

Postoji li mogućnost primjene koncepta fleksigurnosti na tržište rada u Republici Hrvatskoj?

ZNANSTVENI ČLANAK

Ana Ostrovidov Jakšić*

Sažetak

U radu se analiziraju mogućnost i razina primjene koncepta fleksigurnosti u Republici Hrvatskoj. Fleksigurnost je model koordiniranih politika tržišta rada i socijalnih politika koji zagovara mogućnost lakog zapošljavanja i otpuštanja. Ovaj način modernizacije europskog socijalnog okvira u prošlom je desetljeću predstavljao glavni model reforme ekonomske i socijalne politike u Europskoj uniji, a njegova se načela i danas primjenjuju. Rad prikazuje glavna obilježja fleksigurnosti i fleksibilnosti te komponenti fleksigurnosti, logiku njihova djelovanja, principe implementacije, kao i mogućnosti procjene utvrđivanjem najrelevantnijih pokazatelja. U radu se analizira i kretanje dosadašnjih politika i nastojanja Republike Hrvatske po pojedinim komponentama fleksigurnosti te ih se uspoređuje s drugim zemljama, odabranim na temelju različitih stupnjeva i smjerova razvoja tržišta rada.

Ključne riječi: fleksibilnost, fleksigurnost, tržište rada, Hrvatska

JEL klasifikacija: J08, J48

* Ana Ostrovidov Jakšić, *Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava*,
e-mail: ana.ostrovidov@gmail.com.

1. Uvod¹

Koncept fleksigurnosti predstavlja model koordinacije različitih politika s ciljem postizanja fleksibilnosti i sigurnosti na tržištu rada. Fleksigurnost se u prošlom desetljeću nametnula kao glavni model reformi socijalne, ali i ekonomske politike, pretpostavljajući pritom rast konkurentnosti europskog tržišta. Predstavljala je *win-win* rješenje za sve dionike tržišta rada, zaposlene, nezaposlene, poslodavce i državu, čime je postignuta razina opće prihvaćenosti. Prihvaćenost modela dodatno je potaknuo uspjeh danskog tržišta rada, koje već duži niz godina funkcionira po tom principu, ostvarujući pritom nisku stopu nezaposlenih (Andersen i Svarer, 2006; Bredgaard, Larsen i Madsen, 2006), ali i propagiranje koncepta od strane Europske komisije. Uz to, sama načela fleksigurnosti i osnovni principi djelovanja i danas služe kao glavna smjernica brojnih preporuka zemljama za razvoj tržišta rada.

O fleksigurnosti (ali i fleksibilnosti) je do danas napisan veliki broj radova te su provedena brojna istraživanja. Većina istraživanja fokusirana je na pojedine komponente fleksigurnosti (poput Bernal-Verdugo, Furceri i Guillaume, 2012; Dosi et al., 2017; Kahn, 2010; Cournède, Denk i Garda, 2016; Algan i Cahuc, 2006), a neka obrađuju sam proces mjerenja fleksigurnosti (Tros, 2012 i Chung, 2012) identificirajući najrelevantnije pokazatelje po komponentama. Velike studije poput EMCO (2009) i Europska komisija (2012) rade sveobuhvatnu procjenu na temelju brojnih pokazatelja za veliki broj zemalja. No, glavnina analiza donosi zaključke po skupinama zemalja (Dolenc i Laporšek, 2013), grupiranih po sličnim obrascima, pri čemu su neki radovi (Kahn, 2010) grupirali zemlje u tri osnovne skupine, i to nordijske, središnje/kontinentalne i anglosaksonske. Neki su toj podjeli dodali i mediteranske zemlje (Eichhorst et al., 2010 te Auer, 2005), dok su opširnije podjele (Muffels i Wilthagen, 2013 i Europska komisija, 2012) uključile i države istočne Europe. Opći su zaključci da nordijske zemlje ostvaruju najvišu razinu fleksigurnosti, kontinentalne su nešto opreznije, anglosaksonske promoviraju prvenstveno fleksibilnost,

¹ *Iznesena stajališta osobna su stajališta autorice i ne odražavaju nužno stajališta institucije u kojoj je zaposlena.*



ali ne i fleksigurnost, dok mediteranske zemlje karakterizira niska razina i fleksibilnosti i sigurnosti, slično kao i istočnoeuropske zemlje. Drugim riječima, svaka zemlja slijedi vlastiti put k fleksigurnosti – neke više, a neke manje uspješno.

Ovaj rad pokušat će odgovoriti na nekoliko glavnih pitanja. Cilj je tako doznati za koje je komponente fleksigurnosti uopće moguće dosegnuti željenu razinu, koje su prepreke te na koje je komponente potrebno usmjeriti djelovanje u cilju povećanja razine fleksibilnosti i sigurnosti Republike Hrvatske. Doprinos je rada u procjeni mogućnosti i razine implementacije modela fleksigurnosti na hrvatsko tržište rada na temelju procjene stupnja razvoja hrvatskog tržišta rada u proteklom desetljeću.

S obzirom na to da se radi o širokoj temi koja se dotiče politike zapošljavanja, socijalne politike, obrazovanja, radnog prava i industrijskih odnosa, postoji velik broj relevantnih pokazatelja za svaku komponentu fleksigurnosti. Ipak, u ovom će radu fokus biti na strukturi elementarnih, relevantnih podataka dostupnih u bazama podataka (Eurostata, OECD-a, HZZ-a, MRMS-a), uz izračune autorice za podatke koji nisu dostupni za Republiku Hrvatsku u tom obliku (velik je dio podataka postao dostupan tek prije nekoliko godina). U kontekstu procjene mogućnosti implementacije fleksigurnosti navedeni će se podaci usporediti s podacima za zemlje koje imaju različite razine razvoja, obrasce tržišta rada i dosegnute razine fleksigurnosti, a prema podjeli na nordijske, središnje/kontinentalne, anglosaksonske, mediteranske i zemlje istočne Europe. Odabir zemalja rađen je prema nizu ranije spomenutih analiza tržišta rada.

Rad se sastoji od tri dijela. U prvom je dijelu pružen uvid u osnove pojmova fleksibilnosti i fleksigurnosti. U drugom se dijelu obrađuju komponente fleksigurnosti, glavni ciljevi, logika djelovanja, dosadašnji napredak u zemljama Europske unije, principi implementacije i dosadašnje tendencije u mjerenju razine implementacije fleksigurnosti. Treći dio, nakon prikaza osnovnih obilježja hrvatskog tržišta rada, prikazuje podatke relevantnih pokazatelja fleksigurnosti za hrvatsko tržište rada usporedno s odabranim zemljama. Na kraju rada upozorava se na komponente fleksigurnosti

u kojima hrvatsko tržište rada zaostaje te se navodi koje su mogućnosti uspostavljanja veće razine fleksigurnosti.

2. Pojmovi fleksibilnost i fleksigurnost

Fleksigurnost je koncept nastao nadogradnjom ranije uočenog važnog faktora tržišta rada, a to je fleksibilnost. Fleksibilnost je faktor tržišta rada koji na makrorazini označava brzinu prilagodbe vanjskim šokovima, tj. stupanj kojim se tržište rada prilagođava ekonomskim promjenama, a poseban utjecaj ima na dugotrajnu nezaposlenost. Temelj je fleksibilnog tržišta rada pravni okvir kojim se uređuju fleksibilni uvjeti rada koji omogućavaju radnoj snazi različite mogućnosti zapošljavanja, kao npr. rad posredstvom agencija za privremeno zapošljavanje. S druge strane, fleksibilnost radne snage podrazumijeva motivaciju ljudi za prilagodbu promjenjivim uvjetima tržišta rada koja se očituje u, primjerice, nastojanju za održavanjem razine zapošljivosti (npr. dodatnim usavršavanjem), prihvatanju mogućnosti premještanja s jednog posla na drugi (tj. mogućnosti lokacijskog/geografskog i sektorskog premještanja) i slično. Dakle, od čimbenika koji utječu na fleksibilnost neki se relativno brzo mogu mijenjati, poput zakonodavstva, a neki, poput naslijeđenog ponašanja i motivacije ljudi, vrlo sporo i tek uz veće napore.

Ideja fleksibilnosti tržišta rada pojavila se u Europi osamdesetih godina prošlog stoljeća, a glavni je cilj, kao i kod svake inicijative iz područja zapošljavanja, bio smanjiti nezaposlenost. Velik je broj autora visoku stopu nezaposlenosti pripisivao rigidnijim tržištima rada i razvijenijoj državi blagostanja u odnosu na Sjedinjene Američke Države (opširnije vidjeti u Jandrić, 2013). Isto je navedeno i u studiji OECD-a *Jobs Study* iz 1994. godine koja je visoku nezaposlenost u EU-u (u odnosu na SAD) pripisala strogom reguliranju tržišta rada². Jedan je od najpoznatijih koncepata fleksibilnosti tržišta rada onaj koji je opisao Atkinson (1984: 11) definirajući različite vrste fleksibilnosti. Tako se prema njemu fleksibilnost promatra u

² Autori s drugačijim stajalištem, kao na primjer Blanchard i Wolfers (2000), smatrali su da kruto tržište rada ne može objasniti zašto je nezaposlenost u Europi viša nego u SAD-u. Razlog je tome što su institucije koje generiraju navedenu rigidnost relativno iste kao i u šezdesetima, kad je nezaposlenost u SAD-u bila viša nego nezaposlenost u Europi.

nekoliko dimenzija, a to su funkcionalna fleksibilnost, eksterna numerička fleksibilnost, interna numerička fleksibilnost i financijska fleksibilnost³.

Tijekom godina niz istraživanja rađenih na uzorku više zemalja dokazao je da veća fleksibilnost ima utjecaj na nižu stopu nezaposlenih (Feldmann, 2009 na 73 zemlje i Bernal-Verdugo, Furceri i Guillaume, 2012 na 97 zemalja). Prema Dosi et al. (2017) veća fleksibilnost tržišta rada povećava kratkoročnu stopu nezaposlenih, ali smanjuje opću stopu nezaposlenih. Zaključak koji se ponavlja kroz radove (npr. Kahn, 2010 i Courncde, Denk i Garda, 2016) govori da je nefleksibilnost tržišta rada jedan od glavnih uzroka dugotrajne nezaposlenosti. Međutim, reforme u vidu povećanja fleksibilnosti u mnogim su zemljama rezultirale produbljanjem segmentacije na tržištu rada.

Nakon što su uočeni nedostaci fleksibilnosti, stvorena je ideja fleksigurnosti, koncepta koji je spojio dvije komponente koje u pravilu isključuju jedna drugu, a to su fleksibilnost i sigurnost tržišta rada. Ideja koncepta bila je da se porast fleksibilnosti uravnoteži i uskladi sa socijalnom sigurnosti i sigurnosti zapošljavanja⁴. Danas je najčešće korištena sistematizacija fleksigurnosti tzv. matrica fleksigurnosti (Wilthagen i Tros, 2004), koja prikazuje varijaciju kombinacija vrsta fleksibilnosti i vrsta sigurnosti. Kao rezultat nastaje 16 kombinacija pri čemu se svaka ćelija matrice može nadopuniti relevantnom mjerom za postizanje fleksibilnosti ili sigurnosti⁵.

³ Eksterna numerička fleksibilnost omogućava različite oblike zapošljavanja, poput rada na određeno vrijeme, privremenog zapošljavanja i slično. Interna numerička fleksibilnost omogućava prilagođavanje radnih uvjeta količini poslova poduzeća kroz fleksibilno radno vrijeme, rad noću i vikendima. Funkcionalna fleksibilnost omogućava rotaciju radnih mjesta sukladno promjenama u potražnji (npr. mijenjanje radnih zadataka i sl.), kao i geografsku fleksibilnost (npr. za tzv. telework). Financijska fleksibilnost ili fleksibilnost plaća daje mogućnost prilagodbe razine plaća tržišnim potrebama. Novija formulacija Atkinsonove originalne kategorizacije dijeli fleksibilizacije na interne i eksterne, pri čemu financijska fleksibilnost nije uključena u podjelu, nego se opisuje kao posebna kategorija.

⁴ Koncept je predložio Wilthagen (1998). Ipak, prema nekim autorima ideja da se istovremeno provode mjere povećanja sigurnosti i fleksibilnosti dolazi od Rehn-Meidnerovog modela u Švedskoj poslije Drugog svjetskog rata (Keune i Jepsen, 2006). Prema drugima, pak, početak same ideje potječe iz sredine 90-ih iz Nizozemske, kad se riječ fleksigurnost povezivala s potrebom da se poboljša pozicija privremenih radnika, bez narušavanja fleksibilnosti (Madsen, 2006).

⁵ U matrici su ranije objašnjene vrste fleksibilnosti povezane s identificiranim sigurnostima, koje su jasno definirane. Sigurnost posla, tj. radnog mjesta odnosi se na zadržavanje trenutnog zaposlenja, dok sigurnost zapošljavanja podrazumijeva zadržavanje statusa zaposlene osobe, i to ne nužno kod istog poslodavca. Sigurnost dohotka ili socijalna sigurnost odnosi se na egzistencijalnu sigurnost u slučaju gubitka zaposlenja, dok sigurnost kombiniranja podrazumijeva mogućnost sigurnog kombiniranja poslovnog života s privatnim obvezama, tzv. work-life balance.

Ciljevi su fleksibilnosti povećanje fleksibilnosti, ali i sigurnosti na tržištu rada, unapređenje konkurentnosti gospodarstva koje svima pruža šansu da se uključe u tržište rada, kreiranje novih radnih mjesta, smanjenje segmentacije i strukturne nezaposlenosti te povećanje prilagodljivosti poduzeća i radnika. Koncept pretpostavlja više prilika za napredovanje i razvoj pojedinca, kao i povećanu razinu povjerenja ljudi koji potom lakše preuzimaju rizik prelaska s jednog na drugo, bolje radno mjesto.

Europska unija 2006. godine objeručke je prihvatila ovaj novi koncept reforme tržišta rada, a fleksibilnost je doprinosila i ciljevima revidirane Lisabonske strategije te bila važan dio Zelene knjige (Europska komisija, 2006) i Europske strategije zapošljavanja. Pritom je, prema zajedničkom konsenzusu s državama članicama, a na temelju prijašnjeg iskustva, istraživanja te stajališta međunarodnih organizacija OECD-a i ILO-a, definirano da se fleksibilnost postiže koordiniranim djelovanjem četiriju komponenti. To su fleksibilni i pouzdani ugovorni odnosi, pouzdan sustav cjeloživotnog učenja, učinkovita aktivna politika zapošljavanja i moderan sustav socijalne sigurnosti (Europska komisija, 2007). Kao presudan preduvjet za pravilnu implementaciju fleksibilnosti navodila se uključenost socijalnih partnera kroz dobro uspostavljen socijalni dijalog, s visokom razinom povjerenja između dionika, te stabilan zakonski okvir za kolektivno pregovaranje⁶. Komponente moraju djelovati koordinirano kako bi se povećala zapošljivost, osigurala egzistencijalna sigurnost te pružila mogućnost raznih vrsta zapošljavanja⁷.

⁶ *Kod promoviranja novog koncepta kao primjer su poslužili pioniri u implementaciji navedene politike, Danska i Nizozemska. Danska je postigla status države s idealnim modelom fleksibilnosti u Europskoj uniji, koji se sastoji od "danskog trokuta" (Laporšek i Dolenc, 2011: 108), tj. relativno labave zaštite zaposlenja, velikodušnih naknada za nezaposlene i aktivacijski usmjerenih mjera aktivne politike zapošljavanja. Zajednički je za oba modela značaj socijalnog dijaloga kao sredstva za uspostavljanje, ozakonjenje i održavanje koncepta fleksibilnosti.*

⁷ *Prema kritičarima koncept je služio za rješavanje potrebe za povećanjem konkurentnosti europske ekonomije kojom se promovirala liberalizacija te je briga za sigurnost iskorištena kako bi se postigao kompromis radnika i poslodavaca (Tangian, 2004). S druge strane, prema nekim autorima koncept je predstavljao europsku varijantu kapitalizma (opširnije vidjeti u Jandrić, 2013).*

3. Komponente fleksigurnosti

Prvu komponentu fleksigurnosti čine pouzdani i fleksibilni ugovorni odnosi koji podrazumijevaju moderniziran okvir radnog prava, kolektivne ugovore i prilagodljivu organizaciju rada, čineći tako osnovu i temelj fleksibilnog tržišta rada. Određena razina regulacije i strogosti potrebna je kako bi se zaštitila radnička prava. Međutim, pretjerana zaštita također može ograničiti poduzeća da u potrebnom roku odgovore na tehnološke potrebe i potrebe tržišta, posebice u trenucima ekonomskih šokova, čime se smanjuje njihova konkurentnost i tako utječe na gospodarstvo u cjelini. Najrasprostranjeniji je pokazatelj fleksibilnosti zaštite radnika OECD-ov EPL indeks⁸, odnosno od 2013. godine EPRC⁹ i EPT¹⁰ indeksi zakonske zaštite zaposlenja¹¹. S pomoću tih indeksa mjeri se fleksibilnost radnog zakonodavstva, ali i druga obilježja tržišta rada koja su pod utjecajem krutog zakonskog okvira. Više vrijednosti indeksa pretpostavljaju skuplje zapošljavanje i otpuštanje ljudi, smanjenu produktivnost i restrukturiranje poduzeća te manji interes stranih investitora, čime se utječe na konkurentnost zemlje na vanjskom tržištu što je često i motiv pri prilagodba zakonodavnog okvira. Iako velik broj studija nalazi negativan utjecaj striktnog zakonodavstva na razinu nezaposlenosti, dugotrajne nezaposlenosti¹² te nezaposlenosti određenih skupina na tržištu rada (mladih, žena starije životne dobi), ne postoji konsenzus empirijskih studija koji nedvojbeno dokazuje i procjenjuje taj utjecaj¹³. Visoka razina

⁸ EPL – indeks zakonske zaštite zaposlenja (employment protection legislation).

⁹ EPRC – indeks zakonske zaštite zaposlenja za ugovore na neodređeno vrijeme, uključujući kolektivna otpuštanja (employment protection for regular contracts, including collective dismissals).

¹⁰ EPT – indeks zakonske zaštite zaposlenja za ugovore na određeno vrijeme (employment protection for temporary contracts).

¹¹ Od 2013. OECD više ne računa, tj. ne objavljuje EPL indeks, nego preostala dva indeksa, ali osnovni je princip ostao isti. Detaljnije, EPL indeks predstavljao je ponderirani prosjek 22 pokazatelja kojima su se kvantificirale različite procedure, troškovi, ograničenja i rokovi. Obuhvaćao je tri osnovne komponente (redovite ugovore, privremene ugovore i kolektivne otkaze), a iskazivao se u vrijednosti od 0 do 6. Pritom je niži broj označavao veću fleksibilnost zapošljavanja i otpuštanja te manju "rigidnost" radnog zakonodavstva. Po novom principu OECD objavljuje EPRC (koeficijenti izračuna: $EPRC = 5/7 EPR + 2/7 EPC$) i EPT, sa sveukupno 25 pokazatelja (OECD.Stat i Kunovac, 2014).

¹² Nezaposlenost koja traje duže od jedne godine (Eurostat metadata).

¹³ Prema mnogim je autorima jedan od najčešćih problema ovog pokazatelja subjektivnost pri mjerenju te činjenica da navedeni pokazatelj ne obuhvaća pitanje implementacije zakonskih propisa.

fleksibilnosti karakterizira tržišta rada anglosaksonskih zemalja, dok nordijske zemlje uglavnom imaju srednju do visoku razinu fleksibilnosti, a središnje/kontinentalne i mediteranske zemlje obilježava srednja, ali i niska razina.

Fleksigurnost propagira visoku razinu fleksibilnosti koja poslodavcima pruža mogućnost zapošljavanja radnika kroz nestandardne oblike ugovornih odnosa. Kao što je već spomenuto, mnoge su zemlje u nastojanju povećanja fleksibilnosti, a osobito nakon što je nastupila financijska kriza, povećale udio privremeno zaposlenih. Time je došlo do smanjenja prava određenih skupina radnika i produbljenja segmentacije tržišta rada (Europska komisija, 2013), što se posebno izrazilo u mediteranskim zemljama (Europska komisija, 2012). Negativni učinci krize bili su veći i dugotrajniji na tržištima rada koja nisu fleksibilna (Bernal-Verdugo, Furceri i Guillaume, 2012), dok su države s fleksibilnim tržištima rada bolje apsorbirale utjecaj krize (Eichhorst et al., 2010). Dakle, dodatna fleksibilnost nije bila kompenzirana dodatnom sigurnošću. Upravo suprotno, u zemljama u kojima je razina fleksibilnosti bila niska došlo je do dodatne nesigurnosti, pri čemu su atipični i nestandardni oblici rada rezultirali dodatnom segmentacijom tržišta rada¹⁴. Zbog navedenog su za ovu komponentu relevantni i pokazatelji udjela zaposlenih na neodređeno i na određeno vrijeme, kao i udjela prijelaza s privremenog posla na stalni, tj. tranzicije prema stalnom zaposlenju. Tu su i pokazatelji udjela ostalih oblika rada i zapošljavanja (poput rada od doma, samozapošljavanja, rada posredstvom agencije za privremeno zapošljavanje, rada na nepuno radno vrijeme, rada na drugom dodatnom poslu) te organizacije radnog vremena (navečer, noću, vikendima). Naime, zemlje u kojima je više ljudi zaposleno na kraće radno vrijeme imaju višu stopu tranzicije iz privremenih u stalna radna mjesta te s lošijih poslova na kvalitetnija, a uz to se i radna snaga kraće zadržava na jednom radnom mjestu (Auer, 2005). Zadržavanje radnika na istom radnom mjestu također je važan pokazatelj nefleksibilnog tržišta koji odražava druge čimbenike koji utječu na fleksibilnost, poput

¹⁴ *Kreatori politike na europskoj razini ostali su pri stajalištu da je fleksigurnost prikladna strategija za tržište rada usprkos recesiji (Council of the European Union, 2009) te da se politika fleksigurnosti treba prilagoditi novonastalim uvjetima.*

bi politika razvoja cjeloživotnog učenja trebala biti snažno povezana s aktivnom politikom zapošljavanja. Brojni radovi i preporuke propisuju u kontekstu fleksigurnosti razvoj strategija cjeloživotnog učenja na državnim razinama. Prema Žiljak (2005) u mediteranskim zemljama najveći utjecaj na razvoj cjeloživotnog učenja ima država, u anglosaksonskim glavnu ulogu imaju pojedinci sa svojim zahtjevima, dok u nordijskim zemljama glavnu ulogu imaju socijalni partneri. Cilj koji se odnosi na cjeloživotno učenje u strategiji Europa 2020. postavljen je na 15 posto odraslih koji sudjeluju u cjeloživotnom učenju, a isti se pokazatelj smatra i najrelevantnijim za prikaz razvoja cjeloživotnog učenja neke zemlje. Stupanj razvoja cjeloživotnog učenja može se pratiti i kroz udio prelaska zaposlenih na posao u višem platnom razredu te kroz potrošnju na edukaciju, bilo javnu ili iz privatnih izvora.

Treća je komponenta fleksigurnosti učinkovita aktivna politika zapošljavanja koja treba pomoći pojedincima da se nose s promjenama radnog statusa pri reintegraciji u radnu snagu i tranziciji na novi posao. Drugim riječima, uslijed povećanja razine fleksibilnosti aktivna politika treba radnoj snazi pružiti oslonac pri povećanju zapošljivosti i aktivaciji, što je u skladu s trenutnom, posljednjom aktivacijskom fazom razvoja aktivne politike zapošljavanja, ali i s dodatnom tendencijom povećanja konkurentnosti. U većini država ova se politika provodi na temelju strateških dokumenata. Sukladno procesu sudjelovanja zemalja u provedbi Europske strategije zapošljavanja, strateški dokumenti razvoja tržišta rada zemalja EU-a temeljeni su na strateškim dokumentima Unije te ona i osigurava znatan dio sredstava potrebnih za aktivnu politiku zapošljavanja¹⁶. Iako ima više različitih klasifikacija intervencija aktivne politike zapošljavanja, danas se najčešće koristi klasifikacija Eurostata i OECD-a. Prema njoj se aktivna politika zapošljavanja dijeli na usluge savjetovanja, posredovanja i administracije ureda za zapošljavanje (kategorija 1) te mjere aktivne politike zapošljavanja (kategorije 2 – 7). Prva kategorija predstavlja prvu i najstariju aktivnost ureda za zapošljavanje, a riječ je o uslugama koje su u prošlosti

¹⁶ Prema analizi rađenoj za Europsku komisiju 2012. godine, bespovratna sredstva Europskog socijalnog fonda pokrivaju prosječno 10 posto ukupnih troškova mjera aktivne politike zapošljavanja (prosjeak za EU-27 u 2008. godini) (Ecorys, 2012).

imale puno veće značenje za nezaposlene nego danas¹⁷. Usluga savjetovanja troškovno je najučinkovitija vrsta intervencije na tržištu rada. Međutim, u kontekstu fleksigurnosti treba spomenuti da ona ima i vrlo važnu aktivacijsku ulogu održavanja navike traženja posla kod nezaposlenih i smanjenja mogućnosti da nezaposlena osoba izgubi kontakt s tržištem rada te postane obeshrabrena, a naposljetku i dugotrajno nezaposlena.

Preostale su intervencije aktivne politike zapošljavanja (kategorije 2 – 7; u nastavku: mjere) trening, sufinanciranje zapošljavanja¹⁸, zapošljavanje uz podršku i rehabilitacija, izravno stvaranje radnih mjesta te poticaji za *start-up*¹⁹. Učinkovitost intervencija aktivne politike varira ovisno o obuhvatu sudionika, masovnosti programa, odabiru ciljane skupine, raspoloživim sredstvima, nepoželjnim efektima mjera i dr. Za mjerenje razvoja ove komponente u kontekstu fleksigurnosti kao sveobuhvatni se pokazatelji koriste udio rashoda u BDP-u koji se izdvaja za aktivnu politiku zapošljavanja i broj sudionika. Visok udio rashoda karakterističan je za nordijske i zemlje središnje/kontinentalne Europe, dok mediteranske, zemlje istočne Europe i anglosaksonske zemlje ulažu manje.

Četvrta je komponenta fleksigurnosti moderan sustav socijalne sigurnosti koji omogućava korisnicima prikladnu financijsku potporu te potiče povratak na tržište rada, radnu mobilnost i uravnoteženost privatnog i poslovnog života. Prema većini analiza²⁰ ona se odnosi na pasivnu politiku zapošljavanja²¹. Zbog navedenog te jednostavnosti pristupa fokus će i ovdje biti prvenstveno na materijalnoj zaštiti nezaposlenih. Naknadu za nezaposlene obilježava više karakteristika, kao što su visina naknade, dužina trajanja, kriteriji stjecanja prava na naknadu, strogost u primjeni pravila, sustav praćenja korisnika naknada i sl. Zbog toga se analiza,

¹⁷ *Razvojem tehnologija i kanala komunikacije (internetskih portala, društvenih mreža, LinkedIna i sl.) znatno je ubrzan i olakšan sam proces informiranja, čime je uloga ustanove kao posrednika umanjena.*

¹⁸ *U ovu je kategoriju uključena nekadašnja kategorija koja se nalazila pod brojem 3: Job rotation and job sharing, međutim, numeriranje je ostalo isto.*

¹⁹ *Kategorizacija obuhvaća devet intervencija, a intervencije 8 i 9 odnose se na pasivnu politiku zapošljavanja (Eurostat metadata).*

²⁰ *Na primjer Chung (2012), Boeri i Jimeno (2005) te Dolenc i Laporšek (2013).*

²¹ *Prema metodologiji pasivna politika zapošljavanja dijeli se na novčanu naknadu (kategorija 8) i prijevremenu mirovinu (kategorija 9).*

jednako kao i kod aktivne politike zapošljavanja, provodi na temelju sveobuhvatnog pokazatelja – udjela potrošnje u BDP-u. Fleksigurnost podrazumijeva izdašan sustav socijalne sigurnosti, odnosno visoku razinu izdvajanja, što mnogim zemljama uvelike ograničava mogućnost implementacije, a posebno u situacijama ekonomskih šokova. Kao primjer može poslužiti posljednja financijska kriza koja je buknuła ubrzo nakon uvođenja fleksigurnosti, pri čemu je došlo do masovnih otpuštanja te smanjenja proračunskih mogućnosti uslijed aktivacije automatskih stabilizatora (naknade za nezaposlene zbog velikog priljeva nezaposlenih).

Druge su prepreke izdašnog sustava socijalne sigurnosti nedostatak motivacije za rad, zloruporaba i siva ekonomija. Mnoge su zemlje u posljednjih petnaestak godina provele reforme naknade za nezaposlene s ciljem poticanja nezaposlenih na traženje posla. Neke su smanjile iznose, skratile razdoblje primanja naknada te postrožile uvjete za primanje naknada, čak i za nastavak primanja naknade za nezaposlene u slučaju rada sa skraćenim radnim vremenom (Carone et al., 2009). Kao jedan od učinkovitih načina kontrole primatelja naknade najčešće se spominje sudjelovanje korisnika u mjerama aktivne politike zapošljavanja. To je posebno korisno u zemljama s visokim udjelom sive ekonomije, jer u toj situaciji osoba fizički ne stigne raditi u svojoj ekonomiji dok sudjeluje u mjeri (obrazovanje/ osposobljavanje i sl.)²². Socijalna bi zaštita nezaposlenima trebala pružiti sigurnost, ali i stimulaciju povratka u svijet rada, a ne priključivanja svojoj ekonomiji. Prema Algan i Cahuc (2006) dansko održavanje idealnog oblika fleksigurnosti počiva na osjećaju odgovornosti građana Danske i želji da se pomogne zajednici (*public-spiritedness*). No, takav se oblik ne bi mogao implementirati u zemljama kontinentalne i mediteranske Europe zbog rizika zlorupotrebe visoke financijske zaštite nezaposlenih. Presudni je čimbenik ponašanje građana koje je oblikovano kulturnim naslijeđem te se na njega teško može utjecati i još ga je teže mijenjati. Visoka razina udjela potrošnje na socijalnu zaštitu i zaštitu nezaposlenih karakteristična

²² Danska je još u prošlom stoljeću postrožila uvjete za primanje naknade za nezaposlene kako bi motivirala korisnike na traženje posla (Wilthagen, 2007). S druge strane, Ujedinjeno Kraljevstvo još je 1986. uvelo tzv. Restart Program u sklopu kojeg su nezaposleni, nakon što šest mjeseci nisu uspjeli naći posao, morali prolaziti kroz obvezna savjetovanja na kojima bi dokazivali svoj trud u traženju posla. Naposljetku je 1996. naknada za nezaposlene skraćena s godine dana na šest mjeseci (Siebert, 1997).

je za nordijske zemlje. Zemlje kontinentalne Europe imaju srednju do visoku razinu, dok anglosaksonske, mediteranske i zemlje istočne Europe imaju pretežito slabiju zaštitu. Osim razine izdvajanja, indikatori su ove komponente fleksigurnosti i broj korisnika, stopa rizika od siromaštva i neto stopa zamjene²³.

Dodatan su preduvjet za implementaciju fleksigurnosti razvijeni industrijski odnosi. Aktivna uključenost socijalnih partnera ključna je da bi fleksigurnost bila na dobrobit svih. Ako krenemo od idealnog primjera Danske, jasno je da su u toj zemlji industrijski odnosi na zavidnoj razini. Pritom socijalni partneri imaju važnu ulogu u donošenju odluka, sindikati imaju visok udio članstva u ukupnom broju zaposlenih te je uspostavljen visok stupanj povjerenja. Socijalni partneri inače imaju jaku ulogu u donošenju odluka u nordijskim i zemljama kontinentalne Europe, a slabu u anglosaksonskim zemljama.

Kolektivni ugovori u pravilu osiguravaju viši stupanj zaštite od zakona o radu, pri čemu su zaštićeni samo oni zaposlenici na koje se određeni kolektivni ugovor odnosi. Što je veći broj ljudi zahvaćen kolektivnim ugovorima, to je veća zaštita radnika. U velikom broju država kolektivni se ugovori odnose na određenu skupinu radnika, bili oni članovi sindikata ili ne²⁴. Visok udio članstva također doprinosi osjećaju sigurnosti kod radnika, no posljednjih je desetljeća u većini zemalja došlo do pada sindikalnog članstva. Djelomično je uzrok tome činjenica da su se ekonomske aktivnosti okrenule uslužnom sektoru koji karakteriziraju mali subjekti koji zapošljavaju profesije različitih profila, u odnosu na nekadašnju dominantnu proizvodnju u velikim tvornicama sa zaposlenicima istih/sličnih profesija. Razlog je i rastući broj drugih oblika zapošljavanja (poput samozapošljavanja i sl.). Uobičajeno je i da je veći udio članstva u javnom sektoru nego u privatnom. Osim toga, manji je udio mladih u sindikatima te je unutar privatnog sektora

²³ Pokazatelj koji govori na koliki udio prijašnjeg dohotka osoba ima pravo nakon što ostane bez posla i počne primati naknadu za nezaposlene te sva ostala socijalna davanja koja joj pripadaju s obzirom na socijalnu politiku države. S obzirom na to da navedeni transferi ovise o trajanju nezaposlenosti, obiteljskoj situaciji i razini primanja, pokazatelj je vrlo detaljan, pruža više varijacija vrijednosti te se koristi prvenstveno u ciljanijim i opsežnijim analizama od one prikazane u ovom radu, te se iz tog razloga ovaj rad neće referirati na taj pokazatelj.

²⁴ Takva je situacija u Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Španjolskoj, Austriji, Belgiji, Finskoj, Grčkoj, Mađarskoj, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Slovačkoj i Švicarskoj (Kahn, 2010).

viši udio u velikim kompanijama (s 250 i više zaposlenih). U kontekstu fleksigurnosti i zaštite radnika sindikati trebaju proaktivno djelovati na proširivanju baze. Drugim riječima, trebaju se usmjeriti na zaštitu i obuhvat ljudi koji rade po netipičnim ugovorima o radu, često uz vrlo nepovoljne uvjete (npr. privremeno zaposlenih, zaposlenih posredstvom agencije za privremeno zapošljavanje, samozaposlenih, *freelancera* i sl.), ali i onih u sivoj ekonomiji. U nekim zemljama sindikati su čak osnovali vlastite agencije za privremeno zapošljavanje koje radnike plaćaju bolje od konkurentskih agencija te pružaju mogućnosti osposobljavanja i dodatnih naknada (Lowther, 2003).

Implementacija fleksigurnosti temelji se na otvorenoj metodi koordinacije²⁵, što znači da se ne podrazumijeva da u tom procesu članica EU-a mora uvesti nove ili mijenjati postojeće zakone. Evaluacija napretka pojedinih komponenti i koordinacije implementacije ostvaruje se komparativnom analizom te utvrđivanjem pokazatelja i najbolje prakse (Europska komisija, 2007). Nema, dakle, sustavnog i utemeljenog konsenzusa za egzaktno utvrđivanje razine fleksigurnosti. S jedne je strane tako zbog činjenice da koncept podrazumijeva koordiniranu politiku četiriju komponenti koje pokrivaju široko područje istraživanja. S druge je strane koncept sam po sebi prilagodljiv tržištima rada zemalja te ga nositelji politika mogu koristiti i promovirati na mnogo različitih načina. Europska komisija predložila je glavni skup osnovnih pokazatelja po komponentama (Europska komisija, 2007), dok neke analize (Tros, 2012 i Chung, 2012) i evaluacije (EMCO, 2009; Europska komisija, 2012) predlažu procjenu na temelju znatno većeg broja indikatora. Pritom su oni najčešće podijeljeni prema komponentama i tijeku implementacije, što uključuje indikatore *inputa* (truda i nastojanja postizanja fleksigurnosti), procesa (utjecaja) i *outputa* (učinka). Valja istaknuti da se u okviru svake studije koristi drugačija kombinacija pojedinih indikatora, tj. većina radova dolazi do svojih spoznaja na temelju vlastite procjene relevantnih pokazatelja. Prema tome, može se reći da se jedini konsenzus oko procjene fleksigurnosti očitava u tome da je izbor

²⁵ *Otvorena metoda koordinacije* (open method of coordination, OMC) oblik je međuvladinog utvrđivanja politika koji ne rezultira obvezujućim pravnim mjerama EU-a i ne zahtijeva od država EU-a da uvode nove ili mijenjaju postojeće zakone. Temelji se na uputama, benchmarku i prijenosu najbolje prakse. Često se koristi i izraz soft law.

definicije i okvira procjene proizvodnje te ovisi o potrebama i ciljevima konkretnog istraživanja (Chung, 2012).

4. Mogućnost implementacije fleksibilnosti na tržište rada Republike Hrvatske

Tržište rada Republike Hrvatske

Jedna je od najznačajnijih karakteristika hrvatskog tržišta rada niska **stopa aktivnog stanovništva**, a u usporedbi sa zemljama odabranim za analizu samo Italija ima nižu (tablica 1). Hrvatska ima i izrazito nepovoljnu **demografsku sliku**, negativan prirodni prirast stanovništva te jednu od najnižih stopa udjela populacije od 25 do 49 godina starosti (konkretnije 33,7 posto), što je najbližnje demografskoj slici Njemačke i Italije (od odabranih zemalja ovog prikaza)²⁶. U kontekstu navedenog korisno je spomenuti i da je **procjena radnog vijeka** ljudi u Hrvatskoj, a koja je 2015. godine iznosila 32,6 godina, kraća od prosjeka zemalja Europske unije (35,4). Danski prosjek za 2015. godinu iznosi 39,3, Ujedinjenog Kraljevstva 38,6, Njemačke 37,9, a Italije 30,7 godina²⁷.

Ipak, najrelevantniji je pokazatelj tržišta rada (**anketna**) **stopa nezaposlenosti** (tablica 1). Vrhunac stope nezaposlenosti tijekom posljednje krize Hrvatska bilježi u 2013. i 2014. sa stopom od 17,3 posto. Godinu dana kasnije stopa se počinje smanjivati, a u 2016. iznosila je 13,3 posto. Ako usporedimo stopu s odabranim zemljama, višu od Hrvatske ima samo Grčka. Visoke stope nezaposlenih inače su uobičajene u mediteranskim zemljama, a niske u anglosaksonskim. Uslijed financijske krize posebno se isticao i problem nezaposlenosti mladih, koja je u 2013. godini iznosila 49,9 posto, međutim, došlo je do znatnog poboljšanja kod ove ciljane skupine

²⁶ Eurostat (pristupljeno 15. srpnja 2017.).

²⁷ Pokazatelj Eurostata koji procjenjuje koliko godina će osoba od 15 godina biti radno aktivna u budućnosti. Izračun je rađen na temelju demografskih podataka i podataka tržišta rada (Eurostat metadata, pristupljeno 10. srpnja 2017.).

te je stopa nezaposlenih mladih u 2016. godini iznosila 31,5 posto^{28, 29}. Od ostalih problema hrvatskog tržišta rada valja spomenuti i dobro poznat problem prevelike razlike u stopama zaposlenih između regija, pri čemu Grad Zagreb ima najveći broj radno aktivnog stanovništva, ali i najveću potražnju za radnom snagom. Tu je i visoka stopa aktivne radne snage koja posao traži u drugim zemljama³⁰.

Tablica 1. **Udio aktivne radne snage u dobi od 15 do 64 godine i stopa nezaposlenih (%)**

	Aktivna radna snaga		Stopa nezaposlenih	
	2010.	2016.	2010.	2016.
EU (28 država)	71,0	73,0	9,6	8,5
Danska	79,4	80,0	7,5	6,2
Njemačka	76,7	78,0	7,0	4,1
Irska	69,4	70,5	13,9	7,9
Grčka	67,8	68,2	12,7	23,6
Hrvatska	65,1	65,6	11,8	13,3
Italija	62,0	64,9	8,4	11,7
Slovenija	71,5	71,6	7,3	8,0
UK	75,4	77,3	7,8	4,8

Izvor: Eurostat (pristupljeno 15. srpnja 2017.).

Međutim, najvažniji je problem, koji se ističe i u europskim okvirima, **dugotrajna nezaposlenost**. Prema posljednjim podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ) u 2016. godini je čak 49,4 posto osoba u evidenciji HZZ-a čekalo na posao duže od godine dana³¹. Uz to, u 2016. godini zabilježena je dosad najniža stopa izlaska iz evidencije dugotrajno nezaposlenih (21,3 posto)³². Dugotrajna je nezaposlenost i inače stalna karakteristika tržišta rada Republike Hrvatske, a dodatna apsolutna povećanja broja dugotrajno nezaposlenih događala su se za vrijeme velikih ekonomskih šokova (u

²⁸ Stopa nezaposlenih mladih u dobi od 15 do 24 godine starosti (Eurostat, pristupljeno 15. srpnja 2017.).

²⁹ Inače, Hrvatska je jedna od zemalja s najvećim poboljšanjem pokazatelja kod ove ciljane skupine. Naime, u razdoblju od 2013. do 2015. Hrvatska i UK su imali najbolje rezultate u smanjenju stope ranog napuštanja školovanja kod mladih (u RH je stopa pala s 4,5 na 2,8 posto).

³⁰ Hrvatska i Belgija su imale najveće povećanje iseljavanja aktivne radne snage u 2014. i 2015. godini, i to RH sa 118 posto, a Belgija sa 146 posto (Europska komisija, 2016).

³¹ Trajanje nezaposlenosti, udjeli u ukupnom broju osoba u evidenciji (HZZ, Statistika on-line, pristupljeno 15. srpnja 2017.).

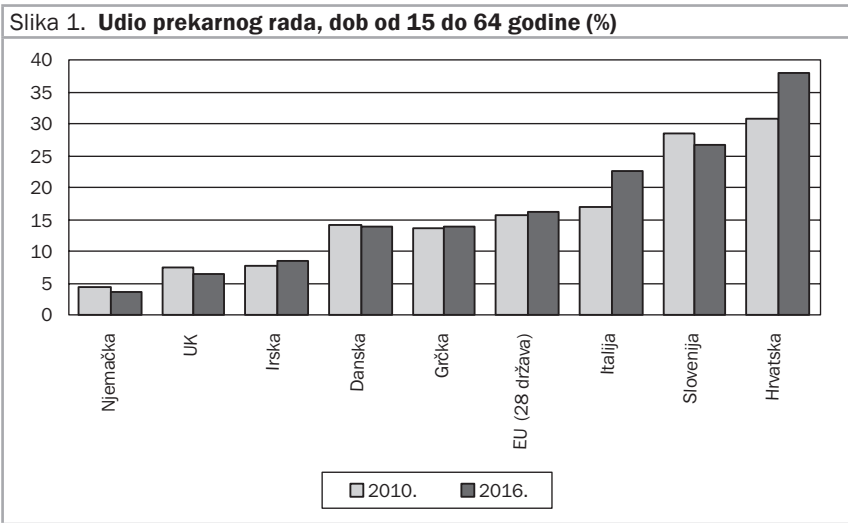
³² Izlasci iz evidencije, trajanje nezaposlenosti, podaci dostupni od 2004. godine (HZZ, Statistika on-line, pristupljeno 15. srpnja 2017.).

devedesetim godinama, tijekom posljednje financijske krize). S obzirom na to da hrvatsko gospodarstvo karakterizira i visok udio sive ekonomije, može se pretpostaviti da dio dugotrajno nezaposlenih u evidenciji HZZ-a ima dodatne oblike neprijavljenog dohotka. Udio dugotrajno nezaposlenih prema anketnoj nezaposlenosti u ukupnoj aktivnoj radnoj snazi je u 2016. godini iznosio 6,6 posto, isto kao i 2010. Nepovoljniju situaciju od Hrvatske u 2016. godini po ovom pokazatelju imaju Grčka (17 posto) i Italija (6,7 posto), dok najniže stope dugotrajno nezaposlenih imaju Danska (1,4 posto) i UK (1,3 posto)³³. Opasnost dugotrajne nezaposlenosti leži i u činjenici da dugotrajno nezaposleni često izgube kontakt s tržištem rada te postanu obeshrabreni. Prema OECD-u, **udio obeshrabrenih** radnika u Hrvatskoj, prema posljednjem podatku za 2013. godinu, iznosi 3,7 posto, što je u odnosu na odabrane države iznimno puno. Tako Danska i UK bilježe 0,1 posto, Njemačka 0,2 posto, Grčka 0,5 posto, Irska i Slovenija 1 posto, dok podatak za Italiju nije dostupan. Uz navedenu stopu Hrvatska ima i iznimno visok udio **ljudi koji nisu zaposleni niti traže aktivno posao, ali su voljni/žele raditi** (*marginally attached*)³⁴, a u 2015. godini iznosio je čak 8,5 posto. Kad se taj podatak uspoređi s Italijom (4,9 posto), Slovenijom (2,6 posto), Grčkom (2,2 posto) ili Njemačkom (1,4 posto), jasno je da Hrvatska znatno prednjači u tom udjelu. Hrvatska ima visoku stopu i **prekarnog rada** (slika 1), koji unatoč povećanju zapošljavanja i gospodarskom oporavku raste³⁵. Iz navedenih problema, a u kontekstu fleksigurnosti, možemo zaključiti da je na hrvatskom tržištu rada prisutna snažna segmentacija.

³³ Eurostat (pristupljeno 21. siječnja 2017.).

³⁴ Marginally attached, udio u radnoj snazi ljudi od 15 godina starosti nadalje, koji nisu zaposleni niti traže aktivno posao, ali su voljni/žele raditi, bili su raspoloživi za rad u tjednu u kojem je provedena anketa te su izjavili da su u proteklih 12 mjeseci tražili posao (OECD.Stat, pristupljeno 14. rujna 2017.).

³⁵ Glavne su karakteristike prekarnosti nestabilnost, nesigurnost, slaba naknada te niska ili nikakva radna prava i zaštita. Često se radi o radnicima koji nisu prijavljeni.



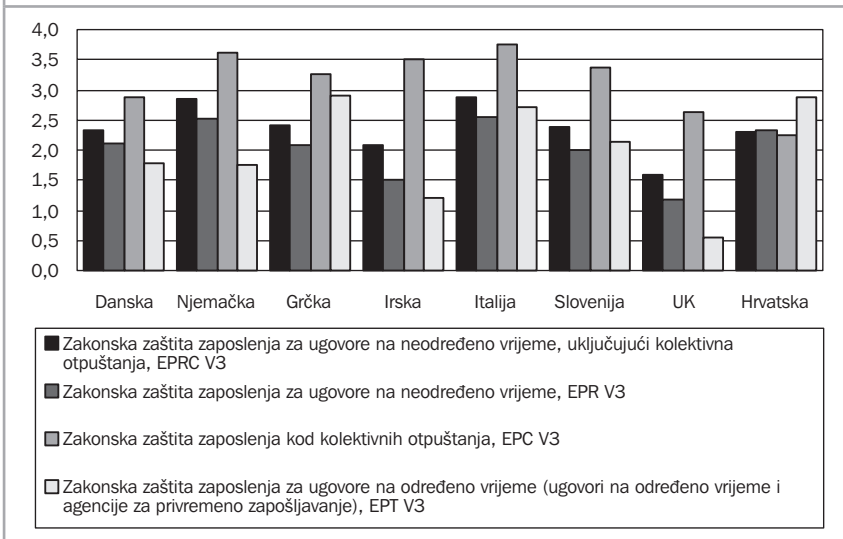
Izvor: Eurostat (pristupljeno 10. srpnja 2017.).

Fleksibilni i pouzdani ugovorni odnosi

Hrvatska u usporedbi s odabranim zemljama ima visoku razinu zaštite zaposlenja na određeno vrijeme – EPT³⁶ – pri čemu je najbližnja Grčkoj i Italiji, dok Irska i UK imaju najniže. Razine EPR-a i EPC-a, od kojih se sastoji EPRC, govore da je u Hrvatskoj relativno visoka razina zaštite zaposlenja na neodređeno vrijeme (više razine imaju Njemačka i Italija, dok najniže imaju Irska i UK), a najslabija je zaštita kod kolektivnih otpuštanja, dok je ona kod većine ostalih zemalja dosta visoka (slika 2).

³⁶ U kontekstu visoke vrijednosti EPT-a u RH, treba spomenuti da u detaljnom izračunu navedenih indeksa tri podatka imaju maksimalnu vrijednost (6). Uz to, sve tri vrijednosti dio su izračuna EPT-a (opravdani slučajevi za primjenu ugovora na određeno vrijeme s ukupnim doprinosom 0,25, autorizacija i evidencija agencija, jednakost plaće i drugih radnih uvjeta).

Slika 2. Indeksi zakonske zaštite



Napomene: * Podaci za Republiku Hrvatsku odnose se na 2015. godinu, za Sloveniju i UK na 2014. godinu, a za ostale zemlje na 2013. godinu, pri čemu treba istaknuti postojanje mogućnosti da su ostale zemlje u međuvremenu promijenile podatke. ** Podaci za EPRC V3, EPR V3 i EPT V3 su verzije 3 (posljednje verzije) navedenih indikatora. Ako bismo uzeli u obzir verzije 1 navedenih podataka, slika je znatno drugačija. Tako bi vrijednosti za RH bile: EPRC 2,48, EPR 2,48, EPC 2,25, EPT 2,00, što je bliže izračunu HNB-a iz 2014. koji navodi da je EPT 1,96 (HNB, 2014). Podatke je procjenjivao OECD-ov tim stručnjaka.

Izvor: OECD.Stat (pristupljeno 25. lipnja 2017.).

Hrvatski Zakon o radu usvojen je 1995. godine, a od tada je u više navrata doživio izmjene i dopune. Prva procjena EPL indeksa za Hrvatsku rađena je 2002. godine (Biondić, Crnić i Martinis, 2002) te je iznosila 3,58. Samo za usporedbu, EPL indeks je 2000. godine za Njemačku iznosio 2,2, Dansku 1,4, Ujedinjeno Kraljevstvo 0,7, Italiju 1,9 te Grčku 2,8 (OECD, 2004). Promjenama Zakona iz 2003. godine flexibilizirano je uređenje radnih odnosa skraćivanjem otkaznih rokova, smanjenjem otpremnina i uvođenjem mogućnosti rada posredstvom agencija za privremeno zapošljavanje, a procjena EPL-a te je godine iznosila 2,76 (Matković i Biondić, 2003)³⁷. Zakon je 2009. godine usklađen s pravnom stečevinom Europske unije, a izračun HNB-a iz 2013. godine procijenio je EPL indeks

³⁷ Izvještaj Svjetske banke iz 2011. za EPL iz 2008. godine koristio je podatke navedene iz 2003. godine (World Bank, 2011).

na 2,61³⁸, dok je te godine prosjek OECD-a bio 2,43 (HNB, 2013). Prema posljednjoj objavljenj procjeni EPL je za Hrvatsku umanjen s 2,32 na 2,23 (Vlada RH, 2014). Trenutno je na snazi Zakon o radu iz 2014. godine na temelju kojeg su rađeni izračuni indeksa (slika 2)³⁹. Iz njih je vidljivo da je zakonska zaštita zaposlenja još uvijek na visokim razinama, iako je došlo do izvjesnog smanjenja. Od ostalih pokazatelja ove komponente, porast u udjelu privremenog zapošljavanja u Republici Hrvatskoj bio je najveći, čak i u okvirima cijele EU (slika 3)^{40, 41}. Međutim, ako pogledamo udio tranzicije iz privremenog u stalno zaposlenje (tablica 2), vidimo da je u velikom padu u odnosu na 2012. godinu. Pritom ne prati rast udjela ugovora na određeno vrijeme, zbog čega se može reći da je došlo do zamjene dijela zaposlenosti na neodređeno vrijeme ugovorima na određeno vrijeme/privremenim zaposlenjem. Po udjelu radnika koji rade posredstvom agencija za privremeno zapošljavanje Hrvatska se približava prosjeku EU-a (udio je narastao s 0,6 posto u 2010. na 1,2 posto u 2016. godini, dok je prosjek EU-a 1,7 posto za 2016.). Pritom samo Njemačka i Slovenija imaju viši udio od odabranih zemalja. Dakle, porasla je razina drugih oblika zapošljavanja, što obilježava ranije spomenutu eksternu numeričku fleksibilnost. Što se tiče

³⁸ OECD je 2008. godine modificirao metodologiju izračuna EPL indeksa.

³⁹ Neke od promjena su sljedeće: najduže dopušteno ukupno tjedno radno vrijeme, uključujući i prekovremeni rad, povišeno je s 48 na 50 sati, dok se kolektivnim ugovorom može produžiti i na 60 sati tjedno. Potaknuto je zapošljavanje u nepunom radnom vremenu, s potporom mjera zapošljavanja "Rad na dijeljenom radnom mjestu". Ograničeno je trajanje otkaznog roka za radnike na bolovanju na šest mjeseci. Poslodavac više ne mora dokazivati da nema drugih poslova za radnika i da ga ne može obrazovati ili osposobiti za rad na drugim poslovima. Napuštena je obveza izrade posebnog programa zbrinjavanja viška radnika, dok je ostala obveza savjetovanja s radničkim vijećem i službom za zapošljavanje. Zastara je produžena s tri na pet godina. Smanjena je maksimalna visina naknade štete u slučaju sudskog raskida ugovora o radu, u visini od osam prosječnih plaća. Omogućeno je pokretanje štrajka zbog neisplate plaće odmah po proteku dana dospijeca njene isplate.

⁴⁰ Posao se smatra privremenim ako se radnik i poslodavac slože da je kraj zaposlenja određen objektivnim razlozima (npr. određen datum, izvršenje određenog posla, povratak zaposlenika za kojeg je bila potrebna zamjena i slično). Sve navedeno izričito stoji u ugovoru koji sklapaju radnik i poslodavac. Tipični primjeri su (a) osobe sa sezonskim zaposlenjem, (b) osobe koje su angažirane od strane agencije ili unajmljene trećoj strani za obavljanje određenog zadatka (osim ako postoji pisani ugovor o radu neograničenog trajanja), (c) osobe s posebnim ugovorima o izborzbi. Pokazatelj se temelji na Anketi o radnoj snazi EU-a (Eurostat metadata).

⁴¹ Pri ovom se podatku izniman rast privremenog zapošljavanja u Hrvatskoj djelomično može objasniti sezonskim zapošljavanjem u turizmu, visokim udjelom privremenih ugovora o stručnom osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa kod mladih (udio privremenog zapošljavanja ljudi starosti od 15 do 29 godina u referentnom je razdoblju porastao s 29 na 52 posto) te rastom zaposlenih posredstvom agencija za privremeno zapošljavanje. Treba spomenuti i da prema Chung (2012), zakonska zaštita zaposlenja na određeno vrijeme (EPT) i udio ugovora na određeno vrijeme nisu nužno u korelaciji, što ovdje potvrđuju visoki udjeli ugovora na određeno vrijeme u Hrvatskoj i Sloveniji, pri čemu Hrvatska ima visok, a Slovenija nizak EPT.



organizacije radnog vremena, prema podacima Eurostata za 2016. godinu⁴², Hrvatska u usporedbi s prosjekom EU-a ima znatno niži udio zaposlenih koji uobičajeno rade navečer, noću i vikendom, koji rade od doma, koji rade i drugi (dodatni) posao te zaposlenih koji rade na nepuno radno vrijeme⁴³ (*part-time*). Drugim riječima, vrlo je niska razina prilagođavanja radnih uvjeta količini poslova poduzeća kroz fleksibilno radno vrijeme (interna numerička fleksibilnost). Iako pravni okvir predviđa institute fleksibilnog radnog vremena, oni nisu zaživjeli u širokoj primjeni⁴⁴. Hrvatsko tržište rada karakterizira i slaba fluktuacija radne snage. Radna se snaga u Hrvatskoj zadržava u prosjeku duže na istom radnom mjestu (*job tenure*). Prosjek godina za 2015. iznosi 11,8 godina, a jednak prosjek ima i Slovenija. Kraći rad na istom mjestu bilježe Danska (7,9 godina) i UK (8,6 godina), a duži Italija (12,9 godina) i Grčka (12,7 godina)⁴⁵. Osim navedenog, u Hrvatskoj je trenutno 48,7 posto zaposlenih koji su na istom radnom mjestu više od 10 godina, a sličnu sliku ima i Slovenija s 49,4 posto. S druge strane, Grčka s 55,4 posto i Italija s 54,5 posto imaju najveći udio, što je puno u usporedbi s danskih 32,7 posto⁴⁶.

⁴² Eurostat (pristupljeno 10. srpnja 2017.).

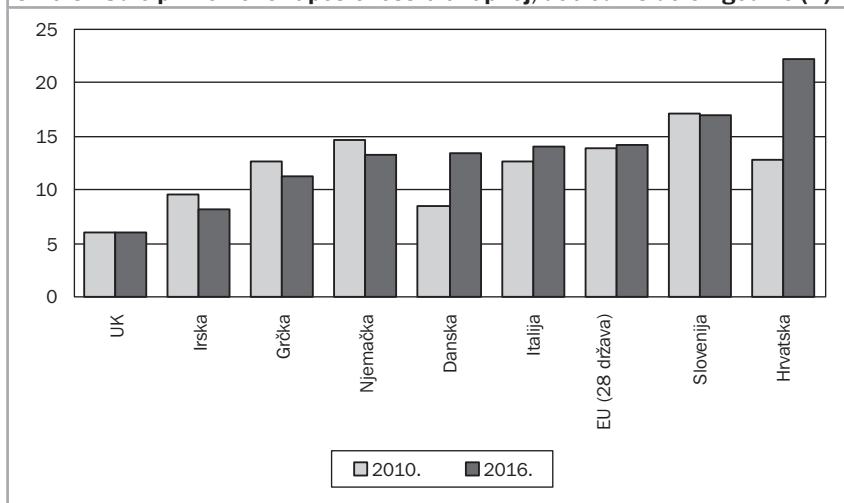
⁴³ Mali udio rada na nepuno radno vrijeme u Hrvatskoj može se tumačiti činjenicom da navedeni oblik zapošljavanja poslodavcima nije isplativ, a radnici imaju prenikak dohodak od takve vrste rada (Cazes i Nesporova, 2006).

⁴⁴ Njemačka je skraćanjem radnog vremena zadržala stabilnu razinu zaposlenosti za vrijeme financijske krize. Skraćeni rad, tzv. Kurzarbeit, nadoknađen je dohotkom iz fonda za zapošljavanje. Takva kombinacija pomogla je poslodavcima da zadrže radnike što duže. Procijenjeno je da je oko 30 posto njemačkih kompanija koristilo navedenu mjeru, a 1,4 milijuna ljudi radilo je sa skraćenim radnim vremenom u 2009. godini (Eichhorst et al., 2010 i Tros, 2012). Slične je ugovore koristila i Italija (tzv. solidarity contract), ali i Ujedinjeno Kraljevstvo. Kod njih je uveden tzv. zero hour contract, po kojem ni radno vrijeme ni plaća nisu zajamčeni, odnosno radnik je doma dok ga poslodavac ne pozove da odradi određeni posao. U razdoblju od 2005. do 2012. broj se radnika potpisnika takvog ugovora udvostručio te je 2012. čak 200.000 ljudi radilo pod takvim ugovorom (Lang, Schömann i Clauwaert, 2013).

⁴⁵ OECD.Stat (pristupljeno 6. lipnja 2017.).

⁴⁶ OECD.Stat (pristupljeno 6. lipnja 2017.).

Slika 3. Udio privremene zaposlenosti u ukupnoj, dob od 15 do 64 godine (%)



Izvor: Eurostat (pristupljeno 10. lipnja 2017.).

Tablica 2. Tranzicija iz privremenog u stalno zaposlenje (%)

	2012.	2015.
Grčka	20,1	17,7
Italija	21,4	19,8
EU (28 država)	24,9	23,2
Njemačka	40,6	29,1
Hrvatska	41,5	30,8
Danska	24,0	39,2
Irska	38,7	39,4
Slovenija	35,4	41,2
UK	58,5	58,6

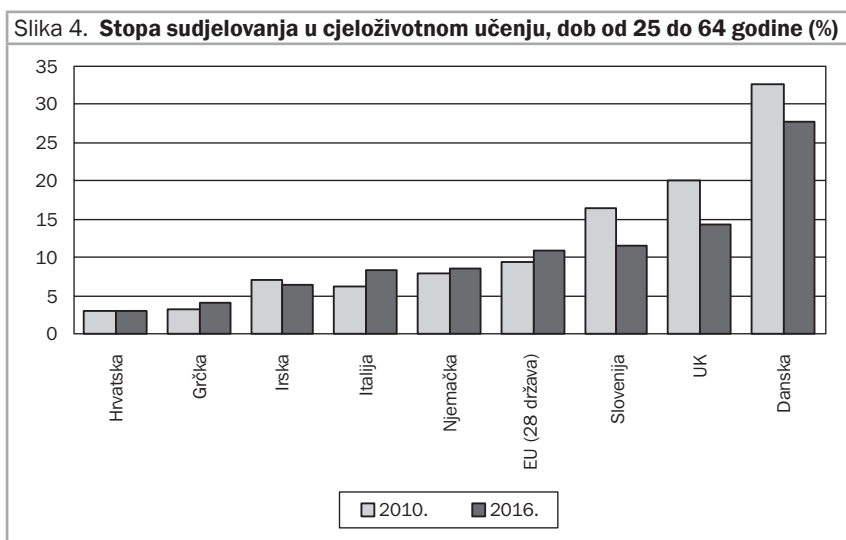
Izvor: Eurostat (pristupljeno 10. lipnja 2017.).

Pouzdan sustav cjeloživotnog učenja

Hrvatska ima iznimno nisku stopu sudjelovanja u cjeloživotnom učenju (slika 4)⁴⁷. Najvišu stopu ima Danska. Drugi pokazatelj važan za cjeloživotno učenje, udio prelaska ljudi u viši platni razred (tablica 3), ukazuje na to da Hrvatska u usporedbi s odabranim zemljama također

⁴⁷ Podaci preuzeti s Eurostata za 2010. i 2016. godinu temelje se na anketi radne snage, a pokazuju stopu osoba koje su izjavile da su sudjelovale u treningu ili edukaciji mjesec dana prije provedbe ankete.

ima najniži udio. Od ostalih čimbenika važnih za Republiku Hrvatsku u kontekstu cjeloživotnog učenja treba se osvrnuti na ranije spomenutu nepovoljnu demografsku sliku, zbog koje se umanjuje radna snaga. Važna je i činjenica da formalno obrazovanje često ne pruža dovoljno vještina i znanja potrebnih pojedincu da se snađe na tržištu rada, što se nadovezuje na problem preobrazovanosti novih generacija, odnosno mladih ljudi koji rade posao za koji su prekvalificirani (Bejaković i Mrnjavac, 2014). U Hrvatskoj se važnost cjeloživotnog učenja već niz godina ističe, a službeni i strateški dokumenti postoje. Međutim, stječe se dojam da se radi o pretežno deklarativnim nastojanjima⁴⁸.



Izvor: Eurostat (pristupljeno 20. siječnja 2017.).

⁴⁸ Od najaktualnijih dokumenata koji obuhvaćaju razvoj cjeloživotnog učenja, možemo spomenuti Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., programski dokument o financiranju sredstvima ESF-a (PO Obrazovanje i cjeloživotno učenje), te Strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije (Narodne novine, br. 124/2014.). Usko je povezan sa svrhom cjeloživotnog učenja i sustav za upravljanje ljudskim potencijalima i karijerom, u čijem kontekstu možemo spomenuti da u okviru HZZ-a djeluje 11 Centara za informiranje i savjetovanje o karijeri (CISOK), koje najviše koriste mladi (od 15 do 19 godina). Osim toga, osobe koje su zaposlene, a žele promijeniti posao ili su redovni studenti i učenici, mogu se prijaviti u evidenciju HZZ-a kao “ostali tražitelji zaposlenja”. Pritom nemaju prava koja pripadaju nezaposlenima, poput npr. novčane naknade, ali mogu koristiti usluge Zavoda kao što su usluge informiranja i savjetovanja u karijeri. Međutim, isto kao i kod CISOK centara, tu uslugu koristi jako malo odraslih i zaposlenih ljudi.

Tablica 3. Udio prelaska u viši platni razred (%)		
	2011.	2015.
Hrvatska	9,2	8,7
Grčka	8,5	9,2
Irska	–	9,7
Italija	10,3	10,2
Slovenija	10,7	10,6
Njemačka	13,3	11,4
EU (28 država)	11,7	11,5
Danska	14,5	12,8
UK	15,2	15,0

Izvor: Eurostat (pristupljeno 11. srpnja 2017.).

Učinkovita aktivna politika zapošljavanja

Hrvatska se nalazi u društvu zemalja s najnižim izdvajanjima za prvu kategoriju aktivne politike zapošljavanja, tj. usluge i administraciju (slika 5). Iako je broj korisnika te intervencije iznimno teško procijeniti iz očitih razloga, može se doći do procjene razvoja usporedbom troškova. Specifično je da je kod većine zemalja potrošnja porasla u 2010. godini, djelomično zbog porasta broja zaposlenih u uredima za zapošljavanje uslijed povećanja broja nezaposlenih, odnosno broja registriranih nezaposlenih⁴⁹. Hrvatska ima jednu od najnižih stopa potrošnje na mjere aktivne politike zapošljavanja tijekom godina (slika 6), međutim, u 2015. godini zabilježen je značajan rast te je pritom imala veća davanja od Njemačke i Slovenije. U potrošnji po pojedinim mjerama Hrvatska najviše izdvaja za trening, i to prvenstveno zbog mjere stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa, a najmanje za potporu za zapošljavanje i rehabilitaciju. Mjere se dijelom temelje na ciljevima politike zapošljavanja EU-a, a dio se odnosi na specifične nacionalne probleme tržišta rada te izvanredno poduzete mjere (kao npr. javne radove u Slavoniji 2015. za vrijeme poplava). Proteklih deset godina Hrvatska bilježi sve veći rast važnosti mjera aktivne politike zapošljavanja slijedom utjecaja financijske krize i porasta broja nezaposlenih, ali i pod utjecajem Europske unije. Kao prvi val mjera može se navesti onaj u devedesetima, a mjere su se provodile od 1992. do 1996.

⁴⁹ U kontekstu ovog rada važno je spomenuti da su u Hrvatskoj posljednjim Pravilnikom o aktivnom traženju posla i raspoloživosti za rad, a u cilju intenzivnijeg rada s dugotrajno nezaposlenim osobama, kreirane nove usluge namijenjene dugotrajno nezaposlenim osobama. To su motivacijsko savjetovanje, radionice u svrhu aktivacije, nova kategorizacija te sporazum za uključivanje na tržište rada. Proveden je i dio obuke savjetnika radi pružanja novih usluga dugotrajno nezaposlenim osobama.

godine, kada su zbog nedostatka sredstava bile ukinute (Kerovac, 1997). Dvije godine kasnije usvojena je Nacionalna politika zapošljavanja, na temelju koje je donesen Prvi program mjera koji se provodio do 2000., sa slabijim obuhvatom sudionika. Pomak je napravljen u razdoblju od 2002. do 2005. godine Programom poticanja zapošljavanja te je u tom razdoblju provedba bila sistematičnija⁵⁰. Nakon 2005. godine uslijedio je pad i broja korisnika i financiranja, a 2008. godine potpisan je JAP⁵¹ kojim je započeo novi ciklus Nacionalnih planova za poticanje zapošljavanja. Prvi Nacionalni plan odnosio se na razdoblje od 2009. do 2010., a drugi na razdoblje od 2011. do 2012., koje je kasnije produženo do kraja 2013. godine. Mjere aktivne politike zapošljavanja u 2014. godini provodile su se na temelju Smjernica aktivne politike zapošljavanja, a u 2015. na temelju Smjernica za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2015. do 2017. godine⁵². Najpoznatija mjera danas, stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa, uvedena je 2010. s ciljem da mladim nezaposlenim osobama bez radnog iskustva i staža osigura ulazak na tržište rada stručnim osposobljavanjem za rad. Iako je imala značajan učinak, bila je izložena brojnim kritikama, što zbog razine naknade, što zbog činjenice da ne jamči siguran posao, međutim, primarni cilj i nije bio zapošljavanje, već samo poželjan ishod⁵³. Kad je Republika Hrvatska

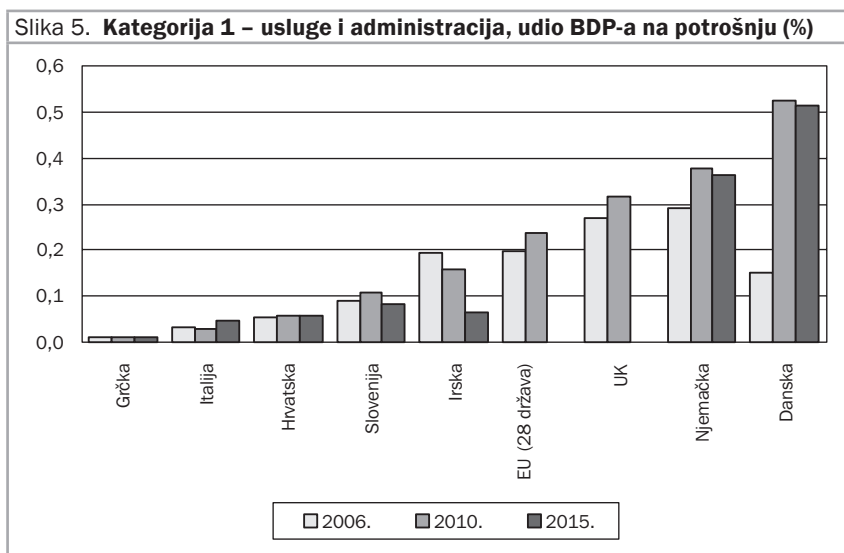
⁵⁰ U Republici Hrvatskoj je 2002. godine zabilježen najveći ikad broj nezaposlenih (415.352), slijedom čega je i pokrenut navedeni program.

⁵¹ JAP (Joint Assessment Paper of Employment Policies), *Zajednički memorandum o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske u skladu s odredbama Pristupnog partnerstva na području zapošljavanja i socijalnog uključivanja*.

⁵² U kontekstu pokazatelja, odnosno potrošnje, treba spomenuti da je razvoj aktivne politike zapošljavanja Hrvatske uvelike financijski potpomognut bespovratnim sredstvima EU-a. U razdoblju od 2001. do 2006. sredstva za razvoj institucionalne infrastrukture u području zapošljavanja bila su dostupna preko programa CARDS i PHARE. Nakon toga su bila dostupna sredstva kroz program IPA (IV. komponenta), a zatim kroz Operativni program Razvoj ljudskih potencijala 2007. – 2013. (koji je obuhvatio IPA i ESF financiranje za prepristupno i postpristupno razdoblje). U posljednjem programskom razdoblju financiranje je predviđeno kroz Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (ESF financiranje i Inicijativa za mlade, Youth Employment Initiative). Mjere se financiraju i u okviru Garancije za mlade (Youth Guarantee), koja je u RH i najpoznatija. Navedeno su bespovratna sredstva u kojima RH sudjeluje s 15 posto sufinanciranja (osim za Inicijativu za mlade čije sufinanciranje iznosi 10 posto).

⁵³ Slične primjere možemo naći i u drugim zemljama. Tako je u UK-u zbog nezavidnog položaja mladih osoba na tržištu rada, koji su najviše bili pogođeni krizom jer je veliki dio mladih radio na ugovore na određeno vrijeme, 2009. godine privremeno uveden program The Young Person's Guarantee. U njemu je do sredine 2010. godine sudjelovalo 55.000 mladih (Tros, 2012). Grčka je uvela tzv. youth contract kojim su zapošlavane osobe do 25 godina starosti na nižu plaću, uz dvije godine probnog roka i bez obveze plaćanja socijalnih doprinosa te bez mogućnosti primanja naknade za nezaposlene po završetku ugovora. Grčki sindikati podnijeli su prigovor Europskom odboru za socijalna prava jer je navedeni ugovor bio u suprotnosti s odredbama Europske socijalne povelje. Zaključeno je da ta vrsta ugovora krši prava na edukaciju, socijalna davanja i poštenu naknadu za rad (Lang, Schömann i Clauwaert, 2013).

postala punopravna članica Europske unije, krenule su snažne inicijative usmjerene na mlade osobe⁵⁴ koje su svake godine uključivale sve veći broj korisnika. Najvećim se dijelom radilo o mjeri stručnog osposobljavanja pa su tako u posljednjih nekoliko godina glavnina korisnika mjera upravo mladi na stručnom osposobljavanju. U ovom je desetljeću došlo do višestrukog rasta u odnosu na godine ranije (slika 7). Međutim, kad broj sudionika u mjerama usporedimo s odabranim zemljama, Hrvatska i dalje zaostaje. U Hrvatskoj je u 2015. od 100 ljudi koji žele raditi njih 6,5 sudjelovalo u mjerama, što je u odnosu na danskih 54,5, njemačkih 30,3 ili irskih 29,9 malo, a najbližnja Hrvatskoj je u tom smislu Slovenija sa 7,8 osoba⁵⁵. Slična je situacija i s razinom aktivacije osoba u evidencijama nezaposlenih, prema kojoj Hrvatska, s udjelom od 9 posto u 2015. godini, zaostaje za Danskom (17,5 posto), Njemačkom (9,8 posto) te Slovenijom (9,5 posto)^{56, 57}.



Izvori: Godišnjaci HZZ-a, izračun autorice, Eurostat.

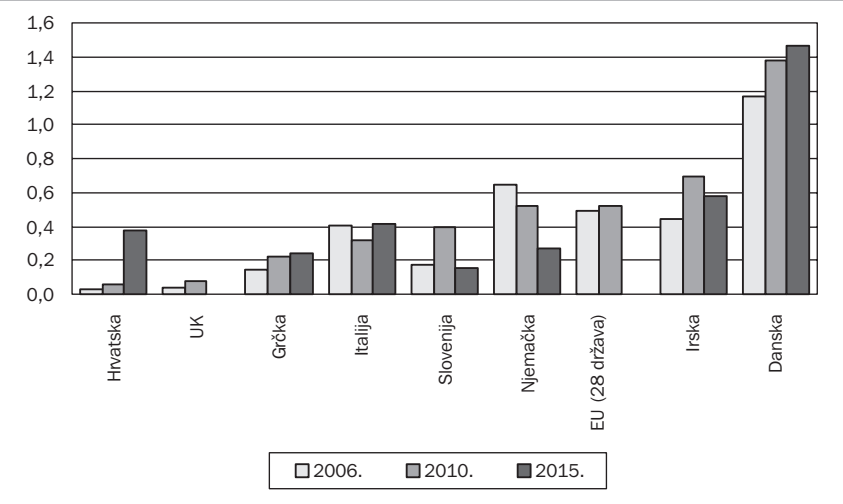
⁵⁴ Započela je provedba aktivnosti u sklopu Garancije za mlade, a kasnije i u okviru Inicijative za mlade, u okviru koje je Republici Hrvatskoj namijenjeno 61,82 milijuna eura.

⁵⁵ Eurostat (pristupljeno 10. srpnja 2017.).

⁵⁶ Eurostat (pristupljeno 10. srpnja 2017.).

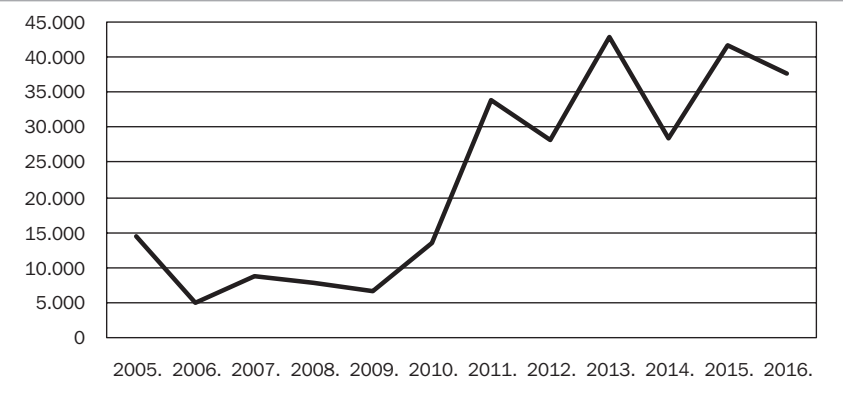
⁵⁷ Podaci za ostale zemlje za 2015. nisu dostupni.

Slika 6. **Kategorije 2 – 7, udio BDP-a na potrošnju (%)**



Izvori: Godišnjaci HZZ-a, izračun autorice, Eurostat.

Slika 7. **Broj sudionika uključenih u mjere**



Izvor: Godišnjaci HZZ-a.

Dakle, iako je potrošnja na mjere višestruko porasla, ona se najvećim dijelom odnosi na ulaganje u mjeru stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa, pri čemu se opet ne ispunjava uloga koju aktivna politika zapošljavanja ima u kontekstu ciljeva fleksigurnosti.

Tablica 4. Kretanje broja primatelja, trajanja i iznosa naknade za nezaposlene u Republici Hrvatskoj			
Godina	Prosječan mjesečni broj primatelja	Dužina trajanja (dani)	Kretanje novčane naknade (HRK)
2005.	72.801	78 – 390	845,20 – 1.000,00
2006.	66.407	78 – 390	887,20 – 1.000,00
2007.	59.603	78 – 390	937,20 – 1.200,00
2008.	57.258	78 – 390	976,60 – 1.200,00
2009.	68.967	78 – 480	do 3.624,60*
2010.	78.439	90 – 450	do 3.717,70**
2011.	74.501	90 – 450	do 3.740,00
2012.	74.171	90 – 450	do 3.808,70
2013.	70.479	90 – 450	do 3.834,60
2014.	58.347	90 – 450	do 3.860,50
2015.	48.442	90 – 450	do 3.873,10
2016.	39.907	90 – 450	do 3.997,70

*Napomene: * Od 1.1.2009. do 31.7.2009. iznos je bio HRK 3.624,60, a od 1.8.2009. godine HRK 2.251,20 (ograničenje na 80 posto minimalne plaće za prva tri mjeseca); ** od 1.1.2010. do 31.10.2010. iznos je bio HRK 2.251,20, a nakon 1.11.2010. bio je HRK 3.717,70 (70 posto prosječne plaće).*

Izvor: Godišnjaci HZZ-a.

Moderan sustav socijalne sigurnosti

U Hrvatskoj je materijalna zaštita nezaposlenih zajamčena Ustavom Republike Hrvatske (čl. 58), a prava i obveze nezaposlenih propisani su Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. Za slučaj nezaposlenosti obvezno su osigurani svi radnici u radnom odnosu, kao i osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost i po toj su osnovi obvezno osigurane prema propisima o mirovinskom osiguranju⁵⁸. To osiguranje provodi se na načelu solidarnosti⁵⁹. Najveći broj primatelja naknade zabilježen je 2010. godine, kad je zbog recesije porastao broj nezaposlenih (tablica 4). Broj korisnika pasivne politike ne može se planirati jer uglavnom funkcioniraju kao automatski stabilizator. Rast nezaposlenih

⁵⁸ *Pravo na novčanu naknadu stječe nezaposlena osoba koja u trenutku prestanka radnog odnosa ima najmanje devet mjeseci rada u posljednja 24 mjeseca (detaljniji uvjeti propisani Zakonom). Novčana naknada za prvih 90 dana korištenja iznosi 70 posto, a za preostalo vrijeme korištenja 35 posto od utvrđene osnovice. Pritom najviši iznos novčane naknade za prvih 90 dana korištenja ne može biti viši od 70 posto, a za preostalo vrijeme korištenja ne može biti viši od 35 posto iznosa prosječne plaće isplaćene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini prema posljednjem službeno objavljenom podatku. Najniži iznos novčane naknade ne može biti niži od 50 posto iznosa minimalne plaće, umanjene za doprinose za obvezna osiguranja utvrđene posebnim propisom.*

⁵⁹ *Doprinos za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti obračunava se po stopi od 1,7 posto u korist državnog proračuna, a na temelju Zakona o doprinosima.*

zbog financijske krize uzrokovao je rast potrošnje na pasivnu politiku zapošljavanja, koji se zadržao i u 2010. godini (slika 8)⁶⁰. U 2015. godini sve zemlje imaju manju potrošnju koja daje realniju sliku udjela potrošnje. Hrvatska ima niža izdvajanja od odabranih zemalja (osim UK-a)⁶¹. Prema ranije provedenoj analizi (Bejaković et al., 2012), u Hrvatskoj otprilike trećina registriranih nezaposlenih, a koji ne ispunjavaju sva tri međunarodna kriterija nezaposlenosti, zapravo radi u neformalnoj ekonomiji⁶². Što se tiče kontrole korisnika naknade, u Hrvatskoj se svi u evidenciji HZZ-a moraju pridržavati odredbi Pravilnika o aktivnom traženju posla i raspoloživosti za rad (Narodne novine, br. 52/2017.). Međutim, učinkovitost pridržavanja tih odredbi i praćenje aktivnosti svakog korisnika znatno ovisi o kapacitetima Regionalnih i Područnih ureda HZZ-a, koji često nisu dostatni za temeljitu provjeru svakog korisnika. Nadalje, ako pogledamo udio potrošnje u BDP-u na ukupnu socijalnu zaštitu (tablica 5), Hrvatska iza Irske ima najniža izdvajanja, koja su znatno ispod prosjeka EU-a⁶³. U 2015. godini Hrvatska je imala iznadprosječnu stopu rizika od siromaštva od 20 posto (prosjeak EU-a iznosi 17,3 posto), a u usporedbi s odabranim zemljama samo Grčka ima višu stopu (21,4 posto), dok najniže stope imaju Danska (12,2 posto), Slovenija (14,3 posto) i Irska (16,3 posto)⁶⁴. S obzirom na već nisku potrošnju, pri razmatranju uvođenja izdašnih socijalnih naknada u Hrvatskoj treba uzeti u obzir i nepovoljnu demografsku sliku, zbog koje

⁶⁰ Uz navedeno je u RH postojala i mogućnost tzv. produženja naknade za osobe koje su bile nezaposlene duže od 12 mjeseci, i to za obrnuto proporcionalno vremensko razdoblje primanja naknade za nezaposlene. Visina osnovice za produženu naknadu utvrđivala se jednako kao i za uobičajenu naknadu, no nije mogla biti viša od 35 posto iznosa prosječne plaće isplaćene u RH u prethodnoj godini prema posljednjem službeno objavljenom podatku. U 2010. godini odobreno je 131.000 zahtjeva za produženje. Ova je naknada ukinuta izmjenama zakona iz 2013. godine.

⁶¹ Nisku razinu potrošnje Hrvatske možemo djelomično protumačiti i visokom razinom dugotrajne nezaposlenosti te nezaposlenosti mladih osoba. Naime, mlade osobe u pravilu imaju manje staža pa se stoga i pravo na naknadu za nezaposlene u njihovu slučaju brže iscrpljuje, dok je veći dio dugotrajno nezaposlenih još prije potrošio naknadu za nezaposlene.

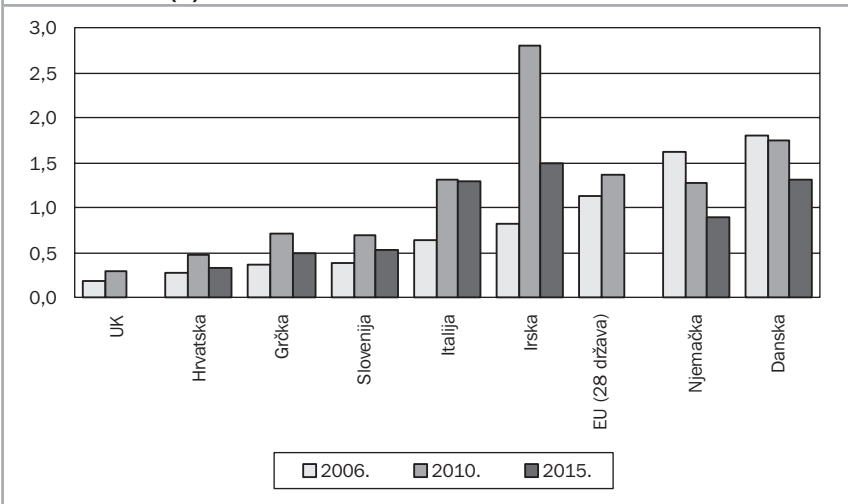
⁶² Neslužbeno se gospodarstvo prema nekima smatra svojevrsnim "amortizerom" (Cazes i Nesporova, 2006) koji doprinosi fleksibilnosti tržišta rada. Ipak, valja istaknuti da ono stavlja u vrlo nepovoljan položaj mnoge nezaposlene koji nisu skloni takvom radu, ali i one koji jesu te pritom rade bez ikakve sigurnosti zaposlenja ili dohotka, čime se opet doprinosi segmentaciji tržišta rada.

⁶³ Pokazatelj koji u izdatke za socijalnu zaštitu ubraja socijalne naknade (transfer u novcu ili naravi) kućanstvima i pojedincima, troškove administracije i ostalo (Eurostat metadata).

⁶⁴ Eurostat (pristupljeno 17. srpnja 2017.). Stopa rizika od siromaštva pokazatelj je koji mjeri udio ljudi s ekvivalentnim raspoloživim dohotkom (nakon transfera) koji su ispod praga rizika od siromaštva (postavljenog na 60 posto nacionalnog srednje ekvivalentnog raspoloživog dohotka nakon transfera). Pokazatelj ne mjeri bogatstvo ili siromaštvo, nego dohodak u usporedbi s ostalim stanovnicima neke zemlje, što ne mora nužno značiti nizak životni standard (Eurostat metadata).

se Hrvatskoj dodatno smanjuju mogućnosti implementacije modela kakav predviđa koncept fleksigurnosti.

Slika 8. **Potrošnja na pasivnu politiku zapošljavanja, kategorije 8 – 9, udio u BDP-u (%)**



Izvori: Godišnjaci HZZ-a, izračun autorice, Eurostat.

Tablica 5. **Udio potrošnje u BDP-u na socijalnu zaštitu (%)**

	2010.	2014.
Irska	24,0	20,6
Hrvatska	21,1	21,6
Slovenija	24,4	24,1
Grčka	26,2	26,0
UK	29,1	27,4
EU (28 država)	28,6	28,7
Njemačka	29,8	29,1
Italija	28,9	29,9
Danska	32,4	32,9

Izvor: Eurostat (pristupljeno 17. srpnja 2017.).

Industrijski odnosi

U Hrvatskoj pokrivenost kolektivnim ugovorima iznosi 52,7 posto (središnja država 100 posto, lokalna država 17,7 posto, javna poduzeća 74,7 posto⁶⁵ i privatni poslodavci 32,9 posto)⁶⁶. Ako usporedimo pokrivenost od 52,7 posto u Hrvatskoj s 82 posto u Danskoj, 63 posto u Njemačkoj, 66 posto u Irskoj, 80 posto u Italiji i 34,8 posto u UK-u (prema Eichhorst et al., 2010), Hrvatska ima nisku pokrivenost, pri čemu sindikati javnih i državnih službi u najvećoj mjeri ostvaruju svoje interese. Ako pogledamo udio članstva u sindikatima, u Hrvatskoj je u 2010. iznosio 27 posto (Europska komisija, 2015), a u 2013. 22,5 posto. Kad podatak iz 2013. godine usporedimo s ostalim zemljama, Hrvatska se svrstava u grupu zemalja s relativno nižim udjelom članstva (tablica 6)⁶⁷. Prava na slobodno organiziranje i udruživanje u sindikate i udruge poslodavaca zajamčena su radnicima i poslodavcima Ustavom Republike Hrvatske kao temeljna ljudska prava i slobode. Uz to je Republika Hrvatska potpisala i ratificirala više konvencija Međunarodne organizacije rada, kao i druge međunarodne ugovore koji jamče temeljne slobode i prava⁶⁸. Pravo radnika i poslodavaca na organiziranje, udruživanje te kolektivno pregovaranje uređeno je Zakonom o radu i odgovarajućim podzakonskim propisima. Istim zakonom uspostavljen je zakonodavni okvir za vođenje tripartitnog socijalnog dijaloga, uspostavom Gospodarsko-socijalnog vijeća koje se temelji na trostranoj suradnji Vlade, sindikata i udruga poslodavaca. Kriteriji i postupak utvrđivanja reprezentativnosti socijalnih partnera uređeni su Zakonom o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata. Drugim riječima, država je organizator pregovora.

⁶⁵ *Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (Narodne novine, br. 24/2017.) odnosi se na sve službenike i namještenike, bez obzira na to jesu li oni članovi sindikata ili ne.*

⁶⁶ *Navedeni podaci temelje se na podacima iz Kolektivnih ugovora koji su formalno bili na snazi u razdoblju između 30. lipnja i 1. studenog 2014. godine, a prikupljeni su u jesen 2014. godine u okviru projekta Analiza sustava plaća u Republici Hrvatskoj (Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava).*

⁶⁷ *U 2015. godini u Republici Hrvatskoj bilo je registrirano ukupno 633 sindikata, a za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini reprezentativne su četiri udruge sindikata više razine koje prema posljednjim podacima iz 2013. imaju ukupno 334.939 članova. Nadalje, u RH djeluje ukupno 58 udruga poslodavaca, a za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini reprezentativna je jedna, Hrvatska udruga poslodavaca, čiji poslodavci zapošljavaju 394.739 radnika (Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava).*

⁶⁸ *Europsku socijalnu povelju, Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima.*

Tablica 6. Udio zaposlenih koji su članovi sindikata (%)	
	2013.
Danska	66,8
Italija	37,3
Irska	29,6
UK	25,8
Hrvatska	22,5
Grčka	21,5
Slovenija	21,2
Njemačka	18,1

Izvori: OECD.Stat, MRMS, izračun autorice.

5. Zaključak

Uzevši u obzir da je ova analiza uspoređivala pokazatelje hrvatskog tržišta rada sa zemljama različito razvijenih tržišta rada, uključujući i Dansku kao idealan primjer fleksigurnosti, jasno je da je hrvatsko tržište rada u gotovo svim segmentima slabije, a koordinirano djelovanje komponenti još je daleko od implementacije koncepta fleksigurnosti.

Analiza prema komponentama pokazala je da se kod pouzdanih i fleksibilnih ugovornih odnosa, uz još uvijek visoku zakonsku zaštitu zaposlenja, dogodio i nagli rast drugih oblika zapošljavanja, dok je razina fleksibilnosti radnog vremena ostala vrlo niska. Sudjelovanje u cjeloživotnom učenju na iznimno je niskim razinama, dok mjere aktivne politike zapošljavanja, unatoč rastu potrošnje, ne ispunjavaju ulogu koju predviđa koncept fleksigurnosti. Sustav socijalne sigurnosti, uz općenito niska izdvajanja na socijalnu zaštitu, još manje važnosti pridaje zaštiti nezaposlenih. Pritom je jasno da sustav nije razvijen na način da pruža osjećaj sigurnosti osobama koje su ostale bez posla ili žele preuzeti rizik prelaska na drugo radno mjesto. Industrijski odnosi, kao dodatan preduvjet fleksigurnosti, pokazuju da se uloga sindikata sve više smanjuje.

Hrvatsko tržište rada dijeli najviše zajedničkih karakteristika s tržištima mediteranskih zemalja, pri čemu je bliža Italiji, dok Grčka ipak ima slabije pokazatelje. Za razliku od navedenih dviju zemalja, po udjelu prekarnog rada Hrvatskoj je najbližnja Slovenija. Svaka zemlja s uspješnijim tržištem rada

Literatura

Algan, Yann i Pierre Cahuc, 2006, "Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?", Discussion Paper, br. 1928, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Andersen, Torben M. i Michael Svarer, 2006, "Flexicurity—the Danish Labour-Market Model", *Ekonomisk Debatt*, 1, str. 17-29.

Arulampalam, Wiji i Alison L. Booth, 1997, "Training and Labour Market Flexibility: Is There a Trade-Off?", rad prezentiran na "British Association for the Advancement of Science Meeting", Leeds, 10.-11. rujna.

Atkinson, John, 1984, "Flexibility, Uncertainty and Manpower Management", IMS Report, br. 89, Brighton: Institute of Manpower Studies.

Auer, Peter, 2005, "Protected Mobility for Employment and Decent Work: Labour Market Security in a Globalised World", Employment Strategy Papers, br.1/2005, Ženeva: ILO.

Bejaković, Predrag i Željko Mrnjavac, 2014, "Skill Mismatches and Anticipation of the Future Labour Market Need: Case of Croatia", *Zagreb International Review of Economics & Business*, 17(1), str. 47-68.

Bejaković, Predrag, Ivica Urban, Slavko Bezeredi i Ana Matejina, 2012, "Ispлатi li se raditi u Hrvatskoj?", *Revija za socijalnu politiku*, 19(1), str. 83-92.

Bernal-Verdugo, Lorenzo E., Davide Furceri i Dominique Guillaume, 2012, "Crises, Labor Market Policy, and Unemployment", IMF Working Papers, br. 12/65, Washington, DC: International Monetary Fund.

Biondić, Iva, Silvia Crnić i Ana Martinis, 2002, "Indeks zakonske zaštite zaposlenja u Hrvatskoj i međunarodna usporedba", *Financijska teorija i praksa*, 26(4), str. 837-860.

Dosi, Giovanni, Marcelo C. Pereira, Andrea Roventini i Maria Enrica Virgillito, 2017, "When More Flexibility Yields More Fragility: The Microfoundations of Keynesian Aggregate Unemployment", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 81, str. 162-186, <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/9d007rc2q9huruni0kde2vr73/resources/wp2016-07-dosi-when-more-flexibility.pdf> (pristupljeno 15. lipnja 2017.).

Ecorys, 2012, *Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures, Final Report*, Bruxelles: Europska komisija (DG EMPL).

Eichhorst, Werner, Veronica Escudero, Paul Marx i Steven Tobin, 2010, "The Impact of the Crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions", Discussion Papers, br. 5320, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

EMCO, 2009, *Monitoring and Analysis of Flexicurity Policies Report*, Bruxelles: Employment Committee.

Eurobarometer, 2006, *European Employment and Social Policy, Special Eurobarometer 261*, Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2006, *Moderniziranje radnog prava ususret izazovima 21. stoljeća* (Zelena knjiga), Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2007, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, COM(2007)(359, 861, 862), Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2012, *Evaluation of Flexicurity 2007-2010*, izvještaj ICF GHK za Europsku komisiju (DG EMPL) u okviru ugovora br. VC/2011/0682, Bruxelles: Europska komisija.

Europska komisija, 2013, *Flexicurity in Europe*, Administrative Agreement JRC No.31962-2010-11 NFP ISP – FLEXICURITY 2 Final Report, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Kahn, Lawrence M., 2010, "Labor Market Policy: A Comparative View on the Costs and Benefits of Labor Market Flexibility", CESifo Working Paper, br. 3140, str. 94-110, München: Center of Economic Studies.

Kerovac, Nada, 1997, "Uloga i dometi aktivne politike u reguliranju tržišta rada", *Revija za socijalnu politiku*, 4(3), str. 223-235.

Keune, Maarten i Maria Jepsen, 2006, "The Rise of Flexicurity in Europe: Why the Commission Adopted Flexicurity and How It Understands the Concept", rad prezentiran na konferenciji "CARMA Conference: Flexicurity and Beyond", Aalborg, 11.-14. listopada.

Kunovac, Marina, 2014, "Employment Protection Legislation in Croatia", *Financial Theory and Practice*, 38(2), str. 139-172.

Lang, Carole, Isabelle Schömann i Stefan Clauwaert, 2013, "Atypical Forms of Employment Contracts in Times of Crisis", European Trade Union Institute Working Papers, br. 2013.03, Bruxelles: ETUI.

Laporšek, Suzana i Primož Dolenc, 2011, "Do Flexicurity Policies Affect Labour Market Outcomes? An Analysis of EU Countries", *The Croatian Journal of Social Policy*, 19(2), str. 107-130.

Lowther, Joe, 2003, "Fleksibilnost radne snage i uloga hrvatskih socijalnih partnera u njezinu povećanju", *Financijska teorija i praksa*, 27(4), str. 457-479.

Madsen, Per Kongshoj, 2006, "Flexicurity: A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe", Research Paper, br. 3, Aalborg: Center for Labour Market Research.

Matković, Teo i Iva Biondić, 2003, "Reforma zakona o radu i promjena EPL indeksa", *Financijska teorija i praksa*, 27(4), str. 515-528.



Wilthagen, Ton, 1998, "Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?", Discussion Paper, br. 202, Berlin: Social Science Center (WZB).

Wilthagen, Ton, 2007, "Flexicurity Practices", *Journal of Economic Perspective*, 11(3), str. 37-54.

Wilthagen, Ton i Frank Tros, 2004, "The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets", *Transfer*, 10(2), str. 166-186.

World Bank, 2011, *Employment Protection Legislation and Labor Market Outcomes: Theory, Evidence and Lessons for Croatia*, Washington, DC: World Bank.

Zakon o doprinosima, *Narodne novine*, br. 84/2008., 152/2008., 94/2009., 18/2011., 22/2012., 144/2012., 148/2013., 41/2014., 143/2014., 115/2016.

Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, *Narodne novine*, br. 80/2008., 94/2009., 121/2010., 25/2012., 118/2012., 12/2013., 153/2013., 16/2017.

Zakon o radu, *Narodne novine*, br. 38/1995., 54/1995., 65/1995., 102/1998., 17/2001., 82/2001., 114/2003., 123/2003., 142/2003., 30/2004., 68/2005., 149/2009., 61/2011., 82/2012., 73/2013. (prestao važiti), 93/2014.

Žiljak, Tihomir, 2005, "Politike cjeloživotnog učenja u Europskoj uniji i Hrvatskoj", *Političko obrazovanje*, (1)1, str. 67-95.