati odgovarajuću strategiju politike regionalnoga razvoja s ciljem osiguranja ujednačavanja razvoja diljem zemlje, uzimajući u obzir socijalnu uključenost i strategiju protiv siromaštva.

U istomu se navodi sinergijsko djelovanje svih dionika na tržištu rada kroz lokalna partnerstva, što je i učinjeno, te je u svim županijama osnovano lokalno partnerstvo za zapošljavanje. Međutim, daljnjih konkretnijih poteza nema koji bi rezultirali smanjenjem nezaposlenosti i rješavanjem regionalnih razlika. Isto se navodi u Izvješću o provedbi JAP-a i za 2011., odnosno da su povećane regionalne razlike između regija.

Uz JAP, svakako je bitno istaći i Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju (JIM) - mjerodavan dokument u području socijalne politike, kojim se definiraju okvirne smjernice politika sukladne ciljevima nacionalne strategije razvoja Republike Hrvatske. Poveznice ovih dvaju dokumenata su pojedini zajednički ciljevi i prioriteti. Stoga je u njihovim provedbenim postupcima izrazito važna usklađenost planskih dokumenata u smislu usklađenosti prioritetnih područja djelovanja i određivanja provedbenih mjera i aktivnosti, kao i usklađenosti provedbenih postupaka koja se postiže dobrom koordinacijom resornih ministarstava.

### 3.2 Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja

Usvajanjem Zajedničkoga memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske (JAP), započeo je novi ciklus aktivnih mjera zapošljavanja. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, kao nadležno tijelo za koordinaciju provedbe JAP-a, imenovalo je radnu skupinu za izradu plana provedbe mjera iz JAP-a. Radna skupina izradila je Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja 2009. - 2010., a na sjednici održanoj 21. svibnja 2009. Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o donošenju Nacionalnoga plana za poticanje zapošljavanja 2009. - 2010.

U istome se utvrđuju odgovornosti i definiraju zadaće za nadležna tijela državne uprave i javne ustanove u provedbi plana te potiče njihovo zajedničko djelovanje te međusobna suradnja. Ono što nedostaje je decentralizacija javnih usluga, budući da decentralizaciju ne treba promatrati kao glavni cilj reforme, već više kao sredstvo za poboljšanje pružanju lokalnih usluga (Bejaković, 2003.). Sam Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja slijedi prioritete politike zapošljavanja utvrđene u revidiranoj Lisabonskoj agendi o rastu i radnim mjestima. Ključni prioriteti koje je Republika Hrvatska namjeravala ostvariti kroz ovaj nacionalni plan bili su: 1. povećanje razine zapošljivosti i stope udjela žena primarne dobne skupine (posebice onih s niskim ili neodgovarajućim vještinama) na tržištu rada, 2. povećanje razine zapošljivosti i stope udjela starijih osoba na tržištu rada, 3. povećanje razine zapošljivosti i stope udjela mladih ljudi na tržištu rada, 4. rješavanje problema dugotrajne nezaposlenosti, 5. smanjenje nerazmjera vještina (neusklađenosti znanja i vještina radne snage s potrebama tržišta rada) te povećanje ulaganja u ljudski potencijal kroz bolje obrazovanje i vještine, 6. poboljšanje prilagodljivosti radnika i poduzeća, 7. dobro upravljanje i 8. izgradnja administrativnih kapaciteta. Gotovo bi bilo nemoguće smatrati kako će ovi prioriteti biti gotovo isti i kroz usklađivanje sa strategijom Europe 2020.

Prema Nacionalnomu planu za poticanje zapošljavanja 2011. - 2012. godine, mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje bile su usmjerene prema stvaranju uvjeta kod poslodavaca za zapošljavanje skupina nezaposlenih osoba koje su u nepovoljnom položaju na tržištu rada, njihovom obrazovanju, podizanju razine zapošljivosti, motiviranosti za traženje stalnoga zaposlenja, kao i očuvanja radnih mjesta (Kuvedžić, 2011.). Mjere sadržane u Nacionalnomu planu za poticanje zapošljavanja 2011. - 2012. nastavak su aktivnosti koje su sadržane i u Nacionalnomu planu za poticanje zapošljavanja za 2009. i 2010. Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje u 2012. započele su se provoditi objavljivanjem javnog poziva 7. ožujka 2012., a mjere su obuhvaćale: potpore za zapošljavanje, potpore za samozapošljavanje, potpore za usavršavanje, obrazovanje nezaposlenih, stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnoga odnosa i javni radovi.

U istim okvirima, samo nešto drugačijih obuhvata, nastavljene su mjere aktivne politike zapošljavanja i u 2013. Od ukupno 41555 aktivnih korisnika tijekom 2012., njih 43% obuhvaćeno je mjerom „javni radovi“, a slični se trend nastavio i u 2013. – 47920 korisnika, s razlikom u boljemu uspjehu mjere „osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnoga odnosa“, pa je tako 36% korisnika obuhvaćeno upravo tom mjerom, a odmah slijedi mjera „javni radovi“ s 29% korisnika.

#### 4. Lokalno specifične mjere za zapošljavanje

Statistički podatci pokazuju da aktivna politika tržišta rada ima mali, ali značajni učinak na smanjivanje nezaposlenosti u tranzicijskim zemljama Srednje Europe (Lehman, 1998., u: Nesporova, 2000.). Stoga institucije tržišta rada moraju imati aktivan pristup i proširiti programe poticanja zapošljavanja na što većem krugu tražitelja zaposlenja. Aktivne mjere mogu također biti učinkovite u sprječavanju nezaposlenosti, tj. mogu se ponuditi radnicima kojima prijeti nezaposlenost, kako bi se zaposlili na drugome radnome mjestu. Pasivna politika zapošljavanja mora postati aktivna i koristiti aktivne mjere. Institucije tržišta rada trebale bi nastojati da dokvalifikacije i prekvalifikacije budu dostupne što većem broju nezaposlenih osoba s neodgovarajućim zanimanjima, ističe Nesporova (2000.).

Nakon usvajanja Nacionalnoga plana za poticanje zapošljavanja u Republici Hrvatskoj od 2009. pa nadalje, osim donošenja Zakona o poticanju zapošljavanja, kao i već najavljene izmjene i dopune istoga Zakona koje se odnose na fleksibilnije kriterije i uvjete nezaposlenih osoba za zapošljavanje, ništa konkretno nije učinjeno u daljnjemu razvoju mjera i programa za zapošljavanje. Slijedom toga, u nastavku se navode dokumenti, koji su izrađeni u okviru prepristupne pomoći Europske unije u Republici Hrvatskoj, a isti daju smjernice o daljnjemu razvoju mjera aktivne politike zapošljavanja.

#### 4.1 *Phare 2005: Evaluacija, izrada preporuka, jačanja kapaciteta i upravljanje darovnicom na području mjera poticanja zapošljavanja u Republici Hrvatskoj*

U razdoblju od 10. travnja 2007. do 9. prosinca 2008., provodio se projekt, u okviru pretprijetne pomoći PHARE 2005 Evaluacija, izrada preporuka, jačanje kapaciteta i upravljanje darovnicom na području mjera poticanja zapošljavanja u RH ugovaratelja Ministarstva financija RH, Središnje agencije za financiranje i ugovaranje uz projektnoga partnera Hrvatski zavod za zapošljavanje, Središnja služba. U okviru projekta izrađeni su sljedeći dokumenti: Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje i Preporuke za poboljšanje sadašnjih mjera Aktivne politike tržišta rada (dalje: APTR), izradu novih mjera i poboljšanje kapaciteta Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje za programiranje, provedbu, praćenje i evaluaciju mjera APTR-a. Same preporuke usmjerene su na poboljšanje sadašnjih mjera APTR-a, izradu novih mjera gdje je potrebno, poboljšanje kapaciteta Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, kao i pružanja osnova za daljnji razvoj lokalnih partnerstva za zapošljavanje. Ciljevi na ovom projektu su između ostaloga, upoznati dionike na tržištu rada o sustavu mjera APTR-a, kao i ojačati lokalne kapaciteta za koordinaciju politike zapošljavanja s gospodarskom i socijalnom politikom, u skladu s Lisabonskim ugovorom Europske unije (2000, revidiranim 2005.), te za korištenje strukturnih fondova Europske unije (Europski socijalni fond). U završnom izvješću Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada, koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje, utvrđeno je da je proračun u cijelosti centraliziran, odnosno raspodjela sredstava iz proračun radi se po principu „tko prvi, njegova djevojka“, te se ističe da mjere nisu u skladu sa s osobitim značajkama i potrebama županija. Također i drugi navedeni dokument preporuke, ističe daljnju razradu mjera zapošljavanja, odnosno APTR-a, a to su npr. decentralizirani proračun (raspodjelu sredstava po regijama/županijama vezati sa stopom nezaposlenosti, brojem nezaposlenih, brojem slobodnih radnih mjesta zbog deficita određenih zanimanja, stopom zaposlenosti i drugim) – u svrhu smanjenja regionalnih razlika (što je po pravilima Europske komisije, kao i kod korištenja EU fondova, slabije razvijenim regijama/područjima – više sredstava).

Nadalje, potrebno je osigurati kontinuitet mjera APTR-a, što do sada nije bio slučaj u Republici Hrvatskoj jer mjere traju dok ima za to predviđenih financijskih sredstava u državnom proračunu, te je potrebno u samu izradu i razradu mjera APTR-a uključivati lokalne dionike na tržištu rada.

#### 4.2 *IPA IV Upravljanje ljudskim potencijalima: Umrežavanje, obrazovanje i podizanje konkurentnosti za više boljih poslova*

Na temelju pretprijetnoga programa IPA IV Upravljanje ljudskim potencijalima: Lokalno partnerstva za zapošljavanje – faza 3, odobren je projekt Umrežavanje, obrazovanje i podizanje konkurentnosti za više boljih poslova. Projekt se provodio od 27. siječnja 2011. do 26. siječnja 2012., te je u okviru projekta izrađen dokument „Preporuke za lokalno specifične mjere za zapošljavanje u Osječko-baranjskoj županiji“, kao prvi takav dokument u kojemu se detaljnije razrađuju mjere za zapošljavanje na lokalnom nivou. U izradi dokumenta sudjelovala radna skupina, koja je sastavljena od svih dionika na tržištu rada (predstavnicima županije, socijalnih partnera, poduzetničkih potpornih institucija, obrazovnih ustanova, civilnoga sektora, akademske zajednice i ostali.), čime je ispunjen poseban cilj projekta – aktiviranja lokalnih dionika na tržištu rada i uspostava sustava za suradnju između dionika kako bi se poboljšala učinkovitost zapošljavanja u Osječko-baranjskoj županiji. Dokument sadrži sve potrebne informacije i analize o zapošljavanju u Osječko-baranjskoj županiji te preporuke o poboljšanju sadašnjih mjera Aktivne politike tržišta rada, kao i prijedlog novih lokalno specifičnih mjera za zapošljavanje. Već u anketi poslodavaca koja je provedena u sklopu projekta, poslodavci iz Osječko-baranjske županije su naveli da postojeće mjere aktivne politike zapošljavanja ne odgovaraju stvarnim potrebama. Osim toga, na temelju predloženih mjera iz preporuka neke su sadržane u Zakonu o poticanju zapošljavanja, a odnose se na sezonsko zapošljavanje u poljoprivredi i stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnoga odnosa (prošireno na sve poslodavce).



## 5. Umjesto zaključka

Za zemlje koje su prošle značajne političko-ekonomske promjene, poput tranzicijskih zemalja, nužno je kreirati konkurentsku ekonomsku politiku koja će voditi računa o dostignutom stupnju razvoja i imati cilj dugoročno održiv gospodarski razvoj. To je dijelom zbog mogućih učinaka „otvorenosti“, kao i zbog nacionalnih procesa deregulacije, privatizacije i liberalizacije. No hrvatska je država razvijala kapitalizam koji je imao dvije strane, a što Županov naziva *modelski dualizam*: s jedne strane još je vrlo snažan *državni kapitalizam* (državno vlasništvo, fragmentarno tržište; na tržištu su uglavnom samo proizvodi), politički lažirano tržište (monopoli), glavni su akteri politički menadžeri (politički akteri u poduzeću i lokalnoj zajednici), a ne profesionalni menadžeri, država ima dvije temeljne funkcije: štiti poduzeće od vanjske konkurencije i pokriva gubitke te osigurava zaposlenima vlasništvo nad radnim mjestom i velika socijalna prava, veliki dio BDP-a redistribuiraju se državnim kanalima u proračun, izvanproračunske bilance, paradržavne fondove i sl., dok je s druge strane još vrlo slab *poduzetnički kapitalizam* (privatno vlasništvo, integralno tržište (na tržištu su svi potencijali), konkurentsko tržište, ekonomski akteri koji upravljaju kao individualni poduzetnici, opunomoćenici dioničara i plaćeni menadžeri (oni su autonomni u odnosu na državnu upravu) (Županov, 2002., u: Šundalić, 2012.). Svojevrsnim „skrivanjem“ pod okriljem „granica“, a pod utjecajem globalizacije gotovo je nemoguće opstati. Zemlje koje danas žele izgraditi tržišna gospodarstva mogle su učiti na tuđim iskustvima, istaknuo je Stiglitz (2004.). Pokušale su do kapitalizma stići prećacem i stvoriti tržišno gospodarstvo bez temeljne institucionalne infrastrukture – i to ih je koštalo.

Nužno je prepoznati i primjereno definirati tzv. „inteligentnu ulogu države“ (Vedriš, 2005.) u vlastitom razvoju svake zemlje. Analizirajući procese na tržištima rada tranzicijskih zemalja, Nesporova (2000.) ističe kako u svim tranzicijskim zemljama postoje velike regionalne razlike u nezaposlenosti koje se sve više povećavaju. Razlika između najviše i najniže stope registrirane nezaposlenosti često prelazi 20 postotnih bodova. U svakoj zemlji postoje brojne lokalne zajednice u kojima je nezaposlenost nekoliko puta veća od državnoga prosjeka.

Nastavlja kako su te zemlje razvile široku lepezu politika tržišta rada, ali njihova učinkovitost je često bila ispod očekivanja. Razlog tomu bio je neuspješno kreiranje i provođenje, neprimjerena kombinacija mjera s obzirom na lokalne potrebe, loša usmjerenost mjera i nedostatak financijskih sredstava. Nezaposlenošću su najviše pogođena ruralna i monostrukturna područja u kojima je glavna gospodarska djelatnost pogođena recesijom te regije s malim potencijalom za ekonomski razvoj zbog siromašne infrastrukture, niske razine obrazovanja ljudskih potencijala i podozrivosti u odnosu na privatno poduzetništvo. Regionalne razlike u nezaposlenosti još više otežava vrlo slaba prostorna pokretljivost koja je uzrokovana nedostatkom jeftinijih stanova, sužavanjem mreže javnoga prometa i povećanjem troškova putovanja vlastitim automobilom.

Nacionalni, bolje rečeno, europski okvir postoji, neizbježna je činjenica. Ipak, važno je oblikovati regionalnu politiku zapošljavanja u širem smislu, uzimajući u obzir široki kontekst čimbenika i sudionika koji utječu na samo zapošljavanje. Urednost tržišta rada kao i učinkovit javni sektor nužnost su. Lokalno specifične mjere za zapošljavanje stoga treba shvatiti kao instrument ove opće razvojne politike, jednu izuzetno nužnu kariku, koja će omogućiti dugoročno održiv gospodarski razvoj na regionalnoj razini. Pri tome, nužno je voditi računa o kratkoročnim ciljevima (novčani poticaji i slične mjere), srednjoročnim ciljevima (usklađivanje ponude i potražnje na tržištu rada) i dugoročnim ciljevima (puna zaposlenost).

Nažalost i dalje su prisutne velike regionalne razlike u Republici Hrvatskoj između pojedinih županija te nema naznaka da bi se u ovoj godini sustav centraliziranoga proračuna promijenio na način postupne decentralizacije, odnosno usmjerila financijska sredstva za određene osobite namijene. Slijedom toga, izrada i samo provođenje lokalno specifičnih mjera poticanja zapošljavanja, značajna je posebno za one županije koje zaostaju u ekonomskom razvoju za drugim područjima Republike Hrvatske ili imaju veću stopu nezaposlenosti od prosječne stope u Republici Hrvatskoj. Međutim, za provođenje ovih mjera potrebno je osigurati financijska sredstva kroz državni proračun (decentralizirati državni proračun) ili stvoriti lokalni (regionalni) Fonda za financiranje lokalno specifičnih mjera poticaja za zapošljavanja u koji bi sredstva mogle osiguravati jedinice lokalne samouprave (gradovi i općine), kao i sama županija (jedinica regionalne (područne) sa-

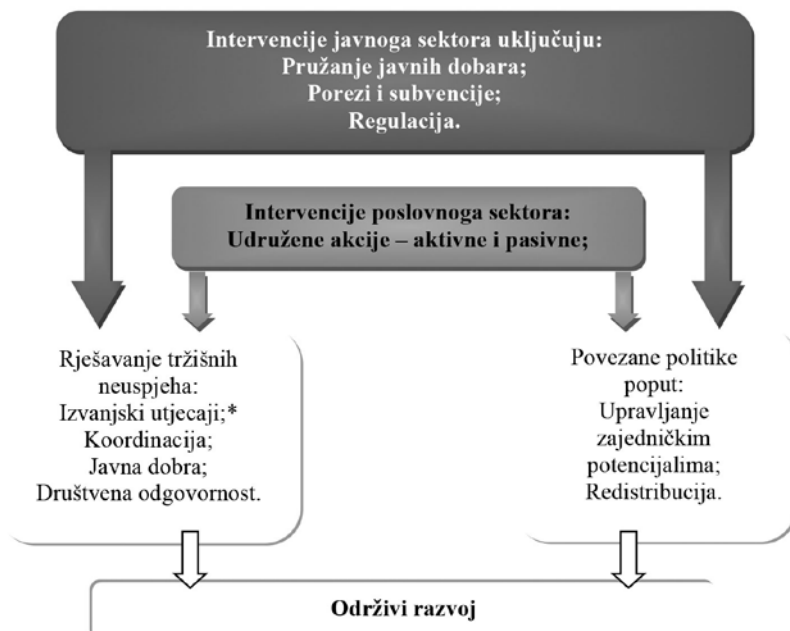
mouprave) kroz, primjerice, preusmjeravanje određenoga postotka prireza.

Značenje i kvalitetu politike tržišta rada treba redovito ocjenjivati. U tu je svrhu potrebno prikupljati podatke o broju sudionika svakoga programa i o ukupnim troškovima, regionalnom rasporedu sudionika i troškovima, broju onih koji su ispali iz programa, o stopi zapošljavanja i eventualnom ponovnom ulasku u nezaposlenost ili neaktivnost. Ovakvi podatci važni su za unaprjeđivanje provođenja programa, davanje jasnijih uputa lokalnim službama za zapošljavanje i za financijske uštede. Nužno je ocjenjivati učinkovitost programa tržišta rada u zapošljavanju teško zapošljivih tražitelja zaposlenja. Ipak, ističe Kerovec (1997.) to za rutinsku upotrebu može biti vrlo skupo, zahtijevati potpunu informatiziranost službi za zapošljavanje i oduzeti mnogo njihovoga dragocjenoga vremena. Stručno osposobljavanje trebalo bi biti usmjereno na ona zanimanja koja se na tržištu rada traže te ona koja odgovaraju potrebama nezaposlenih osoba. Programi samozapošljavanja najuspješniji su u smislu posredovanja pri zapošljavanju i trajne zaposlenosti, iako su pogodni samo za prilično ograničen broj tražitelja zaposlenja koji imaju potencijal da pokrenu svoj vlastiti posao. Mladi ljudi su vrlo ranjiva skupina na tržištu rada. Budući da sve tranzicijske zemlje poklanjaju osobitu pažnju mladim tražiteljima zaposlenja, posebni programi koje provode neke zemlje mogu poslužiti kao primjer. Ovi programi obično kombiniraju obrazovanje sa sufinanciranjem (prvoga) zaposlenja ili samozapošljavanjem. Stručno osposobljavanje obično prethodi prvomu zapošljavanju, a služba za zapošljavanje može sufinancirati osposobljavanje nekvalificiranih mladih ljudi, posebno onih koji su ispali iz redovnoga obrazovanja (takve programe provodi Poljska) (Nesporova, 2000.).

Suvremena „država“ obnavlja svoju izvornu funkciju, ali pod utjecajem liberalizacije, ona mora naći načina kako da svoju „vidljivu ruku“ učini „nevidljivom“ i prihvatljivom za neoliberalni model razvoja. U literaturi iz područja javnih politika i javnog menadžmenta sve se više upotrebljava izraz „objedinjena vlada“ (*joinedup government*) ili ponekad „cjelovita vlada“ (*whole government*), čime se zapravo ukazuje na važnost pitanja koordinacije za suvremeno oblikovanje javnih politika (Petak, 2009., u: Vedriš i Šimić, 2011.).

Institucije predstavljaju svojevrsnu kolektivnu akciju kojom se omogućava kontrola, sloboda i rast akcija pojedinaca (Parada, 2002., u: Yongjian, Ning, Xiaofang, 2005.). „Prošla su vremena“ kada se podrazumijevalo kako javni sektor imaju privilegirani položaj u društvu i gospodarstvu - vrijeme je da javni sektor shvati kako bez privatnoga sektora ne može funkcionirati, jer u konačnici, iz njega se velikim dijelom financira. Javni sektor može djelovati na tržišne neuspjehe kroz pružanje javnih dobara, poreznu politiku i subvencije i različite oblike regulacija kojima usmjerava gospodarske aktivnosti. Zajedničkim djelovanjem javnoga i privatnoga sektora, moguće je ispraviti tržišne neuspjehe, a da se pri tome država ne upliće u tržišni mehanizam na način da onemogućava jednake mogućnosti za sve – konkurenciju. Slika 1. prikazuje moguće intervencije javnoga sektora prihvatljive za neoliberalne okvire. Pri tome je nužno prepoznati tržišne neuspjehe i pravovremeno poduzeti odgovarajuće korektivne akcije. Ignoriranjem izvanjskih utjecaja, političkom nekoherentnošću i neumreženošću, dolazi se do dubokih i trajnih posljedica po principu umnožavanja.

Neosporiva je činjenica kako su sve zemlje nakon ulaska u Europsku uniju i korištenjem sustava pomoći potaknule svoj razvoj, ali isto tako, ti pokazatelji su još daleko od pokazatelja napretka najrazvijenijih zemalja Europske unije. Kako globalizacijski procesi diktiraju gospodarsko povezivanje i jačanje konkurentne sposobnosti, tako su nužne zahtjevne prilagodbe u regijama. Puljiz (2011.) ističe da će strateško planiranje s jasno utvrđenim ciljevima i financijskim okvirom te provedbenim procedurama, zahtjevne natječajne procedure te kontinuirano praćenje provedbe i analiza učinaka razvojnih projekata postati nezaobilazan dio novoga pristupa upravljanju razvojem. Stoga korist od fondova Europske unije nadilazi samo financijske iznose i upravo je zato važno mobilizirati sve razine izvršne vlasti, od nacionalne, preko županijske do lokalne te sve ostale dionike razvoja, kao što su privatni i civilni sektor da u što većoj mjeri pristupe izazovu korištenja sredstava Europske unije. Hrvatski regionalni razvoj funkcionira po principu „svi drugi“ i Grad Zagreb. „Ujedinjeni u nerazvijenosti“ mogao bi im biti slogan. Nužno je dakle pronaći lokalno osobite instrumente kojima će se korigirati upravo lokalno osobiti problemi.



**Slika 1. Tržišni neuspjesi i intervencija javnoga sektora**

\* vanjski učinak koji je posljedica izravnoga djelovanja nekoga subjekta na blagostanje drugoga subjekta ili više njih, pri čemu se to djelovanje ne ostvaruje tržišnim mehanizmom; često su prisutne kod održivoga razvoja, zaštite okoliša i proizvoda/usluga javnoga sektora.

Izvor: COMPID research programme, u: Velde i Morrissey, 2005.

U programskom razdoblju 2014. – 2020. i 2021. – 2027., strukturni i kohezijski fondovi Europske unije bit će glavni izvor financiranja regionalnoga razvoja Europske unije, a samim time i Republike Hrvatske. Na nacionalnoj razini priprema se novi operativni program koji bi trebao biti aktualan do 2020., nakon što ga revidira Europska komisija. Naznake su kako bi uskoro trebao izaći i novi Zakon o regionalnomu razvoju, što je i najava nove Strategije regionalnoga razvoja RH. Nadajmo se kako će, u budućim razdobljima, decentralizacija aktivnih politika i mjera za pošljavanja imati drugačiji ili djelomično drugačiji status.

## LITERATURA

1. Babić, Z. (2003.), Uloga aktivne politike na tržište rada u Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa*, 27/4.
2. Bejaković, P. (2003.), Uloga gospodarsko-političkih mjera u ublažavanju siromaštva u Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa* 29/1
3. Bilas, V., Franc, S., Cota, A. (2011.), Predpristupni fondovi Europske unije i Republika Hrvatska, *Ekonomski misao i praksa*, 20/1
4. Bogunović, A. (2001.), *Ekonomске integracije i regionalna politika*. Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb, Fakultet ekonomije i turizma Dr. Mijo Mirković i Mikrorad
5. Cini, V., Drvenkar, N. (2011.), *Analysis of regional (non-)competitiveness of Pannonian Croatia*, Zbornik radova VII interdisciplinarnog simpozija: Interdisciplinary Management Research VII; Bacher, Urban; Barković, Dražen; Heinz Dernoscheg, Karl; Lamza-Maronić, Maja; Matić, Branko; Pap, Norbert; Runzheimer, Bodo (ur.), Osijek: J. J. Strossmayer University in Osijek, Faculty of Economics in Osijek, Croatia, Postgraduate Studies Management, Hochschule Pforzheim University, Germany
6. ESPON (2006. a), *Territory matters for competitiveness and cohesion*, Facets of regional
7. diversity and potentials in Europe, Synthesis report III, results by Autumn 2006, ESPON, Luxembourg.
8. ESPON (2006. b), ESPON Atlas. *Mapping the structure of the European territory*, October 2006, Luxembourg Filó, C. (2008.), Indicators of territorial competitiveness (on-line). In *International Conference of Territorial Intelligence, Besançon 2008. Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence*, MSHE, Besançon, dostupno na: <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/besancon08/Filo> (10.2.2011.)
9. Higgins, B., Savoie, D. J. (ur.) (1988.), *Regional Economic Development*, Boston: Unwin Hyman
10. Garelli, S. (2002), *Competitiveness of Nations: The Fundamentals*, International Institute for Management Development (IMD)
11. Izvešće o provedbi Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja za razdoblje 2008. - 2009.; 2009. preuzeto sa službene internetske stranice Vlade Republike Hrvatske [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)
12. Izvešće o provedbi Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja za 2011.godinu; 2012.; preuzeto sa službene internet stranice Vlade Republike Hrvatske [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)
13. Kerovac, N. (1997.), Mjere za poticanje zapošljavanja, *Revija za socijalnu politiku*, ½
14. Kerovec, N. (1997.), Uloga i dometi aktivne politike u reguliranju tržišta rada, *Revija za socijalnu politiku*, 4/3
15. Kitson, M., Martin, R., Tyler, P. (2004.), *Regional competitiveness: an elusive yet key concept?* (on-line), Regional studies, Taylor & Francis Online, dostupno na: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0034340042000320816?journalCode=cres20#.UsINdfTuKPs> (3.4.2011.)
16. Kuvedžić, M. (2011.), Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja 2011.-2012., *Revija za socijalnu politiku*, 18/2
17. LeMonde diplomatique (2006), *Atlas globalizacije*, Zagreb: Masmedia i Poslovni dnevnik
18. Machado, C.A.P. (1995.), *Industrial and Regional Restructuring through Internationalization of Firms*. Joint
19. Martin, L.R. (2003.), *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*, A draft final report for The European Commission Directorate-General Regional Policy
20. Nesporeva, A. (2000.), Zaposlenost i politika tržišta rada u tranzicijskim zemljama, *Revija za socijalnu politiku*, 7/2

21. Omejec, J. (2008.), *Vijeće Europe i Europske unije*, Zagreb: Novi informator
22. Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press
23. Programme on Regional Science Studies in Southern Europe, Industrial Restructuring and its Impact on Regional Development, Zagreb/Rovinj: Croatian Section of the Regional Science Association
24. Preporuke za lokalno specifične mjere za zapošljavanje u Osječko-baranjskoj županiji u sklopu projekta Umrežavanje, obrazovanje i podizanje konkurentnosti za više boljih poslova, 2012.
25. Puljiz, J. (2011.), *Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*, Zagreb: Institut za međunarodne odnose (IMO)
26. Rončević, B. (2003.), Zapošljavanje i politika tržišta rada u Sloveniji, *Financijska teorija i praksa*, 27/4
27. Stiglitz, J. E. (2004.), *Globalizacija i dvojebe koje izaziva*, Zagreb: Algoritam
28. Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske preuzeta sa službene internet stranice Agencije za regionalni razvoj [www.arr.hr](http://www.arr.hr)
29. Šundalić, A. (2012.), Između društva rada i društva znanja, *Media, culture and public relations*, 3/2
30. Vedriš, M. (2005.), Konkurentnost nacionalne ekonomije – osnova izvoznih performansi zemlje, *Ekonomija*, 12/1
31. Vedriš, M., Šimić, R. (2011.), *Rizici i nove mogućnosti – Što Hrvatska mora učiniti da bi novo ekonomsko i geopolitičko pozicioniranje bilo značajan faktor u promicanju gospodarskog rasta u nacionalnim okvirima, Perspektive – Nove ideje za krizna vremena br.2*, Zagreb: Zagrebačka inicijativa
32. Velde, D., W., Morrissey, O. (2005.), *Supporting industrial development: overcoming market failures and providing public goods (on-line)*, Combating Marginalization and Poverty Through Industrial Development, Vienna: UNIDO, dostupno na: [http://www.unido.org/fileadmin/import/59571\\_01COMPID\\_0586128.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/import/59571_01COMPID_0586128.pdf) (5.1.2011.)
33. Yongjian, L., Ning, Y., Xiaofang, D. (2005.), *A Study on the Relationship between Institutions and Economic Growth – The Case of Ningbo Hi-Tech Park*, Master Dissertations, Kristianstad University
34. Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja, 2008. preuzeto sa službene internet stranice Hrvatskog zavoda za zapošljavanje [www.hzz.hr](http://www.hzz.hr)
35. Zakon o poticanju zapošljavanja (Narodne novine 57/2012)
36. Zakon o regionalnom razvoju (Narodne novine 153/2009)
37. Završno izvješće: Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada koje provodi HZZ, komponenta 1. lipanj 2008.
38. Završno izvješće: Izrada preporuka i novih mjera APTR-a, komponenta 2. srpanj 2008.



## BILJEŠKE

- 1 Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, str. 3., cijeli dokument dostupan na službenim internetskim stranicama Agencije za regionalni razvoj: [www.arr.hr](http://www.arr.hr)
- 2 Strategija razvoja Republike Hrvatske, str. 41. - 42.
- 3 Izvješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja za razdoblje 2008. - 2009.; 2009. str. 47. - 48. preuzeto sa službene internet stranice Vlade Republike Hrvatske [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)
- 4 Izvješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja za 2011.; 2012.; str. 5. preuzeto sa službene internet stranice Vlade Republike Hrvatske [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)
- 5 Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju. Temeljni dokument Republike Hrvatske o razvoju i implementiranju strategije socijalnog uključivanja. Rad na dokumentu započeo je u listopadu 2005., a završio 5. ožujka 2007. Dokument je podijeljen u 8 poglavlja, a isti je dostupan na službenim internet stranicama Ministarstva socijalne politike i mladih [www.mspm.hr](http://www.mspm.hr)
- 6 Europa 2020. nova je strategija objavljena 2011., a kao ključni prioriteti istaknuta su tri cilja: 1) pametan rast: razvijanjem ekonomije utemeljene na znanju i inovaciji; 2) održiv rast: promicanje ekonomije koja učinkovitije iskorištava izvore, koja je zelenija i konkurentnija, i 3) uključiv rast: njegovanje ekonomije s visokom stopom zaposlenosti koja donosi društvenu i teritorijalnu povezanost. Više o Strategiji Europe 2020 na službenoj web stranici: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)
- 7 Službeni podaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, studeni 2013. godine, on-line, dostupno na: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=10023>
- 8 Narodne novine 57/2012
- 9 Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava; Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poticanju zapošljavanja, s konačnim prijedlogom zakona, Zagreb, rujan 2012. Nacrt dostavljen socijalnim partnerima na očitovanje.
- 10 Završno izvješće Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje, lipanj 2008., str. 66. - 67.
- 11 Preporuke za poboljšanje sadašnjih mjera APTR-a, izradu novih mjera i poboljšanje kapaciteta HZZ-a za programiranje, provedbu, praćenje i evaluaciju mjera APTR-a, projekt Evaluacija, izrada preporuka, jačanje kapaciteta i upravljanje darovnicom na području mjera poticanja zapošljavanja u RH, srpanj 2008., str. 79.
- 12 Nositelj projekta je Hrvatski zavod za zapošljavanje područna služba Osijek, uz partnere: Hrvatska udruga poslodavaca regionalni ured Osijek, Poduzetnički inkubator BIOS d.o.o., Udruženje Baranja i Pučko otvoreno učilište Osijek.
- 13 Preporuke za lokalno specifične mjere za zapošljavanje u Osječko-baranjskoj županiji u sklopu projekta Umrežavanje, obrazovanje i podizanje konkurentnosti za više boljih poslova, 2012. str. 35.
- 14 Ibid, str.17.
- 15 Iako bi se i o ovom dijelu moglo diskutirati, ukoliko promotrimo samu ponudu i potražnju na hrvatskom tržištu rada. Naime, prema službenim podacima Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje u razdoblju I. - XI. 2013., ukupno je bilo prijavljenih 136319 radnih mjesta, a u isto vrijeme, u prosincu 2013., bilo je ukupno 364160 nezaposlene osobe.

*Vladimir Cini  
Nataša Drvenkar  
Ivan Sarić*

Review article

## **LOCALLY SPECIFIC MEASURES FOR EMPLOYMENT AIMED AT REGIONAL DEVELOPMENT**

### **ABSTRACT**

The oldest and largest sub-region in the world functioning on the principle of economic union is the European Union. The creation of a single market has initiated the process of conditional adjustment of markets in the EU member states, which has a significant impact on the social welfare of its citizens. It is necessary to tackle this issue by joint efforts within the European Union. As globalization processes push for economic integration and development of competitive advantage, the regions will have to make some challenging adjustments. The development tends to concentrate in highly competitive regions, while regions in the periphery lag behind. However, this pertains not only to the economic lag, but also to a potential negative political situation.

Locally specific active employment policy measures are a continuation of the effort to make these measures more flexible. They refer to the Joint Assessment of Employment Policy Priorities and the IPA Human Resources Development Operational Programme - a regional policy instrument of the European Union. Both documents highlight the issue of disproportional development of regions, which requires special local measures and active labour market policy programmes. To reduce regional differences in development, it is necessary to invest more resources in the regions that lag behind. In this particular case, this means the counties in Croatia with high unemployment rates, a large number of registered unemployed persons and low employment rate. Consequently, this paper explains the importance of the adoption of locally specific measures for employment, which unfortunately did not take hold in the Republic of Croatia, and highlights the need for further decentralization of public services, with the aim of balancing regional development.

**Keywords:** labour market, regional development, regional competitiveness, locally specific employment measures, European Union