

Pet godina članstva Hrvatske u Europskoj uniji i utjecaj na položaj mladih

Višnja Samardžija

Institut za razvoj i međunarodne odnose i Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo

Iskustva Hrvatske tijekom prvih pet godina članstva u Europskoj uniji

Cilj ovog analitičkog priloga je kratko obrazložiti položaj mladih na tržištu rada u Hrvatskoj, ocijeniti utjecaj prvih pet godina članstva u EU na poziciju mladih te predložiti mjere ili akcije koje bi trebalo provesti u Hrvatskoj u cilju stvaranja boljih uvjeta za mlade na tom planu. Pri analizi su korišteni statistički pokazatelji Eurostata, publikacije Europske komisije, te novije analize Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) vezane uz to područje.

Hrvatskoj su se ulaskom u Europsku uniju otvorile brojne nove mogućnosti, ali se ona istodobno suočila s gospodarskim, financijskim i političkim obvezama članstva. Nakon prvih pet godina članstva može se reći da je Hrvatska na mnogim područjima načinila značajne iskorake i *bolje uredila svoju kuću*. Međutim to još uvijek nije dovoljno da bi se u većoj mjeri iskoristile prednosti koje članstvo u EU pruža te da one budu jasno vidljive i prepoznatljive građanima, osobito populaciji mladih.

Iako je pet godina relativno kratko razdoblje za cjelovitiju ocjenu, može se zaključiti da Hrvatska nije kapitalizirala ekonomske prednosti članstva kako se očekivalo te je članstvo u EU za Hrvatsku veliki izazov u ekonomskom, političkom, društvenom i geopolitičkom smislu za godine koje dolaze. Čini se da se Hrvatska bolje pozicionirala na političkom nego na gospodarskom planu. Ušla je u EU u nepovoljnom gospodarskom trenutku kada je još uvijek bila zahvaćena recesijom, a Unija se tek počela oporavljati od krize. Hrvatska je krenula kao gospodarski slabija članica od drugih, što je trebalo nadoknaditi djelotvornijom i bržom provedbom reformi. To se, međutim, nije dogodilo, nego se reformski procesi odvijaju sporije nego u drugim novim članicama Unije.

To ilustrira podatak da je, unatoč pozitivnim trendovima, rast BDP-a sa stopom 2,8% u 2018. niži u odnosu na sve ostale nove države članice EU-a, ali je iznad prosjeka EU28, koji u 2018. prema prognozama iznosi 2,1% (Europska komisija, 2018b). Nadalje, bruto nacionalni

proizvod po glavi stanovnika u Hrvatskoj u 2017. iznosio je 61% prosjeka EU28, po čemu smo na začelju država članica s iznimkom Bugarske (Eurostat).

Sudjelovanje na unutarnjem tržištu („četiri slobode“) je ulaskom u EU kroz trgovinsku razmjenu potaknulo rast gospodarstva i utjecalo na promjenu trendova, što je Hrvatskoj pomoglo da 2015. godine, nakon šest godina, izađe iz recesije te krene s pozitivnim stopama gospodarskog rasta u smjeru trajnijeg oporavka. Mogućnosti za mobilnost ljudi na unutarnjem tržištu su znatno više iskorištene u odnosu na mobilnost kapitala, što se odražava na još uvijek nedovoljnim investicijama. Unutarnje slobode EU-a i mobilnost ljudi omogućile su mladima nove mogućnosti pristupa obrazovanju i usavršavanju u drugim državama članicama te nove šanse za zapošljavanje. To, međutim, nije popraćeno značajnijim reformama na tržištu rada i obrazovanja te je naglasilo već postojeće, nepovoljne demografske trendove u zemlji. Sudjelovanje na unutarnjem tržištu uključuje i unutarnje digitalno tržište EU-a, koje je dodatni izazov i unosi značajne promjene na tržištu rada, posebice za mlade.

Mogućnost korištenja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova je najvidljiviji pozitivni aspekt članstva u EU. To je Hrvatskoj otvorilo nove mogućnosti te se korištenje fondova postupno povećava, iako još uvijek ne u dovoljnoj mjeri. U narednom razdoblju bi ono trebalo biti djelotvornije, a iz perspektive mladih bilo bi važno jače iskoristiti mogućnosti koje otvara Europski socijalni fond. Europska komisija odobrila je Hrvatskoj značajne projekte iz ESF-a namijenjene obrazovanju, potpori zapošljavanju te potpori digitalizacije, ali mogućnosti nisu dovoljno iskorištene.

Članstvo u Uniji omogućilo je Hrvatskoj i korištenje brojnih mehanizama koje nakon gospodarske krize EU razvija u okviru aktivnih politika tržišta rada (APTR) kroz svoje smjernice i inicijative, kako bi pomogla državama članicama u smanjivanju nezaposlenosti mladih. To može pridonijeti efikasnijoj provedbi reformi u Hrvatskoj. Pritom treba imati u vidu činjenicu da su u politici zapošljavanja nadležnosti EU-a ograničene, odnosno najvećim su dijelom u rukama samih država članica pa tako i Hrvatske.

Uz Europsku strategiju zapošljavanja (koja datira još iz 1997), najznačajniji strateški okvir predstavlja Strategija Europa 2020, koja među ključnim ciljevima uključuje upravo zapošljavanje i obrazovanje. Dvije vodeće inicijative spomenute strategije (Mladi u pokretu i Program za nove vještine i radna mjesta) imaju poseban fokus na zapošljavanje mladih. Strategija EU2020 sastavnica je Europskog semestra, pokrenutog 2011. godine. Europski semestar danas je ključni instrument gospodarskog upravljanja u EU te obuhvaća i politiku

zapošljavanja. Pojednostavljeno govoreći, u okviru spomenutih mehanizama za zemlje članice EU-a, uključujući Hrvatsku, Europska komisija redovito na godišnjoj razini izdaje smjernice, prati napredak u odnosu na najznačajnije gospodarske politike, uključujući zapošljavanje te izdaje specifične preporuke kojih bi se trebalo pridržavati (Europska komisija, 2018.a; Samardžija, Jurlin, Skazlić, 2018). Principi Europskog semestra u području socijalne politike i zapošljavanja u međuvremenu su postali i sastavni dio Europskog stupa socijalnih prava kojim se nastoje osigurati nova i djelotvornija prava građanima, usmjeravanjem na jednake mogućnosti, aktivnu politiku zapošljavanja, socijalnu zaštitu i dr.

Očekivanja građana Hrvatske od članstva u EU bila su velika prije ulaska u EU, ali se čini da oni (uključujući i mlade) još uvijek nemaju jasnu sliku o tome što je ostvareno ulaskom u EU. Ipak, pokazuje se kako građani i dalje, unatoč relativno slaboj potpori, više vjeruju europskim strukturama nego nacionalnim institucijama. To potvrđuju i rezultati Eurobarometra broj 89 iz proljeća 2018. godine (Europska komisija, 2018.c), prema kojima oko 44% građana Hrvatske ima povjerenja u EU institucije, a njih 63% su optimistični u pogledu budućeg razvoja Unije. To je nešto više od prosjeka u EU, gdje 42% građana vjeruje institucijama EU-a, a samo 58% građana s optimizmom gleda na budućnost Unije. Nasuprot tome, povjerenje građana Hrvatske daleko je slabije u nacionalne institucije i kreće se na razini od 13% do 15% povjerenja u Sabor i Vladu.

Treba naglasiti da je za građane Hrvatske nezaposlenost daleko najvažnije pitanje s kojim je država suočena. Po tome smo na trećem mjestu, iza Grčke i Španjolske. Takav stav je iskazalo 51% ispitanika Hrvatske, dok je na razini EU28 prosjek 25%.

Prema Eurobarometrovu istraživanju mladih, Flash 455 (Europska komisija, 2017), Hrvatska je među zemljama u kojima su mladi najviše zainteresirani za bolji pristup informacijama o mogućnostima kretanja i rada u inozemstvu u cilju jačanja zapošljavanja mladih (53% mladih u RH, u odnosu na 49% mladih ispitanika u EU28). To je razumljivo, jer mladi traže bolje šanse i perspektivu zapošljavanja. Međutim, kada je riječ o mogućnostima razmjene putem Erasmus+ programa, interes mladih u Hrvatskoj je nešto manji od EU prosjeka (Hrvatska 28%, EU28 prosjek 30%), a tek 14% mladih u Hrvatskoj ocjenjuje kako program Erasmus+ pridonosi jačanju osjećaja EU pripadnosti (prosjek u EU28 iznosi 25%).

Pozicija mladih na tržištu rada prije i poslije ulaska Hrvatske u EU

Na poziciju mladih na tržištu rada u Hrvatskoj je u razdoblju prije ulaska u EU negativno utjecala gospodarska kriza čiji su se učinci očitovali za šestogodišnje recesije. Ta se pozicija u nekim aspektima poboljšala nakon ulaska u EU, ali je ona i dalje nezadovoljavajuća. U nastavku se kao ilustracija toga kratko obrazlažu sljedeći indikatori o stanju u Hrvatskoj prije ulaska u EU i trendovima nakon toga: udio nezaposlenosti i zaposlenosti mladih, stopa NEET populacije (mladi koji nisu zaposleni, nisu u procesu obrazovanja niti izobrazbe¹), udio dugotrajne nezaposlenosti i privremeno zaposlenih mladih ljudi u Hrvatskoj. Indikatori koji se navode u nastavku teksta prezentirani su u Tablici 1, a izvor je Eurostat i dokumenti Europske komisije.

Stopa ukupne nezaposlenosti u Hrvatskoj se postupno smanjuje u razdoblju nakon ulaska u EU (u 2014. je iznosila 17,2%) te je u 2018. godini iznosila 9,1%. To je iznad prosjeka EU28 (6,9%), ali bi se prema prognozama Komisije do 2020. nezaposlenost u Hrvatskoj trebala smanjiti na 6,6% i tako se približiti prosjeku EU-a. Treba napomenuti da smanjenje stopa nezaposlenosti nije samo rezultat povećanja zaposlenosti i aktivnosti stanovništva, nego je također dijelom potaknuto negativnim migracijskim tokovima i starenjem stanovništva. Po udjelu mladih koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju (tzv. NEET populacija, 20–34 godine), koji je u 2017. godini iznosio 21,4%, Hrvatska se također nalazi na dnu ljestvice EU-a te je iza nje samo Grčka (Eurostat).

Pod utjecajem gospodarske krize u razdoblju nakon 2009. u Hrvatskoj je došlo do naglog porasta nezaposlenosti mladih (15–24 godine), koja je sa 25% u 2007. porasla na čak 45% u 2014. (što je bilo gotovo dvostruko više nego u EU28). Nezaposlenost mladih u Hrvatskoj je u 2017. smanjena na 27%, što je, međutim, i dalje značajno iznad prosjeka u EU28 koji je iste godine iznosio oko 17% te je nezaposlenost mladih i dalje među najvišima u EU.

Stopa ukupne zaposlenosti u Hrvatskoj polako, ali kontinuirano raste u razdoblju nakon ulaska u EU te se sa 59% u 2014. povećala na blizu 64% u 2017. godini (Europska komisija, 2016). Međutim unatoč blagom rastu u 2017. godini, stopa rasta je i dalje među najnižima u Europi, a iza Hrvatske su bile pozicionirane samo Grčka i Italija.

Zaposlenost mladih (15–24 godine) je u Hrvatskoj u razdoblju recesije imala negativan, opadajući trend (sa 27% u 2009. pala je na oko 15% u 2013), a nakon ulaska u EU

¹ NEET – Not in employment, education and training.

zaposlenost mladih pokazuje tendenciju blagog rasta te u 2017. godini blizu 26%. To je još uvijek znatno slabije od prosjeka EU28 koji je u 2017. iznosio oko 35%.

Stopa NEET populacije (za dobnu skupinu 20–34. godine) je u Hrvatskoj oscilirala nakon 2009. godine, kada je iznosila oko 22%. Posljednjih godina imala je blagi opadajući trend te u 2017. ponovo iznosi više od 21%, što je više od prosjeka EU28 za 2017. (17%).

Udio privremeno zaposlenih mladih ljudi (nestandardni rad) je značajno porastao u razdoblju prije ulaska u EU uslijed fleksibilizacije radnog zakonodavstva u Hrvatskoj (sa 26% u 2009. na 36% u 2013). Nakon ulaska u EU, u 2017. iznosi visokih 48,1% (dok prosjek EU28 u 2017. iznosi samo 32,5%). Sve su brojniji primjeri prekarnog rada, koji često implicira nisku sigurnost dohotka i radnog mjesta te nepovoljne radne uvjete (Butković, Samardžija i dr., 2018).

Konačno, posebnu pozornost zahtijevaju izazovi i utjecaj digitalizacije na tržište rada, što ima brojne socioekonomske, tehnološke, demografske i geopolitičke implikacije. Informacijsko, komunikacijsko tehnološki (IKT) sektor u Hrvatskoj zapošljava oko 33.000 ljudi i obuhvaća u velikoj mjeri mlađu populaciju. Digitalizacija utječe na razvoj novih oblika fleksibilnog rada i zapošljavanja u koje su najvećim dijelom uključeni mladi, a to znači prilike i prijetnje za radna mjesta.

Hrvatska zaostaje prema DESI indeksu (*Digital Economy and Society Index*) za ostalim članicama EU-a i smještena je u skupini manje uspješnih EU zemalja, a to su Rumunjska, Grčka, Bugarska, Italija, Poljska, Mađarska, Cipar i Slovačka. Prema DESI indeksu za 2017. pozicionirana je na 25. mjesto među EU državama, a za 2018. godinu je smještena na 22. mjesto². Pokazuje se da su u Hrvatskoj potrebne nove vještine i kompetencije za razvoj novih i budućih profesija (što je osobito važno za mlade), stvaranje uvjeta rada za nove poslove te pristup novom sustavu socijalne zaštite jačanjem socijalne dimenzije tržišta rada. Nadalje, nužna je razrada inovativnih strategija za netipične radnike (Samardžija, Butković, Skazlić, 2017).

Među mjerama koje se provode u cilju poboljšanja pozicije mladih na tržištu rada, treba spomenuti one koje je pokrenula Europska unija. Garancija za mlade je relativno novi instrument EU-a uveden 2013. godine za provedbu strukturnih reformi, čiji je cilj

² DESI indeks Europske komisije sumira relevantne indikatore kojima se prati stanje digitalizacije u državama članicama EU-a. Na godišnjoj razini prate se indikatori s pet područja, i to povezivost, ljudski kapital, upotreba internetskih usluga, integracija digitalne tehnologije i digitalne javne usluge. Vidi: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

osiguravanje ponude za posao, nastavak obrazovanja, pripravnička praksa ili stažiranje mladima do 25 godina neposredno nakon završetka formalnog obrazovanja. Pokazuje se, međutim, da su rezultati primjene te mjere bolji u drugim državama članicama u kojima je ostvaren povratak na stanje prije krize, nego što je slučaj u Hrvatskoj. Nadalje, inicijativa za zapošljavanje mladih koja se provodi u skladu s pravilima Europskog socijalnog fonda (ESF) je značajan izvor financijskih sredstava za zapošljavanje mladih. Tom inicijativom se uz sredstva koja osigurava ESF omogućava financiranje programa za mlade koji žive na područjima naročito pogođenima nezaposlenošću mladih na razini čitave EU.

U Hrvatskoj je, nakon brojnih mjera koje su se provodile prethodnih godina, u 2014. usvojen Paket od 23 mjere potpore za zapošljavanje mladih, osposobljavanje i specijalizaciju, stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa, sudjelovanje u javnim radovima, očuvanje radnih mjesta i slično. Početkom 2018. ponovo je aktualiziran povratak pripravništva, što bi trebala postati dominantna mjera za ulazak mladih na tržište rada. Uz to se radi na povećanju potpore poduzetnicima za zapošljavanje mladih, uz druge kategorije društva. Ostvaren je određeni napredak u provedbi mjera aktivne politike zapošljavanja, međutim napredak je slabiji na području obrazovanja i izobrazbe. Visoko obrazovanje u Hrvatskoj i dalje nije usklađeno s potrebama tržišta rada.

Zaključak

U cjelini gledajući, treba naglasiti da je Hrvatska, unatoč nešto boljoj poziciji mladih na tržištu rada, nakon pet godina članstva u EU i dalje po brojnim indikatorima na začelju ljestvice EU članica. Nadalje, smanjenje nezaposlenosti nije samo rezultat mjera Vlade, nego i sve prisutnijeg trenda iseljavanja koji velikim dijelom obuhvaća mlade, što je zaseban problem demografskog obilježja u Hrvatskoj, pri čemu treba naglasiti da se ne iseljavaju samo pojedinci, nego čitave obitelji (Butković, 2018).

U Hrvatskoj je trajno prisutan nesklad između potreba tržišta rada i obrazovanja, odnosno vještina koje imaju oni koji traže zaposlenje. To rezultira nepovoljnim trendovima na tržištu rada i porastom NEET populacije. Stoga problem nezaposlenosti mladih treba rješavati u širem kontekstu i to socijalnom politikom, politikom zapošljavanja, obrazovnom politikom te ostalim relevantnim politikama.

U cilju poboljšanja pozicije mladih na tržištu rada svakako bi trebalo usmjeriti više napora na (i) djelotvornije povezivanje obrazovanja s tržištem rada te usklađivanje obrazovnih programa s potrebama tržišta na razini strukovnog i visokog obrazovanja; (ii) jačanje cjeloživotnog učenja, priznavanja ishoda postignutih neformalnim učenjem, jačanje strukovnog osposobljavanja; (iii) smanjivanje prekarnog zapošljavanja koje izrazito pogađa mlađu populaciju, uz razradu inovativnih strategija za netipične radnike i razvoj aktivne politike tržišta rada; (iv) usmjeravanje specifičnih mjera na populaciju NEET mladih u cilju njihova uspješnijeg uključivanja u rad, obrazovanje i osposobljavanje te (v) djelotvornije korištenje mehanizama koje EU razvija u okviru aktivnih politika tržišta rada svojim smjernicama i inicijativama za države članice.

Tablica 1. Odabrani indikatori tržišta rada mladih – Hrvatska i EU28

Indikatori	Hrvatska						EU 28	
	2009.-13.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018. (p)	2017.	2018. (p)
Realna godišnja stopa rasta BDP-a (% promjene prema prethodnoj godini) ¹	-2,4	-0,1	2,4	3,5	2,9	2,8	2,4%	2,1%
GDP per capita in PPS (EU28 = 100) ²	60,2	59	59	61	62	/	100	100
Ukupna zaposlenost (godišnji % promjene) ¹	-2,9	2,7	1,2	0,3	2,2	2,3	1,6	1,2
Stopa ukupne zaposlenosti (% na razini opće populacije) ²	64,2	59,2	60,6	61,4	63,6	/	72,2	/
Stopa zaposlenosti mladih (% 25-24 godine)	20,8	18,3	19,1	25,6	25,9	/	34,7	/
Stopa nezaposlenosti (% radno sposobnog stanovništva) ¹	13,6	17,2	16,1	13,4	11,1	9,1	7,6	6,9
Stopa nezaposlenosti mladih (% 15-24 godine) ¹	37,3	45,5	42,4	31,3	27,4	/	16,8	/
Stopa NEET populacije (% onih koji nisu zaposleni, u obrazovanju niti u	22,4	25,1	23,7	22,5	21,4	/	17,2	/

izobrazbi, 20-34 godine) ²								
Produktivnost rada (% realni BDP po osobi, promjena u odnosu na prethodnu godinu) ¹	0,5	-2,7	1,1	3,2	0,7	0,5	0,8	0,9
Jedinični troškovi rada (% promjene u odnosu na prethodnu godinu) ¹	0,4	-2,6	-0,8	-1,8	-1,8	1,5	1,2	2,0

NAPOMENA: Nedostupno (/); prognoza (p).

Izvori: Europska komisija. 2018. European Economic Forecast Autumn 2018. Statistical Annex. European Economy; Eurostat.

Literatura Butković, H., Samardžija, V. i dr. (2018). Nestandardni rad u Hrvatskoj: izazovi i perspektive u odabranim sektorima. IRMO: Zagreb.

Butković, H. (2018). U potrazi za primjerima najbolje prakse radi smanjenja nezaposlenosti mladih u Hrvatskoj. U: Samardžija, V. (ur.). *Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj*. IRMO: Zagreb, str.143-183.

Europska komisija (2017). Flash Eurobarometer 455. European Youth. Fieldwork September 2017. Publication January 2018.

Europska komisija (2018a). Izvješće za Hrvatsku 2018 s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekononskih neravnoteža. Bruxelles, 7.3.2018. SWD(2018) 209 final

Europska komisija (2018b). European Economic Forecast. Autumn 2018. Report for Croatia.

Europska komisija (2018c). Standard Eurobarometer 89. Spring 2018. Report .

Samardžija, V.; Butković, H.; Skazlić. I. (2017). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj i učinci na tržište rada*. IRMO: Zagreb.

Samardžija, V., Butković, H., Skazlić. I. (2017). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj i učinci na tržište rada*. IRMO, Zagreb 2017.

Samardžija, V.; Jurlin, K.; Skazlić, I. (2018). Značaj Europskog semestra za reforme ekonomskih politika u Hrvatskoj i odabranim novim državama članicama EU. U: Samardžija, V. (ur.). *Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj*. IRMO: Zagreb, str. 21-69.

Samardžija, V.; Jurlin, K. I Skazlić, I. Značaj Europskog semestra za reforme ekonomskih politika u Hrvatskoj i odabranim novim državama članicama EU (str. 21-69). U: Samardžija, V. (Ur.), 2018. *Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj*. IRMO, Zagreb 2018.

Samardžija, V. (ur.) (2018). *Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj*. IRMO: Zagreb.