



International
Labour
Organization

GLOBAL
JOBS
PACT

Strategije potpore za oporavak od krize u jugoistočnoj Europi

O C J E N A

Republike HRVATSKE

Viktor GOTOVAC



Strategije potpore za oporavak od krize u jugoistočnoj Europi

Ocjena Republike Hrvatske

Viktor Gotovac

**Tim za tehničku podršku u području dostojanstvenog rada
i Ured za Srednju i Istočnu Europu**

Prvo izdanje (2011.)

Publikacije Međunarodnog ureda rada zaštićene su autorskim pravom u okviru drugog Protokola Univerzalne konvencije o autorskom pravu. Unatoč tome, kratki isječci iz takvih publikacija mogu se reproducirati bez odobrenja, pod uvjetom navođenja izvora. Za prava reproduciranja ili prevođenja potrebno je podnijeti zahtjev na ILO Publications (Rights and Permissions), Međunarodni ured rada, CH-1211 Ženeva 22, Švicarska ili elektroničkom poštom na adresu pubdroit@ilo.org. Međunarodni ured rada pozdravlja podnošenje takvih zahtjeva.

Knjižnice, ustanove i drugi korisnici registrirani u Ujedinjenom Kraljevstvu pri Agenciji za licenciranje autorskog prava (*Copyright Licensing Agency*), 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [Faks: (+44) (0)20 7631 5500; e-pošta: cla@cla.co.uk], u Sjedinjenim Američkim Državama pri Centru za odobravanje autorskih prava (*Copyright Clearance Center*), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Faks: (+1) (978) 750 4470; e-pošta: info@copyright.com] ili u drugim zemljama s povezanim organizacijama za prava reproduciranja, mogu izrađivati fotokopije u skladu s izdanim im dozvolama u tu svrhu.

Gotovac, Viktor

Strategije potpore za oporavak od krize u jugoistočnoj Europi : Ocjena Republike Hrvatske / Viktor Gotovac ; Međunarodni ured rada, Tim za tehničku podršku u području dostojanstvenog rada i Ured za Srednju i Istočnu Europu. – Budapest: ILO, 2011

1 v.

ISBN: 9789228253849; 9789228253856 (web pdf)

International Labour Organization; ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe

employment / unemployment / social protection / social dialogue / labour policy / economic recession / economic recovery / Croatia

13.01.3

Also available in English: Supporting strategies to recover from the crisis in South Eastern Europe: country assessment: Croatia, ISBN: 9789221253846; 9789221253853 (web pdf), Budapest: ILO, 2011

ILO Cataloguing in Publication Data

Izrazi korišteni u publikacijama ILO-a, koji su u skladu s praksom Ujedinjenih naroda, te predstavljanje materijala u istima ne implicira izražavanje ikakvog mišljenja Međunarodnog ureda rada u vezi s pravnim statusom ijedne države, područja ili teritorija ili njihovim tijelima vlasti, ili u vezi s razgraničenjem granica istih. Odgovornost za mišljenja izražena u potpisanim člancima, studijama i drugim doprinosima leži isključivo na autorima istih, a publikacija ne znači da Međunarodni ured rada zagovara ili odobrava mišljenja izrađena u istoj. Ukazivanja na nazive trgovačkih društava, komercijalnih proizvoda i procesa ne znači da ih Međunarodni ured rada zagovara ili odobrava, a svaki propust u pogledu spominjanja konkretnog trgovačkog društva, komercijalnog proizvoda ili procesa nije znak njihova neodobravanja.

Publikacije ILO-a mogu se nabaviti preko glavnih knjižara ili u lokalnim uredima ILO-a u mnogim zemljama ili izravno od ILO Publications, Međunarodni ured rada, CH-1211 Ženeva 22, Švicarska. Katalozi ili popisi novih publikacija mogu se besplatno dobiti na gore navedenoj adresi ili upitom na adresu elektroničke pošte pubvente@ilo.org

Posjetite našu internetsku stranicu: www.ilo.org/publns

Sadržaj

Popis tablica, prikaza i okvira	5
Kratice	7
Predgovor.....	9
Uvod	11
1. Pregled socijalnog i gospodarskog konteksta	13
2. Utjecaj krize na zapošljavanje, trgovačka društva i radnike	19
2.1 Sudjelovanje radne snage	19
2.2 Trendovi zapošljavanja	21
2.3 Trendovi nezaposlenosti.....	25
2.4 Ranjivost tržišta rada	31
2.5 Plaće	32
2.6 Stvaranje ljudskog kapitala	33
3. Odgovor javnih politika u svrhu sprječavanja učinaka gospodarske krize	37
3.1 Opće stimulativne mjere uvedene kao odgovor na krizu	37
3.2 Mjere kao podrška osobama koje traže posao: politike tržišta rada	39
3.3 Sustav socijalne zaštite.....	43
3.4 Socijalni dijalog	44
4. Karta puta: Prioriteti politika za oporavak poslova	47
Reference.....	51

Popis tablica, prikaza i okvira

Okvir 1	Program gospodarskog oporavka, 2010.	39
Prikaz 1	Realne stope rasta BDP-a, industrijske proizvodnje i zaposlenosti, Hrvatska (1989.–2004.)	13
Prikaz 2	Tromjesečna stopa rasta realnog BDP-a, Hrvatska (2006.–2010.)	15
Prikaz 3	Tromjesečna postotna promjena uvoza i izvoza, Hrvatska (2005.–2010.)	15
Prikaz 4	Kretanja izravnih stranih ulaganja i doznaka iz inozemstva, Hrvatska (2005.–2009.)	16
Prikaz 5	Rashodi za socijalnu zaštitu (% BDP-a), Hrvatska (2005.–2009.)	17
Prikaz 6	Tromjesečne stope sudjelovanja radne snage, prema spolu (T1 2006.–T4 2010.)	20
Prikaz 7	Stope sudjelovanja prema najvišim obrazovnim rezultatima (2005. i 2010.)	21
Prikaz 8	Stope zapošljavanja prema spolu i dobnoj skupini (2006. i 2010.)	21
Prikaz 9a	Promjena zaposlenosti, mladi i odrasli, postotno (2007.–2010.)	22
Prikaz 9b	Promjena zaposlenosti, odrasli muškarci i žene, postotno (2007.–2010.)	23
Prikaz 10	Promjena zaposlenosti prema sektorima gospodarstva, postotno (2008.–2010.)	23
Prikaz 11a	Promjena stope nezaposlenosti, mladi i odrasli, postotno (2007.–2010.)	27
Prikaz 11b	Promjena stope nezaposlenosti, mladi muškarci i žene, postotno (2007.–2010.)	28
Prikaz 12	Promjena stope i postotka neaktivnosti, mladi i odrasli, postotno (2008.–2010.)	29
Prikaz 13	Godišnje prosječne neto plaće, razina i postotna promjena (2006.–2010.)	32
Prikaz 14	Mladi (15–24) koji nisu ni zaposleni, niti u programima obrazovanja ili osposobljavanja, (NEET) postotno za Hrvatsku i EU-27 (2005.–2010.)	33
Tablica 1	Izvori rasta BDP-a (2003.–2007.)	14
Tablica 2	Struktura zaposlenosti, Hrvatska (2006.–2010.)	25
Tablica 3	Ključni pokazatelji nezaposlenosti, Hrvatska (2006.–2010.)	26
Tablica 4	Glavni doneseni zakonski instrumenti, Hrvatska (2009.)	38
Tablica 5	Aktivni programi tržišta rada u Hrvatskoj	41
Tablica 6	Distribucija sudionika u aktivnim programima tržišta rada, Hrvatska	42

Kratice

APTR	Aktivna politika tržišta rada
HBOR	Hrvatska banka za obnovu i razvitak
DZS	Državni zavod za statistiku
AZTN	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja
HGK	Hrvatska gospodarska komora
HUP	Hrvatska udruga poslodavaca
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
HNB	Hrvatska narodna banka
PGO	Program gospodarskog oporavka
EU	Europska unija
EUR	Euro
FDI	Izravna strana ulaganja
BDP	Bruto domaći proizvod
IPK	Istraživanje proračuna kućanstava
HRK	Hrvatska kuna
ILO	Međunarodni ured rada
IRS	Istraživanje radne snage
LPZ	Lokalna partnerstva za zapošljavanje
MINGORP	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva
MFIN	Ministarstvo financija
PD	Porez na dohodak
PDV	Porez na dodanu vrijednost

Predgovor

Usporavanje svjetskog gospodarskog rasta pokrenuto financijskom krizom iz 2008. godine prelilo se na gospodarstva zemalja jugoistočne Europe kroz više transmisivskih kanala. Rast izvoza oštro je usporio uslijed recesije u Zapadnoj Europi i smanjenja ukupne domaće potražnje. Kreditni tijekovi i izravna strana ulaganja oslabila su i štetno utjecala na zemlje koje imaju visoke vanjske deficite. Smanjenje doznaka iz inozemstva utjecalo je na rast bruto domaćeg proizvoda (BDP) u zemljama u kojima su takve doznake igrale važnu ulogu s obzirom na obrazac potrošnje kućanstava. Mnoge su zemlje doživjele brzo smanjenje gospodarskih aktivnosti, sve lošije uvjete rada i sve veće stope siromaštva. U nekih su slučajevima gospodarske i fiskalne ranjivosti koje su postojale još od ranije ograničile prostor javnih politika u pogledu uvođenja opsežnih protukriznih paketa. Ukratko, gospodarska je kriza zaprijetila narušavanjem postignuća u području razvoja ljudskih potencijala, stabilnosti i gospodarskog napretka koje su zemlje regije zabilježile u proteklih deset godina.

Na Međunarodnoj konferenciji rada održanoj u lipnju 2009. godine, predstavnici vlada, udruga poslodavaca i radnika donijeli su *Globalni pakt o zapošljavanju (Global Jobs Pact)*, svjetski instrument javnih politika koji zapošljavanje i socijalnu zaštitu stavlja u žarište odgovora na krizu. Pakt se temelji na Agendi MOR-a dostojanstvenog rada i obvezama koje su prihvatile članice MOR-a na temelju *Deklaracije o socijalnoj pravdi za pravednu globalizaciju* iz 2008. godine. *Globalni pakt o zapošljavanju* bavi se socijalnim i gospodarskim učincima međunarodne gospodarske krize i predlaže portfelj javnih politika usmjerenih prema poticanju otvaranja radnih mjesta, širenju socijalne zaštite, poštivanju međunarodnih standarda rada i promicanju socijalnog dijaloga koje bi različite države prilagodile u skladu s vlastitim nacionalnim okolnostima.

U tom je kontekstu Tim MOR-a za tehničku podršku za Agendu dostojanstvenog rada i Ured za Srednju i Istočnu Europu (DWT/CO-Budimpešta) obavio istraživanje učinaka krize i odgovora javnih politika koje su uvedene u trima državama jugoistočne Europe, odnosno u Hrvatskoj, Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji i Srbiji. Očekuje se da će izvješća s rezultatima istraživanja poslužiti kao ulazna vrijednost za članice organizacije kako bi bolje razumjele izazove specifične za pojedine države koji su nastali uslijed krize. Nadalje, očekuje se da će to pomoći u razradi strategija za poticanje potražnje za radnom snagom, proširivanju zahvata socijalne zaštite i jačanju socijalnog dijaloga i prava na radnom mjestu.

Izvješće o ocjeni zemlje za Republiku Hrvatsku izradio je Viktor Gotovac, a posao je obavljen u okviru paketa tehničke pomoći DWT/CO-a pod nazivom *Strategije potpore za oporavak od krize u jugoistočnoj Europi* uz koordinaciju Natalie Popove, stručnjakinje DWT/CO za zapošljavanje. Izvješće ispituje stanje u državi i odgovor javnih politika primjenom Globalnog pakta o zapošljavanju kao integriranog okvira za potrebe analize.

Dokument je predstavljen tijekom radionice usporednog prikaza zemalja koja je održana u Zagrebu 21. travnja 2011. Sastanak je ponudio platformu prema kojoj Hrvatska, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija i Srbija kao članice MOR-a mogu međusobno razmjenjivati znanja o izazovima koji nastaju i odgovorima javnih politika s predstavnicima vlasti, udruga poslodavaca i radnika Republike Slovenije. Vjerujemo da će ovaj dokument dati koristan doprinos dijalogu o javnim politikama u zemljama jugoistočne Europe.

Mark Levin

Direktor

Tima tehničke podrške za dostojanstven rad i

Ureda za srednju i istočnu Europu

Uvod

Tijekom proteklog desetljeća, tržište rada u Hrvatskoj rezultatima nije uspjelo zadržati korak s visokom stopom gospodarskog rasta. Otvaranje dovoljnog broja novih radnih mjesta nije nadmašilo gubitak radnih mjesta izazvan likvidacijom i stečajevima u velikom broju trgovačkih društava iz privatnoga sektora. Stopa nezaposlenosti i niska stopa sudjelovanja radne snage uglavnom su posljedica nedovoljne potražnje za radnom snagom i raskoraka između ponude radne snage i potražnje za njom. Općeprisutne neusklađenosti kvalifikacija predstavljaju glavne prepreke za dinamičniju realizaciju tržišta rada.

Svjetska financijska i gospodarska kriza snažno je utjecala na gospodarstvo Republike Hrvatske, a osobito na tržište rada. Bruto domaći proizvod (BDP) smanjio se za gotovo šest posto u 2009. godini, a izravna strana ulaganja (FDI) smanjila su se za više od 50 posto. Pad realnog BDP-a nastavio se i tijekom 2010. godine, premda sporijim tempom (–1,2 posto). Javne su se financije našle pod pritiskom, uz smanjenje prihoda i veću potrošnju preko automatskih stabilizatora. Smanjenjem potrošnje i povećanjem poreza uspjelo se zadržati proračunski deficit na razini od 3,3 posto BDP-a u 2009., odnosno 4,2 posto u 2010. godini.

Stopa sudjelovanja radne snage smanjila se dijelom i uslijed učinka obeshrabrenosti radnika. Stopa zaposlenosti također se smanjila, osobito u skupini odraslih muških radnika. Stopa nezaposlenosti se povećala, osobito među mlađom populacijom (u dobi od 15 do 24 godine života). Gospodarska je kriza pomela napredak koji je zemlja ostvarila s obzirom na otvaranje radnih mjesta iz sredine 2000-ih godina, osobito napredak koji je bio ostvaren u području smanjenja nezaposlenosti mladih. Ova kretanja stvaraju sve veće bojazni s obzirom na rizik stvaranja izgubljenog naraštaja, primjerice, skupine otuđenih mladih ljudi prisiljenih živjeti na marginama tržišta rada.

U početnoj se fazi broj radnih mjesta smanjivao po stopi nižoj od stope pada BDP-a, ali s nastavkom se krize stopa pada zaposlenosti približila stopi pada BDP-a. Rashodi za potrebe naknada za nezaposlene povećali su se s 0,24 posto BDP-a tijekom 2007.-2008. na razinu od 0,37 posto u 2009., odnosno 0,43 posto u 2010. godini. Ovi su rashodi djelomično nadoknadili gubitak dohotka uslijed nezaposlenosti, a time i održali potražnju za potrošnjom i umanjili fluktuacije realnog BDP-a.

U travnju 2010. godine, Vlada je predstavila svoj sveobuhvatni Program gospodarskog oporavka (PGO) usmjeren prema povećanju konkurentnosti domaćeg gospodarstva. Primarne se mjere PGO-a usredotočuju na povećanje fleksibilnosti tržišta rada, smanjenje troškova poslovanja i reformu pravosuđa. PGO je dobio opsežnu podršku poslovne zajednice, ali je njegova provedba još uvijek

u ranoj fazi. Provedba Vladinog reformskog programa predstavljat će ključni izazov u stvaranju uvjeta za povratak na put gospodarskog rasta. Za takvo što trebat će izvršiti korijenite preinake nekih restriktivnih praksi koje ograničavaju poslovno okruženje i sposobnost poduzeća u pogledu otvaranja većeg broja boljih radnih mjesta.

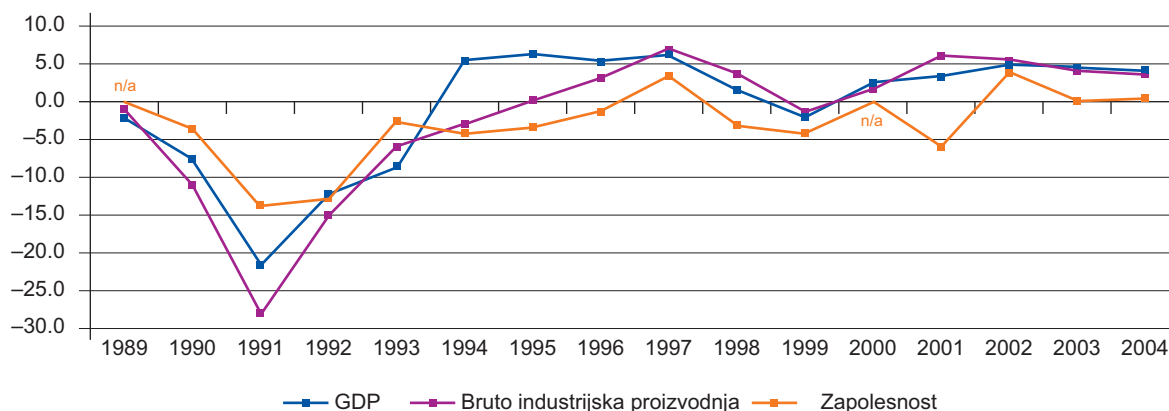
Čini se kako su do sada poduzete mjere imale ograničene učinke. U prvom tromjesečju 2011. se pad gospodarskih aktivnosti smanjio za 0,8 posto, a tržište rada i dalje doživljava korekcije nadolje. Stopa zaposlenosti smanjila se za dodatnih 1,6 postotnih bodova, a stopa nezaposlenosti porasla je s 12,1 posto koliko je iznosila 2010. na 14,7 posto u prvom tromjesečju 2011. godine.

1. Pregled socijalnog i gospodarskog konteksta

Rano razdoblje tranzicije prema tržišnom gospodarstvu u Hrvatskoj obilježilo je naglo stezanje bruto domaćeg proizvoda (BDP). Veliko smanjenje industrijske proizvodnje uglavnom je bilo pokretač takvoga pada. Restrukturiranje trgovačkih društava dovelo je do ubrzanog stvaranja nezaposlenosti. Hrvatska je 1991. godine zabilježila najoštriju negativnu stopu rasta BDP-a, industrijske proizvodnje i zaposlenosti (Prikaz 1). Stabilizacijskim programom koji je pokrenut 1993. godine ukinuta je hiperinflacija, stabilizirane su cijene i tečaj. Od toga su se vremena industrijska proizvodnja i BDP počeli oporavljati, ali su se radna mjesta na tržištu rada i dalje osipala. Recesiju iz 2000. godine, koja je zahvatila tržište rada s vremenskim odmakom od tri tromjesečja, Hrvatska je uspjela prebroditi zahvaljujući ekspanziji privatne potrošnje i oporavku izvoza.

Prikaz 1

Realne stope rasta BDP-a, industrijske proizvodnje i zaposlenosti, Hrvatska (1989.–2004.)



Izvor: Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD), *Ekonomsko istraživanje i ekonomski podaci*, Pariz, 2011., dostupno na adresi <http://www.ebrd.com/pages/research.shtml>

Hrvatska je u razdoblju od 2000. do 2007. ostvarivala stabilan rast gospodarskih aktivnosti (s prosječnom stopom rasta BDP-a od 4,5 posto). Temelj razvoja zemlje bio je stabilan rast domaće proizvodnje, pri čemu su prodaja na malo, graditeljstvo i turizam igrali značajnu ulogu i značajno pridonosili rastu BDP-a. Stopa rasta BDP-a dostigla je razinu od 5,5 posto 2007. godine, što je predstavljalo ubrzanje

od 0,8 postotnih bodova u odnosu na godinu ranije. Privatna potrošnja i ulaganja u dugotrajnu imovinu najviše su pridonijeli rastu BDP-a. Iste je godine BDP po glavi stanovnika prema paritetu kupovne moći dostigao razinu od 61 posto prosjeka zemalja iz skupine EU-27, sa stope od 57 posto koliko je iznosila 2005. godine te iznad prosjeka zabilježenog u zemljama jugoistočne Europe (JIE).¹

Iz Tablici 1 vidljivo je da su investicije u dugotrajnu imovinu i izvoz uglavnom bili pokretač gospodarskog rasta u razdoblju od 2003. do 2007. godine.² Rast ulaganja predstavljao je daleko najbrže rastuću komponentu potražnje, a prosječni godišnji porast iznosio je 28 posto.³

Tablica 1
Izvori rasta BDP-a (2003.–2007.)

Republika Hrvatska	2003	2004	2005	2006	2007
Privatna potrošnja (% BDP-a)*	64.6	64.5	64.5	63.2	63.6
Bruto investicije u dugotrajnu imovinu (% BDP-a)	27.3	26.7	27.3	29.4	29.4
Izvor (%BDP-a)	42.6	42.9	42.3	42.7	42.1
Uvoz(% BDP-a)	50.4	49.3	48.7	49.8	49.8

Izvor: Svjetska banka, *Ekonomski pokazatelji*, (<http://data.worldbank.org/indicator>).

(*) Opća uprava EU-a za ekonomske i financijske poslove, *Države kandidatkinje i pretpristupne države za članstvo u EU, Tromjesečni ekonomski pregled*, razne godine, (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/cpaceq/index_en.htm)

Glavna značajna potražnje u razdoblju prije krize bilo je premještanje dodane vrijednosti s poljoprivrede i industrije prema uslužnom sektoru, a resursi su se sve više alocirali na netrgovinske sektore, kao što su graditeljstvo, trgovina na veliko i malo, financijsko posredovanje i sektor nekretnina nauštrb prerađivačke industrije. Omjer dodane vrijednosti prerađivačke industrije prema BDP-u smanjio se s 20,2 posto u 2000. na 17 posto u 2007. godini, dok se isti omjer za usluge povećao sa 65 posto na 67,6 posto. Gospodarske su aktivnosti počele usporavati tijekom zadnja dva tromjesečja 2008. godine, a zatim je rast ostvarivan po negativnoj stopi tijekom narednih šest uzastopnih tromjesečja (Prikaz 2). Stezanje rasta nastavilo se tijekom 2010. godine, ali po blažoj stopi (–1,5 posto).

Zbog urušavanja potražnje za izvozom, industrijska je proizvodnja padala po još bržoj stopi nego BDP. Smanjeni priljevi privatnog kapitala i smanjenje vanjske potražnje dodatno su pogoršali neravnoteže zemlje. Uz visoki deficit tekućeg računa platne bilance i visoku razinu vanjskog duga, povjerenje

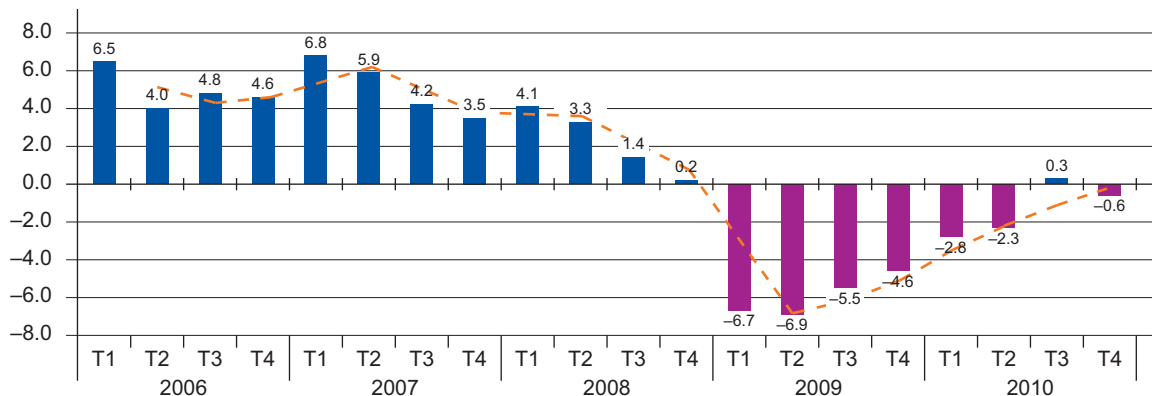
1 Razina BDP-a po glavi stanovnika koji je Hrvatska ostvarila 2007. godine bila je usporediva sa stopama u Poljskoj, baltičkim zemljama i Slovačkoj.

2 Europska komisija, Opća uprava za ekonomske i financijske poslove: *Pretpristupna gospodarstva u svjetskoj krizi: Od egzogenog prema endogenom rastu?*, Povremena izdanja, br. 62, Bruxelles, 2010.

3 Opća uprava EU-a za ekonomske i financijske poslove, *Države kandidatkinje i pretpristupne države za članstvo u EU, Tromjesečni ekonomski pregled*, razne godine.

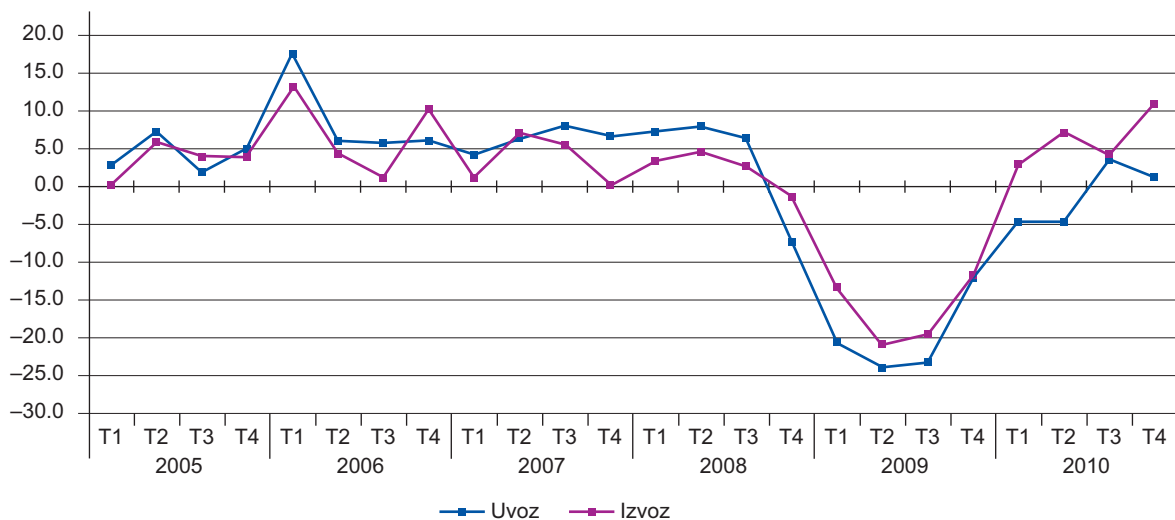
tržišta u Hrvatskoj naglo se pogoršalo početkom 2009. godine.⁴ Prvi učinci prelijevanja krize ostvarili su se kroz smanjenje i izvoza i uvoza (Prikaz 3). U razdoblju prije krize izvoz se povećavao, premda sporijim tempom nego uvoz. U kombinaciji s pogoršavanjem uvjeta trgovine, to je dovelo do povećanja deficita tekućeg računa platne bilance (s razine od 4,4 posto BDP-a 2004. na 9,2 posto 2008. godine). Smanjena domaća potražnja tijekom 2009. godine dovela je do smanjenja uvoza, ali je smanjenje izvoza bilo još i veće. Zbog toga se deficit tekućeg računa platne bilance smanjio na 5,2 posto.

Prikaz 2
Tromjesečna stopa rasta realnog BDP-a, Hrvatska (2006.–2010.)



Izvor: Državni zavod za statistiku (DZS), *Procjena tromjesečnog obračuna bruto domaćeg proizvoda*, DZS, prvo izdanje, Zagreb, 2011. http://www.dzs.hr/default_e.htm. Podaci predstavljani po tržišnim cijenama.

Prikaz 3
Tromjesečna postotna promjena uvoza i izvoza, Hrvatska (2005.–2010.)

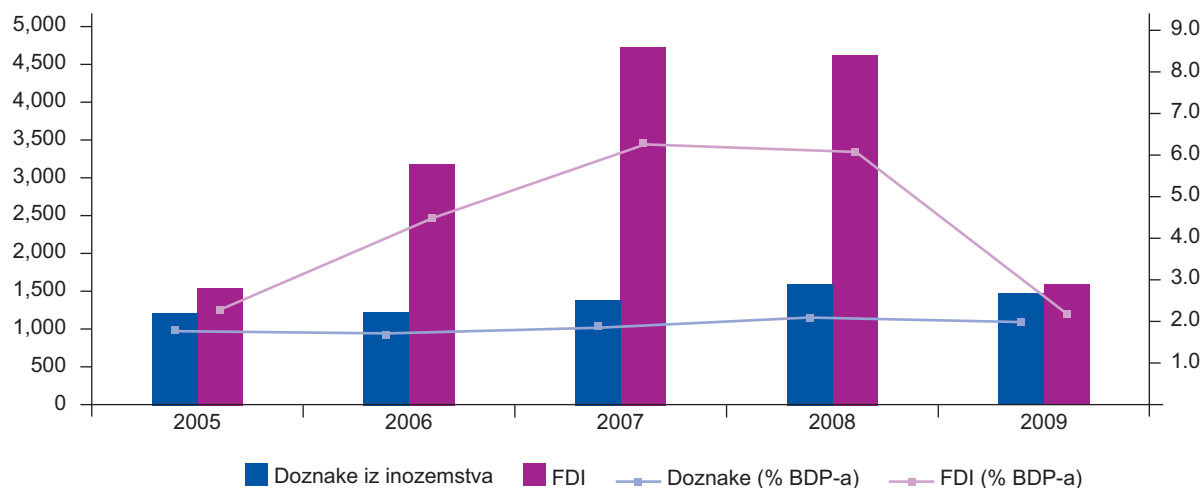


Izvor: Državni zavod za statistiku (DZS), *Procjena tromjesečnog bruto domaćeg proizvoda*, prvo izdanje, 2011. http://www.dzs.hr/default_e.htm. Podaci predstavljani po tržišnim cijenama.

4 Svjetska banka, UNDP, *Socijalni utjecaj krize i jačanje otpornosti sustava*, Zagreb, 2010., dostupno na adresi: www.worldbank.hr

Priljevi izravnih stranih ulaganja (FDI) značajno su se povećali tijekom 2007. i 2008. godine (Prikaz 4) i dosegli razinu od preko šest posto BDP-a. Stiješnjena tržišta kapitala dovela su do oštrog smanjenja priljeva izravnih stranih ulaganja tijekom 2009. godine (2,2 posto BDP-a). Doznake iz inozemstva uglavnom su ostale stabilne tijekom recesije, s nominalnim povećanjem u 2008. godini. Relativno gledajući, doznake iz inozemstva u 2009. tek su se neznatno smanjile u odnosu na 2008. godinu (2,1 posto na 2 posto BDP-a).

Prikaz 4
Kretanja izravnih stranih ulaganja i doznaka iz inozemstva, Hrvatska (2005.–2009.)



Izvor: Svjetska banka, *Prikaz migracija i doznaka iz inozemstva za 2011.*, Washington, D.C, 2011, Hrvatska narodna banka, *Godišnje izvješće za 2010.*, Zagreb, 2010.

Nominalni tečaj kune prema euru deprecirao je za 1,6 posto u 2009. godini. Do toga je dovelo jačanje potražnje za devizama za potrebe otplate deviznih obveza u okolnostima obilježenima manjim priljevima stranog kapitala.

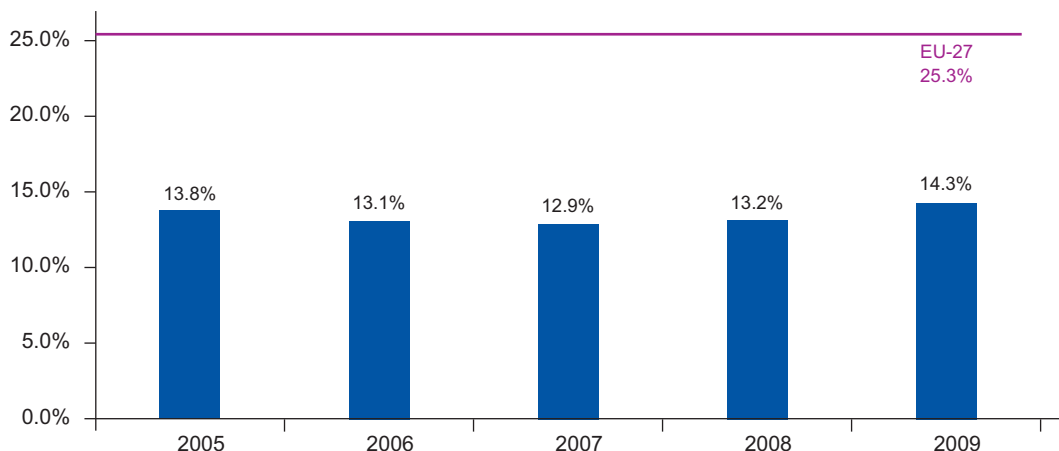
Vanjski dug države postojano je rastao tijekom razdoblja od 2000. do 2005. (s 53 posto na 72,1 posto BDP-a). Međutim, u razdoblju 2008.-2009. zabilježeno je do tada najveće povećanje, kada je razina vanjskog duga skočila s 85,1 posto na 98,3 posto BDP-a.

Dinamika rasta u Republici Hrvatskoj u razdoblju prije krize odražava relativno velik i brzo rastući udio privatne potrošnje u BDP-u, koji potiču veliki priljevi kapitala i to uglavnom izravno u netrgovinske sektore. Financijski se sektor u Hrvatskoj razvijao vrlo brzo u razdoblju 2002.–2007. te poticao rast domaćih kreditnih plasmana. Rast su pratile sve veće vanjske neravnoteže i sve veće oslanjanje na priljeve kapitala iz inozemstva. Zbog toga je gospodarstvo postalo ranjivo u odnosu na vanjske poremećaje.

Stanje javnih financija brzo se pogoršalo uslijed smanjenja rasta BDP-a. Nedovoljno ostvarenje prihoda i pritisci za potrošnjom nastali zbog automatskih stabilizatora zahtijevali su nekoliko rebalansa državnog

proračuna 2009. godine.⁵ Rezanje potrošnje primijenjeno je ravnomjerno u svim kategorijama rashoda. Međutim, rashodi za ranjive skupine stanovništva (poglavito umirovljenike, korisnike socijalne pomoći i otpuštene radnike) uglavnom su ostali postojani. Socijalna davanja – primjerice naknade za ostarjele, obiteljske mirovine, pune ili djelomične invalidske mirovine – zadržala su se na razini od oko 10,5 posto BDP-a, dok su se rashodi za socijalne naknade i nezaposlene kretali od jedan do dva posto BDP-a. Međutim, ukupna potrošnja na socijalnu zaštitu postotno prema BDP-u zadržala se ispod prosjeka takvih rashoda zabilježenih u zemljama iz skupine EU-27 (Prikaz 5).

Prikaz 5
Rashodi za socijalnu zaštitu (% BDP-a), Hrvatska (2005.–2009.)



Izvor: Državni zavod za statistiku (DZS), Statistički godišnjak za 2007. i 2010. (http://www.dzs.hr/default_e.htm). Podaci za Europsku uniju su za 2008., vidi EUROSTAT na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

Kako bi zaštitila javne financije – a zbog neuspjeha u postizanju konsenzusa o daljnjoj racionalizaciji potrošnje – Vlada je uvela nove i povećala postojeće poreze.⁶ Općenito, kombinacijom smanjenja potrošnje (u iznosu od 2,1 posto BDP-a) i povećanja prihoda (od 0,4 posto BDP-a), Vlada je uspjela zadržati deficit na razini od oko četiri posto (3,3 posto u 2009. i 4,7 posto u 2010. godini).

U Hrvatskoj je 2010. godine došlo do usporavanja pada BDP-a. Sezonski usklađeni podaci ukazuju na povećanje u prerađivačkom, trgovinskom i turističkom sektoru, dok je rast u graditeljstvu i dalje ostao negativan. Međutim, budući da se potrošnja inozemnih turista evidentira kao promet industrije na domaćem tržištu, teško je procijeniti stvarne razmjere oporavka. Ukidanje niže stope posebnog poreza na plaće, mirovine i druge primitke možda je također pridonijelo normalizaciji u ostvarenju BDP-a.

⁵ Svjetska banka, UNDP, *Socijalni utjecaj krize i jačanje otpornosti sustava*, Zagreb, 2010, citat.

⁶ Vlada je 2009. godine uvela posebni porez na plaće, mirovine i druge primitke („krizni porez“), a ukinula ga je krajem 2010. godine. Svrha ovoga poreza bila je ostvarenje dodatnih prihoda kako bi se smanjio proračunski deficit. Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (Narodne novine 94/09 i 56/10).

Najsvježiji ekonomski podaci pokazuju da je stabilizacija u Hrvatskoj neravnomjerna, a oporavak usporen. Rast BDP-a tijekom prvog tromjesečja 2011. godine bio je negativan (–0,8 posto). Projekcije za 2012. godinu ukazuju na mogućnost oporavka rasta, a pokretač tome bi bio snažniji doprinos domaće potražnje i oživljavanje investicija potaknutih pripremama za pristupanje EU-u.

2. Utjecaj krize na zapošljavanje, trgovačka društva i radnike

Snažni gospodarski rezultati Hrvatske u razdoblju od 2000. do 2008. godine ponešto su poboljšali stanje na tržištu rada, uz godišnju prosječnu stopu rasta zaposlenosti od 1,4 posto i smanjenje stope nezaposlenosti (s 15,4 posto 2002. na 8,6 posto 2008. godine).⁷ Međutim, razina zaposlenosti u Hrvatskoj unatoč takvom napretku i dalje je među najnižim stopama zemalja iz skupine EU-27 zbog kombinacije visoke razine nezaposlenosti i niske stope sudjelovanja radne snage. Stezanje gospodarstva iz 2008. i 2009. godine dovelo je do naglog pogoršanja pokazatelja tržišta rada, uz smanjenje stope zaposlenosti, odnosno povećanje stope nezaposlenosti. Pad prihoda ostvarenih od rada brzo je prerastao u povećanje siromaštva. Nadalje, restrikcije u proračunu ograničile su fiskalni prostor za povećanje potrošnje za socijalne sigurnosne mreže.

2.1 Sudjelovanje radne snage

Stopa sudjelovanja radne snage u razdoblju 2005.–2008. koja se odnosi na stanovništvo dobne skupine od 15 do 64 godine života uglavnom je bila stabilna i iznosila 63 posto (Prikaz 6). Međutim, stopa aktivnosti počela je blago opadati u zadnjem tromjesečju 2008., a izraženije tijekom 2010. godine, kada je potonula na najnižu stopu zabilježenu tijekom 2000-ih.

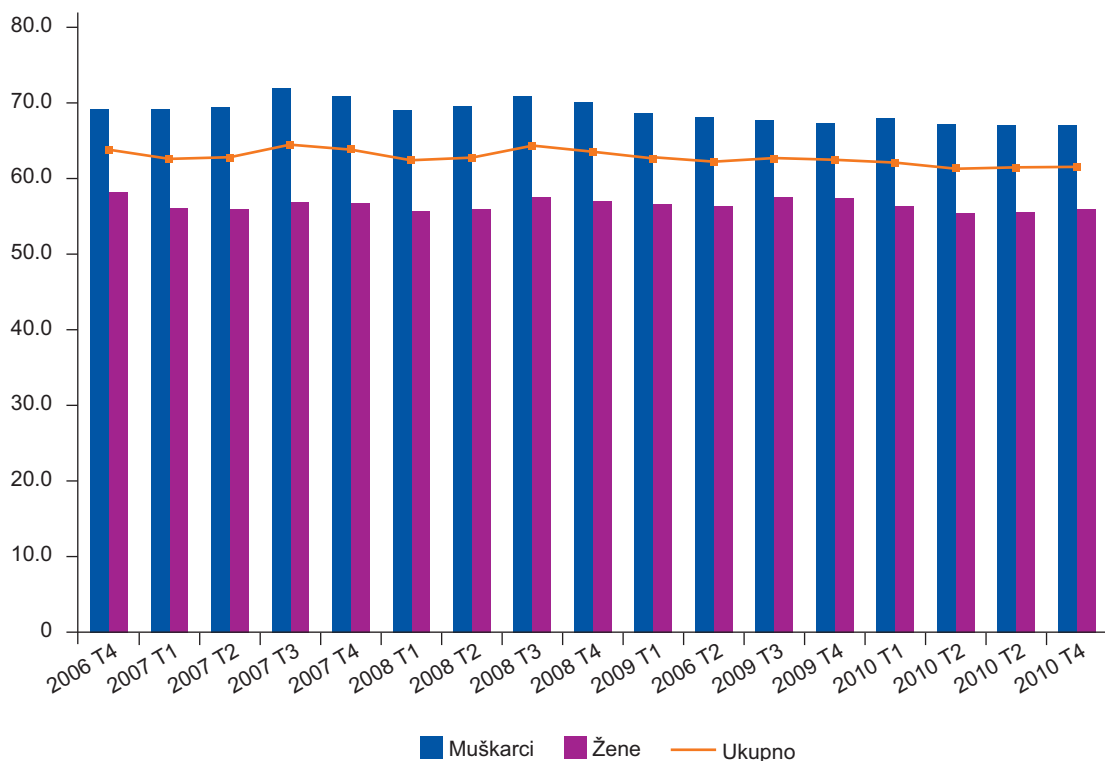
Stopa sudjelovanja radne snage u Hrvatskoj za oko 10 postotnih bodova je manja u odnosu na stope zabilježene u zemljama iz skupine EU-27 (71 posto u 2010.). Niže stope aktivnosti postoje zbog niže stope sudjelovanja žena (56 posto u odnosu na prosjek za zemlje EU-27 od 64,5 posto); mladih (37,7 posto u odnosu na prosjek iz EU-27 od 43,1); te pojedinaca u dobnoj skupini od 50 do 64 godine života, u kojoj je skupini stopa sudjelovanja radne snage iznosila 49,4 posto, što je više od 11 postotnih bodova manje nego u zemljama iz skupine EU-27. Stope sudjelovanja žena značajno se razlikuju prema dobnim skupinama, pri čemu su mlađe i starije žene kudikamo manje aktivne nego one u radno „najboljim godinama“ (31,2 posto, 40,6 posto, odnosno 79,7 posto).

⁷ Detaljni godišnji podaci iz Ankete radne snage dostupni su na internetskoj stranici Državnog zavoda za statistiku (<http://www.dzs.hr>) i EUROSTAT-a (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>). U ovom dokumentu uglavnom se koriste podaci tromjesečnih i godišnjih anketa koje objavljuje EUROSTAT.

Jednako kao što je bio slučaj u europskim zemljama, udio obeshrabrenih radnika, odnosno osoba koje su prestale tražiti posao budući da smatraju da nema radnih mjesta, povećao se s 5,1 posto ukupno neaktivnog stanovništva u 2008. na 6,3 u 2010. godini. Ovo povećanje izraženije je među muškarcima nego među ženama, budući da je broj muškaraca koji su postali obeshrabreni više nego dvostruko veći od broja žena.

Prikaz 6

Tromjesečne stope sudjelovanja radne snage, prema spolu (T1 2006.–T4 2010.)



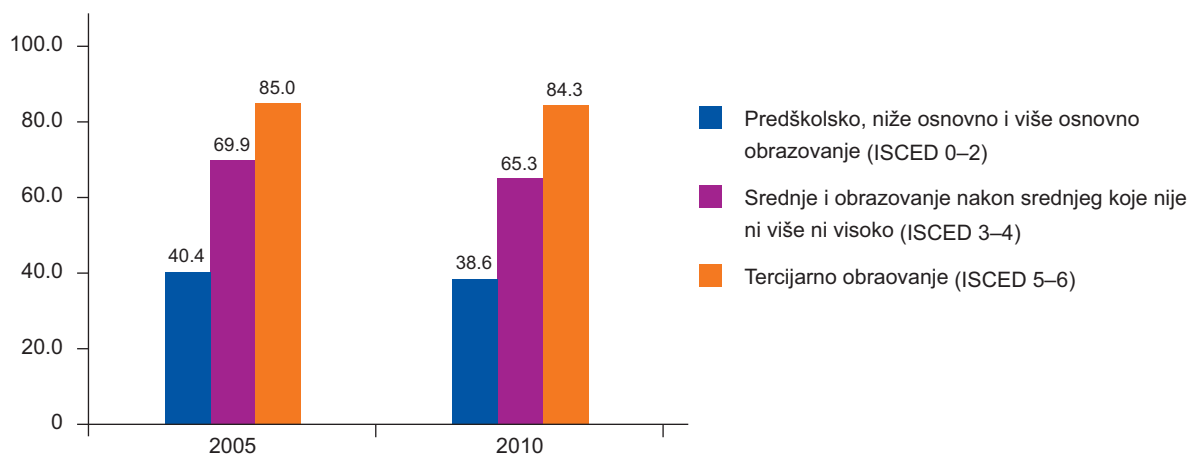
Izvor: Podaci tromjesečne ankete radne snage (2006.-2010.), dostupno na EUROSTAT-u, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Stope sudjelovanja manje su među mlađim ljudima (u dobi od 15 do 24 godine) i iznose gotovo polovicu od nacionalnog prosjeka. Stopa sudjelovanja mladih smanjila se u razdoblju od 2005. do 2009. godine (s 38,1 posto na 34,3 posto), poglavito zbog viših stopa sudjelovanja u obrazovanju.

Sudjelovanje radne snage izrazito je povezano s obrazovnim rezultatima, a dvostruko je vjerojatnije da će pojedinci s tercijskim obrazovnim kvalifikacijama biti aktivni u odnosu na one s osnovnoškolskim ili nižim kvalifikacijama (Prikaz 7). Dok se u razdoblju od 2005. do 2010. stopa sudjelovanja pojedinaca s tercijskim obrazovanjem zadržala prilično stabilnom, stopa sudjelovanja pojedinaca u višem srednjem obrazovanju smanjila se za gotovo pet postotnih bodova.

Prikaz 7

Stope sudjelovanja prema najvišim obrazovnim rezultatima (2005. i 2010.)



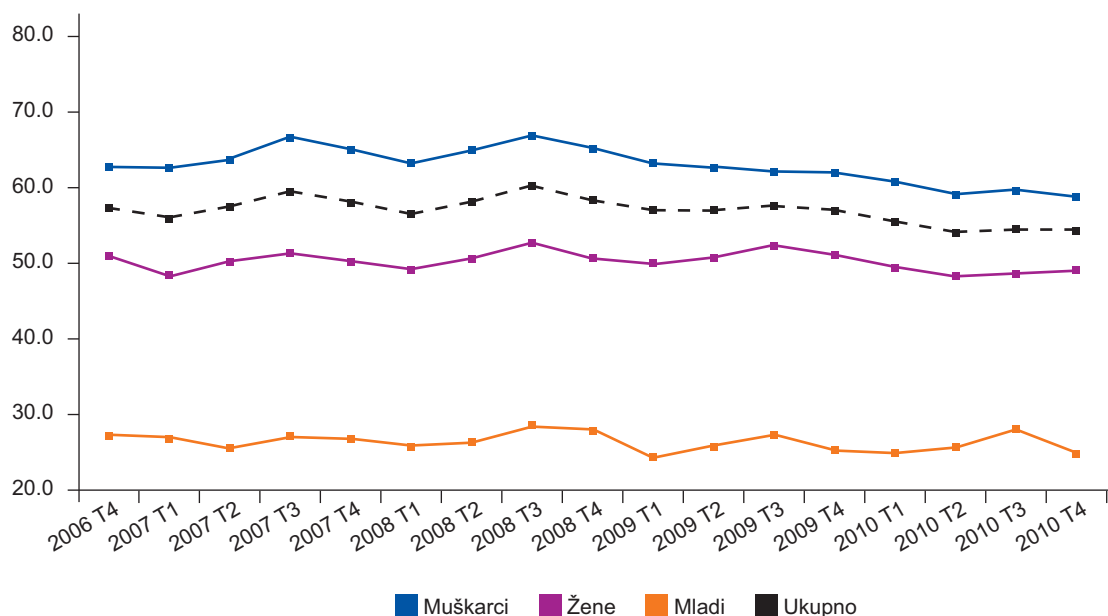
Izvor: Anketa radne snage (2005.–2010.), dostupno na EUROSTAT-u, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

2.2 Trendovi zapošljavanja

U razdoblju od 2001. do 2008., omjer zaposlenosti prema broju stanovnika koji se odnosi na osobe u dobnoj skupini od 15 do 64 godine života prosječno je iznosio 55 posto. Ukupna stopa zaposlenosti povećala se s 52,9 posto u 2002. na 57,8 posto u 2008. godini, uz slične trendove i za muškarce i za žene (Prikaz 8).

Prikaz 8

Stope zapošljavanja prema spolu i dobnoj skupini (2006. i 2010.)



Izvor: Anketa radne snage (2006.–2010.)

U istom je razdoblju stopa zaposlenosti mladih osoba stagnirala i prosječno iznosila 26 posto. Zanimljivo je to što je obrazac zaposlenosti mladih u Hrvatskoj vrlo sličan obrascu ukupne zaposlenosti, što ukazuje na snažnu ovisnost zaposlenosti mladih o trendovima zaposlenosti odraslih, makar u razdoblju prije krize. Ukupna stopa zaposlenosti (za dobnu skupinu od 15 do 64 godine) povećava se usporedo s obrazovnim rezultatima, a iznosi 32,6 posto za radnike s osnovnoškolskim obrazovanjem ili nižim kvalifikacijama, 61 posto za radnike sa srednjoškolskim obrazovanjem, odnosno preko 80 posto za osobe s tercijarnim obrazovanjem.

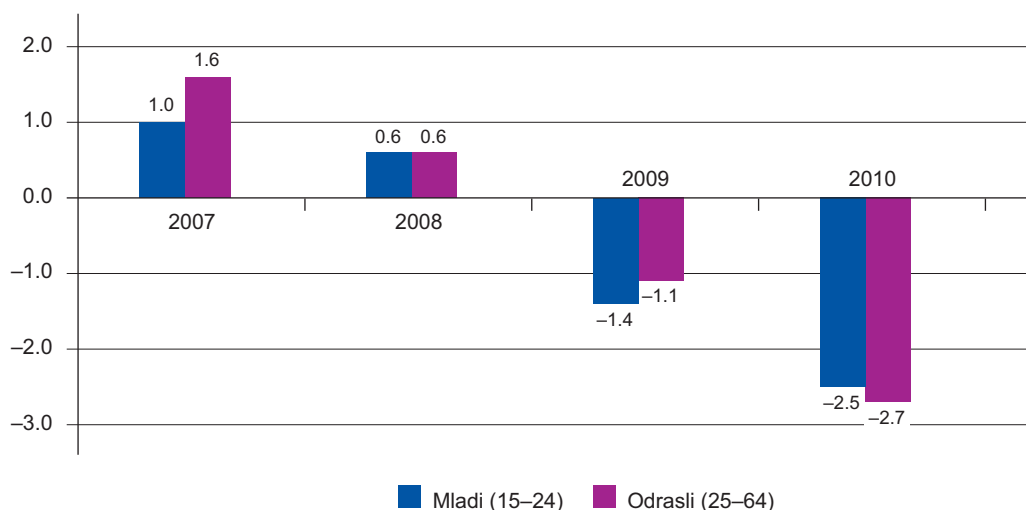
Ukupna stopa zaposlenosti značajno se smanjila tijekom 2009. i 2010. godine, s razine od 59,7 posto koliko je zabilježeno koncem 2008. na 53,8 posto krajem 2010. godine. Gubitak radnih mjesta tijekom 2009. i 2010. uglavnom je pogodio odraslu mušku populaciju (u dobi od 25 do 64 godine). Među populacijom odraslih žena, gubitak radnih mjesta osjetio se samo tijekom 2010. godine, ali je ukupno smanjenje stope zaposlenosti žene pogodio razmjerno manje nego što je bio slučaj s odraslim muškarcima (Prikaz 9). Ta je razlika dovela do smanjenja jaza spolova u zaposlenosti, s 14,2 posto 2008. na 10,6 posto 2010. godine. Stopa zaposlenosti mladih smanjila se u objema godinama, a utjecaj na mlade muškarce bio je jači nego na mlade žene. Gubitak radnih mjesta pogodio je radnike svih razina obrazovnih rezultata, ali gubici radnih mjesta bili su razmjerno viši za radnike sa srednjoškolskim kvalifikacijama u odnosu na ostale skupine radnika (stopa zaposlenosti ove radničke populacije smanjila se u razdoblju od 2008. do 2010. godine za 5,6 postotnih bodova).

U razdoblju krize izgubljeno je više od 94.000 radnih mjesta. Tijekom prvih 12 mjeseci krize, stopa zaposlenosti smanjila se za oko četiri posto, što je bilo manje u odnosu na pad BDP-a (5,9 posto). Do početka 2010. godine, gubici radnih mjesta ubrzano su se povećavali, a ukupna stopa zaposlenosti tada je bila već sedam posto niža u odnosu na razdoblje prije izbijanja krize.

Gospodarske grane za koje je najvjerojatnije kako će doživjeti gubitke radnih mjesta bile su graditeljstvo, prerađivačka industrija i određene uslužne djelatnosti, dok je u djelatnostima administrativne podrške, zdravstva, socijalnih usluga, poljoprivrede i rudarstva došlo do povećanja radne snage (Prikaz 10).

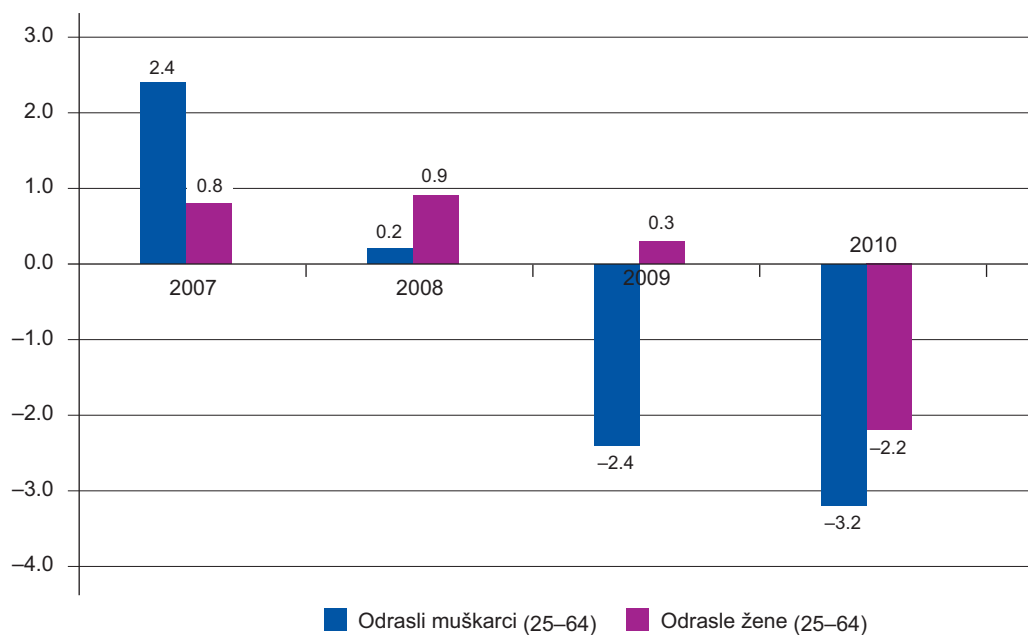
Prikaz 9a

Promjena zaposlenosti, mladi i odrasli, postotno (2007.–2010.)



Prikaz 9b

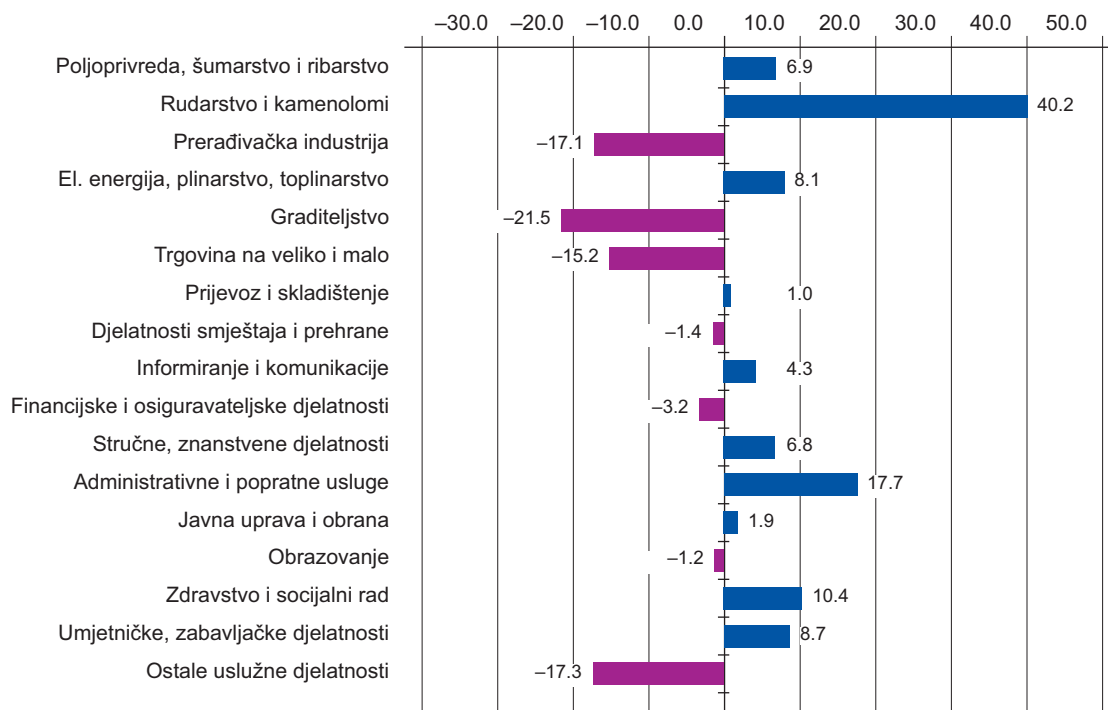
Promjena zaposlenosti, odrasli muškarci i žene, postotno (2007.–2010.)



Izvor: Anketa radne snage (2006.–2010.)

Prikaz 10

Promjena zaposlenosti prema sektorima gospodarstva, postotno (2008.–2010.)



Izvor: Anketa radne snage (2008.–2010.)

Analiza strukture zaposlenosti nudi dodatni uvid u ukupni učinak gospodarskog usporavanja na trendove zaposlenosti. Naprimjer, povećanje rada na određeno u odnosu na neodređeno vrijeme može utjecati na veću ranjivost radničke populacije. U Tablici 2 predstavlja se struktura zaposlenosti u Hrvatskoj s podjelom na glavne sektore gospodarstva, status zaposlenosti i vrstu ugovora.

Broj osoba koje su radile na ugovor na određeno vrijeme smanjio se prije negativnih učinaka krize na tržištu rada (s 12,9 posto 2006. na 11,6 posto 2009. godine). Kako se osipanje radnih mjesta ubrzalo, takvo što zahvatilo je i radnike na određeno i radnike na neodređeno vrijeme (obje su se stope smanjile u razdoblju od 2009. do 2010. godine za 0,7 posto). Međutim, raščlamba brojčanih podataka prema dobnoj skupini i spolu pokazuje da su mladi radnici, a osobito mlade žene, koji rade na ugovor na određeno vrijeme, gubili većih broj radnih mjesta u odnosu na odrasle radnike. Ukupno se stopa rada na određeno vrijeme među mladom populacijom smanjila za 3,2 posto, usto da je dvostruko vjerojatnije da će mlade žene izgubiti svoje radno mjesto nego mladi muškarci. Međutim, jedna od najzabrinjavajućih brojki odnosi se na udio nedobrovoljnog rada na određeno vrijeme. Godine 2010. svaki drugi radnik prihvaćao je raditi na ugovor na određeno vrijeme zbog toga što nije mogao pronaći stalni posao.

Udio zaposlenja sa skraćenim radnim vremenom u odnosu na ukupnu zaposlenost uvelike je ostao stabilan, uz blago povećanje (sa 6,9 posto 2008. na 7,6 posto 2010. godine).⁸ Udio mladih osoba koje rade sa skraćenim radnim vremenom sličan je udjelu odraslih (7,6 posto, odnosno 7,5 posto). Međutim, postotak žena koje rade sa skraćenim radnim vremenom dvostruko je veći u odnosu na muškarce (2010. godine iznosio je 10,1 posto, odnosno 5,4 posto), ali je broj muškaraca koji nedobrovoljno rade sa skraćenim radnim vremenom dvostruko veći u odnosu na žene (2010. godine taj je odnos bio 32,1 posto prema 16,2 posto).

U razdoblju od 2008. do 2010. godine došlo je do smanjenja doprinosa industrijskog sektora zaposlenosti za više od 16 posto, uglavnom zbog oštrog pada u graditeljstvu i prerađivačkoj industriji (–17, odnosno –21,5 posto), dok se doprinos poljoprivrednog i uslužnog sektora povećao (6,9 posto, odnosno 2,2 posto). Do skromnog povećanja zaposlenosti u uslužnom sektoru u navedenom razdoblju došlo je poglavito zbog stezanja u sektoru prodaje na veliko i malo (–15,2 posto). Zbog toga su regije u kojima ove industrijske grane imaju prevladavajuću ulogu doživjele i najveći gubitak radnih mjesta.

Brojčani podaci o stanju zaposlenosti u razdoblju od 2008. do 2010. godine otkrivaju da je došlo do smanjenja udjela osoba koje ostvaruju dohodak od nesamostalnog rada, doduše skromnog, odnosno da je došlo do povećanja udjela osoba koje ostvaruju dohodak od samostalnog rada i članova obitelji koji doprinose kućnom budžetu. To je dovelo do povećanja udjela ranjive zaposlenosti s 19,2 posto iz 2008. na 20,2 posto u 2010. godini.⁹

8 Franičević, Vojmir, “Croatia: Prolonged Crisis with an uncertain ending” (Hrvatska: Produljena kriza s neizvjesnim krajem), u knjizi Vaughan-Whitehead, D: *Inequalities in the world of work: The effects of the crisis (Nejednakosti u svijetu rada: Učinci krize)*, Međunarodna organizacija rada, Ženeva 2011.

9 Ranjiva zaposlenost predstavlja udio samozaposlenih i neplaćenih obiteljskih radnika u ukupnoj zaposlenosti.

Tablica 2
Struktura zaposlenosti, Hrvatska (2006.–2010.)

Gospodarski sektor	2006	2007	2008	2009	2010
Poljoprivreda	11.5	10.9	11.3	11.7	12.9
Industrija	30.4	31.4	30.8	29.0	27.2
Uslužni sektor	58.2	57.7	57.9	59.4	59.9
Stanje zaposlenosti	2006	2007	2008	2009	2010
Zaposleni	79.9	80.6	80.8	81.0	79.8
Samozaposleni	18.3	17.5	17.4	17.2	18.0
Član obitelji doprinosi kućnom budžetu	1.8	1.9	1.8	1.8	2.3
Vrsta ugovora	2006	2007	2008	2009	2010
Puno radno vrijeme	93.0	93.4	93.1	93.1	92.4
Skraćeno radno vrijeme	7.0	6.6	6.9	6.9	7.6
Nedobrovoljno skraćeno	24.9	21.1	21.0	21.4	22.4
Na neodređeno	87.1	87.4	87.9	88.4	87.7
Na određeno	12.9	12.6	12.1	11.6	12.3
Nedobrovoljno određeno	51.7	50.0	52.5	50.0	48.4

Izvor: Anketa radne snage 2006.–2010.

Razlika između prihoda i rashoda u nacionalnim računima pokazuje da se razmjer neformalnog gospodarstva u Hrvatskoj smanjio s razine od 37 posto BDP-a koliko je iznosio 1993. na sedam posto u 2000. godini. Brojčani podaci za 2009. procjenjuju da se neformalno gospodarstvo kreće od 15 do 19 posto BDP-a. Međutim, smanjenje formalne (evidentirane) zaposlenosti u razdoblju 2009.–2010. bilo je jednako stopi smanjenja BDP-a (oko 6 postotnih bodova), dok se ukupna stopa zaposlenosti smanjila za oko 2,4 postotna boda. To znači da se tijekom krize povećao udio neformalnog zapošljavanja, ali u mjeri manjoj od proporcionalnog povećanja.¹⁰

2.3 Trendovi nezaposlenosti

Hrvatska je u razdoblju prije krize doživjela značajno smanjenje ukupne nezaposlenosti, a stopa nezaposlenosti za dobnu skupinu od 15 do 64 godine života smanjila se s 15,4 posto koliko je iznosila 2002. na 8,6 posto u 2008. godini. Podatak za 2008. godinu nije daleko od podatka zabilježenog za skupinu EU-27 u istoj godini (7,1 posto). Smanjenje nezaposlenosti bilo je nešto izraženije među

¹⁰ Vidi Svjetska banka, *Hrvatska. Socijalni utjecaj krize i izgradnja otpornosti sustava*, citat.

ženskom populacijom – gdje se stopa nezaposlenosti smanjila sa 17,8 posto u 2002. na 10,4 posto 2008. godine – nego među muškom (s 13,5 posto na 7,1 posto u istom razdoblju).

Hrvatska je također uspjela smanjiti stopu nezaposlenosti mladih – s 36,3 posto u 2002. na 28,9 posto u 2008. godini. Međutim, ta se stopa i dalje zadržala značajno iznad one zabilježene u zemljama iz skupine EU-27 u 2008. godini (15,5 posto), pri čemu je stopa nezaposlenosti mladih žena konzistentno viša od stope koja se odnosi na mlade muškarce (za oko pet postotnih bodova).

Like other South Eastern European countries, the ratio between youth and total unemployment rates deteriorated, reflecting the worsening of the labour market position of young people over the last ten years. This is shown by the youth-to-adult unemployment rate ratio, which increased in Croatia from 2.7 in 2002 to 3 in 2007.

Tablica 3
Ključni pokazatelji nezaposlenosti, Hrvatska (2006.–2010.)

	2006	2007	2008	2009	2010
Ukupno (15–64)	11.5	9.8	8.6	9.3	12.1
Spol					
Muškarci	10.1	8.5	7.1	8.2	11.7
Žene	13.2	11.4	10.4	10.6	12.6
Dobna skupina					
Mladi (15–24)	28.9	24.0	21.9	25.0	31.5
Odrasli (25–64)	9.4	8.1	7.0	7.5	9.5
Obrazovni rezultati					
ISCED 0–2 ¹¹	14.2	12.1	10.6	10.6	13.2
ISCED 3–4	12.4	10.3	9.2	10.3	13.2
ISCED 5–6	6.1	6.1	4.8	5.3	8.1
Ostali pokazatelji					
Stopa nezaposlenosti mladih prema odraslima	3.1	3.0	3.1	3.3	3.3
Dugotrajna nezaposlenost	60.1	61.6	63.1	56.1	44.5

Izvor: Izračuni na temelju Ankete radne snage (2006.–2010.)

11 ISCED razine 0–2 odnose se na predškolsko, niže i više osnovno obrazovanje; ISCED razine 3–4 odnose se na srednje obrazovanje i obrazovanje nakon srednjeg koje nije ni više ni visoko i ISCED razine 5–6 odnose se na tercijarno obrazovanje.

Kao što je slučaj i u ostalim zemljama jugoistočne Europe, omjer između nezaposlenosti mladih i ukupne nezaposlenosti narušio se, što odražava pogoršanje položaja mladih ljudi na tržištu rada u posljednjih deset godina. To se očituje u pokazatelju omjera nezaposlenosti mladih u odnosu na odrasle radnike, koji se u Hrvatskoj povećao s 2,7 u 2002. na 3 u 2007. godini.

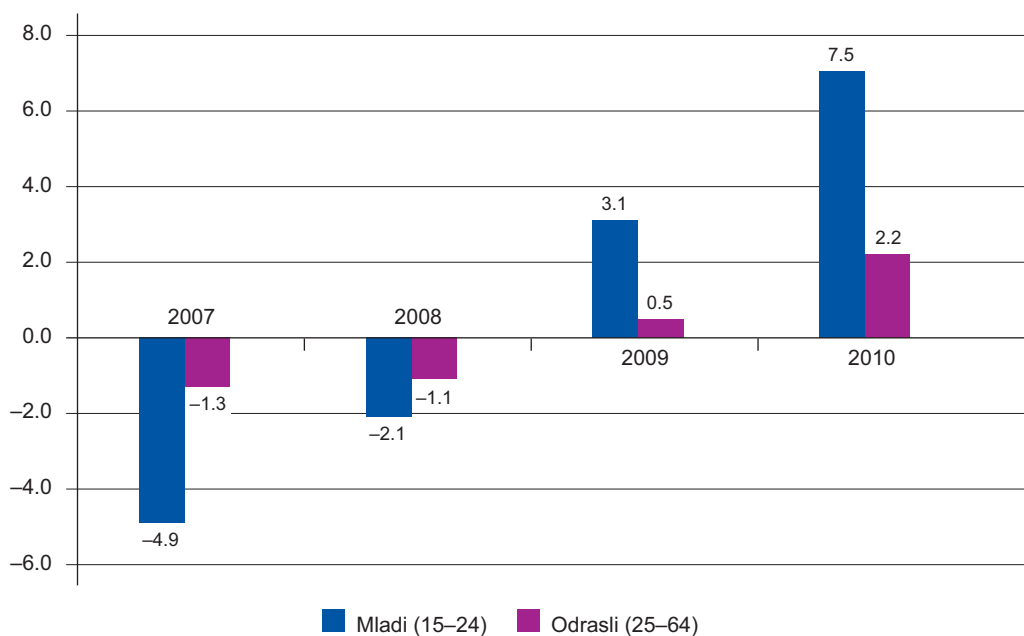
Pozitivna poveznica između obrazovnih rezultata i zapošljavanja vrijedi i za nezaposlenost, ali samo kod odraslih radnika (u dobnoj skupini 25-64 godine). Među odraslima s tercijskim obrazovanjem, stopa nezaposlenosti iznosi otprilike polovicu stope evidentirane kod osoba s osnovnim obrazovanjem ili nižim kvalifikacijama (4,1 posto, odnosno 9,5 posto u 2008. godini). Međutim, kada je riječ o mladim ljudima, stopa nezaposlenosti među mladim osobama s tercijskim obrazovanjem viša je nego kod mladih sa srednjoškolskim obrazovanjem (32,5 posto u odnosu na 20,6 posto 2008. godine).

Napredak na tržištu rada ostvaren u prethodnom desetljeću pomela je svjetska kriza. Premda su prvotni učinci na tržište rada u odnosu na pad gospodarskih aktivnosti bili skromni, tempo osipanja radnih mjesta s vremenom se ubrzao. U odnosu na 2008. godinu kada je stopa nezaposlenosti iznosila 8,6 posto, stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj 2009. godine iznosila je 9,3 posto, a 2010. 12,1 posto. Budući da su najteže bili pogođeni gospodarski sektori s pretežitom muškim radništvom, postotno povećanje stope nezaposlenosti muškaraca u razdoblju od 2008. do 2010. godine iznosilo je 4,6 postotna boda (sa 7,1 na 11,7 posto), dok je ista stopa kod žena porasla za 2,2 postotna boda (s 10,4 na 12,6 posto). Zbog toga je došlo i do smanjenja spolnog jaza među nezaposlenima s 3,3 u 2008. na 2,2 posto 2010. godine.

Prikaz 11 pokazuje da je povećanje nezaposlenosti najteže pogodilo mlade radnike, osobito mlade muškarce, jer se stopa nezaposlenosti koja se odnosi na njih više nego trostruko povećala u odnosu na odrasle.

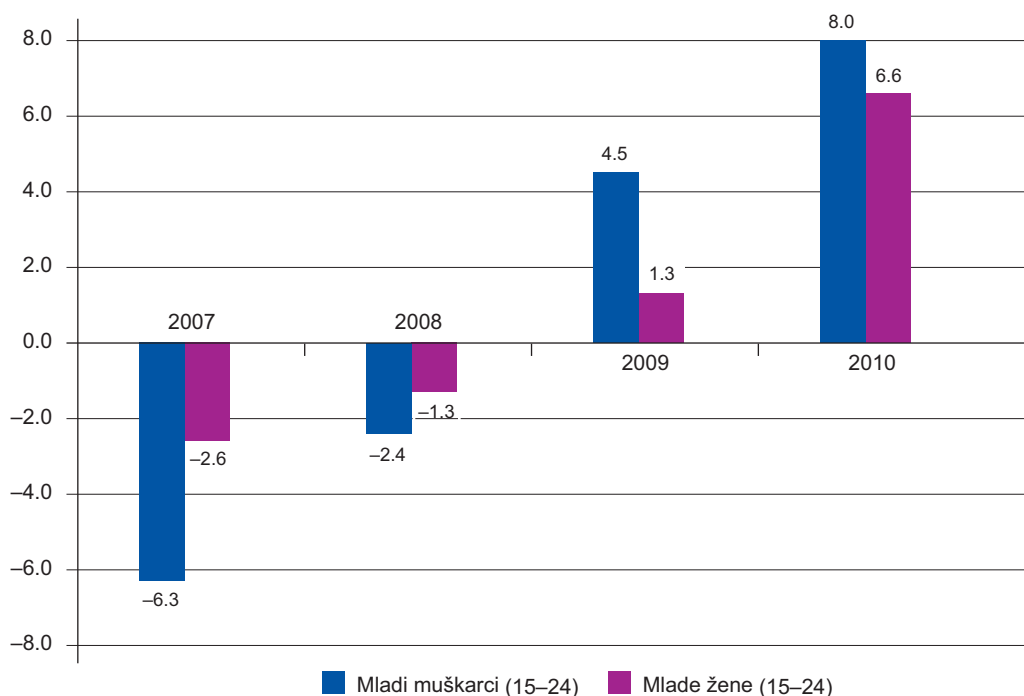
Prikaz 11a

Promjena stope nezaposlenosti, mladi i odrasli, postotno (2007.–2010.)



Prikaz 11b

Promjena stope nezaposlenosti, mladi muškarci i žene, postotno (2007.–2010.)



Izvor: Anketa radne snage (2006.–2010.)

Ključni pokazatelji za Republiku Hrvatsku pokazuju da je pad gospodarskih aktivnosti više utjecao na odrasle muškarce u odnosu na ostale skupine. Ne samo što se stopa zaposlenosti smanjila a nezaposlenosti povećala u ovoj skupini, nego je došlo i do većeg priljeva u skupinu neaktivnih (Prikaz 12). Pokretač ovog negativnog trenda nalazi se u smanjenju aktivnosti muškaraca u dobnoj skupini od 25 do 49 godina života (3,3 postotna boda), dijelom i zbog učinka obeshrabrenosti radnika. Gubici radnih mjesta kod odraslih muškaraca dijelom su se preokrenuli u nezaposlenost a dijelom u neaktivnost (uz povećanje od 3,2 postotna boda).

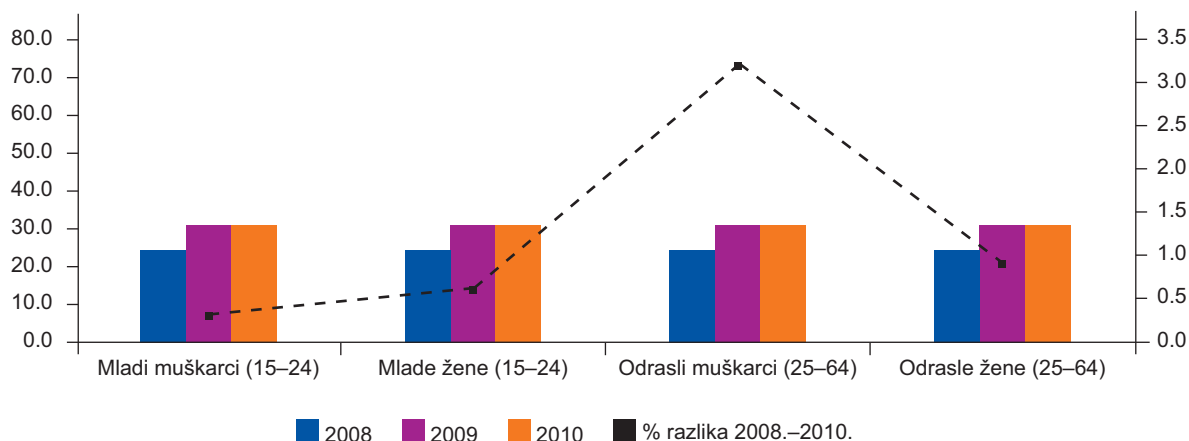
Razina nezaposlenosti mladih povećala se brojem mladih muškaraca koji su ostali bez posla (npr. smanjenje od 5,3 postotna boda stope zaposlenosti kod mladih muškaraca), uvelike i zbog učinka logike „tko je zadnji došao, prvi odlazi“, ali i zbog manje prilika za zapošljavanje mladih na njihovom prvom radnom mjestu. Budući da su mladi izraženije izloženi zapošljavanju na određeno vrijeme u odnosu na odrasle radnike, kada su trgovačka društva počela gubiti radna mjesta, mladi su bili prvi zahvaćeni takvom pojavom.

Više od četvrtine svih radnika u Hrvatskoj imaju radni staž duži od 20 godina, dok još jedna petina ima radni staž u rasponu od 10 do 20 godina. Ovi su brojčani podaci visoki u usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama i razvijenim gospodarstvima, u kojima je uobičajeno da 25 do 40 posto radnika ima radni staž duži od 10 godina. Niski obrtaj radne snage znači da mladi ljudi koji nastoje ući na tržište rada i stariji radnici koji su ostali bez svog radnog mjesta teško mogu pronaći zaposlenje. Stariji

su radnici sve više zastupljeni među nezaposlenima, a osobito u skupini dugotrajno nezaposlenih osoba. Mnogi su od njih postali obeshrabreni radnici. Stopa zaposlenosti kod osoba dobi 55 i više godina – koja iznosi 35,7 posto – oko 10 je postotnih bodova manja nego u zemljama iz skupine EU-27 (46,3 posto). Baš kao što se mladi ljudi kasno pridružuju redovima radne snage, tako stariji ljudi rano napuštaju iste redove.¹²

Prikaz 12

Promjena stope i postotka neaktivnosti, mladi i odrasli, postotno (2008.–2010.)



Izvor: Anketa radne snage (2008.–2010.)

Životna dob i radni staž značajne su odrednice prilikom traženja radnog mjesta i definiraju položaj pojedinaca na hrvatskom tržištu rada.¹³ Čak se i u razdobljima snažnog gospodarskog rasta mladi ljudi bez radnog iskustva suočavaju s teškim izazovima prilikom ulaska na tržište rada. Ulazak radne snage na tržište rada u Hrvatskoj događa se u starijoj dobi, što smanjuje stopu sudjelovanja mladih u radnoj snazi.¹⁴ Nadalje, broj mladih osoba koje se pridružuju redovima radne snage u proteklom se desetljeću oštro smanjio zbog manjeg broja mladih ljudi u strukturi ukupnog stanovništva i viših stopa sudjelovanja u obrazovnim programima.¹⁵ Zbirni učinak mogao bi značiti čak 200.000 manje gospodarski aktivnih mladih ljudi do kraja ovoga desetljeća.

12 Botrić, Valerija, *Nezaposleni i dugotrajno nezaposleni u Hrvatskoj: analiza na temelju ankete radne snage*, Revija za socijalnu politiku, br. 16, 2009.

13 Matković, Teo, *Tko što radi? Dob i rod kao odrednica položaja na tržištu rada u Hrvatskoj*, Revija za socijalnu politiku, br. 15, 2008.

14 Ovo je pitanje također povezano s dugotrajnim studiranjem, koje u prosjeku traje do sedam godina.

15 Vehovac, Maja, "Ponuda rada i izazovi starenja radne snage – Hrvatska u EU perspektivi", u knjizi Franičević, Vojmir; Puljiz, Vlado, *Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti*, Zagreb, 2009.

Zaposlenost i dalje predstavlja značajan problem za mlade ljude, koji se često zapošljavaju privremeno ili povremeno, odnosno teško im je pronaći stalno radno mjesto na kojem će graditi svoju karijeru. Međutim, mladi ljudi obično pronalaze posao brže nego odrasli radnici, makar i na određeno vrijeme. U prilog tome govori i udio dugotrajne nezaposlenosti među mladima (45,7 posto 2008. godine) u odnosu na isti podatak za odrasle (70,8 posto iste godine) te veći udio mladih ljudi zaposlenih na ugovor na određeno vrijeme u odnosu na odrasle radnike (u 2008. godini iznosio je 37,9, odnosno 9,2 posto). Prema tome, mladi ljudi često prelaze iz skupine zaposlene na određeno vrijeme i skupine nezaposlenih, prije nego što uspiju pronaći stalni posao na kojem će graditi karijeru. Mali, ali značajan broj mladih koji postaju dugotrajno nezaposlenosti predstavlja rizik socijalne isključenosti i ovisnosti o programima socijalne skrbi.

Dok je u nekim dijelovima Hrvatske nezaposlenost porasla za oko 10 posto tijekom gospodarske krize, u drugim se dijelovima zemlje povećala za preko 35 posto.¹⁶ Ove razlike nastaju uslijed razvojnih nejednakosti regija. One regije u kojima je nezaposlenost bila niska prije razdoblja gospodarskog usporavanja bile su ili regije s velikim udjelom prerađivačke i trgovinske industrije ili regije koje se oslanjaju na turizam. Dakle, uvjeti na tržištu rada pogoršali su se brže u industrijaliziranim regijama u odnosu na manje industrijalizirana, ruralna područja.

U skladu sa statistikom Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, broj evidentiranih nezaposlenih osoba smanjio se u razdoblju od 2005. do 2008. godine za otprilike 23 posto. Osobito značajno smanjenje zabilježeno je 2008. godine (oko 10 posto). Međutim, oko polovice evidentiranih nezaposlenih osoba tražilo je posao u razdoblju duljem od godine dana, a više od jedne trećine njih više od tri godine.¹⁷ Obrazovni rezultati značajno utječu na trajanje evidentirane nezaposlenosti, pri čemu se trajanje nezaposlenosti smanjuje s višim stupnjem obrazovanja. Naprimjer, svega 15 posto nezaposlenih s osnovnim obrazovanjem bilo je u stanju pronaći radno mjesto u prvih šest mjeseci nezaposlenosti u odnosu na to 40 posto radnika s visokom stručnom spremom.

Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ), gotovo 94.000 radnih mjesta izgubljeno je u samo godinu dana. Poslodavci su na smanjenje potražnje za proizvodima odgovorili smanjenjem zapošljavanja. Broj slobodnih radnih mjesta srušio se za otprilike trećinu, a omjer nezaposlenosti prema slobodnim radnim mjestima se udvostručio.¹⁸ Početkom 2010. godine na svakih je deset slobodnih radnih mjesta bilo 22 novoevidentiranih nezaposlenih osoba. To znači da slobodnih radnih mjesta nije bilo za gotovo 55 posto novoevidentiranih nezaposlenih osoba.¹⁹

16 Svjetska banka, UNDP, *Socijalni utjecaj krize i jačanje otpornosti sustava*, Zagreb, 2010, citat.

17 Nedavno smanjenje udjela dugotrajne nezaposlenosti 2009. na 45,2 posto, odnosno 2010. godine na 46,9 posto nastalo je zbog povećanja ukupne nezaposlenosti.

18 Kretanja slobodnih radnih mjesta dostupna su na internetskoj stranici Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ), <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=4130>, ali brojke potječu od administrativnih podataka, a ne od anketa slobodnih radnih mjesta.

19 Svjetska banka, UNDP, *Socijalni utjecaj krize i jačanje otpornosti sustava*, Zagreb, 2010, citat.

2.4 Ranjivost tržišta rada

Industrijski profil krize pretače se u socioekonomski profil radnika pogođenih krizom. U odnosu na profil nezaposlenosti prije kriznog razdoblja, vjerojatnije je kako će nova nezaposlena osoba biti kvalificirani muški radnik iz proizvodnih djelatnosti. Čini se kako su žene i administrativni radnici manje pogođeni krizom. Međutim, razlike u socioekonomskom profilu između osoba koje su postale nezaposlene prije krize i onih koje su postale nezaposlene nakon krize nisu toliko izražene. Ipak, ovi brojčani podaci mogu imati značajne implikacije u odnosu na siromaštvo. Tome je tako zbog toga što je kriza neravnomjerno pogodila primarne privređivače. Za razliku od toga, prije krize su dominantno sekundarni privređivači (mladi, žene) bili oni koji su podnijeli teret prilagodbe tržišta rada. Veća je vjerojatnost da će nezaposlenost primarnog privređivača gurnuti kućanstvo u siromaštvo nego nezaposlenost sekundarnog privređivača.²⁰

Osobe izložene riziku siromaštva poglavito su one koje su posao izgubile početkom krize. Većina njih sada bi tražila nove poslove, a budući da su oni češće mlađi i bolje obrazovani od dugotrajno nezaposlenih, njihovi izgledi za pronalaženje posla se čine razmjerno dobri. Stoga je vjerojatno da će njihovo siromaštvo biti privremeno, usko povezano s privremenim pogoršanjem uvjeta na tržištu rada. „Novi siromašni“ imaju dobre izgleda pobjeći od siromaštva kada se gospodarstvo oporavi od krize. To je manje vjerojatno u slučaju „starih siromašnih“ čije je siromaštvo obično dugotrajne prirode i povezano s ekonomskom neaktivnošću, slabim kvalifikacijama i starošću. Ostale ranjive skupine su osobe s niskom razinom obrazovnih rezultata i kvalifikacija.

Zahvaljujući snažnom gospodarskom rastu popraćenom stvaranjem radnih mjesta te visokim izdacima za mreže socijalne zaštite u prethodnim godinama, siromaštvo je u Republici Hrvatskoj prije krize bilo na niskoj razini, odnosno plitko. Relativno siromaštvo je također bilo na niskoj razini zbog razmjerno male nejednakosti između dohotka i potrošnje. Siromaštvo se povezuje s dugotrajnom nezaposlenošću i neaktivnošću koje su bile koncentrirane među nisko kvalificiranim radnicima. Kriza je imala značajan učinak kako na stopu tako i na profil siromaštva. Pad zaposlenosti vezan uz pad realnih plaća uzrokovao je smanjenje dohotka i posljedično je brojne nezaposlene radnike gurnuo u siromaštvo.²¹

Stopa rizika od siromaštva u 2007.–2008 (17,5 posto) bila je naglašena tijekom krize (18 posto 2009. godine). Za 2010. procjenjuje se povećanje broja siromašnih za oko 3,5 postotnih bodova. Stopa rizika od siromaštva za žene viša je za dva postotna boda nego stopa rizika od siromaštva za muškarce. Rizik od siromaštva za osobe starije od 65 godina veći je od prosjeka, a u toj dobnoj skupini je razlika između stopa rizika od siromaštva za muškarce i žene najveća (4 postotna boda, 24 posto za muškarce i 28 posto za žene).

Vjerojatnije je bilo kako će kriza utjecati na kućanstva u kojima je glava gospodarski aktivan radnik, bio zaposlen ili nezaposlen, negoli na ostala kućanstva. Konkretno, procjenjuje se da se stopa siromaštva među kućanstvima u kojima je glava zaposlena osoba povećala za 2,3 postotna boda, odnosno čak 6,5

20 V. prethodnu fusnotu.

21 V. prethodnu fusnotu.

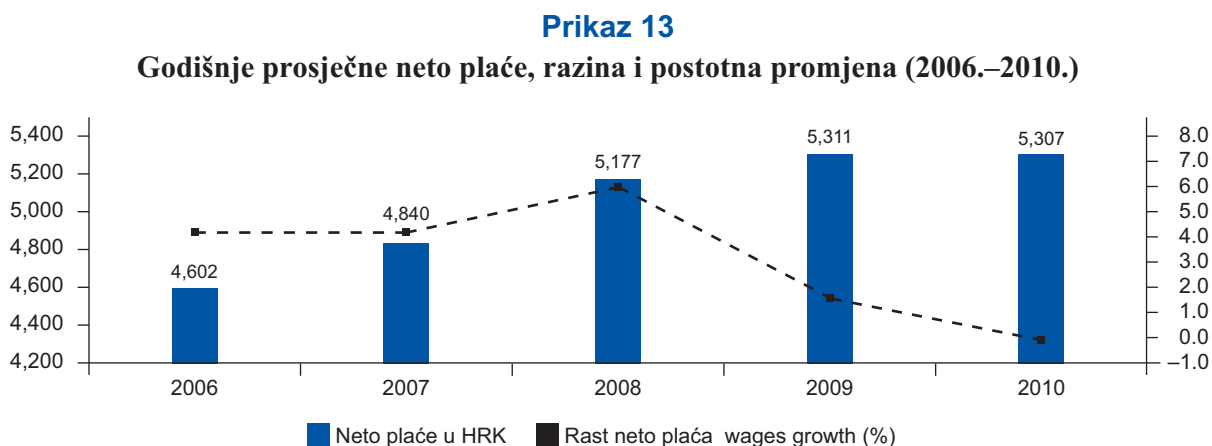
postotnih bodova među kućanstvima u kojima je glava nezaposlena osoba. Međutim, procjenjuje se da je povećanje pojavnosti siromaštva osobito izraženo među poljoprivrednicima (7,1 postotni bod).

2.5 Plaće

Realni rast plaća značajno se usporio koncem 2008. godine, nakon usporavanja rasta BDP-a.²² U lipnju 2008. godine, novim je *Zakonom o minimalnoj plaći* propisano da minimalna plaća iznosi 39 posto prosječne plaće.²³ Omjer radnika s punim radnim vremenom koji ostvaruju minimalnu plaću u Hrvatskoj relativno je stabilan od uvođenja minimalne plaće. Procjenjuje se da iznosi između tri i pet posto svih zaposlenih (preciznija procjena ne može se napraviti zbog ograničenih statističkih podataka o distribuciji plaća).

U travnju 2009. godine Vlada je smanjila plaće u javnom sektoru (uglavnom u obrazovanju, zdravstvu i javnoj upravi) u rasponu od 3,1 do 5,2 posto. To je značilo da su se bruto plaće vratile na razinu iz 2007. Zakon o minimalnoj plaći pomaknuo je vrijednost prosječne plaće u suprotnom smjeru, pa je u drugom i trećem tromjesečju 2009. godine došlo do blago pozitivnog povećanja plaća.

Prosječan rast neto plaća u 2009. godini nastavio je pratiti svoj višegodišnji trend rasta, pri čemu je nominalno godišnje povećanje iznosilo 7,0 posto. Međutim, zbog inflacije je realni rast neto plaća iznosio svega 0,8 posto. U razdoblju od siječanja do prosinca 2009. godine, prosječna mjesečna neto plaća u privatnom sektoru bila je veća 2,6 posto nominalno, odnosno 0,8 posto realno u odnosu na prethodnu godinu. Neto plaće u 2010. godini povećale su se svega 0,1 posto nominalno, kako se vidi iz Prikaza 13.



Izvor: Državni zavod za statistiku, *Statističko izvješće*, Zagreb, 2010.

22 Nestić, Danijel, "Trendovi, problem i očekivanja, u knjizi Franičević, Vojmir; Puljiz, Vlado, *Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti*, Zagreb, 2009., citat.

23 Zakon o minimalnoj plaći (Narodne novine 67/08). Minimalnom plaćom ne pravi se razlika između radnog staža, dobi ili regije. Međutim, zakon propisuje određene razlike prema sektorima. Za radnike u radno intenzivnim granama, kao što su tekstilna, drvoprerađivačka i kožarska industrija, minimalna plaća određena je na razini od 94 posto nacionalne minimalne plaće u prvoj godini, 96 posto u drugoj godini, 97 posto u trećoj godini i 98 posto u četvrtoj godini primjene. Nestić, Danijel, *Plaće u Hrvatskoj: Trendovi, problem i očekivanja*, citat.

2.6 Stvaranje ljudskog kapitala

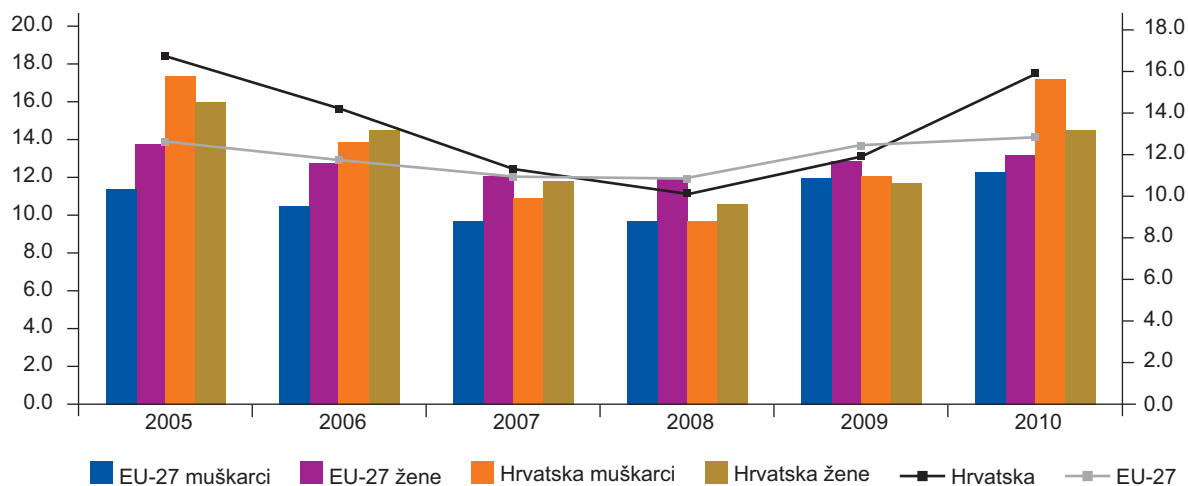
Javna ulaganja u obrazovanje u Republici Hrvatskoj postojano rastu od 2002. godine, a 2008. su godine dostigla razinu od 4,3 posto BDP-a. Taj podatak usporediv je s prosječnim ulaganjima u zemljama iz skupine EU-27 (više od 4,9 posto).

Hrvatska ima relativno niske stope upisa u predškolske obrazovne programe u odnosu na standarde EU. Podaci EUROSTAT-a pokazuju da je 2008. godine svega 54 posto četverogodišnjaka u Hrvatskoj pohađalo predškolske obrazovne programe u odnosu na prosječno 90 posto u zemljama iz skupine EU-27. Neto stopa upisa u osnovno obrazovanje 2008. godine (ISCED 1 i 2) iznosila je 91 posto, bez podjele prema spolu. Međutim, ta je brojka ispod prosjeka zabilježenog u zemljama srednje i istočne Europe (oko 97 posto). Oba su spola jednako zastupljena u osnovnom obrazovanju, uz gotovo identične izgled napredovanja prema srednjoškolskom obrazovanju.²⁴

Stope upisa u srednjoškolske i sveučilišne obrazovne programe u porastu su od 2006. godine. Stopa upisa u srednje škole 2008. godine iznosila je 88 posto, a stopa upisa djevojčica (88 posto) bila je ponešto veća u odnosu na dječake (87 posto). Slično tome, stopa upisa u sveučilišne programe povećala se s razine od 45 posto iz 2006. na 50,6 posto 2009. godine, pri čemu je stopa upisa žena za 10 postotnih bodova veća u odnosu na muškarce (54,8 posto u odnosu na 43,9 posto). Vjerojatnije je kako će mlade žene odabrati znanstvene, humanističke i umjetničke smjerove kao svoje programe tercijarnog obrazovanja, ali su i dalje nedovoljno zastupljene u inženjerskim smjerovima.²⁵

Prikaz 14

Mladi (15–24) koji nisu ni zaposleni, niti u programima obrazovanja ili osposobljavanja, (NEET) postotno za Hrvatsku i EU-27 (2005.–2010).



Izvor: EUROSTAT, podaci o prijelazu iz škole na radno mjesto.

²⁴ Ekonomski i socijalni pokazatelji Svjetske banke, dostupni na <http://data.worldbank.org/topic>.

²⁵ Državni zavod za statistiku (DZS), *Žene i muškarci u Hrvatskoj*, Zagreb 2011. (dostupno na www.dzs.hr).

Posljednjih su godina istraživači usmjerili svoju pozornost na pokazatelje kojima se mjeri postotak mladih koji nisu ni zaposleni, niti upisani u programe obrazovanja ili osposobljavanja (NEET). „Stopa besposlenosti“ nudi prednost izračuna nezaposlenosti i neaktivnosti kojima razlog nije pohađanje školskih programa.

Skupina mladeži koja nije ni zaposlena, niti pohađa programe obrazovanja i osposobljavanja u Hrvatskoj (vidi Prikaz 14) značajno se smanjila u razdoblju od 2005. do 2008. te se ustabilila na razini od nešto preko 10 posto, što je slično stopama u skupini EU-27. Mješoviti učinak niže stope zaposlenosti te više stope nezaposlenosti povećao je stopu NEET-a na razinu od gotovo 16 posto, što je četiri postotna boda više od razine zabilježene iste godine u zemljama iz skupine EU-27.

U godinama koje su prethodile krizi, Hrvatska se suočila i s neskladom i s nedostatkom vještina.²⁶ Trgovačka društva suočavala su se s poteškoćama pri pronalaženju kvalificiranih radnika, odnosno radnika sa srednjoškolskim i tercijarnim tehničkim obrazovnim kvalifikacijama, što ukazuje na deficitarnost visokih i specijaliziranih kvalifikacija, odnosno višak niskih i općenitih kvalifikacija. Hrvatski poslodavci, a osobito mali i srednji poduzetnici, tijekom 2007. godine naveli su deficitarnost kvalifikacija kao značajnu prepreku svojoj konkurentnosti.

Deficitarnost kvalifikacija izravno negativno djeluje na produktivnost i konkurentnost. Međutim, to ima i neizravni učinak s obzirom na to da se stvaraju pritisci na plaće, što pak može dovesti do povećanja jediničnih troškova rada, što opet pogoršava konkurentni položaj trgovačkih društava. Upravo su trgovačka društva u ekspanziji, odnosno ona koja povećavaju broj zaposlenih, najteže pogođena deficitarnošću kvalifikacija. Kako se ova trgovačka društva šire da bi postala produktivnija tako traže radnike s višom razinom kvalifikacija. Međutim, to znači da ukoliko kvalifikacijska ograničenja ostanu neriješen problem, ona mogu postati trajna prepreka rastu i konkurentnosti hrvatskih poduzeća, što pak za sobom povlači sporiji tempo otvaranja radnih mjesta i ograničenja gospodarskom rastu.

Razina kvalifikacija može također utjecati na gospodarski rast kroz kanal produktivnosti radne snage. Godine 2008., gotovo 25 posto hrvatskih trgovačkih društava identificiralo je nedostatke u vještinama kao vrlo ozbiljnu ili veliku prepreku širenju poslovanja. Na tragu raspoloženja poslodavaca, procjene pokazuju da se oko 20 varijacija u ukupnoj produktivnosti faktora u prerađivačkom sektoru u Hrvatskoj može objasniti kvalitetom radne snage.

Obrazovni rezultati (godine školovanja i kvaliteta obrazovanja) te usklađivanje kvalifikacija prema potrebama tržišta rada ključni su elementi za ostvarenje gospodarskog rasta. Kvalifikacijski jaz u Hrvatskoj dijelom je povezan s obrazovnim rezultatima radne snage u Hrvatskoj (koji su još uvijek niži nego u usporedivim zemljama, Tablica 4), a dijelom sa slabim uparivanjem kompetencija sa zahtjevima tržišta rada. Premda stopa upisa u tercijarno obrazovanje raste, ona je još uvijek niska, a sustav cjeloživotnog učenja nedovoljno je razvijen. Brojčani podaci EUROSTAT-a za 2010. godinu pokazuju

26 Svjetska banka, *Izješće o konvergenciji Hrvatske s Europskom unijom: Ostvarivanje i održavanje viših stopa gospodarskog rasta*, Svjetska banka, Washington D.C., 2009.

da je u Hrvatskoj svega dva posto odraslog stanovništva (u dobi od 25 do 64 godine) sudjelovalo u obrazovanju i izobrazbi, u odnosu na 9,1 posto u zemljama skupine EU-27.

Očekivano trajanje školovanja zabilježeno 2009. godine (13,8 godina) u nepovoljnom je odnosu prema prosjeku zemalja skupine EU-27 (17,2 godine) i susjednih zemalja (npr. 16,7 godina u Sloveniji, 15,3 u Mađarskoj i 15,2 u Češkoj Republici).²⁷ Samo 28 posto trgovačkih društava u Hrvatskoj nudi formalnu izobrazbu svojim zaposlenicima, u odnosu na 70 posto u Sloveniji.

²⁷ Europska komisija, *Ključni podaci o obrazovanju u Europi za 2009*, Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu tehnologiju i kulturu, Bruxelles, 2009.

3. Odgovor javnih politika u svrhu sprječavanja učinaka gospodarske krize

Politike Vlade Republike Hrvatske u razdoblju 2009.–2010. prije svega su bile oblikovane nastojanjima da se smanji proračunski deficit. Nedovoljno ostvarenje prihoda i pritisci na strani potrošnje zbog automatskih stabilizatora doveli su do stezanja u realizaciji rasta BDP-a i priljeva ulaganja, zbog čega je bilo potrebno napraviti nekoliko rebalansa proračuna za 2009. godinu. Rebalans proračuna za 2010. stvorio je priliku za obuzdavanje potrošnje; stvaranje pomaka u gospodarskoj politici, stvaranje povoljne ulagačke klime i postavljanje osnova gospodarskog oporavka i osiguranje odgovarajućih socijalnih transfera. Međutim, proračunom nisu predložene velike strukturne reforme. Ključne kategorije državne potrošnje, odnosno plaće i mirovine, zadržale su se na istoj razini, dok su se mjere na prihodnoj strani ograničile na povećanje poreza. Rebalansom proračuna za 2010. godinu povećan je deficit s planiranih 2,6 posto BDP-a na 4,2 posto.

3.1 Opće stimulativne mjere uvedene kao odgovor na krizu

Vlada je u svrhu gospodarskog oporavka poduzela nekoliko mjera, a mnoge od njih bile su usmjerene ka pružanju pomoći poduzetnicima kao instrument za očuvanje radnih mjesta. U okviru antirecesijskog paketa, tijekom 2009. godine doneseno je nekoliko zakona i odluka (sažetak u Tablici 4). U svrhu zaštite javnih financija, Vlada je uvela nove poreze i povećala postojeće, time usvajajući procikličku strategiju.²⁸

U travnju 2010. godine, Vlada Republike Hrvatske donijela je Program gospodarskog oporavka (PGO) i detaljan akcijski plan za njegovu provedbu. U akcijskom planu sadržane su mjere usmjerene prema jačanju likvidnosti, pružanju podrške poduzećima te povećanju djelotvornosti politika rada, odnosno socijalnih politika. Donošenjem PGO-a, Vlada Republike Hrvatske prvi je put otvoreno prepoznala ograničenja prethodnog modela rasta, koji je bio usmjeren prema domaćoj potražnji i stvaranju vanjskih neravnoteža. PGO je na neki način više plan strukturnih reformi – a ne antirecesijski program – kojemu je cilj smanjenje uloge države u gospodarstvu.

28 Vlada je uvela posebni porez na plaće, mirovine i druge primitke 2009. godine („krizni porez“), a ukinula ga je koncem 2010. godine. Svrha je bila ostvariti dodatne prihode kako bi se smanjio proračunski deficit. *Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke* (NN 94/09 i 56/10).

Tablica 4

Glavni doneseni zakonski instrumenti, Hrvatska (2009.)

Zakon	Opis
Izmjene i dopune Zakona o porezu na dodanu vrijednost	Standardna stopa poreza na dodanu vrijednost (PDV) povećana je s 22 na 23 posto. Više od 60 posto prihoda proračuna ostvaruje se naplatom PDV-a.
Podrška očuvanju ranih mjesta	Poslodavac koji uvede skraćeno radno vrijeme može dobiti subvencije u iznosu do 20 posto ukupnih plaća i doprinosa radnika.
Posebni porez na plaće, mirovine i druge primitke	Ovaj takozvani „krizni porez“ uveden je u srpnju 2009. godine. Osnovica je izračunata odbijanjem plaćenih doprinosa, premija osiguranja, poreza na dohodak po odbitku i prireza na porez na dohodak. Na osnovicu su se primjenjivale dvije stope, od dva i četiri posto. Ako je osnovica do 3.000 HRK (400 EUR), tada plaća spada u nulti porezni razred. Ovaj porez ukinut je 2011. godine.
Izmjene i dopune Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti.	Maksimalni iznos naknade za nezaposlene tijekom prvih 90 dana nezaposlenosti ne može biti veći od minimalne plaće, dok za ostatak razdoblja nezaposlenosti ne može biti veći od 80 posto. ²⁹
Plaće u područnoj samoupravi	Prvom odlukom određuje se nova osnovica za izračun plaća u javnom sektoru, a drugom se određuju kriteriji za plaće dužnosnika i zaposlenika lokalne samouprave
Osnovica za plaće državnih službenika	

Načini ostvarenja navedenoga uključuju racionalizaciju javne uprave, smanjenje proračunskih izdataka, pojednostavljivanje poreznog sustava, preoblikovanje sustava državnih subvencija i poticanje investicijskih aktivnosti s ciljem povećanja potencijala rasta i međunarodne konkurentnosti Hrvatske.

Mjere usmjerene prema kreditiranju poduzetnika, povećanju likvidnosti i stvaranju povoljnog okruženja za gospodarski oporavak uključuju financiranje poslovnih projekata i osnivanje jamstvenog fonda. Ovim se mjerama postavlja okvir za suradnju između države, Hrvatske narodne banke, Hrvatske banke za obnovu i razvitak i poslovnih banaka. Financiranje ekonomski održivih projekata predviđa sudjelovanje države preko Hrvatske banke za obnovu i razvitak kao način za promicanje uključenosti poslovnih banaka, povećanje likvidnosti i poticanje gospodarske aktivnosti. Jamstvenim fondom predviđa se djelomično pokrivanje rizika bankovnih kredita isključivo za potrebe razvojnih/investicijskih projekata. Očekuje se kako će ovaj skup instrumenata promicati ulaganje u projekte koji će stvoriti pozitivne učinke prelijevanja na gospodarstvo, pridonoseći rastu proizvodnje, zapošljavanja i konkurentnosti hrvatskih trgovačkih društava.

²⁹ Godine 2010., od izmjena i dopuna Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti odstupilo se ponovnim uvođenjem prosječne, a ne minimalne plaće kao referentne vrijednosti za potrebe naknada za nezaposlene.

Fond za gospodarsku suradnju osnovan je u siječnju 2010. godine s ciljem ostvarenja rasta gospodarstva, očuvanja postojećih i otvaranja novih radnih mjesta te promicanja otvaranja i širenja poduzeća. To su fondovi poduzetničkog kapitala uz sudjelovanje države do iznosa od milijarde kuna.³⁰

Smjernice za pomoć poduzetnicima u teškoćama – koje su donesene u travnju 2010. godine – imaju cilj pružiti podršku poduzetnicima kroz: (i) otpis ili djelomični otpis duga poduzetnika prema državi (zajmovi, porezi, doprinosi, carina) i ii) pretvaranje potraživanja države u udjel u kapitalu.

Sudjelovanje određenog broja nadležnih tijela (Ministarstva financija, Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i konačno Vlade) u procesu odobravanja dovodi do nekoliko problema, naime: i) kako odlučiti hoće li se dugovanje otpisati ili pretvoriti u udjel u kapitalu; ii) definicija „poduzetnika u teškoćama“ i izuzeća i iii) institucionalni kapaciteti koji mogu potvrditi da poduzetnici ispunjavaju prilično složene kriterije, uključujući one koji nastaju zbog ometanja tržišnog natjecanja te procjena učinka pomoći na cjelokupno gospodarstvo.

3.2 Mjere kao podrška osobama koje traže posao: politike tržišta rada

Program gospodarskog oporavka sadržava više mjera za povećanje djelotvornosti politika tržišta rada (Okvir 1).

Okvir 1

Program gospodarskog oporavka, 2010.

Mjere koje se predviđaju u Programu gospodarskog oporavka u svrhu unaprjeđivanja politika tržišta rada uključuju:

1. Ulaganje u programe strukovnog obrazovanja i osposobljavanja usmjerenih prema nezaposlenim i neaktivnim osobama u svrhu povećanja njihovih radnih kompetencija,
2. Uvođenje ograničenja prava na punu naknadu za nezaposlene kako bi se nezaposlene osobe motivirale da aktivno traže posao te uvjetovanje dijela naknade za nezaposlene sudjelovanjem u programima izobrazbe. Istovremeno bi nezaposlene osobe koje su izložene riziku postajanja dugotrajno nezaposlenima izvukle korist zbog duljeg trajanja razdoblja isplate naknade za nezaposlene,
3. Širenje programa naukovanja, stažiranja i radne prakse usmjerenih prema mladim ljudima kako bi im se pomoglo u stjecanju radnog iskustva, koje poslodavci visoko vrednuju,
4. Jačanje sposobnosti Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u pružanju informacija o karijeri, savjetovanju i usmjeravanju te poboljšanje usluga za najugroženije skupine stanovništva jačanjem suradnje s Centrima za socijalnu skrb i Agencijom za strukovno obrazovanje.

Izvor: Vlada Republike Hrvatske, *Plan provedbenih aktivnosti Programa gospodarskog oporavka*, svibanj 2011.

30 Odluka o namjeri sudjelovanja u osnivanju fondova za gospodarsku suradnju (Narodne novine 08/10).

U Hrvatskoj se politike tržišta rada financiraju iz državnog proračuna, a na naknade za nezaposlene otpada većina raspoloživih sredstava. Potrošnja na politike tržišta rada iznosi 0,4 posto BDP-a, pri čemu se većina troši na pasivne programe (dohodovne pomoći), dok na mjere aktivne politike tržišta rada (APTR) odlazi tek 0,1 posto BDP-a. Takvo je stanje u oštrom kontrastu u odnosu za zemlje Europske unije u kojima izdaci za potrebe aktivnih programa tržišta rada u većini slučajeva predstavljaju najmanje jednu trećinu ukupnih izdataka za tržište rada.³¹

Pokrivenost naknadama za nezaposlene prilično je niska (28 posto ukupno evidentiranih nezaposlenih osoba). Broj primatelja naknada za nezaposlene povećao se 2009. godine za 22,4 posto godišnje, ali je povećanje 2010. godine bilo tek minimalno (1,9 posto). Naknada za nezaposlene pokriva tek mali broj radnika pogođenih krizom, budući da mladi radnici s ograničenim radnim stažem, osobe koje prvi put ulaze na tržište rada i radnici u neformalnom gospodarstvu nemaju pravo na naknadu. Istovremeno su osobe u donjem dohodovnom kvintilu primale 41 posto ukupnih naknada za nezaposlene, što se čini dovoljno velikodušnim kako bi se mnogi korisnici naknade izvukli iz siromaštva.³²

Do prije nekoliko godina, mjere aktivne politike tržišta rada bile su uglavnom usmjerene prema subvencijama kojima se nisu unaprjeđivale vještine nezaposlenih osoba te su za sobom povlačile nepotrebne, supstitucijske i potiskujuće troškove.³³ Stanje se u proteklih nekoliko godina značajno poboljšalo, uvođenjem programa koji su sve više i više usmjereni prema pojedincima s najnižom razinom zapošljivosti i osobama izloženima riziku postajanja dugotrajno nezaposlenim osobama.

31 Izdaci za naknade za nezaposlene protuciklički su, odnosno povećavaju se tijekom razdoblja gospodarskog pada, a smanjuju u razdobljima rasta. S druge strane, potrošnja na mjere aktivne politike tržišta rada može se povećavati ili smanjivati u razdoblju gospodarskog pada, ovisno o raspoloživom fiskalnom prostoru. U mnogim zemljama EU-a, razina potrošnje na mjere aktivne politike tržišta rada značajno se povećala tijekom posljednjeg razdoblja gospodarskog pada kako bi se ublažili negativni učinci na tržištu rada.

32 Svjetska banka, UNDP, *Socijalni utjecaj krize i jačanje otpornosti sustava*, Zagreb, 2010., citat

33 *Nepotrebni (deadweight) gubitak* znači da se rezultati programa ne razlikuju u odnosu na ono što bi se dogodilo da program nije ni postojao. *Supstitucijski učinci* nastaju kada se radnik zaposlen na subvencioniranom radnom mjestu zamjeni za nesubvencioniranog radnika koji bi inače bio zaposlen. Time se stvara nulti neto efekt zapošljavanja. *Potiskujući učinci* obično se odnose na potiskivanje na tržištu proizvoda. Društvo sa subvencioniranim radnicima povećava proizvodnju, ali potiskuje/smanjuje proizvodnju među trgovačkim društvima koja ne zapošljavaju subvencionirane radnike.

Tablica 5
Aktivni programi tržišta rada u Hrvatskoj

Program	Ciljne skupine	Opis
Subvencije za zapošljavanje	– Mladi (do 29 godina života) bez radnog iskustva, – Dugotrajno nezaposleni (preko 12 mjeseci), – Stariji radnici (50 i više god.), – Ostali radnici u nepovoljnom položaju (npr. branitelji, ovisnici)	Subvencija koja se plaća poslodavcima koji zapošljavaju osobe koje im uputi HZZ. Subvencija je vezana uz minimalnu plaću i ovisi o obrazovnim rezultatima radnika i veličini poslodavca. Subvencija se kreće od 30 posto minimalne plaće za velikog poslodavca i radnika s osnovnim obrazovanjem do 170 posto za malog poslodavca i radnika s visokom stručnom spremom. Program maksimalno traje 12 mjeseci (osam mjeseci za osobe s visokom stručnom spremom).
Izobrazba za poznatog poslodavca	Zaposlenici poduzeća	Subvencija koja se plaća poslodavcima koji osiguravaju izobrazbu za radnu snagu poduzeća. Subvencija (6 mjeseci) uključuje naknadu troškova izobrazbe (70 posto za male i srednje i 60 posto za velike poduzetnike). Subvencije za izobrazbu u specifičnim vještinama iznose 35 posto za male i srednje, odnosno 25 posto za velike poduzetnike.
Izobrazba za nepoznatog poslodavca	Dugotrajno nezaposlene osobe	Naknada za izobrazbu od oko 35 posto minimalne plaće koja se isplaćuje korisniku plus naknada putnih troškova u razdoblju od šest mjeseci.
Javni radovi	Dugotrajno nezaposlene osobe	Naknada plaće (75 minimalne plaće, odnosno 100 posto za osobe nezaposlene u razdoblju od 38 mjeseci i duže) i putnih troškova općinskim vlastima koje angažiraju nezaposlene osobe na javnim komunalnim radovima. Lokalne vlasti mogu prema vlastitoj diskreciji isplaćivati dodatne naknade.
Osnivanje novih poduzeća	Primatelji naknada za nezaposlene	Paušalna isplata u protuvrijednosti cjelokupnog iznosa primitka naknade za nezaposlene.

Međutim, APTR i dalje igra zanemarivu ulogu u Hrvatskoj. U godinama koje su prethodile krizi, stopa pokrivenosti iznosila je nešto iznad tri posto, a pala je na 2,5 posto u razdoblju najnižih vrijednosti tijekom gospodarskog pada. Dakle, broj nezaposlenih uključenih aktivne programe tržišta rada jednostavno je premalen da bi imao ikakvog utjecaja na ukupnu nezaposlenost.³⁴ Zbog proračunskih ograničenja, sredstva za potrebe mjera APTR-a smanjena su, a raspoloživa su sredstva usmjerena prema programima obrazovanja i javnih radova. To je 2009. dovelo do smanjenja ukupne stope sudjelovanja u mjerama aktivne politike tržišta rada za 26 posto u odnosu na 2007. godinu.

³⁴ Stopa pokrivenosti predstavlja postotak nezaposlenih osoba koje su sudjelovale u bilo kojoj mjeri aktivne politike tržišta rada, kao što su izobrazba, sufinanciranje zapošljavanje ili javni radovi. Budući da se izobrazba osigurava i za zaposlene radnike, procjene pokrivenosti vjerojatno su ponešto veće.

U ovome su razdoblju pokrenuta samo dva nova programa. Prvi je bio program sufinanciranja kratkotrajnog zaposlenja (2009.) kojemu je namjena bila pružanje podrške potražnji za radnom snagom trgovačkih društava koja su bila pogođena krizom, odnosno destimuliranja otpuštanja radnika. Međutim, podnesen je iznimno mali broj prijava zbog ograničenih poticaja koji su se osiguravali poslodavcima i strogih kriterija pri ispunjavanju uvjeta.³⁵ Drugi je bio program sufinanciranja osoba bez radnog iskustva (2010.) s ciljem osiguravanja prvog radnog iskustva pojedincima, a time i povećanja njihove zapošljivosti.

Obrazovanje i javni radovi bila su dva glavna programa koja su se provodila tijekom krize. Obrazovanje je 2009. godine činila više od 58 posto ukupnog sudjelovanja u mjerama aktivne politike tržišta rada. Zapravo, izobrazba je predstavljala veliki program i prije krize, ali je njezin relativni značaj dodano povećan kao odgovor na stezanje potražnje za radnom snagom. Međutim, došlo je do promjene s takozvanih programa „obrazovanja za poznatog poslodavca“, koji se obično osiguravaju već zaposlenim radnicima te se počelo intenzivnije raditi na obrazovanju nezaposlenih za nepoznatog poslodavca.

Programi javnih radova također su se značajno intenzivirali tijekom kriznog razdoblja te su činili 31 posto ukupnog sudjelovanja 2009. godine. Javnim radovima osigurava se privremeno zapošljavanje te su poglavito bili zamišljeni kao program dohodovne potpore. Oni kao takvi sudionicima ne povećavaju buduće izglede zapošljavanja u značajnoj mjeri. Unatoč tome, javni radovi i povezani programi (kao što su prihvaćanje ponuđenog posla kao uvjeta za dobivanje naknade (*workfare*) ili programi za stjecanje radnog iskustva) mogu se iskoristiti kao sredstvo privremene dohodovne potpore onim nezaposlenima koji ne ispunjavaju (ili više ne ispunjavaju) uvjete za primanje naknade za nezaposlene.

Tablica 6

Distribucija sudionika u aktivnim programima tržišta rada, Hrvatska

Program	2008. (postotak)	2009. (postotak)
Sufinanciranje zapošljavanja mladih bez radnog iskustva	13.3	3.4
Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba	17.1	4.7
Sufinanciranje osoba u dobi 50i više god.	9.4	1.8
Sufinanciranje posebnih skupina nezaposlenih	4.7	1.0
Obrazovanje za poznatog poslodavca	14.7	10.2
Obrazovanje za nepoznatog poslodavca	31.4	48.0
Javni radovi	9.3	30.7
Javni radovi (individualni projekti)	0.2	...

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje. *Godišnje izvješće i Mjesečni statistički bilten*, 2008.–2009.

35 Četiri su se trgovačka društva prijavila, ali su samo dva ocijenjena kvalificiranima za sudjelovanje u programu. Ukupno su subvencije isplaćene za 27 radnika (podaci iz veljače 2010.).

Unatoč ograničenim raspoloživim financijskim sredstvima i velikim odljevima za potrebe naknada za nezaposlene, određeni je napredak postignut u provedbi mjera aktivne politike tržišta rada, što se poglavito odnosi na bolje usmjeravanje mjera prema skupinama najniže razine zapošljivosti i osobama koje su najduže nezaposlene. Obuhvat nekih mjera je poboljšao 2010. godine. Primjerice, proširen je program usmjeren ka promicanju poduzetništva žena. Kako bi se smanjio teret obiteljskih obveza žena poduzetnica, programom se sufinancira 75 posto troškova skrbi za dijete u razdoblju od godine dana. Nadalje, došlo je i do povećanja broja ljudi zaposlenih uz pomoć obrazovanja za nepoznatog poslodavca.

Zavod za zapošljavanje provodi intenzivan program savjetovanja i orijentacije. U razdoblju 2009.–2010., oko 20.000 nezaposlenih osoba primilo je strukovno savjetovanje na godišnjoj osnovi (17 posto kojih je bilo u dobi do 24 godine života).³⁶

Hrvatska donedavno nije imala prikladan okvir za provedbu Lokalnog partnerstva za zapošljavanje, koje može biti značajno sredstvo za sprječavanje učinaka krize na lokalnoj razini. U svrhu promicanja takvih partnerstva, Hrvatski zavod za zapošljavanje pokrenuo je inicijativu za izgradnju kapaciteta na lokalnoj razini u svrhu utvrđivanja možebitnih dionika, promicanja pristupa razvoju ljudskih potencijala na lokalnoj razini i jačanja sposobnosti možebitnih korisnika bespovratnih sredstava u svrhu razvoja mjera aktivne politike tržišta rada u okviru partnerskog pristupa.

3.3 Izgradnja sustava socijalne zaštite i zaštita ljudi

Ukupna potrošnja na socijalnu pomoć u Hrvatskoj iznosi 3,6 posto BDP-a, što je gotovo dvostruko više u odnosu na to koliko za istu svrhu troše druge zemlje srednje i istočne Europe. Međutim unatoč velikim dodjelama, obuhvat najsiromašnijeg kvintila stanovništva iznosio je 2008. godine svega 52 posto. Dakle, ima prostora za povećanje djelotvornosti sustava.³⁷ Visoki troškovi postoje zbog oslanjanje na naknade prema kategorijama a ne na naknade prema potrebama, pri čemu su programi temeljeni na imovinskom cenzusu činili sedam posto potrošnje u 2009. godini. Najviši udio izdataka odnosi se na branitelje iz Domovinskog rata (1,8 posto BDP-a) i obitelji s djecom (0,8 posto BDP-a). Program naknada socijalne skrbi i dodatka za ostarele i nemoćne osobe iznosi 0,28 posto BDP-a.

Da bi se obuhvatom pokrilo 10 posto stanovništva, program socijalne skrbi trebao bi se učeterostručiti. Programom je obuhvaćeno svega oko dva posto ukupnog stanovništva, što je manje u odnosu na četiri posto stope pokrivenosti zabilježene u novim zemljama članicama EU-a. Broj korisnika socijalne pomoći smanjivao se prije pada gospodarskih aktivnosti (za 9,6 posto u razdoblju od kraja 2007. do kraja 2008. godine). Međutim, broj korisnika (koji iznosi oko 94.000) zaostajao je u odnosu na

³⁶ Nezaposlene se osobe također upućuju na grupno savjetovanje. U skladu s potrebama regionalnog tržišta rada, područni uredi HZZ-a također organiziraju informativne sastanke o sezonskom zapošljavanju osoba koje završavaju školovanje, zatim o poticanju dugotrajno nezaposlenih osoba kako bi postale aktivne u traženju posla, za studente, itd. Tijekom 2009. i 2010., više od 50.000 nezaposlenih osoba sudjelovalo je u takvim radionicama, od čega je bilo 10.000 mlađih ljudi.

³⁷ Svjetska banka, UNDP, *Socijalni utjecaj krize i jačanje otpornosti sustava*, Zagreb, 2010., citat.

očekivana povećanja tijekom cijele 2009. godine, što dodatno naglašava činjenicu da program socijalne pomoći ne funkcionira kao automatski stabilizator, odnosno ne povećava se usporedo s povećanjem broja korisnika, što se očekuje u razdoblju recesije. Tome je tako zbog strogih uvjeta koje treba ispuniti i niskog praga za primanje naknade, koji iznosi 500 HRK te je 40 posto manji od potrošačke košarice prema granici siromaštva.³⁸

U području socijalne pomoći, Program gospodarskog oporavka bavi se: i) racionalizacijom programa socijalne pomoći i utvrđivanjem jedinstvene metodologije imovinskog cenzusa, ii) pojednostavljivanjem načina upravljanja sustavom naknada i uspostavljanjem jedinstvenog mjesta (one-stop) za isplatu socijalnih naknada i iii) uspostavljanjem integriranog informatičkog sustava za socijalne transfere na svim razinama države.

Vlada je 2010. godine izmijenila sustav mirovinskog osiguranja. Kažnjava se prijevremeno umirovljenje (kazna je povećana s 1,8 posto na 4,08 posto po godini), a umirovljenje pet godina prije zakonom propisanog roka za sobom povlači smanjenje mirovine za oko 15 posto.

Bolja suradnja i koordinacija među različitim institucijama ostvarena je u području socijalne politike. Tome je dijelom tako zbog gospodarske krize i povećanja broja korisnika naknada, ali dijelom i zbog priprema Hrvatske za članstvo u EU. U okviru pilot projekta pod nazivom *Planiranje razvoja socijalnih usluga na lokalnoj razini*, predstavnici lokalnih institucija, davatelji usluga (centri za socijalnu skrb, područni uredi zavoda za zapošljavanje, zdravstvene ustanove, itd.) i korisnici sudjelovali su u razvoju lokalnih planova socijalnih usluga, fokusirajući se na mogućnosti i promicanje zapošljavanja. Naglasak je stavljan na integriranje lokalne mreže davatelja socijalnih usluga i jačanje njihovog partnerstva s organizacijama civilnoga društva.

3.4 Socijalni dijalog

Kriza je duboko zahvatila socijalni dijalog i odnos među socijalnim partnerima. Na početku razdoblja gospodarskog pada, pregovori u okviru socijalnog partnerstva odvijali su se na nacionalnoj razini, obuhvaćajući pitanja kao što su minimalna plaća i uvođenje kriznog poreza. Međutim, socijalni se dijalog s razvojem krize praktički našao u pat poziciji.

U ljeto 2010. godine, Vlada je pokrenula postupak donošenja izmjena i dopuna *Zakona o radu* s ciljem ograničavanja trajne primjene kolektivnih ugovora i uvođenja fleksibilnijih oblika zaposlenja – dijelom kao odgovor na pozive poslodavaca da se ublaže procedure za otkazivanje ugovora o radu.³⁹ Sindikati su se snažno usprotivili takvom prijedlogu i pozvali na raspisivanje nacionalnog referenduma u vezi s tim pitanjem. Time je došlo do pat pozicije tripartitnog socijalnog dijaloga tijekom 2009. i 2010. godine. Tripartitni socijalni dijalog obnovljen je tek u travnju 2011.

³⁸ *Zakon o socijalnoj skrbi* o kojem se trenutno raspravlja u Saboru predlaže povećanje praga mjesečne naknade na 600 HRK.

³⁹ *Zakon o radu* (Narodne novine, br. 149/09).

Slaba tradicija socijalnog partnerstva u Hrvatskoj, čini se, predstavlja svojevrsnu kočnicu u trenutnim okolnostima. Rasprave o minimalnoj plaći odvijale su se gotovo isključivo na nacionalnoj razini, a tripartitni je dijalog zaobišao bilateralne razgovore. Za razliku od sektorskog dijaloga, kolektivno pregovaranje na razini trgovačkih društava se poboljšalo, premda neravnomjerno među gospodarskim granama.⁴⁰

Trenutno stanje stvari u vezi sa socijalnim dijalogom također je u interesu pristupnih pregovora između Republike Hrvatske i Europske unije. U Izvješću Europske komisije o napretku prepoznaje se određeni napredak u ovome području, ali se ističu i donekle slabi kapaciteti socijalnih partnera. Unatoč tome, poglavlje o socijalnoj politici i zapošljavanju privremeno je zatvoreno u prosincu 2009. godine.⁴¹

Tijekom razdoblja gospodarskog pada, Hrvatska udruga poslodavaca (HUP) je uz pomoć medijskih kampanja uspjela predstaviti nekoliko prijedloga odgovora javnih politika.⁴² Ne samo što su se takvi prijedlozi usredotočili na mjere gospodarskog oporavka nego i na izraženije strateški pristup usmjeren prema gospodarskom rastu, stvaranju prilika za zapošljavanje, povećanju djelotvornosti socijalne države, promicanju fiskalne decentralizacije i borbi protiv korupcije. Sindikati su također izrazili svoju želju za provođenjem strukturnih promjena.

Scenariji pogoršanja likvidnosti i ponovno javljanje neisplate plaća među privatnim poduzećima, u kombinaciji s općom podrškom raspisivanju nacionalnog referenduma koji su potaknuli sindikati, doveli su do nemogućnosti postizanja konsenzusa u vezi s više stvari. Dvostrani dijalog na granskoj razini osobito je zanemaren u sektorima koji su bili najviše izloženi stezanju gospodarskih aktivnosti. Nadalje, nemogućnost poslodavaca da ispune obveze iz kolektivnih ugovora prouzročila je slom bilateralnog socijalnog dijaloga. Glavna pitanja s kojima su se suočavali poslodavci odnosila su se ili na smanjenje obveza iz kolektivnih ugovora ili na smanjenje broja radnika. Poslodavci su zahtijevali ubrzanje ciklusa „zapošljavanja i otpuštanja“ kako bi pravila vezana uz ugovore o radu bila fleksibilnija te da bi imali mogućnost otkazivati kolektivne ugovore. S druge strane, sindikati su tražili zakonsku zaštitu radnika zaposlenih na određeno vrijeme i osporavali razine naknada iz sustava socijalne skrbi. U takvom je okruženju došlo do daljnjeg propadanja klime pogodne za bilateralne pregovore.

Moglo se i očekivati da će kriza negativno djelovati na članstvo sindikata. Međutim, pokretanje inicijative za raspisivanje nacionalnog referenduma krenulo je u suprotnom smjeru i sindikatima dalo određeni politički legitimitet. U tom je smislu smanjenje članstva i restrukturiranje glavnih sindikalnih organizacija kompenzirano većom pozornošću javnosti. Izgledi za udruge poslodavaca ostali su stabilni tijekom ovoga razdoblja, unatoč činjenici što su se dva istaknuta člana HUP-a pridružila redovima Vlade u 2009., odnosno 2010. godini.

40 Nestić D., Rašić Bakarić I., *Sustavi minimalne plaće i promjene industrijskih odnosa u Europi: Nacionalno izvješće za Hrvatsku*, Ekonomski institut, Zagreb, 2010.

41 Komisija Europske unije, *Izvješće o napretku Republike Hrvatske*, Bruxelles, 2009.

42 U listopadu 2008. provodila se kampanja „5 do 12“, a u veljači 2009. nastavila se kampanjom „5 poslije 12“.

Udruge poslodavaca pokrenule su opsežnu informativnu kampanju o fleksibilnom radnom vremenu, promičući svijest o smanjenoj razini doprinosa socijalnog osiguranja koji se plaćaju radnicima sa skraćenim radnim vremenom (prema izmjenama i dopunama *Zakona o doprinosima*).⁴³

43 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima (Narodne novine br. 152/08), Zakon o doprinosima (Narodne novine br. 84/08, 152/08, 94/09 i 18/11)

4. Karta puta: Prioriteti politika za oporavak poslova

Širenje svjetske financijske krize na hrvatsko gospodarstvo postalo je očito u zadnjem tromjesečju 2008. godine, uz usporavanje rasta BDP-a i naglo smanjenje priljeva izravnih stranih ulaganja. Ukupna gospodarska aktivnost smanjila se 2009. godine za 5,9 posto, a pokretač takvoga pada nalazi se u smanjenju potrošnje, bruto domaćih investicija i izvoza.

Fiskalni položaj zemlje brzo se pogoršao. Zabilježeni pad u ostvarenju prihoda i sve veći pritisci na državnu potrošnju doveli su do nekoliko rebalansa proračuna za 2009. godinu. Rezovi rashoda zahvatili su plaće u javnom sektoru, neke kategorije socijalnih naknada i ulaganja u infrastrukturu. Zbog pritisa u pogledu zaštite javnih financija te zbog nemogućnosti ostvarenja daljnjih rezova potrošnje, Vlada je povećala postojeće poreze (porez na dodanu vrijednost) i uvela nove (posebni porez na plaće, mirovine i druge primitke ('krizni porez')). Ove su mjere imale procikličko djelovanje i dovele su do stezanja potrošnje i investicija. Ukupno uzevši, kombinacijom smanjenja potrošnje (u iznosu od 2,1 posto BDP-a) i povećanja prihoda (od 0,4 posto BDP-a) državni je deficit zadržan na razini od oko četiri posto.

Stezanje gospodarstva dovelo je do brzog pogoršanja na tržištu rada, pri čemu je stopa zaposlenosti padala, a stopa nezaposlenosti rasla. Premda je prvotni učinak smanjenja gospodarske aktivnosti na zapošljavanje bio umjeren, tempo gubitka radnih mjesta s vremenom se ubrzao. Stopa sudjelovanja radne snage također se smanjila, djelomično i zbog učinka obeshrabrenja radnika. Kriza je naštetila poglavito prerađivačkoj industriji, trgovini i graditeljstvu kao gospodarskim granama s prevladavajuće muškom radnom snagom. Zbog toga su muškarci teže pogođeni gospodarskom krizom negoli žene. Ova kategorija novih nezaposlenih osoba pridružila se ostalim skupinama radnika koje su već u nepovoljnom položaju na tržištu rada, kao što su mladi ljudi, radnici niskih kvalifikacija, žene i stariji radnici.

U prvom tromjesečju 2011. godine rast BDP-a u Hrvatskoj smanjio se za 0,8 posto. Korekcija tržišta rada nadalje nastavila se, što ukazuje na činjenicu da kriza s radnim mjestima još uvijek nije došla na svoju najnižu razinu. Zaposlenost je pala za dodatnih 1,6 postotnih bodova, dok se stopa nezaposlenosti povećala na 14,7 posto. Stopa nezaposlenosti mladih dostigla je do sada nezabilježenu razinu od 40,3 posto. Takvo stanje stvara bojazni s obzirom na rizik stvaranja izgubljenog naraštaja, drugim riječima, skupine otuđenih i obeshrabrenih mladih ljudi prisiljenih živjeti na marginama tržišta rada.

Pad gospodarstva pokazao je granice rasta koji se temelji na izdašnoj domaćoj potrošnji, potpomognutoj velikim priljevima sredstava inozemne štednje, što gospodarstvo čini ranjivim u odnosu na iznenadne preokrete. Da bi oporavak bio održiv, rast će se trebati temeljiti na jačanju domaće štednje, ulaganja i povećanju doprinosa radnoj snazi.

Analiza razvoja makroekonomskih okolnosti tijekom krize i glavnih odgovora javnih politika koje provodi Vlada ističe određeni broj opcija politika koje se mogu uzeti u razmatranje kako bi se osigurao brži oporavak. Takve se opcije sažeto predstavljaju u nastavku.

- Proračunska politika u Hrvatskoj strogo je ograničena, a fiskalna je politika više usredotočena na problematiku smanjenja prihoda nego na državnu potrošnju, kao kompenzaciju smanjenja ukupne potražnje. Prihodi u Hrvatskoj snažno se oslanjaju na neizravne poreze na dodanu vrijednost, koji su po svojoj prirodi regresivni i stavljaju veći teret na niže dohodovne skupine. Nadalje, vjerojatno će se i tijekom 2011. godine zadržati niža razina ostvarenja prihoda (porez na dobit i socijalni doprinosi), budući da razvoji događaja u pogledu poslovanja i rezultata tržišta rada ostaju nepovoljni. U srednjoročnom razdoblju potrebno je razmotriti ostvarenje boljeg omjera između izravnog i neizravnog oporezivanja ako bi se omogućila izraženije ekspanzivna fiskalna politika u trenucima kada je to potrebno. Monetarna politika mogla bi se popustiti budući da je inflacija vrlo niska (1,1 posto 2011. godine). Vlada bi mogla razmotriti smanjenje kamatnih stopa kako bi se potaknuo rast kreditnih plasmana. To bi bilo od pomoći u rješavanju problema s likvidnošću s kojim se mnoga poduzeća i dalje suočavaju.
- Sveobuhvatna industrijska politika i ubrzavanje reformi s ciljem promicanja razvoja poduzetništva (ubrzavanje registracije pravnih osoba, smanjenje neporeznih prihoda i reforme pravosuđa u svrhu jačanja ovršnog i stečajnog postupka) unaprijedilo bi sudjelovanje privatnog sektora u gospodarstvu te pojačalo otvaranje novih radnih mjesta. Ako se takvo što poprati ubrzavanjem reformi sustava obrazovanja i osposobljavanja i politikama aktiviranja radne snage, i to bi pridonijelo boljoj stopi sudjelovanja radne snage.
- Ograničenja kako na strani ponude tako i potražnje kvalifikacija potrebno je utvrditi i poraditi na njihovom rješavanju. Postoje odstupanja između kvalifikacija koje se stvaraju u sustavu obrazovanja i osposobljavanja i onih kvalifikacija koje potražuju poduzeća. Pregled raspoloživih vještina, potreba poduzeća i funkcioniranja sustava obrazovanja i osposobljavanja pomogao bi pri identificiranju takvih dispariteta i istaknuo opcije javnih politika za rješavanje takve problematike. U tom pogledu prvi je korak obavljen pri uspostavljanju Hrvatskog kvalifikacijskog okvira. Međutim, takva će reforma imati pozitivne učinke na izgled radnika na tržištu rada tek u srednjoročnom, odnosno dugoročnom razdoblju. U kratkoročnom razdoblju, širenje subvencioniranih programa razvoja vještina pomoći će unaprijediti izgled zapošljavanja onih radnika s niskom ili neadekvatnom razinom kvalifikacija i riješiti problem erozije kompetencija zbog dugotrajne nezaposlenosti.
- Kriza s radnim mjestima snažnije je pogodila mlade ljude nego druge dobne skupine. To se uglavnom osjeća u pogledu dužeg razdoblja nezaposlenosti i traženja posla. Dugo razdoblje nezaposlenosti s čime se mladi ljudi suočavaju kada ulaze na tržište rada tijekom recesije može imati dugotrajne učinke u smislu budućeg zapošljavanja i plaća. To za neke skupine mladih može dovesti do odvajanja od tržišta rada, što pak može dodatno pogoršati krizu u pogledu sudjelovanja

radne snage s kojom se država trenutno suočava. Budući da su mladi ljudi heterogena skupina koja se suočava s različitim nedostacima tržišta rada, što ranije utvrđivanje pojedinih faktora rizika i odrednica nedostataka tržišta rada od presudne je važnosti u svrhu pružanja prikladne i djelotvorne pomoći pri zapošljavanju. Intervencije koje sadržavaju mnogostruke komponente i kombiniraju prekvalifikacije i osposobljavanje s programima za stjecanje radnog iskustva i pomoć pri traženju posla, ali i poticaji za poslodavce kako bi zapošljavali mlade radnike, pokazale su se troškovno učinkovitijima negoli pojedinačne mjere koje se temelje isključivo na životnoj dobi.

- Jedini program socijalne zaštite koji se tijekom krize proširio u Hrvatskoj jest program naknada za nezaposlene. Međutim, njegov je obuhvat relativno mali i dopire tek do djelića novih nezaposlenih radnika. Privremeno smanjivanje kriterija za ispunjavanje uvjeta za naknade za nezaposlene uz mjere prema kojima bi dohodovne pomoći bile uvjetovane sudjelovanjem u aktivnim programima tržišta rada može poslužiti za zaštitu dohotka radnika koji su izgubili posao, istovremeno poboljšavajući funkcioniranje tržišta rada. Međutim, prije same provedbe potrebno je pažljivo ocijeniti troškovnu učinkovitost jedne takve mjere i njezine implikacije po fiskalni deficit.
- Raspoloživa sredstava financiranja programa aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj odgovarajuće su usmjerena prema programima obrazovanja i javnih radova. Međutim, učinak ovih programa bio je ograničen niskom razinom raspoloživih sredstava financiranja.. Program sufinanciranja kratkotrajnog zaposlenja, koji je uveden sredinom 2009. godine kao pomoć poslodavcima u smanjenju troškova rada a da ne moraju davati otkaze radnicima, imao je nisku stopu sudjelovanja zbog strogih uvjeta, niske razine subvencija (smanjenje doprinosa socijalnog osiguranja za 20 posto) i zahtjevnu administraciju. Kratkoročne opcije za unaprjeđenje učinaka aktivnih programa tržišta rada uključuje povećanje programa koji su troškovno učinkoviti u ublažavanju slabe potražnje za radnom snagom (sufinanciranje zapošljavanja, programi naukovanja i javni radovi). Međutim, aktivni programi tržišta rada uspješniji su kada su dobro usmjereni, kada odgovaraju na zahtjeve tržišta rada i uključuju socijalne partnere u njihovo oblikovanje, praćenje i ocjenjivanje. Konačno, Hrvatska bi za srednjoročno razdoblje trebala razmotriti politike aktiviranja u svrhu reintegracije dugotrajno nezaposlenih osoba i primatelja socijalnih naknada u tržište rada.
- Djelotvornost sustava socijalne zaštite može se poboljšati racionaliziranjem i pojednostavljivanjem postojećih programa socijalne zaštite i boljim usmjeravanjem istih. Time bi se povećala učinkovitost i kvaliteta programa socijalne pomoći te postigli značajni učinci u pogledu smanjenja siromaštva. U srednjoročnom razdoblju potrebno je riješiti problematiku institucionalne fragmentiranosti socijalnih sigurnosnih mreža i na središnjoj i na lokalnoj razini.
- Izazov uvrštavanja zapošljavanja među ključne ciljeve gospodarskih politika zahtijeva skladno i koordinirano djelovanje među ministarstvima i institucijama tržišta rada. Djelotvorni mehanizmi praćenja koji uključuju pokazatelje zaposlenosti pospješili bi postizanje skladnosti i koordiniranosti među različitim dionicima.
- Sustavi industrijskih odnosa, a posebno kolektivno pregovaranje, igraju značajnu ulogu pri suočavanju s izazovima koje je sa sobom donijela kriza. Nažalost, tripartitni pregovori o strukturnim reformama nazadovali su, uključujući praktički zastoj u održavanju sjednica Gospodarskog i socijalnog vijeća u trenutku kad je kriza bila na vrhuncu. Budući da se Hrvatska još uvijek suočava s određenim izazovima s obzirom na rješavanje posljedica krize na tržištu rada, od presudne je važnosti to da institucije uključene u socijalni dijalog igraju ključnu ulogu u praćenju provedbe

protukriznih mjera, odnosno u oblikovanju strukturnih reformi. Nadalje, potrebno je pružiti dodatni poticaj postojećim praksama dvostranih pregovora koji rezultiraju granskim kolektivnim ugovorima ili takvim ugovorima na razini poduzeća u svrhu promicanja održivog oporavka.

Reference

- Bagić, D., *Industrijski odnosi u Hrvatskoj – društvena integracija ili tržišni sukob*, Zagreb: Tim press, 2010.
- Bartlett, W. i Monastiriotis, V. (urednici) *South Eastern Europe after the Crises: a New dawn or back to business as usual? (Jugoistočna Europa nakon krize: Novo svitanje ili povratak na ustaljenu poslovnu praksu?)*, London School of Economics, 2010.
- Bejaković, P., *Aktivnosti u odabranim zemljama u poticanju isplativosti rada*, Revija za socijalnu politiku, 16, 2009., 2, str. 159–174.
- Botrić, V., *Nezaposlenost i dugoročna nezaposlenost u Hrvatskoj: Dokazi iz Ankete radne snage*, Revija za socijalnu politiku, No 16, 2009.
- Hrvatska narodna banka (HNB), *Godišnje izvješće za 2010.*, Zagreb, 2010.
- Komisija Europske unije, *Izvješće o napretku Republike Hrvatske*, Bruxelles, 2009.
- Državni zavod za statistiku (DZS), *Radna snaga u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, razne godine (dostupno na www.dzs.hr).
- *Procjena tromjesečnog obračuna bruto domaćeg proizvoda*, DZS, Prvo izdanje, Zagreb, 2011. (dostupno na http://www.dzs.hr/default_e.htm).
- *Žene i muškarci u Hrvatskoj*, Zagreb, 2011. (dostupno na www.dzs.hr).
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ), *Godišnje Izvješće Hrvatskog zavoda za zapošljavanje*, Zagreb, razne godine (dostupno na www.hzz.hr).
- Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD), *Izvješće o tranziciji: Tranzicija u kriznim razdobljima*, Europska banka za obnovu i razvoj, London, Ujedinjeno Kraljevstvo, 2009.
- *Izvješće o tranziciji: Oporavak i reforme*, Europska banka za obnovu i razvoj, London, Ujedinjeno Kraljevstvo, 2010.
- Europska komisija, *Ključni podaci o obrazovanju u Europi za 2009.*, Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu tehnologiju i kulturu, Bruxelles, 2009.
- *Opća uprava za ekonomske i financijske poslove, Pretpristupna gospodarstva u svjetskoj krizi: Od egzogenog prema endogenom rastu?*, Povremena izdanja, br. 62, Bruxelles, 2010.
- Opća uprava EU-a za ekonomske i financijske poslove, *Države kandidatkinje i pretpristupne države za članstvo u EU, Tromjesečni ekonomski pregled*, razne godine, (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/cpaceq/index_en.htm).
- Franičević, V., *Izvješće o dostojanstvenom radu za Republiku Hrvatsku*, Zagreb i Ženeva: Međunarodni ured rada, 2008.

- „Republika Hrvatska: Produljenje krize s neizvjesnim krajem“ u knjizi *Nejednakosti u svijetu rada: Učinci krize* (urednik Vaughan-Whitehead, Daniel). Ženeva, Međunarodna organizacija rada, 2011.
- „Rad u Hrvatskoj – izazovi i dileme“, u knjizi *Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti*, (urednici Franičević, Vojmir; Puljiz, Vlado). Zagreb; Pravni fakultet Sveučilišta, Zagreb, 2009.
- Međunarodni ured rada (ILO), *Program rada u području dostojanstvenog rada između Hrvatske i Međunarodne organizacije rada za 2010.–2011.* (dostupno na http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/dwcp/dwa_croatia.pdf).
- *Svjetsko izvješće o plaćama: Politike plaća u razdobljima krize*, ILO, Ženeva 2010.
- *Zaštita ljudi, promicanje poslova: Anketa o odgovorima politike zapošljavanja i socijalne zaštite na svjetsku gospodarsku krizu*, Izvješće ILO-a za sastanak na vrhu vođa skupine G20, Pittsburgh, 24. i 25. rujna 2009.
- Islam, Iyanatul i Sher, Verick (urednici), *Od velike recesije prema oporavku tržišta rada: Problemi, dokazi i opcije politika*, Međunarodna organizacija rada, 2011.
- Matković, T., *Tko što radi? Dob i rod kao odrednica položaja na tržištu rada u Hrvatskoj*, Revija za socijalnu politiku, 15, 2008.
- *Utjecaj ekonomske krize na tržište rada*, Zagreb: UNDP, 2010., dostupno na http://www.undp.hr/upload/file/234/117299/FILENAME/Trzisterada_HR_fin.pdf.
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, *Izvješće o provedbi zajedničke procjene prioriteta politike zapošljavanja Republike Hrvatske za 2009. godinu*, Zagreb, 2010.
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, *Izvješće o provedbi zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske za razdoblje od ožujka 2007. do lipnja 2008. godine*, Zagreb, 2008.
- *Izvješće o provedbi zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske za razdoblje od siječnja 2008. do ožujka 2009. godine*, Zagreb, 2009.
- *Izvješće o provedbi zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske za 2009. godinu*, Zagreb, 2010.
- Nestić, D., „Trendovi, problem i očekivanja, u knjizi *Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti*, (urednici Franičević, Vojmir; Puljiz, Vlado). Zagreb, 2009.
- Nestić D., Rašić Bakarić I., *Sustavi minimalnih plaća i promjene u industrijskim odnosima u Europi: Nacionalno izvješće za RH*, Ekonomski institut, Zagreb, 2010.
- Potočnjak, Ž., Gotovac, V., „Rad i pravni oblici rada u Republici Hrvatskoj“, u knjizi *Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti*, (urednici Franičević, Vojmir; Puljiz, Vlado). Zagreb, 2009.
- UNDP, *Kvaliteta života i rizici socijalnog isključivanja u Republici Hrvatskoj, Kvantitativno istraživanje na općoj populaciji*, Zagreb: UNDP, 2006.
- Vehovac, Maja, „Ponuda rada i izazovi starenja radne snage – Hrvatska u EU perspektivi“, u knjizi *Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti*, (urednici Franičević, Vojmir; Puljiz, Vlado). Zagreb, 2009.
- Svjetska banka, *Izvješće o konvergenciji Hrvatske s EU: Ostvarivanje i održavanje viših stopa gospodarskog rasta*, Svjetska banka, Washington, D.C., 2009.
- *Pregled migracija i doznaka iz inozemstva za 2011. godinu*, Svjetska banka, Washington D.C, 2011.
- Svjetska banka, UNDP, *Socijalni utjecaj krize i izgradnja otpornosti sustava*, Zagreb, 2010., dostupno na www.worldbank.hr.

International Labour Office (ILO)

DWT / CO-Budapest

Mozsar u. 14., H-1066 Budapest, Hungary

Tel: +36-1-301.49.00 ■ Fax: +36-1-353.36.83 ■ Email: budapest@ilo.org

Web: <http://www.ilo.org/budapest>