

Uzroci nezaposlenosti i utjecaj na smanjenje nezaposlenosti kroz institucionalno – strukturne reforme u Republici Hrvatskoj

UDK: 331.5.024.5(497.5)

338.246:331.52(497.5)

Sažetak

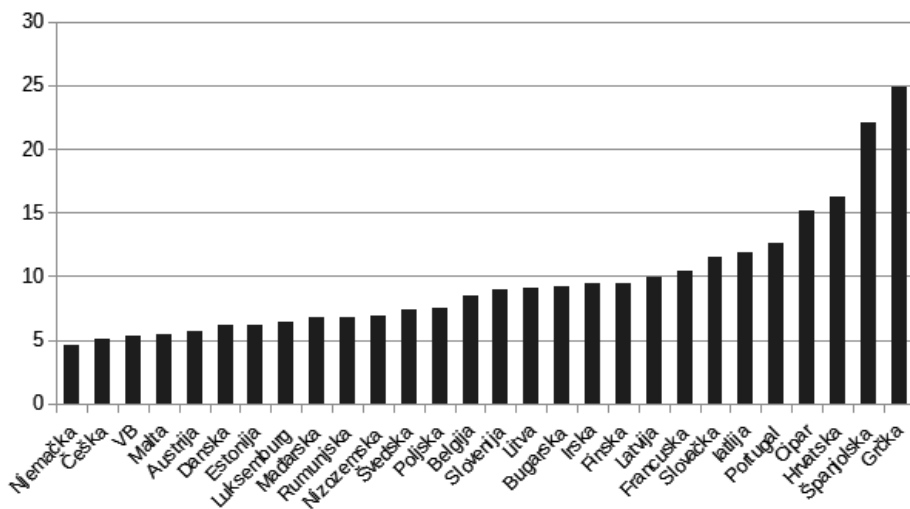
Nezaposlenost u Hrvatskoj je tvrdokoran problem; dugotrajan, prouzročen s više okolnosti i obuhvaća relativna velik dio radno sposobnog stanovništva. Zbog složenosti problema zahtijeva se multidisciplinarni pristup i poduzimanje mjera koje spadaju u područje raznih politika kao što su socijalna, fiskalna, monetarna, obrazovna, strukturna, tehnološka, regionalna, politika dohotka kao i politika tržišta rada. Nezaposlenost predstavlja ozbiljan problem kako za društvo, tako za pojedinca. Rad je bitan faktor za normalno psihofizičko funkcioniranje čovjeka i u slučaju njegova odsustva dolazi do erozije stečenih znanja i vještina, pojedinac postaje financijski ovisan o okolini, gubi samopouzdanje i sklonost proaktivnosti. Obzirom da se Hrvatska ubraja u socijalne države, u kojima zdravstveni i mirovinski sustavi u najvećem dijelu funkcioniraju po principu solidarnosti, svaki gubitak radnog mjesta znači i manju uplatu doprinosa u te sustave, što utječe na pad standarda i socijalnih prava svih građana. Na državi je zadatak da stvori kvalitetnu institucionalnu infrastrukturu, odnosno efikasnu državnu upravu, pravosudni sustav, da kroz obrazovanje potiče razvoj poduzetničkog duha i da stvara radnu snagu s kvalifikacijama za kojima postoji potražnja na tržištu rada. Pristup Hrvatske Europskoj uniji postavlja određene okvire i ograničenja o kojima treba voditi računa pri rješavanju problema nezaposlenosti. Postoji ograničenje u korištenju zaštitnih kvota i carina radi poticanja izvoza. Nadalje, EU traži da se vodi politika stabilnog tečaja, održava stabilno financijsko tržište, provede fiskalna konsolidacija, prebace porezi s rada na druge za rad manje opterećujuće izvore.

Cljučne riječi: nezaposlenost, tranzicija, strukturne reforme, institucionalna infrastruktura

1. UVOD

Nezaposlenost predstavlja ozbiljan problem i za društvo i za pojedinca. Rad je bitan faktor za normalno psihofizičko funkcioniranje čovjeka i u slučaju njegova odsustva dolazi do erozije stečenih znanja i vještina, pojedinac postaje financijski ovisan o okolini, gubi samopouzdanje i sklonost proaktivnosti. Obzirom da se Hrvatska ubraja u socijalne države,

ve, u kojima zdravstveni i mirovinski sustavi u najvećem dijelu funkcioniraju po principu solidarnosti, svaki gubitak radnog mjesta znači i manju uplatu doprinosa u te sustave, što utječe na pad standarda i socijalnih prava svih građana. Nezaposlenost u manjoj mjeri ne predstavlja prijetnju gospodarskom rastu.¹ Naprotiv, ona može biti i korisna. Poslodavcu omogućava da u slučaju loših radnih rezultata pojedinog zaposlenika može naći njegovu zamjenu na tržištu rada. Postojanje osjećaja zamjenjivosti kod radnika dovodi do povećanja radne discipline i radne učinkovitosti. Treba uzeti u obzir i da ukoliko na tržištu rada ne postoji dovoljno raspoložive radne snage, a postoji potreba za njom, u skladu s pravilima ponude i potražnje dolazi do velikog porasta cijena nadnica što može uzrokovati i neželjeni opći rast razine cijena tj. inflaciju. Stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj u 2015. godini je bila 16,6 %.² Pod nezaposlene osobe, prema metodologiji Eurostata, ubrajamo osobe koje imaju od 15 do 74 godine, koje su trenutno raspoložive za rad i koje aktivno traže zaposlenje. U 2015. godini od 28 zemalja članica EU veću stopu nezaposlenosti od Hrvatske su imale samo Grčka i Španjolska (vidi tablicu 1).



Tablica 1: Stopa nezaposlenosti u zemljama EU u 2015. godini

Izvor: izrada autora prema podacima preuzetim s Eurostata

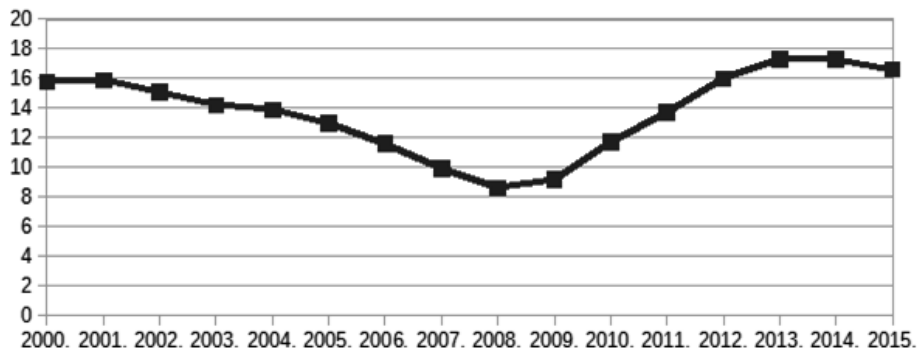
Ipak, treba uzeti u obzir da brojke koje pokazuju samo stopu nezaposlenosti u pojedinoj zemlji, bez daljnje raščlambe strukture zaposlenosti i nezaposlenosti, nisu uvijek najbolji pokazatelj radne aktivnosti stanovništva. Naime, u nekim zemljama s relativno visokim udjelom sive ekonomije, formalno nezaposlena osoba ipak obavlja određeni rad i ostvaruje prihode od toga rada. Također, ponegdje je razvijena praksa rada u nepunom radnom vremenu i dovoljno je da osoba obavlja posao jedan sat tjedno da bi se smatrala zaposlenom osobom.³

¹ „Uobičajeno se prihvaća da je nezaposlenost od 4-5% od radno sposobnog stanovništva puna zaposlenost.” LJ. JURČIĆ, Stanje Hrvatskog gospodarstva- Hrvatska u Europskoj Uniji, Ekonomski pregled, 6/2015, 66, str. 623.

² Svi statistički podaci u ovom radu, a koji se odnose na stope zaposlenosti i nezaposlenosti su preuzeti s mrežne stranice Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/labour-market/euro-indicators-tables> (20.04.2016)

³ Prema metodologiji Eurostata zaposlene osobe definiraju se kao "osobe dobi od 15 i više godina starosti koje su u referentnom tjednu obavljale, pa makar i samo jedan sat tjedno, određeni rad za plaću, dobit ili obiteljsku korist. U radnu snagu uključene su i osobe koje nisu radile, ali su bile zaposlene ili su imale samostalnu djelat-

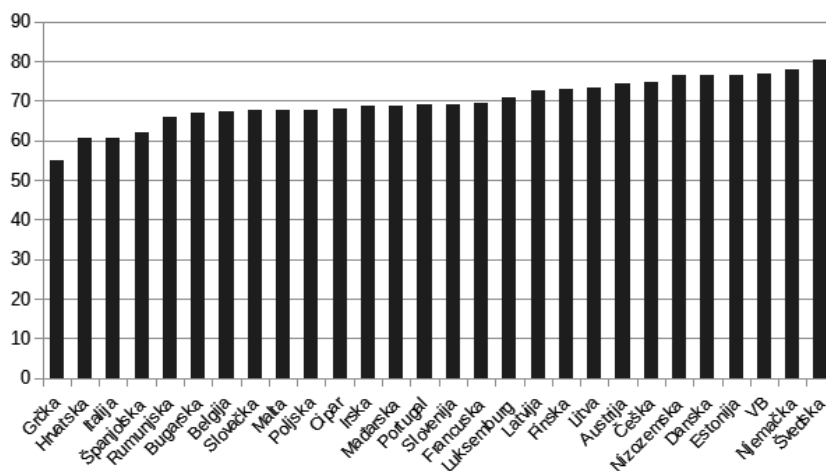
Problem nezaposlenosti je prisutan od osamostaljenja Republike Hrvatske i unatoč određenim periodima gdje je stopa padala ispod 10% može se reći kako je visoka nezaposlenost u Hrvatskoj dugotrajno stanje koje traje preko dva desetljeća (vidi tablicu 2).



Tablica 2: Stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj u razdoblju od 2000. do 2015. godine

Izvor: izrada autora prema podacima preuzetim s Eurostata

Osim stope nezaposlenosti značajna je i stopa zaposlenosti stanovništva. Zabrinjavajuća je podatak da je u Hrvatskoj u 2014. godini samo 59.2 % stanovništva u dobi od 20 do 64 godine bilo zaposleno. Nižu stopu zaposlenosti stanovništva od Hrvatske u EU, u iznosu od 53,3% je imala jedino Grčka (vidi tablicu 3). Bitno je da je stopa zaposlenosti što viša jer na zaposlene osobe pada teret uzdržavanja cjelokupnog stanovništva. Prosjek zaposlenosti u zemljama EU je iznosio 69.2 %, a cilj je da do 2020. godine ta stopa dostigne 75%.⁴



Tablica 3: Stopa zaposlenosti u zemljama EU u 2015. godini

Izvor: Izrada autora prema podacima s Eurostata

nost s kojih su bile privremeno odsutne, primjerice zbog bolesti, godišnjeg odmora, sporova između poslodavaca i zaposlenih, obrazovanja ili osposobljavanja." Eurostat Statistics explained, Statistika zaposlenosti, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/hr (29.05. 2016.)

⁴ Cilj postizanja zaposlenosti stanovništva od 75% za 2020. godinu je postavljen programom „Europe 2020“ koji je strateški dokument Europske unije u kojemu se definiraju ciljevi i načini za postizanje gospodarskog rasta i zaposlenosti. EUROPEAN COMMISSION, European Commission Communication - EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 2010.

2. UZROCI VISOKE STOPE NEZAPOSLENOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatska ima problem s visokom stopom nezaposlenosti od svojeg osamostaljenja i tranzicije iz samoupravno-socijalističkog u sustav tržišnog privređivanja. Prijelaz je bio velikim dijelom stihijski, bez adekvatnog plana i još otežan ratnom situacijom. Zbog loše provedene privatizacije veliki broj radnika je ostao bez posla, a da istovremeno nisu poduzete mjere i ostvareni uvjeti za njihovo ponovno zapošljavanje,⁵ već se najčešće pribjegavalo njihovom prijevremenom umirovljenju. Naime, u skladu s neoliberalističkim shvaćanjem smatralo se da je dovoljno prijeći u kapitalistički sustav poslovanja i da će tržište samoregulatorno dovesti do pune zaposlenosti.

Provođenje stabilizacijske ekonomske politike u našoj zemlji započelo je 22. prosinca 1992. godine kada je Sabor prihvatio program Vlade Republike Hrvatske pod nazivom „Osnove stabilizacijskog programa“. Taj program nastao je u razdoblju između rujna i prosinca 1992. godine kao produkt zajedničkog djelovanja Vlade i Narodne Banke Hrvatske. Primarni ciljevi tog programa bili su: stabiliziranje cijena, oživljavanje privredne aktivnosti i rast socijalne sigurnosti stanovništva. Oni su usko povezani s pretvaranjem hrvatskog gospodarstva u suvremenu, učinkovitu, tržišnu privredu. Ovaj program bio je donesen u vremenu izuzetno teškom za gospodarstvo i hrvatsku državu u cjelini. Rat, smanjenje intenziteta međunarodne razmjene, gubitak nekih inozemnih tržišta i problem prijelaza na tržišni način privređivanja, posebno su bili uočljivi i procesu privatizacije i jasnom definiranju javnog sektora. Sve ove teškoće odrazile su se na smanjivanje bruto domaćeg proizvoda, dok je istovremeno rastao pritisak na javnu potrošnju iz koje je trebalo financirati, uza sve redovite korisnike, izdržavanje prognanika i izbjeglica kao i povećane troškove obrane. Razumljivo je da se inflacija, uslijed takvih tenzija, približila za gospodarstvo u cjelini pogubnom prijelazu u hiperinflaciju. Stoga je ovladavanje rastom cijena postao imperativ ekonomske politike.⁶ *„No na suzbijanje hiperinflacije uz podršku Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke moglo se pomišljati tek nakon stvaranja uvjeta za učinkovito vođenje ekonomske politike, što je u prvom redu značilo konsolidaciju javnog duga i državnog proračuna koji je u 1992. iznosio čak 50% društvenog proizvoda. Prvi korak u sređivanju financijskog stanja bilo je definiranje prihoda i rashoda javnog sektora i definiranje javnog duga. Radi toga preneseni su gubici javnih poduzeća i zdravstvenih ustanova u javni dug, uz nastojanje da se spriječi stvaranje daljih gubitaka u javnim poduzećima. Na to se u daljoj provedbi programa koncentrirala Vladina aktivnost, pa se o ovom programu i ne može govoriti kao stabilizacionom programu u konvencionalnom smislu.“*⁷ Zapravo, radilo se o paketu najnužnijih mjera za sređivanje zatečenog kaotičnog gospodarskog stanja i stvaranju osnovnih preduvjeta za provođenje antiinflacijske politike, dok stvarno provođenje stabilizacijske politike započinje tek slijedeće godine, donošenjem i provedbom Stabilizacijskog programa iz listopada 1993.

Nepunu godinu dana nakon prihvaćanja Osnova stabilizacijskog programa provedbom kojih su stvoreni samo neophodni preduvjeti za konačni obračun s inflacijom koja je u međuvremenu prešla u hiperinflaciju, Vlada je u suradnji s tadašnjom Narodnom bankom Hrvatske odlučila provesti završni dio stabilizacije. Opći ciljevi stabilizacijskog programa hrvatske Vlade iz 1993. bili su stabiliziranje i jačanje hrvatskog gospodarstva, stvaranje tržišne klime i prikladne vlasničke strukture sa smanjenom ulogom države u gospodarstvu, zaštita najsiromašnijih od razarajuće moći preraspodjele u uvjetima hiperinflacije te stvaranje pretpostavke za stabilan rast i razvitak. Ti ciljevi trebali su se ostvariti u tri faze.

⁵ JURČIĆ, op. cit. (bilj. 1), str. 635.

⁶ VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, Osnove stabilizacijskog programa, Zagreb, 1992, str. 1-2.

⁷ U. DUJŠIN, Globalizacija i mali narodi – hrvatske perspektive, u: Ekonomska politika u Republici Hrvatskoj, dokumenti-članci-analize, III izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2003. str. 198-199.

4. listopada 1993. godine počela je primjena prve faze ovog Vladinog programa djelovanja nazvanog „Provedba stabilizacijskog programa“. Primjenom heterodoksnih mjera – sidara u sferi monetarne politike, obranom gornje granice fluktuacije valutnog tečaja i ograničavanjem rasta plaća u poduzećima u većinskom vlasništvu države, a uz intenzivnu podršku fiskalne politike usmjerene na smanjenje proračunskog deficita otklonjena je troškovna komponenta inflacije i zaustavljena su inflacijska očekivanja. U drugoj fazi predviđeno je ubrzano provođenje privatizacije i demonopolizacije, uravnoteženje državnog proračuna i početak procesa sanacije poslovnih banaka, nakon čega će uslijediti njihova privatizacija. Treću fazu ovog dugoročnog programa stabilizacije hrvatskog gospodarstva obilježio je rad na uvođenju vanjske konvertibilnosti nacionalne valute, trajnom obaranju inflacije i uspostavljanju unutrašnje i vanjske makroekonomske ravnoteže. Svoj doprinos tome dale su i ortodoksne mjere antiinflacijske politike koje su se provodile kroz restriktivnu monetarnu i fiskalnu politiku čime je zauzdana troškovna komponenta inflacije.⁸

Najveći uspjeh⁹ postignut je u borbi protiv inflacije koja je oborena vrlo brzo. Nacionalna valuta je aprecirala što utječe na porast uvoza, smanjenje izvoza te se pogoršava stanje vanjskotrgovinske bilance, a kao sljedeća posljedica ovog fenomena koji obilježava hrvatsku privredu do današnjih dana javlja se i snažan porast vanjske zaduženosti. Nominalne kamatne stope su padale jer su i cijene brzo padale, ali realne kamatne stope su u početku rasle zbog nestabilnosti cijena, a kasnije su zbog relativno stabilnih cijena padale i nominalne i realne kamatne stope. Nadalje, povećala se nesavršenost tržišta u pravcu njegove oligopolističke strukture. Proces privatizacije bivšeg društvenog, odnosno državnog vlasništva rezultirao je velikim porastom nezaposlenih radnika (380 000!), povećan je udjel stranog vlasništva posebno u bankarstvu (čak 90%!), porast raslojavanja hrvatskog društva s povećanjem broja siromašnih. Također, provodila se politika „odumiranja države“, smanjujući i one funkcije države koje ona u razvijenom svijetu ima; vlade su se vodile idejom da će se potpunom privatizacijom svega postići maksimalna efikasnost hrvatske privrede-*umjesto upravljanja, imovina se rasprodaje!* Zaštita najsiromašnijih od razarajuće moći preraspodjele u uvjetima hiperinflacije ostvarena je samo utoliko što je svladana hiperinflacija. Uslijed negativnih učinaka privatizacije i smanjivanja kontrolnih, socijalnih i ekonomskih funkcija države povećano je raslojavanje društva. Možemo zaključiti da je u potpunosti uspješno bila provedena samo prva faza Stabilizacijskog programa iz 1993. godine koja se odnosila na suzbijanje inflacije. Također, „*Ono što je nedvojbeno, činjenica je uspješnog ostvarenja (nekoliko) neophodnih pretpostavki za ulazak (uspješnost ostvarivanja) te II. faze, kao što su: a) kreiranje (nakon razdoblja ratne i tranzicijske inflacije) i provođenje konzistentne monetarne politike (osnovne) pretpostavke stabilnosti neophodne za iduću fazu – restrukturiranje i rast; b) uvođenje poreznog reda i znatno šireg obuhvata podmirivanja poreznih obveza prema državi nego što je to bio slučaj u prethodnom razdoblju (inflacija i rat); c) i na toj osnovi (mogućeg) uvođenja “tvrdog” budžetskog ograničenja, neophodnog za ostvarivanje vjerodostojne makroekonomske politike; d) formalno reguliranje odnosa s MMF-om i Svjetskom bankom – “avalima na mjenici” bez potpisa kojih (ozbiljni) privatni kapital vrlo teško stiže kao trajni investitor; e) konsolidacije vanjskog zaduženja zemlje, i nestanka opasnosti od blokada vanjskotrgovačkog poslovanja zemlje.*“¹⁰

Ubrzano provođenje privatizacije, demonopolizacije, uravnoteženja proračuna i sanacije te privatizacije banaka, predviđenih za drugu fazu Stabilizacijskog programa samo su djelomično ostvareni, osim sanacije i privatizacije banaka koja je obavljena u nekim slu-

⁸ VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, Put u nisku inflaciju, Zagreb, 1994, str. 43-44.

⁹ Za detaljni pregled učinaka Stabilizacijskog programa vidi: M. BABIĆ, Razvoj hrvatske privrede nakon stabilizacijskog programa, Od dezinflacije u zaduženost – Hrvatska privreda 1994.-2004., Zagreb, 2006, str. 3-82.

¹⁰ M. VEDRIŠ, Strukturna politika u funkciji uspostave efikasnoga tržišnog gospodarstva Republike Hrvatske, Doktorska disertacija, Zagreb, 199., str. 254.

čajevima čak i višekратно, u cijelosti. Postignuta je međunarodna konvertibilnost domaće valute, inflacija je pod potpunom kontrolom, a ključno pitanje uspostavljanja unutrašnje i vanjske makroekonomske ravnoteže čini se da je ostavljeno za neka buduća vremena. Tu se kao osnovna anomalija ističe djelovanje tečaja na stanje u platnoj bilanci, opadanje izvoza i rast uvoza, te je ona privremeno prikrila ostale relevantne probleme (osobito one strukturne prirode¹¹ iz područja industrijske i opće razvojne politike, izgradnje institucionalne infrastrukture itd.) za koje još nisu u potpunosti razvijeni mehanizmi njihovog uklanjanja.

Nažalost, sve su očitiji problemi vezani uz deficit državnog proračuna, previsoku poraznu presiju, servisiranje postojećih i preuzimanje novih financijskih obveza u inozemstvu, nezaposlenost i s njom u svezi širenje „sive ekonomije“.¹² Pravosuđe, do danas, karakterizira sporost i neučinkovit koje, uz nemogućnost provođenja zaštite vjerovnika i osiguravanja izvršavanja ugovornih obveza, odbijaju strane investitore te doprinose širenju korupcije.¹³ Posljedica nefunkcioniranja pravosuđa i razine pravne zaštite vjerovnika bila je i financijska nedisciplina koja je izazvala nezapamćenu nelikvidnost. Uz stanje u pravosuđu u generiranju nelikvidnosti velikim je dijelom sudjelovala i država kao najveći pojedinačni dužnik što je izazvalo lančanu reakciju neplaćanja među poduzećima, koja sada u međusobnom prijeboju potraživanja često pribjegavaju razmjeni robe za robu. Tom obliku trampe pribjegavaju i neka od najuspješnijih hrvatskih poduzeća („Podravka“ je na ovaj način naplaćivala oko 48%, a „Zvijezda“ 40% svojih potraživanja). Budući da se znatan dio privredne aktivnosti odvijao bez posredovanja novca došlo je do odvajanja robnih od novčanih tokova, a monetarna politika izgubila je mogućnost utjecaja na kretanje domaće potražnje.¹⁴

Da s hrvatskim gospodarstvom nešto nije u redu, u pogledu dosad vođene ekonomske politike, strategije gospodarskog razvoja, kao i institucija koje su za to zadužene, upozoravaju činjenice da je BDP po stanovniku iz 1989. godine dosegnut tek 2006. godine, nezaposlenost je još uvijek relativno visoka, iako se donekle promijenio, odnosno postao restriktivniji, način vođenja evidencije nezaposlenih, a vanjski dug i vanjskotrgovinski deficit su u kontinuiranom porastu i dosežu kritične razine. Suvremena saznanja razvojne ekonomije ukazuju na činjenicu nemogućnosti njihova otklanjanja pukim prepuštanjem nacionalne ekonomije djelovanju tržišnih zakona, već impliciraju potrebu smišljene i pomno planirane državne intervencije koja je do danas izostala.

Na zaposlenost dodatno je negativno utjecala i svjetska kriza iz 2008. godine. Hrvatska ima otvoreno gospodarstvo, tako da se ekonomska kriza prelila i u RH, gdje je naišla na vrlo povoljne uvjete za daljnju eskalaciju. Zaustavljen je dotok stranog kapitala, došlo do naglog smanjivanja domaće potrošnje te smanjenja proizvodnje. Neposredno prije pojave krize stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj je bila 8.9 %. Ta stopa bi bila puno veća da od 2002. godine nije bilo kontinuiranog visokog priljeva investicija kroz banke. Taj priljev kredita je na neki način zamaskirao strukturne probleme koje Hrvatska nije uspjela riješiti od svojeg osamostaljenja. Iako se veliki rast nezaposlenosti nakon 2008. godine uglavnom pripisivao globalnoj krizi, ta globalna kriza je samo jednim dijelom doprinjela rastu nezaposlenosti, ali nije bila jedini razlog tome.

Trenutno postoji više faktora koji koče razvoj gospodarstva i time blokiraju otvaranje novih radnih mjesta. Sve opsežnija zakonska regulative, s jedne strane, poboljšava uvjete i

¹¹ Poput primjerice djelovanja mehanizma cijena domaćih i uvoznih proizvoda koji bi trebali biti indikator potencijalnih problema u gospodarstvu.

¹² Detaljnije vidi rezultate istraživanja neslužbenog gospodarstva u Hrvatskoj: Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj 1990-2000., Financijska teorija i praksa, 1/2002, 26, str. 1-369.

¹³ vidi primjerice: Transparency International Hrvatska, Korupcija i njeno značenje za razvoj hrvatske http://www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/Korupcija_i_njeno_znacenje_za_razvoj_Hrvatske.pdf (29. 6.2016.)

¹⁴ U. DUJŠIN, Bilanca hrvatske tranzicije, Ekonomija/Economics, 6/1999, 4.

kvalitetu rada, dok s druge pak strane dolazi do nesnalaženja u gomili često i proturječnih propisa. Postupci za dobivanje potrebnih dozvola su dugi i komplicirani. Javna uprava i pravosuđe su tromi i nedovoljno učinkoviti. Iako postoje pozitivni pomaci, korupcija je još uvelike prisutna. Kao posljedica postoji loše poslovno okruženje koje djeluje negativno i na privlačenje stranih investicija i na razvoj domaćeg poduzetništva. Hrvatski proizvodi još nisu u dovoljnoj mjeri uspjeli naći svoj prostor na svjetskom tržištu, a uvozni proizvodi često zbog svoje cjenovne pristupačnosti i dobrog *brandinga* istiskuju hrvatske proizvode na domaćem tržištu. Visoke kamatne stope domaćim poduzetnicima imaju dvostruki negativni učinak. Kao prvo, onemogućuju određenim poduzetnicima da uopće dođu do kredita i tako koče razvoj poduzetništva. Nadalje, ukoliko se poduzetnici i kvalificiraju za dobivanje kredita, to je često po visokim kamatnim stopama što poskupljuje troškove poslovanja, a što pak negativno utječe na cjenovnu konkurentnost finalnog proizvoda. Porezi i drugi nameti s jedne strane omogućuju da društvo sve više brine o obrazovanju, zdravlju, skrbi za nemoćne osobe, a s druge strane povećavaju cijenu rada. Sindikati i radnici nastoje očuvati radnička prava koja su stečena u socijalizmu, ali prodor stranog kapitala, razvitak poduzetništva i nužnost postizanja konkurentnosti hrvatskih proizvoda na svjetskom tržištu vrše pritisak i traže smanjenje tih prava. Obrazovni sustav je zastario i nije dovoljno usklađen s potrebama tržišta rada. Postoje brojne zamjerke koje idu u smjeru nedovoljnog učenja kroz praksu i obrazovnih kurikuluma koji u pretjeranoj mjeri učenike u procesu učenja stavljaju u pasivni položaj. Mentalitet ljudi je uvelike pod utjecajem bivšeg socijalističkog uređenja u kojemu se nije tražila velika proaktivnost pojedinca za stjecanjem vlastitog zaposlenja i u kojem se nije poticao poduzetnički duh. Današnje globalno ubrzano tržište rada i proizvoda traži od pojedinca da se aktivira, da prihvaća rizike, da se cjeloživotno usavršava i obrazuje te da bude otvoren prema novim oblicima zapošljavanja. Novi oblici rada (primjerice *freelancing*) su često neizvjesniji i traže konstantne prilagodbe što uzrokuje stres koji većina ljudi nastoji izbjeći, ali ukoliko se želi biti konkurentan na svjetskom tržištu onda se takvi trendovi teško mogu izbjeći.

Možemo reći da je nezaposlenost u Hrvatskoj rezultat loše provedene i još uvijek nedovršene tranzicije i privatizacije, dubokih strukturnih problema, te djelomično i prelijevanja gospodarske krize sa vanjskih tržišta. Problem je kompleksan i za njegovo ublažavanje je potrebno poduzeti cijeli niz mjera. Nezaposlenost koja proizlazi iz pada gospodarskog ciklusa se uobičajeno suzbija poduzimanjem anticikličnih mjera koje podrazumijevaju utjecaj na povećanje agregatne potražnje, što se postiže vođenjem, ukoliko je to moguće, ekspanzivne monetarne i fiskalne politike. Ipak, takva politika često nije dovoljna za rješavanje nezaposlenosti.¹⁵ Ukoliko je nezaposlenost uzrokovana dubokim strukturnim manjkavostima bitno je reformirati one sustave koji uzrokuju kočenje gospodarskog razvoja; obrazovnog, upravnog, pravosudnog, financijskog ili nekog drugog sustava. Kretanje broja nezaposlenih osoba je povezano uz gospodarska kretanja i promjene u BDP-u. Moguće je da dođe do rasta BDP-a bez povećanja zaposlenosti (povećanjem produktivnosti već zaposlenih osoba). Ipak, može se reći kako je poduzimanje mjera kojima se utječe na gospodarski rast ujedno i mjera kojom se utječe i na smanjenje nezaposlenosti. Pri visokoj razini nezaposlenosti često se vodi politikom "bolje ikakav posao nego nikakav" te se više izlazi u susret zahtjevima poslodavaca. Što je stopa nezaposlenosti niža to više ima prostora za jačanje prava radnika. Takav pristup je vidljiv i u politici zapošljavanja koja se formirala u Europskoj uniji nakon krize iz 2008. godine. U razdoblju kada je nezaposlenost u EU bila na vrhuncu upućivane su preporuke zemljama članicama da liberaliziraju svoje radno zakonodavstvo kroz populariziranje rada u nepunom radnom vremenu, produljenje

¹⁵ „Uporna, visoka i dugotrajna nezaposlenost u proteklih 30-tak godina u mnogim je zemljama pokazala da politike upravljanja agregatnom potražnjom usmjerene na povećanje zaposlenosti nisu dovoljne za rješavanje svih problema nezaposlenosti”. V. ČAVRAK et al., *Gospodarstvo Hrvatske*, Zagreb, 2011, str. 141.

mogućnosti trajanja ugovora o radu na određeno vrijeme, te olakšavanje poduzetnicima da do radne snage dolaze preko agencija za privremeno zapošljavanje. Zadnjih nekoliko godina, otkako se situacija u velikom broju zemalja EU stabilizirala, preporuke idu u smjeru jačanja prava radnika.

2.1. Trošak rada kao faktor koji utječe na nezaposlenost

Jedan od bitnih čimbenika kojima se vodi poslodavac kada donosi odluku o novom zapošljavanju je iznos plaće koji mora isplatiti zaposleniku. Što je taj iznos veći poslodavac je neskloniji novome zapošljavanju. Često se događa da je trošak plaća veliki teret za poslodavca pa se u slučaju povećanja obujma poslovanja dodatni posao prebacuje na već postojeće radnike, iako je stvoren prostor za zapošljavanje novih osoba. Slijedeći logiku dolazi se do zaključka kako bi smanjivanje iznosa plaće potaknulo zapošljavanje. Iz koncepta slobodnog tržišta i kapitalizma proizlazi da bi se plaća trebala slobodno formirati na tržištu i da država na to ne bi trebala imati utjecaja, nego bi utjecaj na iznos plaće prvenstveno imali produktivnost rada te odnos ponude i potražnje radne snage. U praksi, ipak, često je da država utječe na iznos plaće i to određivanjem minimalne plaće te određivanjem stope poreza i doprinosa koji se vežu uz dohodak. Kroz sindikalno pregovaranje određuju se plaće zaposlenicima u državnim službama, a zbog pritiska sindikata i radnika teško je postići smanjenje plaće, iako možda stanje gospodarske krize i pada gospodarskog ciklusa traže poduzimanje takvih mjera. Uzevši u obzir da su plaće osnovni izvor stjecanja sredstava potrebnih za život radnika i njegove obitelji, razumljivo je zašto postoji socijalni otpor smanjivanju plaća.

Zakonom o minimalnoj plaći je propisano da Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra nadležnog za rad utvrđuje uredbom visinu minimalne plaće. Visina minimalne plaće utvrđuje se jednom godišnje za sljedeću kalendarsku godinu i, osim u iznimnom slučaju, ne može se utvrditi u iznosu manjem od iznosa koji je bio utvrđen za prethodnu godinu.¹⁶ Minimalna plaća služi kao socijalno zaštitni instrument. Njezino određivanje je bitno socijalno pitanje i njezino potencijalno smanjivanje bi bilo politički osjetljiva i nepopularna mjera. Većina država EU ima određen iznos minimalne plaće i on se u 2014. kretao u rasponu od 33% do 51% prosječne bruto plaće.¹⁷ U 2016. minimalna bruto plaća iznosi 3.120,00 kuna¹⁸ i čini 39% prosječne bruto plaće. Treba obratiti pažnju na to kako smanjivanje plaća ujedno smanjuje i kupovnu moć građana što dovodi do smanjenja potražnje za proizvodima. Smanjena potražnja za proizvodima dovodi do smanjenja proizvodnje tih proizvoda, a to opet dovodi do otpuštanja radne snage. Tako da se može dogoditi da mjera smanjenja plaća radi smanjenja nezaposlenosti izazove kontraefekt. Također, treba gledati jedan širi društveni aspekt i težiti ne samo tome da svaka osoba ima zaposlenje, nego da je ona za to i adekvatno plaćena i da si svojim radom može osigurati prihvatljiv životni standard.

Trošak za poslodavca ne predstavlja samo neto iznos isplaćen posloprimcu nego i obvezni doprinosi za socijalno osiguranje, porez, prirez. Razlika između bruto iznosa koji isplaćuje poslodavac i neto iznosa plaće koju prima posloprimac naziva se porezni klin. Napravljen je veći broj istraživanja u kojima se nastoji utvrditi korelacija između nezaposlenosti i poreznog klina; Dolenc, Laporšek, Šeparović u svojem radu "Utječe li oporezivanje rada na nezaposlenost? Hrvatski radnik u međunarodnoj perspektivi"¹⁹ su stavili u uspo-

¹⁶ Zakon o minimalnoj plaći, NN 39/13.

¹⁷ Eurostat, Minimum wage statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics#Minimum_wage_levels_in_relation_to_average_gross_monthly_earnings (4. 06. 2016.)

¹⁸ Uredba o visini minimalne plaće, NN 140/15.

¹⁹ P. DOLENC et al., Utječe li oporezivanje rada na nezaposlenost? Hrvatski radnik u međunarodnoj perspektivi, *Ekonomska istraživanja*, 3/2011, 24, str. 86-101.

redbu hrvatske radnike s radnicima OECD-a i zemalja EU te su zaključili da je porezni klin u Hrvatskoj na razini onih u zemljama članicama EU, ali da je značajno viši od onoga u zemljama OECD-a koje nisu ujedno i članice EU. Autori su utvrdili analizom navedenih zemalja da povećanje poreza i doprinosa za 10% povećava stopu nezaposlenosti prosječno za 4% te da je, ukoliko se želi smanjiti nezaposlenost, potrebno smanjiti iznos poreznog klina. Uzevši u obzir da se smanjenjem poreznog klina umanjuje i trošak rada koji snosi poslodavac snosi, moguće je očekivati njegov pozitivan utjecaj na smanjenje nezaposlenosti. Pri tome je potrebno imati na umu da je Hrvatska država u kojoj postoji društveni zahtjev za vođenjem jake socijalne politike što podrazumijeva veliko opterećenje za državni proračun i potrebu za velikim priljevom novca u proračun. Hrvatska ima značajan proračunski deficit i javni dug. Daljnje zaduživanje za pokrivanje tekućih troškova se ne preporuča, što znači da je teško očekivati značajno smanjenje postotka poreznog klina ukoliko se želi voditi postavljena socijalna politika. Ipak, smanjenje poreza i doprinosa na rad može značajno utjecati na zapošljavanje tako da su česte preporuke da se teret poreza s rada prebaci na neke druge izvore.

Europska unija preporuča da se rad porezno rastereti, a nastali proračunski manjak nadoknadi porezom na nekretnine. Veliki problem je siva ekonomija i rad na neslužbenom tržištu. Za takav rad se ne uplaćuju doprinosi i porezi, što dovodi do toga da teret poreznog opterećenja ne pada na sve osobe koje ostvaruju prihode. Ukoliko bi se radnici s neslužbenog tržišta prebacili na ono službeno, to bi povećalo proračunske prihode i pružilo financijsku mogućnost poreznog rasterećenja rada.

U Hrvatskoj su na snazi propisi koji smanjenjem poreznog klina u određenom ograničenom vremenskom periodu za određenu kategoriju građana nastoje potaknuti njihovo zapošljavanje. 2012. godine je donesen Zakon o poticanju zapošljavanja, prema kojem se poslodavac koji na temelju ugovora o radu zaposli nezaposlenu osobu bez radnog iskustva u zvanju za koje se obrazovala, ili dugotrajno nezaposlenu osobu,²⁰ oslobađa od obveze obračuna i uplate doprinosa na plaću. Doprinosom na plaću se smatraju doprinos za obvezno zdravstveno osiguranje, doprinos za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu, doprinos za zapošljavanje te doprinos za poticanje zapošljavanja osoba s invaliditetom, ako je poslodavac obveznik uplate toga doprinosa. Poslodavac je oslobođen plaćanja doprinosa na plaću 2 godine od dana zaposlenja. Uvjet je da za vrijeme trajanja olakšice niti za jednog svog radnika ne donese odluku o otkazu iz poslovnih uvjetovanih razloga. U slučaju neispunjavanja uvjeta poslodavac gubi pravo na olakšicu i obvezan je uplatiti sve doprinose kojih je do tada bio oslobođen.²¹ Zakonom o doprinosima poslodavac koji sklopi ugovor o radu na neodređeno vrijeme s osobom do 30 godina života, a s njom nije imao prethodno sklopljen ugovor o radu na neodređeno vrijeme, oslobođen je plaćanja doprinosa na osnovicu plaće kroz razdoblje do 5 godina.²²

3. UTJECAJ NA SMANJENJE NEZAPOSLENOSTI KROZ INSTITUCIONALNO STRUKTURNE REFORME

Adekvatna monetarna i fiskalna politika bitan su uvjet za razvoj gospodarstva i smanjenje nezaposlenosti, ali nisu dovoljne. Monetarna politika može osigurati dovoljnu količinu novca u sustavu, fiskalna politika može usmjeriti sredstva prema odgovarajućim subjektima, ali to ne jamči da će doći do razvoja gospodarstva, povećanja BDP-a i smanjenja

²⁰ Dugotrajno nezaposlenom osobom prema Zakonu o poticanju zapošljavanja, (NN 57/12, 120/12, čl. 2, st. 2.) smatra se osoba koja se kao nezaposlena vodi duže od dvije godine u evidenciji tijela nadležnog za vođenje evidencije o nezaposlenima.

²¹ Zakon o poticanju zapošljavanja, NN 57/12, 120/12.

²² Zakon o doprinosima NN 143/14, 152/8, 94/09, 18/11, 22/12, 144/12, 148/13, 41/14, 143/14.

nezaposlenosti. Država kroz svoje institucije mora pružati podršku gospodarstvu. Potrebni su učinkovita javna uprava koja pruža podršku poduzetništvu pojednostavljenom administracijom i kratkim rokovima izdavanja traženih dozvola, učinkovito pravosuđe koje osigurava ispunjenje nastalih pravnih obveza i djeluje na smanjenje koruptivnih radnji, učinkovit obrazovni sustav koji prepoznaje potrebu razvijanja poduzetničkog duha i koji je usklađen s potrebama gospodarstva i tržišta rada. Za razliku od mjera ekspanzivne monetarne i fiskalne politike gdje se nastoji potaknuti agregatna potražnja, kod strukturnih mjera je naglasak na stvaranju uvjeta za pokretanje i širenje proizvodnje, povećanje ponude i jačanju konkurentnosti proizvoda. Strukturne reforme javne uprave, pravosudnog sustava, obrazovnog sustava moraju omogućiti razvoj poduzetništva i stvoriti poslovno okruženje koje privlači investicije. *“Hrvatska je već duže vremena uključena u niz međunarodnih istraživanja koja prate kvalitetu institucionalnog i zakonodavnog okvira u kojima djeluju poslovni subjekti. (Doing Business – Svjetska banka, konkurentnost – Svjetski gospodarski forum, poduzetništvo – Global Entrepreneurship Monitor, SBA Facts Sheet - EU...). U svim tim istraživanjima se konstatira da je složenost i netransparentnost zakonodavnog okvira najznačajnija prepreka za jačanje intenziteta poduzetničke aktivnosti u Hrvatskoj. Jedan od problema je i izostanak redovite evaluacije efekata zakonodavnog okvira na okruženje u kojem mala i srednja poduzeća posluju, naročito prilikom uvođenja novih zakonskih regulativa koje bi Vlada trebala provoditi, u skladu s Think Small First principom koji je usvojila Europska unija.”*²³

3.1. Jačanje poduzetništva

Mala i srednja poduzeća predstavljaju važan dio hrvatskog gospodarstva, što je vidljivo u udjelu koji mala i srednja poduzeća imaju u ukupnom prihodu (53%), kao i udjela u ukupnom izvozu (48,5%) i zaposlenosti (68,4%).²⁴ Hrvatsko društvo još uvelike u sebi nosi duh socijalističkog uređenja te je mentalitet ljudi naviknut da je radno mjesto nešto što im treba biti dato, a ne nešto što mogu i sami stvoriti. Zato je bitno kroz proces obrazovanja jačati poduzetnički duh pojedinca jer je upravo taj poduzetnički duh bitan preduvjet za razvoj poduzetništva. Velike prepreke²⁵ razvoju poduzetništva jesu komplicirani administrativni postupci kroz koje se prolazi pri osnivanju i poslovanju poduzeća, nedostatak financijskih sredstava za pokretanje poduzeća, nedovoljna informiranost potencijalnih poduzetnika o tome kako uopće osnovati poduzeće. Potrebno je osposobiti lokalnu upravu i samoupravu za informiranje, poticanje i pružanje podrške poduzetnicima na lokalnim razinama. Pojednostavljenje administrativnih postupaka i njihovo ubrzanje bi poboljšalo poduzetničku klimu i olakšalo poslovanje. Poduzetnike treba povezati s financijskim sredstvima koja su im na raspolaganju u fondovima EU i usmjeriti na proizvodnju dobara i usluga za kojima postoji potražnja i koje mogu plasirati na svjetska tržišta.

Jedna od velikih prepreka razvoju poduzetništva također je i nedostatak kapitala. Osobe koje imaju poduzetnički duh, volju i ideju za pokretanje vlastitoga poduzeća često nemaju i potrebni kapital za poduzetnički pothvat. U tome slučaju poduzetnici ovise o kreditima koje plasiraju banke. Za poduzetnike je jako bitno po kojoj kamatnoj stopi im se odobrava kredit jer trošak kredita oblikuje cijenu njihovog konačnog proizvoda. Što je cijena kredita veća, viša je i cijena poduzetnikovog proizvoda. Poduzetnici u većini zemalja

²³ CEPOR: Izvješće o malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj – 2015., <http://www.cepor.hr/wp-content/uploads/2016/06/Cepor-izvjesce-2015-HR.pdf>, str. 99. (29. 06. 2016.)

²⁴ CEPOR, op.cti. (bilj. 23) str. 7 (29.06.2016.)

²⁵ Detaljnije o ovaj problematici vidi i: HUP – Bijela knjiga 2015., www.hup.hr/EasyEdit/UserFiles/Bijela%20knjiga%202015.docx (29. 06. 2016.)

EU dobivaju kredite po nižim kamatnim stopama nego poduzetnici u Hrvatskoj, što dovodi do smanjenja cjenovne konkurentnosti proizvoda domaćih poduzetnika i na domaćem i na stranom tržištu. Iz tih razloga je bitno osigurati kreditiranje pod povoljnijim uvjetima. Tome bi pripomoglo osnivanje jamstvenih fondova koji bi pokrivali banke u slučaju gubitka.

Sve značajniju ulogu u razvoju poduzetništva zauzima Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR). HBOR je donio Program kreditiranja razvitka malog i srednjeg poduzetništva²⁶ u kojemu se kao ciljevi navode moderniziranje i proširenje poslovanja te povećanje broja radnih mjesta. Ciljevi se postižu kroz kreditiranje pod povoljnijim uvjetima. HBOR ima važnu ulogu u iskorištavanju sredstava fondova EU. Sredstva iz fondova za provedbu određenog projekta se obično ne dodjeljuju u punom iznosu potrebnom za izvedbu projekta nego je izvršitelj projekta dužan samostalno osigurati dio sredstava izvan fondova. U tome mu može pomoći HBOR izravnim kreditiranjem i kreditiranjem putem poslovnih banaka. HBOR dio sredstava koje plasira kroz kreditiranje dobiva od Europske investicijske banke. Iz ovoga je vidljivo kako je jedan od bitnih investitora u Hrvatsku Europska unija koja na taj način jača svoj utjecaj i osigurava provedbu svoje politike.

Postoje određene zakonske odredbe radnog i socijalnog zakonodavstva koje neizravno kočje razvoj poduzetništva i zapošljavanje. Kao primjer se može navesti odredba iz Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju prema kojoj je poslodavac dužan iz svojih sredstava isplatiti naknadu plaće posloprimcu za prva 42 dana privremene nesposobnosti za rad. Ova odredba i slične odredbe socijalne i zdravstvene zaštite mogu predstavljati veliko financijsko opterećenje za malog, a pogotovo mikro poduzetnika te dovesti do toga da je poduzetnik u nekim situacijama nesklon zapošljavanju i pokušajima širenja svojeg poslovanja. Kao rješenje se ne nastoji sugerirati ukidanje stečenih socijalnih prava nego u nekim slučajevima prebacivanje njihovog tereta s poslodavca na državu.

3.2. Investicije

Važan faktor koji pridonosi gospodarskom rastu i zapošljavanju jesu investicije. Investicijama se izgrađuju proizvodni pogoni i infrastruktura, nabavlja se nova tehnologija i strojevi i na taj način pozitivno utječe na proizvodnju. Investicijama se ujedno i povećava agregatna potražnja.²⁷ Jedan od čestih subjekata koji investira u gospodarstvo je država. Prema kejnezijanskoj politici, država je ključan faktor koji ulaganjem u gospodarstvo pokreće gospodarski ciklus i smanjuje nezaposlenost. Zbog velikih proračunskih deficita duži niz godina za redom i potrebe fiskalne konsolidacije mogućnosti investiranja Hrvatske u gospodarstvo su ograničene. Mogućnosti investiranja od domaćih privatnih subjekata su također ograničene te se zbog toga nameće potreba privlačenja stranih investitora.²⁸

Investitore privlači obrazovana i jeftina radna snaga, kvalitetna infrastruktura, povoljno političko okruženje, porezne olakšice i subvencije, dobar kreditni rejting države, stabilno financijsko tržište, stabilan pravni sustav i vladavina prava. Europska komisija u svojem izvješću o makroekonomskim neravnotežama u Republici Hrvatskoj u 2014. godini²⁹ navodi kako je Hrvatska prema istraživanjima uvrštena među zemlje sa najlošijim poslovnim okruženjem u Europskoj uniji. Razlozi koji su doveli do toga su neučinkovita državna

²⁶ HABOR: Program kreditiranja razvitka malog i srednjeg poduzetništva, <http://www.hbor.hr/Sec1397> (29. 05. 2016.)

²⁷ JURČIĆ, op. cit. (bilj. 1), str. 626-629.

²⁸ Više o problematici privlačenja stranih direktnih investicija vidi u: M. VEDRIŠ, N. RANČIĆ, Regulatorno i konkurentno okruženje - poticaji ili ograničenje za investicije, *Ekonomija/Economics* 1/2014, 21, str. 187-208.

²⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Macroeconomic Imbalances, Country Report – Croatia 2014, European Economy, Occasional Papers* 179, 2014., str. 29., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp179_en.pdf, (18.04.2016.)

uprava, loš pravosudni sustav, velika politička nesigurnost, slabo korporativno upravljanje. Za privlačenje stranih investicija uvjet je i stabilnost financijskog tržišta. Stranim investitorima je bitno da zemlja u koju ulažu ima stabilne cijene i stabilan tečaj jer na taj način se isplativost njihovih investicija čini predvidljivijom. Važnu ulogu u održanju stabilnosti ima monetarna politika HNB-a. Bitan faktor su i dobra infrastruktura, obrazovana radna snaga i niska cijena troškova rada.

U svrhu stvaranja konzistentnog okvira promjena vlada RH (travanj 2014.) usvojila je "Nacionalni program reformi", koji je dostavljen Glavnom tajništvu Europske komisije na mišljenje, što je obveza koja proizlazi iz EU Uredbe o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacija ekonomskih politika. U dokumentu, u okviru poglavlja *Poslovno okruženje*, taksativno se navodi da će se u pravcu poticanja investicija poduzeti sljedeće: „Do sredine 2014. godine donijet će se i **Strategija o poticanju investicija u RH 2014.-2020.** sa sljedećim strateškim ciljevima: 1. **Unaprjeđenje investicijskog okruženja** kroz poboljšanje zakonodavnog i institucionalnog okvira, odnosno uklanjanje administrativnih prepreka za investicije; 2. **Promocija RH kao poželjne investicijske destinacije**, izradom Komunikacijske strategije za poticanje investicija i pripadajućeg Akcijskog plana, stvaranjem hrvatskog „paketa prednosti“, izradom sektorskih investicijskih profila zemlje te brendiranje pojedinih sektora i regija; 3. **Ciljano privlačenje investicija**, izradom i provedbom Plana privlačenja greenfield investicija u izvozno orijentirane sektore i visoke (KET) tehnologije, potpomognuta područja RH, jačanjem uloge gospodarske diplomacije u privlačenju izravnih stranih investicija te povećanjem brownfield investicija, stavljanjem u funkciju državne imovine; 4. **Davanje specijalizirane podrške realizaciji investicijskih projekata**, poboljšanjem suradnje svih tijela javne uprave u procesu realizacije investicijskih projekata, djelovanjem Koordinacije za gospodarstvo, investicije i fondove EU, pružanjem podrške investitorima u pred-investicijskoj fazi i u realizaciji investicijskih projekata, praćenjem investicija i post-investicijskom brigom.“³⁰

3.3. Suradnja s Europskom unijom

Rješavanje problema nezaposlenosti spada u domenu nacionalnih politika, no kako se radi o pitanju koje je važno za makroekonomsku i socijalnu stabilnost cjelokupne Europske unije, i gdje se negativni učinci lako prelijevaju izvan nacionalnih granica, tako je i EU prepoznala važnost svojeg djelovanja u rješavanju problema. Kako bi utjecala na umanjenje potencijalnih i postojećih makroekonomskih neravnoteža vezanih uz gospodarski rast i nezaposlenost, EU je 2010. godine usvojila program Europe 2020.³¹ To je skup strateških ciljeva i mjera kojima se nacionalne gospodarske politike i politike zapošljavanja nastoje uskladiti s gospodarskom politikom EU i čija bi provedba, kroz razdoblje od 10 godina od strane zemalja članica, trebala pridonijeti gospodarskom rastu i stvaranju novih radnih mjesta. U programu se navodi da bi države trebale utjecati na povećanje potrebe za radom i radnom snagom kroz jačanje poduzetništva, poticanje stvaranja malih poduzeća, smanjenje administrativnih prepreka. Porezni teret bi trebalo prebaciti s rada na druge izvore te tako smanjiti troškove radne snage i potaknuti zapošljavanje. Stanovništvu se treba omogućiti da stekne znanja i vještine za kojima postoji potreba na tržištu rada. U današnje vrijeme gospodarstva i ekonomije prolaze kroz česte promjene i nagle zaokrete u politici zahvaljujući razvoju tehnologije, razvoju znanja, procesu globalizacije. Potrebno je stvoriti radnu snagu koja može pratiti te promjene za što je bitno u svijest ljudi usaditi koncept cjeloživotnog učenja, mobilnosti i fleksibilnosti. Nadalje, radno zakonodavstvo bi trebalo slijediti politiku fleksigurnosti što znači da bi istvremeno trebalo biti dovoljno fleksibilno

³⁰ VLADA REPUBLIKE HRVATSKE, Nacionalni program reformi, Zagreb, 2014., str. 30.

³¹ EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, op. cit. (bilj.4)

da olakša poslovanje poslodavcu, ali i dovoljno socijalno orijentirano da nudi izvjesnost i sigurnost radniku. U proces provođenja reformi bitno je uključiti socijalne partnere i mjere donositi u dogovoru s njima. U programu se ističe i važnost stvaranja jedinstvenog europskog tržišta oslobođenog od nacionalnih protekcionističkih mjera koje omogućava razvoj konkurentnosti. Ističe se i važnost ulaganja u istraživanje, razvitka komunikacijskih tehnologija, transfera znanja, kvalitetnog obrazovanja i poticanja inovativnosti što bi trebalo dovesti do nastanka novih proizvoda i usluga, a time i do gospodarskog rasta i stvaranja novih kvalitetnih radnih mjesta.

Da bi se mjere mogle učinkovito provesti, osigurana su sredstva u različitim fondovima EU. Ulaskom u EU Hrvatskoj su stavljena na raspolaganje sredstva iz strukturnih i investicijskih fondova u iznosu od 10,7 milijardi eura, raspoređenih u periodu od 2014. do 2020. godine.³² Sredstva su predviđena u svrhu provođenja reformi, jačanje gospodarstva, jačanja konkurentnosti i zapošljavanje. Uvjet EU za dodjelu tih sredstava je da Hrvatska uskladi svoje propise s propisima EU i da pri korištenju sredstava slijedi strategiju i programe koje donese EU. Jedan od bitnih financijskih instrumenata EU jeste Europski socijalni fond koji zemljama članicama daje preporuke, određuje prioritete i financijska sredstva za vođenje aktivne politike rada i politike zapošljavanja koje su definirane strategijom Europe 2020. Za Hrvatsku su u periodu 2014. - 2020. godine predviđena sredstva u iznosu od 1,516 milijardi eura. Sredstva su bespovratna, a projekti za čiju su realizaciju namijenjena osmišljeni su u suradnji Europske komisije te nacionalnih i regionalnih tijela. Dio sredstava je predviđen za poboljšanje obrazovanja i osposobljavanje kako bi se postiglo da mladi usvoje vještine s kojima će biti konkurentni na tržištu rada. Sredstva su predviđena i za pružanje potpore samozapošljavanju, start-up tvrtkama i poduzećima u osnivanju kao i onima u procesu restrukturiranja. Veliki potencijal za otvaranje novih radnih mjesta vidi se u područjima koja su vezana uz energetiku, zaštitu okoliša, promet, biotehnologiju, informacijske i komunikacijske tehnologije, turizam, zdravlje ljudi. EU prepoznaje važnost javne uprave i upravljanje kao jedan od bitnih elemenata koji utječe na razvoj gospodarstva i smanjenje nezaposlenosti tako da su sredstva namijenjena i poboljšanju kvalitete javne uprave.

EU poseban interes pokazuje za smanjenje nezaposlenosti kategorija osoba koje se nalaze na tržištu rada u nepovoljnijem položaju od drugih nezaposlenih i koje bi se teško zaposlile bez podrške institucija. Tu spadaju, između ostalih, mlade osobe bez radnog iskustva, dugotrajno nezaposleni, osobe s invaliditetom. Tim kategorijama osoba se pruža posebna pažnja i nastoji osigurati njihovo zaposlenje kroz aktivnu politiku tržišta rada. U fondovima su predviđena financijska sredstva koja se mogu direktno koristiti za subvencioniranje njihovog zapošljavanja. EU utječe na smanjenje nezaposlenosti i na neizravan način tako što se sredstvima EU financiraju neki strateški projekti EU u zemljama članicama (npr. izgradnja željeznice) i čija realizacija dovodi do zapošljavanja. Ono što je problem kod takvih zapošljavanja jest što je ono samo rezultat provedbe projekta koji ima ograničeno trajanje pa se ostvarenjem projekta gasi i stvoreno radno mjesto.

Nažalost, Hrvatska još nije dovoljno učinkovita u realizaciji projekata koje financira EU i povlačenju sredstava iz fondova. S obzirom da su sredstva bespovratna, to je veliki gubitak i propuštena prilika. Bitno je poboljšati realizaciju u čemu ključnu ulogu igra i funkcionalnija javna uprava te dobra koordinacija između jedinica lokalne i regionalne samouprave i središnje vlasti. Hrvatska je još značajno nerazvijenija od većine zemalja EU i u skladu s time ima svoje specifične probleme i karakteristike tako da često ono što je najbolja gospodarska politika za EU u cjelini nije i najbolja gospodarska politika za Hrvatsku. Zato je važno kritički birati i natjecati se za dobivanje onih projekata od kojih

³² Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, Hrvatskoj na raspolaganju 10,7 milijardi eura iz EU fondova <https://razvoj.gov.hr/istaknute-teme/hrvatskoj-na-raspolaganju-10-7-milijardi-eura-iz-eu-fondova/1917> (29. 06. 2016.)

Hrvatska i njezino gospodarstvo imaju najviše koristi. Hrvatska Vlada se pri rješavanju nezaposlenosti i poduzimanju mjera za ostvarenje gospodarskog rasta sve više oslanja na politiku i pomoć Europske unije. Već iz same činjenice članstva proizlazi obveza da se prihvaćaju smjernice koje donosi Unija, ali to ne bi smio biti glavni i skoro jedini oslonac za rješavanje problema. Financijska sredstva iz fondova, krediti koji dolaze od Europske središnje banke, kao i savjeti i preporuke mogu pomoći u gospodarskom razvoju, ali treba uzeti u obzir da perspektive EU i Hrvatske u pogledu problema nezaposlenosti nisu identične i stoga pristupi rješavanju problema ne mogu biti isti. U većini zemalja EU stopa nezaposlenosti je relativno niska (uz nekoliko izuzetaka kao što su Španjolska i Grčka) te su mjere za smanjenje nezaposlenosti ponajprije koncentrirane na jačanje aktivne politike tržišta rada. Pažnja je usmjerena na zapošljavanje ugroženih skupina na tržištu rada kao što su mladi, dugotrajno nezaposleni, žene, manjinske skupine stanovništva. Nastoji se povećati zaposlenost tj. aktivirati što veći postotak stanovništva da uđe u radnu snagu, što je bitno za, između ostalog, održivost zdravstvenog i mirovinskog sustava. Također, zbog čestih procesa restrukturiranja i dinamičnog tržišta rada, postoji potreba za dokvalifikacijama i prekvalifikacijama radne snage i za učinkovitim javnim službama zapošljavanja koje će u što kraćem roku spojiti poslodavca s radnikom odgovarajućeg profila. Potiče se fleksibilnost i mobilnost radne snage. U Hrvatskoj je stopa nezaposlenosti svih kategorija stanovništva viša od prosjeka EU pa ključni problem nije nezaposlenost pojedinih ugroženih skupina na tržištu rada, nego je glavni problem opći nedostatak radnih mjesta. Stoga i rješenje problema ne bi trebalo biti ponajprije u aktivnoj politici tržišta rada nego u strukturnim reformama i mjerama fiskalne i monetarne politike. Također, upitno je koliko je gledano iz nacionalne perspektive dobro poticati mobilnost radne snage obzirom da ta mobilnost u praksi znači ponajviše iseljavanje obrazovane i stručne radne snage iz Hrvatske u druge zemlje Europske unije.

ZAKLJUČAK

Nezaposlenost u Hrvatskoj je tvrdokoran problem; dugotrajan, prouzročen s više okolnosti i obuhvaća relativno velik dio radno sposobnog stanovništva. Zbog složenosti problema zahtijeva se multidisciplinarni pristup i poduzimanje mjera koje spadaju u područje raznih politika kao što su socijalna, fiskalna, monetarna, obrazovna, strukturna, tehnološka, regionalna, politika dohotka kao i politika tržišta rada. Pred državu, odnosno nosioce ekonomske politike, postavlja se zahtjev da se nezaposlenost rješava ne izravnim zapošljavanjem nego stvaranjem preduvjeta koji će omogućiti razvoj poduzetništva i zapošljavanje. Na državi je zadatak da stvori kvalitetnu institucionalnu infrastrukturu, odnosno efikasnu državnu upravu, pravosudni sustav, da kroz obrazovanje potiče razvoj poduzetničkog duha i da stvara radnu snagu s kvalifikacijama za kojima postoji potražnja na tržištu rada. Pri tome treba prepoznati probleme u poslovanju s kojima se susreće poduzetnik i propisima utjecati na olakšanje poslovanja, te voditi računa o stečenim radničkim i socijalnim pravima kao i nastojati da ne dođe do smanjivanja životnog standarda radnika.

Pristup Hrvatske Europskoj uniji postavlja određene okvire i ograničenja o kojima treba voditi računa pri rješavanju problema nezaposlenosti. Postoji ograničenje u korištenju zaštitnih kvota i carina radi poticanja izvoza. Nadalje, EU traži da se vodi politika stabilnog tečaja, održava stabilno financijsko tržište, provede fiskalna konsolidacija, prebace porezi s rada na druge za rad manje opterećujuće izvore. Od Hrvatske se traži da provodi strategiju EU Europe 2020 koja definira ciljeve i mjere za zapošljavanje i gospodarski rast. Na raspolaganje su stavljena financijska sredstva i šteta je što Hrvatska iz fondova ne povlači sredstva u onoj mjeri u kojoj bi to mogla učiniti. Fondovi i strategije EU mogu pripomoći u smanjenju nezaposlenosti, ali Hrvatska se ne bi smjela isključivo oslanjati na EU. Na razini

EU je problem nezaposlenosti izražen u manjoj mjeri nego u Hrvatskoj te je stoga i pristup rješavanju problema različit. EU je prvenstveno usmjerena na smanjenje nezaposlenosti određenih ugroženih skupina na tržištu rada kao što su mladi, dugotrajno nezaposleni i žene te problem nastoji riješiti ponajprije kroz aktivnu politiku tržišta rada. U Hrvatskoj postoji opći problem teškog pronalaska zaposlenja za sve kategorije radno sposobno stanovništva te se stoga ne bi trebalo ponajprije oslanjati na aktivnu politiku tržišta rada. Aktivna politika tržišta rada može utjecati na smanjenje nezaposlenosti, ali u slučaju ovako visoke stope nezaposlenosti prioritet su ipak mjere kojima se utječe na gospodarski rast i kroz gospodarski rast stvaranje novih radnih mjesta. Također, uzevši u obzir da se smanjenjem poreznog klina umanjuje i trošak rada koji snosi poslodavac, moguće je očekivati njegov pozitivan utjecaj na smanjenje nezaposlenosti. Pri tome je potrebno uzeti u obzir da je Hrvatska država u kojoj postoji društveni zahtjev za vođenjem jake socijalne politike što podrazumijeva veliko opterećenje za državni proračun i potrebu za velikim priljevom novca u proračun. Hrvatska ima značajan proračunski deficit i javni dug. Daljnje zaduživanje za pokrivanje tekućih troškova se ne preporuča, što znači da je teško očekivati značajno smanjenje postotka poreznog klina ukoliko se želi voditi postavljena socijalna politika. Ipak, smanjenje poreza i doprinosa na rad može značajno utjecati na zapošljavanje tako da su česte preporuke da se teret poreza s rada prebaci na neke druge izvore.

Causes and measures for combating unemployment in Croatian labour market

Summary

Unemployment in Croatia is a stubborn problem; caused by several circumstances and includes relative large part of the working age population. Due to the its complexity this problem requires a multidisciplinary approach that includes measures within the scope of various policies such as social, fiscal, monetary, educational, structural, technological, regional, income policy and labor market policy. Unemployment is a serious problem for society and for the individual. The work is an important factor for normal mental and physical functioning of the man and in his absence, leads to the erosion of acquired knowledge and skills, the individual becomes financially dependent on the environment. Given that Croatia is a welfare state, in which the health and pension systems, for the most part, operate on the principle of solidarity, every job loss means less payment of contributions in these systems, which affects the drop in living standards and social rights of all citizens. The role of the state should be to create quality institutional infrastructure, efficient public administration and the judicial system, as well as to encourage the development of an entrepreneurial spirit and to create a workforce with skills that are in demand on labour market. Accession to the European Union sets certain frameworks and limitations which should be taken into consideration in the quest to resolve the problem of unemployment. There is a limit to the use of protective quotas and tariffs to stimulate exports. Furthermore, the EU seeks to keep stable exchange rate policy, maintain a stable financial market, implement fiscal consolidation, shift tax burden from labor to others sources.

Keywords: unemploymnet, transition, structural reforms, institutional infrastructure