

Aktivnosti na gospodarskom oporavku u Republici Hrvatskoj s naglaskom na tržište rada

PREDRAG BEJAKOVIĆ*
VIKTOR GOTOVAC
Institut za javne financije
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Pregledni rad
UDK: 330.111 : 331.5(497.5)
doi: 10.3935/rsp.v18i3.1021
Primljeno: lipanj 2011.
Zagreb, Hrvatska

Prilog je posvećen opisu aktivnosti na ublažavanju gospodarske krize, s posebnim naglaskom na tržište rada. Analiziraju se najvažnija kretanja te odrednice zaposlenosti i nezaposlenosti u posljednjih pet godina u cilju spoznavanja njihovog učinka i mogućeg poboljšanja stanja. U radu se spominje kako je Vlada Republike Hrvatske usvojila Odluku o mjerama za gospodarski oporavak i razvitak, ali se ne ulazi u njihovu konačnu ocjenu jer bi to trebao biti predmet nekog novog istraživanja. Prilog se sastoji iz četiri dijela. U prvom se obrazlažu gospodarska kretanja u Republici Hrvatskoj koja je u razdoblju od 2005. do 2007. godine karakterizirao značajan rast, dok su se u 2008. godini gospodarske aktivnosti počele usporavati. Drugo poglavlje posvećeno je značajnom utjecaju krize na tržište rada te je uslijedilo smanjivanje broja zaposlenih i povećanje broja nezaposlenih. Republika Hrvatska ionako ima razmjerno niske stope aktivnosti i zaposlenosti, pogotovo za žene, mlade i starije osobe. Politika i mjere za rješavanje problema predmet su trećeg poglavlja gdje se pozornost posvećuje aktivnostima u ekonomskoj i socijalnoj politici te mjerama tržišta rada. Završno, četvrto poglavlje obrađuje pitanja daljnjeg gospodarskog razvoja Hrvatske s posebnom pozornošću prema prioritetima politike zapošljavanja.

Ključne riječi: gospodarska kriza, Republika Hrvatska, zaposlenost, nezaposlenost, gospodarski razvoj.

UVOD

Prvo desetljeće novog tisućljeća označilo je prekretnicu u hrvatskoj povijesti: zaključeno je poglavlje rata i njegovih posljedica, iako su ostale mnoge rane i veliki troškovi poratne obnove. Ujedno, uglavnom je i okončana prva faza gospodarske i

političke tranzicije. U skladu s tim, zemlja se okrenula »drugoj fazi tranzicije« koja je u prvom redu obilježena nastojanjima Republike Hrvatske za ostvarivanjem punopravnog članstva u Europskoj uniji. Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju označilo je prvi siguran korak na putu Hrvatske prema EU. Hrvatska je u

* Predrag Bejaković, Institut za javne financije/The Institute of Public Finance, Zagreb, Hrvatska/Croatia, predrag@ijf.hr

listopadu 2005. godine započela pristupne pregovore s EU-om.

Zahvaljujući uspješnoj gospodarskoj transformaciji i pregovorima o pristupanju u EU, Hrvatska je do 2008. godine bilježila solidne stope rasta, uglavnom na razini prosječnih stopa rasta drugih europskih tranzicijskih zemalja. Osnovica razvoja zemlje bio je stalni rast domaće proizvodnje s turizmom koji je imao važnu ulogu i znatno doprinio povećanju BDP-a. Gospodarstvo se otvorilo globalnim tržištima kroz članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO) i organizaciji Srednjoeuropskog ugovora o slobodnoj trgovini (CEFTA), obnovom gospodarske suradnje sa susjedima u jugoistočnoj Europi, a političko-sigurnosna situacija osjetno je poboljšana zbog okončavanja sukoba u regiji i ulaska Hrvatske u punopravno članstvo Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora (NATO). Dok je porast BDP-a u 2008. godini bio značajno manji nego 2007. godine, no još uvijek pozitivan, u 2009. godini zabilježen je njegov značajan pad, što je u nešto blažoj mjeri nastavljeno i u 2010. godini.

Prilog je posvećen opisu aktivnosti na ublažavanju gospodarske krize, s posebnim naglaskom na tržište rada. Analiziraju se najvažnija kretanja i odrednice zaposlenosti i nezaposlenosti u posljednjih pet godina u cilju spoznavanja njihovog učinka i mogućeg poboljšanja. Cilj je opisati najvažnije aktivnosti na ublažavanju gospodarske krize s posebnim naglaskom na tržište rada. Prilog se osim ovih uvodnih napomena sastoji još iz četiri dijela. U prvom se prikazuju najvažnija gospodarska kretanja te obilježja inflacije, javnog duga i izravnih stranih ulaganja, međunarodne trgovine i deviznog tečaja kao i državnog proračuna. Drugo poglavlje posvećeno je utjecaju krize na tržište rada. Dok se nezaposlenost značajno smanjila u predkriznom razdoblju, nakon 2008. godine uslijedilo je smanjivanje broja zaposlenih i povećanje

broja nezaposlenih. Globalna financijska i ekonomska kriza imala je snažan utjecaj na hrvatsko gospodarstvo, posebice na tržište rada. Hrvatska i inače ima razmjerno niske stope aktivnosti i zaposlenosti pogotovo za žene, mlade i starije osobe, koje su se još pogoršale nakon izbijanja krize. Politika i mjere za rješavanje problema predmet su trećeg poglavlja gdje se pozornost posvećuje aktivnostima u ekonomskoj i socijalnoj politici te mjerama tržišta rada. Završno četvrto poglavlje obrađuje pitanja daljnjeg gospodarskog razvoja Hrvatske s posebnom pozornošću prema prioritetima politike zapošljavanja.

Tekuća ekonomska kretanja i socijalni izdaci

Ekonomska kretanja

Ekonomska kretanja u Hrvatskoj u razdoblju od 2005. do 2007. godine obilježilo je značajan rast gospodarskih aktivnosti. Prosječan godišnji rast BDP-a u navedenom razdoblju bio je preko 4%. Istodobno, država je ostvarila blago usporavanje rasta inozemnog duga i stabilnost cijena, koji su bili popraćeni jačanjem političkog i pravnog sustava. Devizni tečaj domaće valute, hrvatske kune, prema euru je bio stabilan. Osnova razvitka države bio je stalni rast domaće proizvodnje s važnom ulogom turizma koji je znatno doprinio povećanju BDP-a.

Tijekom 2007. godine realni rast BDP-a dosegnuo je 5,5%, što je bilo za 0,8 postotnih bodova više nego u 2006. godini. Najveći doprinos rastu BDP-a u 2007. godini ostvarile su osobna potrošnja i bruto investicije u fiksni kapital. BDP se 2007. godine, prema pokazatelju pariteta kupovne moći, nalazio iznad prosjeka država jugoistočne Europe. U 2007. godini BDP po glavi stanovnika dosegnuo je 61% prosjeka država EU-27 (EUROSTAT, 2011.a) te je razina BDP-a po stanovniku u 2007. godini

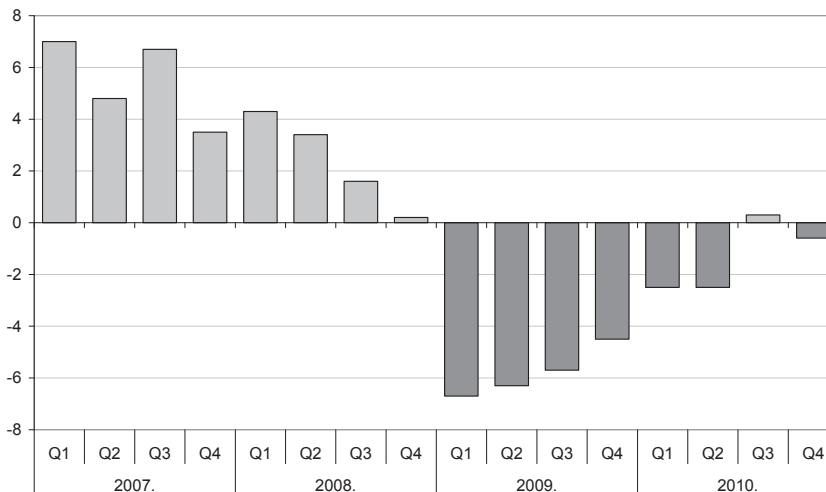
usporediva s onima u Poljskoj i Slovačkoj.

U 2008. godini gospodarske aktivnosti počele su se usporavati uslijed globalne ekonomske krize. Rast realnog BDP-a spustio se na samo 2,1%. Najznačajniji čimbenik gospodarskog rasta u 2008. godini bile su bruto investicije u fiksni kapital uslijed snažnog rasta aktivnosti u građevinarstvu. U toj je godini BDP po stanovniku rastao na 10 700 EUR u odnosu na 9 700 EUR zabilježenih u 2007. Treće tromjesečje 2008. godine bilo je neočekivano slabo, s rastom realnog BDP-a od 1,6%, u usporedbi s 2007. godinom. Hrvatsko gospodarstvo klizilo je u recesiju, a počele su se smanjivati i industrijska proizvodnja i maloprodaja.

Dok je rast BDP-a u 2008. godini bio značajno manji nego u 2007. godini, ali još uvijek pozitivan, u 2009. godini pad BDP-a iznosio je 6,0%. Najznačajnije smanjivanje zabilježeno je u prvom tromjesečju te godine, s ublažavanjem prema kraju godine. Pad BDP-a, kao što je prikazano na slici 1., nastavio se također i u 2010. godini, ali je bio blaži (1,2%).

Slika 1.

Stope realnog rasta BDP-a u razdoblju od 2007. do 2010. godine



Izvor: Državni zavod za statistiku (2010.). Priopćenje 12.1.1/4. Procjena tromjesečnog bruto domaćeg proizvoda od prvog tromjesečja 2000. do četvrtog tromjesečja 2010.

Negativna gospodarska kretanja u 2009. godini pratilo je i smanjenje opsega bruto investicija u fiksni kapital i u privatnom i u javnom sektoru. Također se smanjila osobna potrošnja, potaknuta snažnim potrošačkim pesimizmom, negativnim kretanjima na tržištu rada i manjom izravnom potrošnjom kućanstava. Takve negativne promjene u domaćoj potražnji dovele su do pada uvoza, što je za posljedicu imalo pozitivni doprinos neto strane potražnje realnom BDP-u.

Mjesečni pokazatelji ukazuju na rast gospodarske aktivnosti u trećem tromjesečju 2010. godine (0,3%), ali i pad od 0,6% u posljednjem tromjesečju. Ukupna desezonirana industrijska proizvodnja u Hrvatskoj u prosincu 2010. godine, u usporedbi sa prethodnim mjesecom, bilježi pad od 1,0%. Kretanja u građevinarstvu u navedenom razdoblju izrazito su negativna. Blagi rast zabilježen je u sektorima trgovine i turizma. Stopa inflacije pala je s 5,8% u 2008. godini na 2,2% u 2009. godini i 1,1% u 2010. godini.

Prema privremenim podacima Hrvatske narodne banke za prvo i drugo tromjesečje 2010. godine, ukupna inozemna izravna ulaganja u Hrvatsku u razdoblju od 2005. do 2010. godine iznosila su ukupno 14 898,7 milijuna EUR. Prosječni godišnji iznos bio je približno 2 483,12 milijuna EUR, sa zabilježenim najvećim iznosom u 2008. godini (tablica 1.).

Tablica 1.
Inozemna izravna ulaganja u BDP-u u razdoblju od 2005. do 2010. godine

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Inozemna izravna ulaganja u milijuni- ma EUR	1 468	2 768	3 679	4 219	2 066	233
BDP u milijardama EUR	35,4	39,1	42,8	47,4	45,4	44,8
Udio inozemnih izravnih ulaganja u BDP-u (%)	4,07	6,97	8,48	8,88	4,69	0,52

Napomena: Od prvog tromjesečja 2009. godine promijenjena je metodologija izračuna zadržanih zarada, a svodi se na evidentiranje zadržane zarade na tromjesečnoj raspodjeli dobiti za prethodnu poslovnu godinu.
Izvor: Hrvatska narodna banka (2011.).

Dok je udio inozemnih izravnih ulaganja stalno rastao u razdoblju od 2005. do 2008. godine, od 4,1% BDP-a na 8,9% BDP-a, u 2009. godini je pao na 4,7% BDP-a te na svega polovicu postotnog boda BDP-a u 2010. (pogledati napomenu ispod tablice 1.).

Rast deficita vanjskotrgovinske bilance u promatranom razdoblju u prvom je redu posljedica negativne ravnoteže robne razmjene koja je tek djelomično ublažena

značajnim viškovima u bilanci usluga. Bankovni zajmovi u 2007. godini potaknuli su snažnu domaću potražnju i povećali uvoz. To je za posljedicu imalo nastanak deficita vanjskotrgovinske bilance od 3,2 milijarde EUR (8,6%), što je dovelo do povećanja od 0,7 postotnih bodova BDP-a u usporedbi s 2006. godinom. Kao i u prijašnjim godinama, deficit je uzrokovan velikom neravnotežom u međunarodnoj robnoj razmjeni. Slijedom navedenog, poboljšala se ravnoteža u drugim stavkama međunarodne razmjene u odnosu na 2006. godinu. Višak u međunarodnoj razmjeni usluga znatno je rastao potaknut povećanjem prihoda iz sektora turizma. Tekući račun međunarodne razmjene pogoršao se gotovo za petinu u 2007. godini, u usporedbi s 2006. godinom, zbog značajnog povećanja deficita vanjske trgovine.

U 2009. godini prosječni devizni tečaj za EUR bio je 7,34 HRK, uz deprecijaciju od 1,6%. Deprecijacija nacionalne valute uzrokovana je povećanom potražnjom za stranim sredstvima plaćanja potrebnima za otplatu inozemnih obveza u uvjetima smanjenog priljeva stranog kapitala.

Teško je jednoznačno procijeniti uspjeh Hrvatske u fiskalnoj konsolidaciji jer se stalno povećava vanjski dug. Ukupni je inozemni dug na kraju 2010. godine dosego 45,8 milijardi eura, što je dosada najviša zabilježena razina duga. Udio ukupnog inozemnog duga u BDP-u povećan je s 98,3% u 2009. na 99,7% u 2010. godini, što potvrđuje nastavak negativnih kretanja inozemne zaduženosti. Kao pokazatelj zaduženosti može se promatrati i udio inozemnog duga u izvozu roba i usluga s obzirom da bi se devizna sredstva ostvarena izvozom trebala koristiti za otplatu jednog dijela dospjelog duga. Udio inozemnog

duga u izvozu roba i usluga smanjen je s 276,1% u 2009. na 260,1% u 2010. godini (Broz i sur., 2011.).

U 2009. godini proračunski je deficit sveden na 2,9% BDP-a¹. U 2010. godini se očekivalo kako će kroz strukturalne reforme fiskalna konsolidacija smanjiti deficit na 2,7% BDP-a, ali se to ipak nije dogodilo. Teško je jednoznačno procijeniti uspjeh Hrvatske u fiskalnoj konsolidaciji s

obzirom da se stalno povećava vanjski dug. Fiskalni deficit se ne smanjuje i gotovo se svake godine mora provesti rebalans proračuna središnje države.

Ukratko, nakon zavidnog gospodarskog rasta do 2008. godine, glavna obilježja makroekonomskog razvoja u 2009. i 2010. godini uključuju značajan pad BDP-a, nisku razinu prosječne godišnje inflacije i povećanje proračunskog deficita.

Tablica 2.

Troškovi socijalne zaštite u BDP-u u razdoblju od 2005. do 2010. godine (%)

	Hrvatska 2005.	Hrvatska 2006.	Hrvatska 2007.	Hrvatska 2008.	Hrvatska 2009.	Hrvatska 2010.*
Ukupni troškovi	19,2	18,5	18,8	18,9	20,6	20,8
Poslovi i usluge zdravstva	5,1	5,1	5,5	5,6	6,1	6,2
Poslovi i usluge socijalnog osiguranja	11,4	11	10,7	10,9	11,9	12,3
Poslovi i usluge socijalne skrbi	2,3	2,1	2,1	2	2,1	1,8
Ostali troškovi socijalnog osiguranja i socijalne skrbi	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4

Izvor: Ministarstvo financija (klasifikacija prema GFS Manual 1986., MMF); Eurostat.

* Preliminarni podaci.

Napomena: Podaci za 2005. i 2006. godinu predstavljaju nekonsolidirani zbroj troškova državnog proračuna i jedinica lokalne i područne samouprave, bez troškova socijalnih fondova (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje). Počevši od 2007. godine, sve transakcije socijalnih fondova dio su državnog proračuna, a podaci za razdoblje od 2007. do 2010. godine predstavljaju nekonsolidirani zbroj troškova državnog proračuna i jedinica lokalne i područne samouprave. Od 2002. godine, podaci koji se odnose na lokalnu i područnu samoupravu obuhvaćaju samo 53 najveće jedinice lokalne i područne samouprave, koje sudjeluju sa 70% - 80% u ukupnim transakcijama lokalne i područne samouprave.

¹ Prema nacionalnoj metodologiji, razina deficita konsolidirane opće države iznosila je 3,1 % BDP-a.

Socijalni izdaci

U razdoblju od 2001. do 2006. godine došlo je do postupnog pada ukupnih socijalnih izdataka u BDP-u, zbog, prije svega, visokih stopa ekonomskog rasta i smanjenja mirovinskih izdataka (Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 2011.), ali su ti trendovi preusmjereni posljednjih godina. Tako su ukupni socijalni troškovi u Hrvatskoj u 2009. godini (u iznosu 20,6% BDP-a) i 2010. godini (u iznosu 20,8% BDP-a) porasli u odnosu na 2008. (u iznosu 18,9% BDP-a), ali su i dalje značajno niži nego u EU27 (u iznosu 26,3% BDP-a u 2008. godini). U Hrvatskoj su najveća izdvajanja bila za poslove i usluge socijalnog osiguranja (od 11,4% BDP-a u 2005. godini do 12,3% BDP-a u 2010. godini), a prate ih poslovi i usluge zdravstva čiji se udio u navedenom razdoblju povećao za približno jedan postotni bod (s 5,1% u 2005. na 6,2% BDP-a u 2010.). U promatranom razdoblju smanjio se udio rashoda za poslove i usluge socijalne skrbi za polovicu postotnog boda (s 2,3% na 1,8% BDP-a).

Pad gospodarskih aktivnosti izazvan krizom donio je nove izazove za javne financije. U 2009. godini u državnom su se proračunu morala napraviti značajna smanjivanja rashoda. Ipak, sačuvana su primanja ranjivih skupina korisnika socijalnih transfera iz državnog proračuna (većinom umirovljenici, primatelji pomoći iz sustava socijalne skrbi te primatelji naknada za vrijeme nezaposlenosti). Istina, zbog gospodarske krize mirovine iz I. stupa nisu usklađivane u 2010. godini, pa im se vrijednost realno smanjila za približno 1%.

Socijalni transferi, odnosno novčana davanja koja se temelje na načelu osiguranja ili se dodjeljuju temeljem provjere dohotka i/ili imovine (eng. *means-test*), važna su odrednica smanjivanja siromaštva. Kako bi se procijenio utjecaj socijalnih transfera ukupno ili pojedinačno na smanjivanje siromaštva, moguće je usporediti stope siromaštva dobivene na temelju ukupnog dohotka sa stopama siromaštva koje su dobivene temeljem dohotka iz kojega su isključeni neki ili svi socijalni transferi. Šućur (2011.) navodi kako je zahvaljujući mirovinama i ostalim socijalnim transferima, stopa smanjivanja siromaštva u Hrvatskoj u promatranom razdoblju iznosila oko 60%, osim u 2007. (58,2%) i 2009. godini (56,2%). Na stopu smanjivanja siromaštva u većoj su mjeri utjecale mirovine nego ostali socijalni transferi (70% ukupnog smanjenja stope siromaštva treba pripisati mirovinama, a 30% ostalim socijalnim transferima).

UTJECAJ KRIZE NA TRŽIŠTE RADA

Stopa aktivnosti radne snage²

Radna snaga u Hrvatskoj povećala se za oko 3 postotna boda u razdoblju od 2005. do 2010. godine. Nakon početka krize, stopa aktivnosti je pala za gotovo jednak postotak i stabilizirala se na razini iz 2005. godine. U promatranom razdoblju od 2005. do 2010. godine ukupna stopa aktivnosti varirala je između 47% i 49%, što je vrlo nisko u usporedbi s prosjekom EU-a (na primjer, 2008. godine u EU-25 spomenuta

² Pokazatelji radne snage dobiveni su iz Ankete radne snage koju od 1996. godine provodi Državni zavod za statistiku. Radnu snagu (aktivno stanovništvo) čine zaposleni i nezaposleni. Stopa aktivnosti je postotni udio aktivnog stanovništva (radne snage) u radno sposobnom stanovništvu. Stopa zaposlenosti je postotni udio zaposlenih u radno sposobnom stanovništvu, a stopa nezaposlenosti je postotni udio nezaposlenih u aktivnom stanovništvu (radnoj snazi).

stopa je iznosila 70,9%, a EU-15 72,5%, te se čak i povisila u 2010. na 71,0% u EU-27 i 71,4% u EU-15). Zbog pomalo neočekivanih kretanja (na primjer pada ukupne stope aktivnosti radne snage u predkriznom razdoblju) i značajnih nejednakosti između muškaraca i žena donosimo podatke po pojedinim godinama (tablica 3.).

Hrvatska ima razmjerno visoku stopu aktivnosti muškaraca u dobi od 25 do 49 godina starosti, oko 83%, ali vrlo nisku stopu aktivnosti muškaraca u dobi od 50 do 64 godine starosti, ispod 50%, i mladih u dobi od 15 do 24 godina starosti, samo oko 27%.

Stopa aktivnosti žena u promatranom razdoblju bila je oko 42%, što je znatno niže nego što je prosjek kod muškaraca (56%). Ipak, stopa aktivnosti žena značajno se razlikuje po dobnim skupinama. Stopa aktivnosti je niska za mlade žene u

dobi od 15 do 24 godina starosti (29,6%) i za žene starije od 65 godina starosti (5%), dok je prilično visoka (80%) za žene u *prime age* dobi, odnosno u dobi od 25 do 49 godina starosti.

Zaposlenost

Stopa zaposlenosti stanovništva u dobi od 15 do 64 godina starosti uglavnom je bila ispod 55%, s određenim znakovima vrlo sporog oporavka u prvom desetljeću 21. stoljeća. Stopa zaposlenosti za ukupno stanovništvo u dobi od 15 do 64 godina starosti povećala se s 53,4% u 2001. godini na 54,8% u 2005. godini. Kasnije se i nadalje povećala na 57,8% u 2008. godini. U 2009. godini i u prva tri tromjesečja 2010. godine zaposlenost se značajno smanjila na 56,6% odnosno 54,1%.

Tablica 3.

Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti od 2005. do 2010. godine

	2005.			2006.			2007.		
	Ukupno	M	Ž	Ukupno	M	Ž	Ukupno	M	Ž
Stopa aktivnosti radne snage	49,1	57,3	42,7	48,8	56,1	42,8	48,5	57,1	41,5
Stopa zaposlenosti	43,3	50,6	36,8	43,6	50,6	37,4	44,1	52,3	36,9
Stopa nezaposlenosti	12,7	11,7	14,0	11,1	9,8	12,7	9,6	8,3	11,1
Stopa neaktivnosti	50,9	42,7	57,3	51,2	43,9	57,2	51,5	42,9	58,5
	2008.			2009.			2010.		
Stopa aktivnosti radne snage	48,5	56,2	41,7	47,6	54,3	41,7	46,6	53,3	40,6
Stopa zaposlenosti	44,4	52,2	37,5	43,3	50,0	37,4	41,3	47,6	35,7
Stopa nezaposlenosti	8,4	7,0	10,0	9,1	8,0	10,3	11,8	11,2	12,3
Stopa neaktivnosti	52,4	43,8	58,3	53,3	45,7	58,3	50,4	46,4	59,3

Izvor: Državni zavod za statistiku (različite godine). Radna snaga u Republici Hrvatskoj.

Zaposlenosti je visoka za muškarce u *prime age* dobi, odnosno u dobi od 25 do 49 godina starosti (iznad 80%) i niska za mlade (30%) i osobe u dobi od 50 do 64 godine starosti (ispod 60%). Stopa zaposlenosti za muškarce starije od 65 godina starosti bila je 7,3%. Usporedbe radi stopa zaposlenosti u EU-27 za mlade muškarce (od 15 do 24 godine) 2010. godine bila je 36,2%, u dobi od 25 do 54 godine 83,9%, a za starije (od 55 do 64) 54,6%. U razdoblju od 2005. do 2010. godine prosječna stopa zaposlenosti za žene u dobi od 25 do 49 godina starosti bila je oko 71%. Stope zaposlenosti za mlade u dobi od 15 do 24 godina starosti i žene starije od 65 godina starosti bile su oko 25% i 5%. U EU-27 u 2010. godini stopa zaposlenosti za mlade žene u dobi od 15 do 24 godine iznosila je 31,8%, u dobi od 25 do 54 godine 71,3%, a za starije (od 55 do 64) 38,6%.

Udio osoba koje rade na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme u ukupnom broju zaposlenih smanjio se sa 12,1% u 2008. godini na 11,6% u 2009. godini i 11,2% u 2010. godini.³ To ukazuje da su osobe koje su radile na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme u većoj mjeri gubile posao u odnosu na osobe koje su radile na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme, što je posve razumljivo jer je prestankom njihovog ugovora o radu došlo do prestanka radnog odnosa bez ikakvih troškova za poslodavca. Udio osoba koje rade temeljem ugovora o radu s nepunim radnim vremenom u ukupnom broju zaposlenih ostao je stabilan i tek se blago povećao s 8,8% u 2008. godini na 9,1% u 2010. godini (Franičević, 2011.:155-157). Udio osoba koje rade temeljem ugovora o radu s nepunim radnim vremenom niži je za muškarce nego za žene (7,5% i 11,5%),

ali je udio osoba koje rade temeljem ugovora o radu s nepunim radnim vremenom, no ne vlastitim izborom, veći za muškarce (25,6% u odnosu na 12,2% za žene). Kako je u Anketu radne snaga tek nedavno ugrađeno pitanje o prekovremenom radu (odnosno postotak zaposlenih koji rade 48 ili više sati tjedno), nije moguće procijeniti je li ova pojava češća ili rjeđa tijekom krize.

Općenito, gospodarski sektori najviše pogođeni krizom su prerađivačka industrija, trgovina (s padom od 2,6 postotnih bodova u 2009. godini i 14,9 postotnih bodova u 2010. godini), turizam i građevinarstvo. Slijedom navedenoga, najviše su trpjele regije gdje ti sektori imaju dominantnu ulogu.

Nezaposlenost

Ukupna stopa nezaposlenosti za stanovništvo u dobi od 15 do 64 godine starosti pala je s 13,1% u 2005. godini na 8,6% u 2008. godini. Ukupna stopa nezaposlenosti narasla je u 2009. godini na 9,3% te u 2010. godini na 12%. Tako je stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj približno dva postotna boda viša od prosjeka EU-27, gdje je ukupna stopa nezaposlenosti 2007. godine iznosila 7,2% te porasla na 9,7% u 2010. U Hrvatskoj u usporedbi s muškarcima, čija je stopa nezaposlenosti u prosjeku ostala ispod 10%, žene bilježe višu stopu nezaposlenosti od oko 12%. Međutim, kako su ekonomski sektori koji su najviše trpjeli tijekom krize dominantno muške djelatnosti, to je rast stope nezaposlenosti za muškarce u razdoblju od 2008. do 2010. godine iznosio 4,4 postotnih bodova (sa 7,1% na 11,5%), dok je kod žena stopa nezaposlenosti porasla za 2,3 postotna boda (sa 10,4% na 12,7%). Kako je zakonska dob

³ Ipak, udio novozaposlenih osoba koje rade na ugovor na određeno vrijeme u ukupnom broju novozaposlenih još je uvijek visok i iznosio je 73,2% u 2010. godini.

za umirovljenje u Hrvatskoj 65 godina za oba spola, a uz tu je dob prema Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, 80/2008., 94/2009. i 121/2010.) vezan i gubitak statusa nezaposlene osobe, tako *de iure* nema nezaposlenih osoba starijih od 65 godina^{4, 5}.

Razlike u regionalnoj gospodarskoj strukturi objašnjavaju zašto se nezaposlenost više povećala u regijama koje su u početku imale nižu nezaposlenost. Regije u kojima je nezaposlenost prije krize bila niska bile su ili regije s velikim udjelom prerađivačke industrije i trgovine ili regije koje su se oslanjale na turizam. Stoga su se uvjeti tržišta rada više pogoršali u industrijaliziranim regijama nego u manje industrijaliziranim, poljoprivrednim regijama, u kojima je nezaposlenost u početku bila viša.

Prema podacima HZZ-a u razdoblju od 2005. do 2008. godine, broj nezaposlenih smanjio se za približno 23%. Posebice je snažan pad zabilježen u 2008. godini (10%). U 2009. i 2010. godini evidentirana nezaposlenost povećala se za 11% i 15%. Broj zaposlenih krajem 2009. godine bio je 6,1% manji nego krajem 2008. godine. Tako je, prema administrativnim podacima, samo u razdoblju jedne godine izgubljeno gotovo 94 tisuće radnih mjesta. Iako je početni pad zaposlenosti u odnosu na pad ekonomske aktivnosti bio umjeren, brzina uništavanja radnih mjesta povećavala se tijekom vremena.

Dob i prijašnje radno iskustvo u značajnoj mjeri određuju izgleda na tržištu rada (Matković, 2008.). I u razdoblju prosperi-

teta mlade osobe bez radnog iskustva u Hrvatskoj suočavale su se sa značajnim problemima pri nalaženju posla. Ujedno, stopa aktivnosti dobne skupine u dobi od 15 do 24 godina starosti godinama se smanjivala zbog povećanja sudjelovanja u tercijarnom obrazovanju. Približno 85% - 90% mladih koji su završili srednjoškolsko obrazovanje uključuje se u tercijarno obrazovanje. Oko 60% upisuje sveučilišni studij, dok se preostali odlučuju za stručni studij.

Razina stečenog obrazovanja ima značajan utjecaj na mogućnost pronalaženja posla i trajanje nezaposlenosti. Na primjer, na početku krize 2008. godine udio dugotrajno nezaposlenih (koji su čekali posao duže od godinu dana) među osobama s osnovnoškolskim ili nižim obrazovanjem iznosio je 74,3%. Ti su udjeli bili niži za osobe s trogodišnjim i četverogodišnjim srednjoškolskim obrazovanjem (53,8% i 48,4%) te još niži za nezaposlene sa završenim stručnim ili sveučilišnim obrazovanjem (42,8% i 40,4%).

Kao odgovor na pad potražnje za proizvodima poslodavci su smanjili i zapošljavanje. Broj slobodnih radnih mjesta tijekom krize pao je za oko jednu trećinu, dok se osjetno pogoršao, udvostručio, omjer broja nezaposlenih i broja slobodnih radnih mjesta, odnosno broja tražitelja posla na jedno slobodno radno mjesto. To upućuje na to da za gotovo 55% novonezaposlenih nema slobodnih radnih mjesta (World Bank; UNDP; 2010.).

Glavni razlog za niski rast zaposlenosti usprkos visokom rastu gospodarskih aktivnosti jest neprovođenje strukturnih pro-

⁴ To nije posve točno, jer mogu postojati nezaposlene osobe koje ispunjavaju uvjet godina života za stjecanje prava na starosnu mirovinu, ali ne i uvjet mirovinskog staža za starosnu mirovinu, a zbog starosti više od 65 godina više se ne vode kao nezaposlene osobe u evidenciji HZZ-a te su u punom smislu nezaposlene osobe.

⁵ Uvjeti za punu starosnu mirovinu su 65 godina života i 15 godina mirovinskog staža. Ipak, kako su za žene do 2010. godine uvjeti za punu starosnu mirovinu bili 60 godina života i 15 godina mirovinskog staža, za žene postoji prijelazno razdoblje za postupno izjednačavanje do 2029. Isto vrijedi i za prijevremenu starosnu mirovinu, i tu se postupno izjednačavaju žene s muškarcima u pogledu uvjeta dobi: od 55 godina života i 30 godina mirovinskog staža na 60 godina života i 35 godina mirovinskog staža.

mjena u gospodarstvu. Uništavanje radnih mjesta uslijed likvidacije i stečaja velikog broja poslodavaca nije bilo praćeno dovoljnim stvaranjem mogućnosti zapošljavanja u privatnom sektoru. Nezaposlenost i niske stope aktivnosti uglavnom su posljedica nedovoljne potražnje za radnom snagom i neusklađenosti ponude i potražnje rada. Razmjerno visoke realne plaće, institucionalna strogost i značajna neusklađenost ponude i potražnje u pogledu obrazovanja i stručnosti čine se najvećim zaprekama za dinamičnije djelovanje tržišta rada.

Kako bi se olakšao prijelaz u svijet rada, strukturne neusklađenosti mogu se prije svega riješiti mjerama aktivne politike tržišta rada (APTR) usmjerenim prema osobama s niskom zapošljivošću ili onima kojima najviše prijete opasnost dugotrajne nezaposlenosti, kao što su mladi i starije osobe te osobito žene i osobe s invalidnošću.

Ponajprije postoje dva važna problema vezana uz zapošljavanje mladih. Prvo, i dok Hrvatska ima razmjerno visoku stopu aktivnosti osoba u *prime age* dobi, odnosno u dobi od 25 do 49 godina starosti, sličnu prosjecima EU-a, stopa aktivnosti za mlade mnogo je niža. Zaposlenost ostaje značajan problem za mlade osobe koje su često zaposlene na određeno vrijeme i/ili na privremenim i povremenim poslovima te imaju velikih teškoća pri pronalasku stalnog posla koji omogućava profesionalni napredak. Ulazak u radnu snagu u Hrvatskoj često se događa razmjerno kasno pa to smanjuje stopu aktivnosti mladih osoba.⁶ Ipak, mlade osobe obično nalaze posao mnogo brže od ostalih skupina nezaposlenih, ali najčešće se radi o zaposlenju na određeno vrijeme.⁷

Stoga, one češće prelaze iz zaposlenosti u nezaposlenost prije nego što nađu posao na neodređeno vrijeme. Drugo, mali no ipak značajan dio mladih osoba ulazi u dugotrajnu nezaposlenost. Ti su mladi ljudi u posebice nepovoljnom položaju jer imaju malo ili uopće nemaju radnog iskustva. Stoga su veći dio svog života izloženi socijalnoj isključenosti i ovisnosti o sustavu socijalne skrbi. Bez odgovarajućeg djelovanja, stalna nezaposlenost ili dugotrajno radno sudjelovanje na poslovima lošije kakvoće, često u neslužbenom gospodarstvu, postaje jedina perspektiva za mnoge mlade nezaposlene osobe u Hrvatskoj (Botrić, 2009.:41).

Rad na privremenim i povremenim poslovima (kazualizacija rada) i dugotrajna nezaposlenost mladih osoba neposredni su i kratkotrajni izazovi. No, potencijalno postoji veći dugotrajni problem. Broj mladih osoba koje ulaze u radnu snagu u razdoblju od 2001. do 2011. godine značajno se smanjio u usporedbi s prethodnim desetljećem. To je u najvećoj mjeri uzrokovano demografskim čimbenicima i povećanim sudjelovanjem mladih osoba u obrazovanju (Vehovec, 2009.). Kumulativni učinak mogao bi biti toliki da će gotovo 200 000 manje mladih postati ekonomski aktivno do kraja idućeg desetljeća. Jako će rasti stopa ovisnosti (omjer osoba starijih od 65 godina i onih u radnom kontingentu u dobu od 15 do 64 godina starosti), tako da će se još pojačati pritisci na javne financije. Bit će vrlo teško naći mlade osobe koje će moći raditi u gospodarskim sektorima koji se razvijaju, posebice u djelatnosti usluga. Bit će potrebna veća fleksibilnost u obrascima rada i raspoloživog zapošljavanja temeljem

⁶ To je pitanje vezano i uz prosječno dugo razdoblje studiranja u Hrvatskoj koje prosječno iznosi oko sedam godina.

⁷ Rad temeljem ugovora o radu na određeno vrijeme jako je prisutan među novozaposlenima. Bez obzira na to, udio radnika s ugovorom o radu na određeno vrijeme razmjerno je nizak u usporedbi s nekim državama jugoistočne Europe. Poslovi s ugovorima o radu na određeno vrijeme većinom su usmjereni na manju skupinu mladih radnika i u stvarnosti omogućavaju ograničenu fleksibilnost gospodarskim subjektima, usprkos njihovoj važnosti za stvaranje novih radnih mjesta.

ugovora o radu s nepunim radnim vremenom. Najvažnije, strana potražnje na tržištu rada trebat će djelovati mnogo učinkovitije kako bi se optimalizirali raspoloživi radni potencijali.

Jednom kada osobe dobiju stalno zaposlenje, one su nesklone promjeni posla (Rutkowski, 2003.; Šošić, 2008.). Više od četvrtine svih zaposlenih u Hrvatskoj zadržava se na istom radnom mjestu duže od 20 godina, dok još petina ima navedeno zadržavanje između 10 i 20 godina. Ti su pokazatelji visoki u odnosu na druge tranzicijske zemlje i zemlje tržišnog gospodarstva, gdje uobičajeno između 25% i 40% radnika ostaje na istom radnom mjestu duže od 10 godina. Ti radnici uživaju osjetno višu razinu zaštite. Njihovo neuobičajeno dugo zadržavanje na istim radnim mjestima smanjuje smjenjivanje na poslu. Manje sretni stariji radnici imaju velike teškoće u pronalaženju novog zaposlenja, a to pogotovo vrijedi za dugotrajno nezaposlene. Mnogi od njih postaju obeshrabreni radnici i povlače se iz radne snage. Stopa zaposlenosti za osobe starije od 45 godina je niska, a kao što mlade osobe razmjerno kasno ulaze u radnu snagu, starije osobe je rano napuštaju (Botrić, 2009.).

Plaće

Rast realnih plaća osjetno je usporen nakon kraja 2007. godine, tako da je slijedilo usporavanje rasta BDP-a. Utjecaj gospodarske krize i naftni šok značili su stvarni pritisak na realne neto plaće.

U srpnju 2008. novi Zakon o minimalnoj plaći (NN, 67/2008.)⁸ propisao je kako udio minimalne plaće u prosječnoj mora biti 39%. Tek je u trećem tromjesečju 2008.

godine bilo očitijeg pada prosječne plaće. U travnju 2009. godine Vlada je smanjila plaće u većem dijelu javnog sektora (obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i javnoj upravi) od 3,1% do 5,2%. To je stvarno uzrokovalo smanjenje plaća i njihov povratak na razinu iz 2007. godine. Prosječna neto plaća u 2009. godini nastavila je višegodišnji trend rasta s nominalnim godišnjim rastom od 7,0%. Zbog inflacije realna neto plaća porasla je samo 0,8%. U razdoblju od siječnja do prosinca 2009. godine prosječna mjesečna neto plaća u privatnom sektoru bila je veća nominalno za 2,6% i realno za 0,8% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. U 2010. godini neto plaća povećala se samo 0,6% u nominalnom iznosu dok se realno smanjila za 0,5%.

Ranjive skupine

Industrijski profil gospodarske krize neposredno se odražava na socio-ekonomska obilježja osoba pogođenih krizom. U usporedbi sa strukturom nezaposlenosti prije krize, veća je vjerojatnost da će novo nezaposlena osoba biti kvalificirani radnik iz proizvodnje, muškog spola i mlađe dobi. Čini se kako su žene, mlađe osobe i administrativni radnici manje pogođeni krizom. Međutim, razlike u socio-ekonomskim obilježjima onih koji su postali nezaposleni prije krize i onih koji su to postali nakon početka krize nisu toliko naglašene. Ali, te razlike imaju značajne posljedice na siromaštvo. To je zato što je kriza nerazmjerno pogodila hranitelje obitelji (muškarce u *prime age* dobi, odnosno u dobi od 25 do 49 godina starosti), koji su vjerojatno nositelji kućanstva. Naprotiv, prije krize teret pril-

⁸ Zakon o minimalnoj plaći ne pravi razliku prema radnom iskustvu, dobi ili regiji. Ipak, navedeni zakon određuje neke razlike po gospodarskim sektorima. Za zaposlene u radno-intenzivnim industrijama kao što su tekstilna, drvoperađivačka te proizvodnja i prerada kože, minimalna plaća je u prvoj godini provedbe utvrđena na 94% nacionalne minimalne plaće, 96% u drugoj godini, 97% u trećoj godini i 98% u četvrtoj godini (Nestić, 2009.).

godbe tržišta rada snosili su najviše sekundarni hranitelji, odnosno mladi i žene. Veća je vjerojatnost kako će do osiromašenja kućanstva dovesti nezaposlenost primarnog hranitelja nego nezaposlenost sekundarnog hranitelja (World Bank; UNDP, 2010.).

Dugotrajna nezaposlenost značajna je odrednica socijalne isključenosti. Oko polovice svih nezaposlenih osoba čeka posao duže od godine dana.⁹ Više od jedne trećine čeka na posao duže od tri godine. Hrvatska općenito ima osjetno više stope dugotrajne nezaposlenosti (5,9% u 2007. i 5,2% u 2010) u odnosu na EU-27 (3,1% u 2007. i 3,8% u 2010.) (EUROSTAT, 2011.b). Pritom u Hrvatskoj dugotrajna nezaposlenost više pogađa žene nego muškarce. Razina obrazovanja u velikoj mjeri određuje trajanje nezaposlenosti tako da se trajanje nezaposlenosti skraćuje s višom razinom obrazovanja. Udio dugotrajno nezaposlenih među osobama sa samo osnovnoškolskim ili nižim obrazovanjem bio je oko 75%. Samo oko 15% osoba te obrazovne razine uspjelo je naći posao u prvih šest mjeseci nezaposlenosti u usporedbi s 40% osoba sa završenim sveučilišnim obrazovanjem.

Apsolutno siromaštvo u Hrvatskoj prije krize bilo je nisko i plitko zahvaljujući snažnom gospodarskom rastu povezanom sa stvaranjem mogućnosti zapošljavanja i velikim rashodima za socijalnu sigurnosnu mrežu. Iako je bilo pojedinih dijelova dubokog siromaštva, izrazito krajnje siromaštvo bilo je doista rijetko. Relativno siromaštvo u odnosu na zemlje jugoistočne Europe također je bilo nisko zbog razmjerno niske nejednakosti prema dohotku i potrošnji, ali razmjerno visoko u usporedbi s članicama EU-a. U Hrvatskoj se siromaštvo uglavnom odnosilo na stare osobe (posebice one

koji ne ostvaruju mirovinu) i neaktivne ili nezaposlene osobe niže obrazovne razine.

Stopa rizika od siromaštva u 2006. godini (16,3%) bila je jedan postotni bod niža nego godinu dana ranije. Blagi rast na 17,5% u razdoblju od 2007. do 2008. godine bio je pojačan tijekom krize (18% u 2009. godini). Žene u Hrvatskoj imaju kontinuirano više stope siromaštva, pa je stopa rizika od siromaštva za žene nešto viša od dva postotna boda u usporedbi s onom za muškarce (Šućur, 2011.). Osobe starije od 65 godina imaju nadprosječnu stopu rizika od siromaštva, a za tu dobnu skupinu razlika između muškaraca i žena je najveća (čak 13 postotnih bodova u 2009.). Kućanstva čiji su hranitelji ekonomski aktivni radnici, bilo zaposleni ili nezaposleni, imaju veću vjerojatnost da će biti pogođena krizom nego ona čiji su hranitelji umirovljenici.

POLITIKA I MJERE RJEŠAVANJA PROBLEMA

Ekonomska politika

Nekoliko je mjera gospodarskog oporavka poduzeto tijekom 2010. godine. Mnoge od tih mjera bile su usmjerene na podršku poslodavcima u stvaranju uvjeta za očuvanje zaposlenosti.

Državni proračun doživio je rebalans u ožujku i srpnju 2009. godine tako da je ukupan iznos rashoda smanjen za 6,5 milijardi HRK. Ukupni deficit procijenjen je na 2,8% BDP-a. Kao dio anti-recesijskog paketa, tijekom 2009. godine usvojeno je više zakona i odluka (sažeto u tablici 4.). Uštede su također ostvarene u javnim poduzećima (skraćivanje dopuštenog razdoblja za pokriće nastalih obveza na 51 dan; smanjivanje plaća članova uprave i usklađivanje poslovnog djelovanja).

⁹ Nedavno smanjenje dugotrajne nezaposlenosti u 2009. i 2010. godini na 45,2% i 46,9% uzrokovano je povećanjem ukupne nezaposlenosti.

Tablica 4.
 Ključne izmjene i dopune zakona

Zakon	Opis izmjena/dopuna
Zakon o izmjeni Zakona o porezu na dodanu vrijednost (NN, 98/2009.)	Porez na dodanu vrijednost je najznačajniji izvor javnih prihoda te se na taj način ostvaruje gotovo 60% proračunskih prihoda. Standardna stopa podignuta je s 22% na 23%.
Zakon o potpori za očuvanje radnih mjesta (NN, 94/2009. i 88/2010.)	Poslodavac koji uvodi kraće radno vrijeme može ostvariti potporu od najviše 20% ukupnog iznosa plaća i doprinosa radnika prije skraćivanja radnog vremena.
Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke (NN, 94/2009. i 56/2010.)	<i>Krizni porez</i> prihvaćen je u srpnju 2009. godine. Osnovica se dobiva tako da se od plaće, mirovine i »drugog dohotka« oduzmu uplaćeni doprinosi, premije osiguranja te predujam poreza na dohodak i priraz poreza na dohodak. Na tako dobivenu osnovicu primjenjuju se dvije stope, od 2% i 4%. Porez se ne plaća ako je osnovica manja ili jednaka 3 000 kuna.
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, 121/2010.)	Najveći iznos naknade za vrijeme nezaposlenosti u prvih 90 dana ne može biti veći od minimalne plaće umanjene za doprinose za obvezna osiguranja, dok u preostalom razdoblju ne može biti veći od 80%. ¹⁰
Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, 28/2010.)	Ovaj zakon utvrđuje kriterije za određivanje plaća dužnika i službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.
Odluka o visini osnovice za obračun plaće za državne službenike i namještenike (NN, 40/2009.)	Ova odluka utvrđuje visinu osnovice za obračun plaće za državne službenike i namještenike.

Teško je procijeniti koliko su socijalni partneri bili uključeni u oblikovanje protukriznih mjera. Vlada je isticala kako su bili uključeni, dok su sindikati smatrali kako nisu bili dovoljno uključeni. U svakom slučaju, nije bilo ozbiljne analize troškova i koristi (eng. *cost-benefit* analize), odnosno unaprijed provedene procjene učinaka usvojenih mjera.

U siječnju 2010. godine Vlada je usvojila Odluku o mjerama za gospodarski oporavak i razvitak. Te mjere uključuju kreditnu podršku gospodarskim subjektima, poboljšanje likvidnosti te stvaranje

odgovarajućeg okruženja za gospodarski oporavak, nadalje, uključuju financiranje poslovnih projekata i osnivanje jamstvenog fonda. Odlukom se također utvrđuje okvir suradnje Vlade, HNB-a, Hrvatske banke za obnovu i razvoj (HBOR-a) te poslovnih banaka. Predviđeno je državno sufinanciranje održivih gospodarskih projekata preko HBOR-a kroz poticanje uključivanja poslovnih banaka, poboljšanje likvidnosti i unapređenje gospodarskih aktivnosti. Jamstveni fond za gospodarski oporavak i razvitak predvidio je djelomično pokrivanje rizika bankovnih kredita isključivo za

¹⁰ Tijekom 2010. godine dopune Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti stavljene su van snage ponovnim uvođenjem prosječne, a ne minimalne plaće, kao osnovice za naknadu za vrijeme nezaposlenosti.

razvojne/investicijske projekte. Očekuje se kako će se na taj način potaknuti ulaganja u projekte koji bi u gospodarstvu trebali imati pozitivan učinak prelijevanja, pridonositi rastu produktivnosti, zapošljavanju i konkurentnosti hrvatskih poduzetnika.

U Programu gospodarskog oporavka i razvitka stoji gotovo sve ono za što se stručnjaci za javne financije već godinama zalažu: povlačenje države iz gospodarstva, provođenje nužnih strukturnih reformi, racionalizacija javne uprave, povećanje efikasnosti javne uprave, smanjivanje proračunskih rashoda, pojednostavljenje poreznog sustava, reforma sustava potpora i sl. Slični dokumenti širokog djelovanja bili su i ranije pripremani, ali je uvijek zapelo oko njihove provedbe. Uvijek je nedostajala operacionalizacija za koju ni u ovom programu nije jasno navedeno kada će uslijediti.

Odluka o namjeri sudjelovanja u osnivanju fondova za gospodarsku suradnju (NN, 08/2010.) usvojena u siječnju 2010. godine, usmjerena je na poticanje razvoja gospodarstva, očuvanje zaposlenosti i stvaranje novih mogućnosti zapošljavanja kao i na lakše osnivanje novih tvrtki i njihovo širenje. To su investicijski (eng. *venture*) fondovi kapitala u kojima sudjeluje Vlada do jedne milijarde kuna.

Smjernice za pomoć poduzećima u teškoćama usvojene u travnju 2010. godine predviđaju podršku poduzećima kroz: (a) potpuni ili djelomični otpis duga prema državi (zajmovima, porezima, doprinosima, carinama i sličnim dugovanjima) i (b) pretvaranje potraživanja države u udjele u kapitalu, odnosno dokapitalizaciju. Uključenost brojnih nadležnih tijela (Ministarstva financija, Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i, konačno, Vlade) u postupak odobravanja nameće čitav niz problema: (i) tko će i na temelju čega odlučivati o

tome hoće li se dug prema državi otpisati ili pretvoriti u udjel države u kapitalu; (ii) definicija »poduzeća u teškoćama« vrlo je diskutabilna, a predviđene su i iznimke; (iii) upitna je sposobnost ministarstava da stručno i nepristrano obrađuju zahtjeve te provjere zadovoljava li tražitelj silne kriterije navedene u Smjernicama, uključujući i to narušava li određena potpora tržišno natjecanje i procjenu učinaka na državu i gospodarstvo.

Socijalna politika

Rebalans proračuna u 2010. godini otvorio je mogućnost smanjivanja potrošnje, promjene ekonomske politike, stvaranja povoljnog ulagačkog okruženja te temelj za gospodarski oporavak i osiguranje uvjeta za odgovarajući sustav socijalnih transfera. Ipak, proračun nije otišao u smjeru značajnijih strukturnih reformi. Ključne kategorije potrošnje, plaće i mirovine, ostale su na istoj razini, dok su mjere za oporavak ostale na prihodovnoj strani proračuna i većinom su ograničene na povećanje trošarina. Rebalansom proračuna u 2010. godini deficit je rastao s planiranih 2,6% BDP-a na 4,2% BDP-a. Vlada se suzdržala od smanjivanja rashoda i plaća kako bi zaštitila životni standard stanovništva.

Zbog proračunskih ograničenja Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti smanjen je iznos naknade za vrijeme nezaposlenosti na 35% osnovice nakon prva tri mjeseca, u odnosu na 50%, kako je bilo predviđeno odredbom članka 43. stavka 1. izvornog teksta Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, 80/2008.). Iznos za prva tri mjeseca ostao je jednak, 70% osnovice¹¹. Na kraju 2009.

¹¹ Prema odredbi članka 41. stavka 1. Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade čini prosjek obračunate plaće, umanjen za doprinose za obvezna osiguranja ostvaren u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa, odnosno službe.

godine približno 28% ukupno prijavljenih nezaposlenih osoba primalo je naknadu za vrijeme nezaposlenosti (uz povećanje od 26% u odnosu na 2008. godinu). Povećanje broja primatelja naknade za vrijeme nezaposlenosti u 2010. godini bilo je gotovo zanemarivo (1,9%).

Minimalna plaća nije promijenjena, ali kako je ranije spomenuto, ona već samim svojim uređenjem predstavlja problem za neke radno-intenzivne gospodarske sektore. Od njenog uvođenja u Hrvatskoj relativno je stabilan dio zaposlenih koji rade puno radno vrijeme i primaju minimalnu plaću. Procjenjuje se kako približno između 3% - 5% ukupno zaposlenih prima minimalnu plaću (s time da ograničeni statistički podaci o distribuciji plaća onemogućavaju preciznije procjene).

U 2010. godini promijenjen je sustav prava u mirovinskom osiguranju (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, NN, 121/2010.). Prijevremeno starosno umirovljenje više se kažnjava (povećanje umanjena mirovine s 1,8% po godini na maksimalno 4,08%) te se umirovljenje pet godina prije zakonski utvrđene dobi umirovljenja kažnjava smanjivanjem iznosa mirovine do 20%. Također, s ciljem nagrađivanja nastavljanja rada i nakon ispunjavanja uvjeta za starosnu mirovinu, odnosno nakon 65 godine života, uvedeno je uvećavanje polaznog faktora za 0,15% po mjesecu, a najviše do pet godina, s ciljem odterećivanja mirovinskog sustava.

Najvažniji oblici prava iz socijalne skrbi u Hrvatskoj, prije svega pomoć za uzdržavanje i jednokratna pomoć, izmijenjeni su u novom Zakonu o socijalnoj skrbi (NN, 57/2011.) objavljenom u svibnju 2011. godine tako da je prekratko razdoblje za ocjenjivanje učinkovitosti navedenih mjera.

Određen napredak postignut je u suradnji i koordinaciji različitih institucija koje

djeluju u području socijalne politike. Nema sumnje kako je to posljedica gospodarske krize i povećanog broja nezaposlenih i korisnika u sustavu socijalne skrbi, ali također i dio priprema za hrvatsko članstvo u EU. To se posebice očituje u pilot projektu Razvoj plana socijalnih usluga na lokalnoj razini, gdje su predstavnici iz različitih lokalnih ustanova pružatelja socijalnih usluga (centara za socijalnu skrb, upravnih tijela, zavoda za zapošljavanje i sl.) i korisnika sudjelovali u razvoju lokalnih planova socijalnih usluga, usmjerenih na unapređenje zapošljivosti i zapošljavanje korisnika. Naglasak je na integriranoj lokalnoj mreži pružatelja socijalnih usluga i jačanju partnerstva s nevladinim udrugama, kao i na boljem uključivanju obitelji i šire zajednice. Taj je projekt zaživio u većem broju županija u Hrvatskoj, ali ne u svima i još se uvijek radi o pilot projektu a ne stalnoj aktivnosti, koja je stoga izložena mogućnosti gašenja ili zapostavljanja.

Aktivna politika tržišta rada

Mjere aktivne politike tržišta rada (APTR) financiraju se iz proračuna. Oko 80% rashoda odnosi se na naknade za vrijeme nezaposlenosti, dok su preostala sredstva usmjerena na mjere APTR-a. Stanje se nije značajnije promijenilo za vrijeme krize.

Vlada je prihvatila Program gospodarskog oporavka i razvitka u kojem se ističe potreba dinamičnijeg tržišta rada. To uključuje osposobljavanje i prekvalifikaciju radne snage, promjenu sustava naknada za vrijeme nezaposlenosti (poticanje nezaposlenih da sudjeluju u programima osposobljavanja i prekvalifikacije), volonterstvo i sustave stručnog osposobljavanja za mlade, jačanje kapaciteta zavoda za zapošljavanje u provedbi, praćenju i evaluiranju APTR-a.

Tablica 5.

Glavna obilježja mjera aktivne politike tržišta rada u Republici Hrvatskoj

Mjera	Ciljne skupine	Opis
Subvencije za zapošljavanje	<ul style="list-style-type: none"> – mladi (ispod 25 godina starosti) bez prethodnog radnog iskustva – dugotrajno nezaposleni (preko 12 mjeseci) – stariji (žene starije od 45 i muškarci stariji od 50) – ostali teže zapošljivi radnici (liječeni ovisnici o drogama, bivši zatvorenici itd.) 	<p>Subvencije za zapošljavanje plaćaju se poslodavcu koji zaposli osobe iz ciljne skupine koju odredi HZZ. Subvencija se vezuje uz minimalnu plaću, a točan iznos subvencije ovisi o obrazovnoj i kvalifikacijskoj razini radnika (povećava se s razinom obrazovanja) i veličinom poslodavca (smanjuje se s veličinom tvrtki).</p> <p>Subvencija varira od 30% minimalne plaće za velikog poslodavca i radnika s osnovnoškolskim obrazovanjem do 170% za malog poslodavca i radnika s fakultetskim obrazovanjem (postoje varijacije u iznosu subvencija među programima).</p> <p>Program traje najduže 12 mjeseci (8 mjeseci za pojedince s diplomom fakulteta).</p>
Osposobljavanje za poznatog poslodavca	<ul style="list-style-type: none"> – zaposleni radnici 	<p>Subvencija se plaća poslodavcu koji pruža programe osposobljavanja i usavršavanja radnicima.</p> <p>Iznos subvencije (6 mjeseci) uključuje povrat troškova obuke (u iznosu 70% troškova obuke za male i srednje poslodavce, a 60% za velike poslodavce).</p> <p>Iznos subvencije za učenje specifičnih vještina uključuje povrat troškova obuke (u iznosu 35% troškova obuke za male i srednje poslodavce, a 25% za velike poslodavce).</p>
Osposobljavanje i usavršavanje za nepoznatog poslodavca	<ul style="list-style-type: none"> – dugotrajno nezaposleni 	<p>Naknada za obuku, usavršavanje i osposobljavanje (otprilike 35% minimalne plaće) plaćena sudionicima uz povrat putnih troškova za razdoblje od 6 mjeseci.</p>
Javni radovi	<ul style="list-style-type: none"> – dugotrajno nezaposleni 	<p>Povrat plaće (75% minimalne plaće i 100% za osobe koje su nezaposlene duže od 38 mjeseci) i pokriće putnih troškova.</p>
Potpore za pokretanje poslovne aktivnosti	<ul style="list-style-type: none"> – primatelji naknade za vrijeme nezaposlenosti 	<p>Paušalni iznos naknade za vrijeme nezaposlenosti.</p>

Jedini program koji je značajnije povećan tijekom krize bili su javni radovi, no oni još uvijek obuhvaćaju samo manji dio nezaposlenih osoba (tablica 6.). Javni rado-

vi omogućavaju privremeno zapošljavanje i njihovo je najveće značenje kao sustava za osiguranje dohotka. Oni uglavnom ne poboljšavaju značajnije mogućnosti zapo-

šljavanja sudionika. Bez obzira na navedeno, javni radovi i drugi slični programi (kao što su koristan rad za zajednicu, *workfare* ili programi stjecanja radnog iskustva) mogu se koristiti kao način privremenog osiguranje dohotka za nezaposlene kojima je isteklo pravo ili još ne mogu ostvariti uvjete za novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti.

Donedavno je APTR imao malu pokrivenost. Mjere su u najvećoj mjeri bile usmjerene na subvencioniranje zapošljavanja koje ne unapređuju znanja, stručnosti i sposobnosti nezaposlenih i imaju značajan učinak »mrtvog tereta« te troškove zamjene i istiskivanja. Stanje se promijenilo u posljednjih nekoliko godina uslijed utjecaja EU-a i Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja Republike

Hrvatske. Tako su se mjere počele intenzivnije usmjeravati na osobe s nižom razinom zapošljivosti i dugotrajno nezaposlene, a također je započelo sustavno evaluiranje mjera APTR-a.

Većina mjera APTR-a provedenih u vrijeme krize jednostavno je proširenje onoga što je postojalo ranije. Nije bilo značajnih promjena u oblikovanju pojedinih mjera koje bi udovoljile novonastalim izazovima na tržištu rada (tablica 5.). U godinama prije krize, stopa pokrivenosti (obuhvata)¹² mjera APTR-a iznosila je nešto preko 3% te je pala na 2,5% u 2009. godini. U 2010. godini narasla je na 4,4%. Tako se može procijeniti kako su mjere APTR-a u Hrvatskoj usmjerene na razmjerno mali dio nezaposlenih i nisu se koristile kao programi velikih opsega za smanjivanje nezaposlenosti.

Tablica 6.

Struktura mjera aktivne politike tržišta rada u razdoblju od 2008. do 2010. godine (%)

	2008.	2009.	2010.
Subvencije za mlade bez radnog iskustva	13,3	3,4	5,9
Subvencije za zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih	17,1	4,7	7,2
Subvencije za zapošljavanje nezaposlenih starijih od 50 godina	9,4	1,8	2,3
Subvencije za zapošljavanje posebnih skupina nezaposlenih	4,7	1,0	1,0
Sufinanciranje samozapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba			2,2
Osposobljavanje za poznatog poslodavca	14,7	10,2	4,7
Osposobljavanje i usavršavanje za nepoznatog poslodavca	31,4	48,0	34,9
Javni radovi	9,3	30,7	38,5
Javni radovi (pojedinačni projekti)	0,2		
Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa			3,4

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje. Godišnjak i Mjesečni statistički bilten, različite godine.

¹² Stopa pokrivenosti (obuhvata) je postotak nezaposlenih koji sudjeluju u pojedinoj mjeri aktivne politike tržišta rada, kao što su osposobljavanje, subvencionirano zapošljavanje ili javni radovi. Kako se osposobljavanje i usavršavanje pruža i zaposlenim osobama, procjena stopa pokrivenosti je vjerojatno precijenjena.

Ipak, u 2010. godini opseg pojedinih mjera osjetno se povećao. Primjerice, prošireni su programi poticanja poduzetništva među ženama. Za ublažavanje tereta obiteljskih dužnosti žena poduzetnica, APTR sufinancira 75% njege djeteta za godinu dana. Također se povećao broj sudionika i zapošljavanje kroz program osposobljavanja i usavršavanja za nepoznatog poslodavca.

Svi preostali programi smanjeni su u opsegu (ukupni broj osoba koje su sudjele u APTR-u u 2009. godini pao je za 26% u odnosu na 2007. godinu). Najviše su bili pogođeni programi subvencioniranog zapošljavanja nezaposlenih starijih osoba i drugih ranjivih skupina. Također je bio i pomak od osposobljavanja za poznatog poslodavca na osposobljavanje i usavršavanje za nepoznatog poslodavca.

Nova mjera stjecanja radnog iskustva uvedena je 2010. godine kako bi se omogućilo osobama bez potrebnog radnog iskustva, ponajviše mladima i ostalim društvenim skupinama, stjecanje potrebnog prvog radnog iskustva i tako potaknula njihova zapošljivost. Ujedno su uvedeni programi za radnike kojima prijete opasnost da će postati suvišni i bez posla.

Imajući na umu ograničena financijska sredstva uslijed financijske krize i velika izdvajanja za naknade za vrijeme nezaposlenosti, određeni napredak napravljen je u provedbi APTR-a, prije svega boljim usmjeravanjem mjera prema onima s nižom zapošljivošću i dužim trajanjem nezaposlenosti.

HZZ ima intenzivne programe savjetovanja i profesionalnog usmjeravanja. U razdoblju od 2009. do 2010. godine približno 20 000 nezaposlenih je godišnje sudjele u programima strukovnog i profesionalnog savjetovanja (17% u dobi do 24 godine starosti).¹³

Sve donedavno Hrvatska je imala neodgovarajući okvir za provedbu programa lokalnih partnerstva za zapošljavanje, što može biti značajno sredstvo za ublažavanje posljedica krize na lokalnoj razini. Stoga je HZZ u cilju poticanja takvih partnerstva započeo s aktivnostima izgradnje kapaciteta na lokalnoj razini kako bi identificirao moguće dionike, potaknuo pristup razvoju ljudskih resursa na lokalnoj razini i ojačao kapacitete mogućih primatelja darovnica koji bi mjere APTR-a razvijali u partnerskom pristupu.

Socijalni dijalog

Određnice socijalnog dijaloga u Hrvatskoj prije gospodarske krize bile su institucionaliziranost, odnosno čak institucionalna prestrukturiranost, politiziranost¹⁴ te problemi u komuniciranju (Zrinščak, 2005.:184-185), a nastavljaju se i u novim uvjetima. Gospodarska kriza djelovala je na socijalni dijalog i odnose između socijalnih partnera i to dvojako. S jedne strane kriza je utjecala na brojnost i intenzitet sporova i sukoba, a istovremeno je potaknula potrebu za suradnjom i konsenzusom, osobito na razini tripartitnog socijalnog dijaloga.

U pogledu aktera bipartitnog socijalnog dijaloga, na strani sindikata to podra-

¹³ Nezaposlene osobe također sudjeluju u grupnom savjetovanju. Regionalni uredi HZZ-a prema potrebama regionalnih tržišta rada također organiziraju informacijske sastanke o sezonskom zapošljavanju za osobe koje završavaju obrazovanje, provode mjere radi poticanja dugotrajno nezaposlenih osoba da aktivno traže zaposlenje, pružaju profesionalno informiranje za učenike i studente i tako dalje. U razdoblju od 2009. do 2010. godine više od 50 000 nezaposlenih osoba sudjelevalo je u takvim radionicama, od kojih su 10 000 bile mlade osobe.

¹⁴ Politiziranost se pojavljuje na strani sindikata, dok se na strani Vlade ukazuje značajna popustljivost kao obilježje (Bagić, 2010.:234).

zumijeva dodatno usložnjavanje situacije potenciranjem dodatnog organizacijskog pluralizma i diobe sindikata i udruga sindikata u uvjetima postojanja već gotovo 600 sindikata na različitim razinama u Hrvatskoj te njihovo konkuriranje u djelovanju kod poslodavaca i sukobljavanje na liniji podjele sindikata državnih i javnih službi i gospodarstva, u okviru gospodarskih grana i djelatnosti, ovisno o tome kako ih je pogodila kriza (Franičević, 2010.:176-178). Na strani udruga poslodavaca dominira Hrvatska udruga poslodavaca, ali i dalje uz upitnu stvarnu reprezentativnost (Bagić, 2010.:161; Rebac, 2010.:82). Specifičnost statusa države, kao poslodavca u državnoj službi te »kvazi-poslodavca« i kolektivnog pregovarača u javnim službama i u državnom gospodarstvu, te lokalnih i regionalnih vlasti u lokalnim i regionalnim službama i lokalnom i regionalnom gospodarstvu ne samo što komplicira situaciju u kolektivnim radnim odnosima, već samo po sebi otvara pitanje ustavnosti, ali i praktičnosti toga rješenja.

Sam bipartitni dijalog na granskoj razini bio je posebno pogođen u onim sektorima u kojima je ponajviše smanjen opseg gospodarskih aktivnosti. Nadalje, nesposobnost poslodavaca da poštuju obveze koje proizlaze iz kolektivnih ugovora, uzrokovala je i prekidanje bilateralnog socijalnog dijaloga. Glavno pitanje s kojim su se susretali poslodavci bilo je ili smanjivanje obveza koje proizlaze iz kolektivnih ugovora ili smanjivanje broja radnika. Poslodavci su zahtijevali ubrzanje postupka zapošljavanja i otpuštanja, fleksibilizaciju uređenja ugovora o radu i prestanak kolektivnih ugovora, dok su sindikati nastojali postići zakonsko povećanje zaštite za radnike zaposlene temeljem ugovora o radu na određeno vrijeme, a dovodili su u pitanje i prava koja pružaju institucije socijalne države. U takvoj su se situaciji još više pogoršali uvjeti

za bilateralne pregovore. Na nacionalnoj tripartitnoj razini provedeni su pregovori vezani uz pitanja poput minimalne plaće i uvođenja kriznog poreza, kao instrumenta utjecaja na plaće (Franičević, 2010.:178). Već se oko ovih pitanja pokazalo kako segmentiranost na sindikalnoj sceni uvelike prati podjelu prema sektorima, granama i djelatnostima u kojima sindikati javnih službi u najvećoj mjeri ostvaruju svoje interese (Bagić, 2010.:230-232). Ipak, kako je kriza odmicala i bivala sve ozbiljnijom, čini se kako je došlo do zastoja u socijalnom dijalogu i to na način da je došlo do kratkotrajne konsolidacije i stabilizacije odnosa na sindikalnoj sceni. Sindikati su se ujedinjeno suprotstavili kada je Vlada u svibnju 2010. godine pokušala izmijeniti Zakon o radu (NN, 149/2009. i 61/2011.), u prvom trenutku nastojanjem šire fleksibilizacije oblika zapošljavanja i rada, djelomično kao odgovor na zahtjeve poslodavaca da se olakša postupak prekida ugovora o radu, a potom problematiziranjem u prvom redu pitanja trajanja produžene primjene pravnih pravila sadržanih u kolektivnom ugovoru. Time se izravno željelo ograničiti primjenu kolektivnih ugovora u javnim službama koji su bili u neograničenoj produženoj primjeni i održavali su prava zaposlenih u javnim službama na predkriznim razinama, a što ne samo da nije odgovaralo situaciji, već je bilo suprotstavljeno trendovima racionalizacije prava iz kolektivnih ugovora u gospodarstvu.

Kao odgovor na prijedlog Vlade sindikati javnih službi pokazali su svoju snagu, mobilizirali gotovo cjelokupnu sindikalnu scenu i napustili Gospodarsko-socijalno vijeće istovremeno tražeći podršku javnosti za nacionalni referendum. Skupljeno je oko 800 000 potpisa što je bilo kvazi-izglasanje nepovjerenja Vladi. To je dovelo do zastoja u tripartitnom socijalnom dijalogu tijekom većeg dijela 2009. i 2010. godine

(Franičević, 2010.:178-180). Tripartitni socijalni dijalog ponovno je uspostavljen tek u travnju 2011. godine.

Hrvatska udruga poslodavaca je kroz medije u ovom razdoblju predložila raznovrsne aktivnosti¹⁵. Takvi prijedlozi usmjereni su ne samo na mjere gospodarskog oporavka, nego i na strateški pristup usmjeren na gospodarski rast, stvaranje mogućnosti zapošljavanja, poboljšanje učinkovitosti socijalne države, provedbu fiskalne decentralizacije i borbu protiv korupcije.¹⁶ Sindikati su se također zalagali za strukturne promjene, iako uz izuzetnu senzibilizaciju prema svakom pokušaju racionalizacije uređenja radnih odnosa i tržišta rada.

Moglo bi se očekivati kako će kriza imati negativan utjecaj na brojnost članstva u sindikatima. Ipak, »nacionalni referendum« u 2010. godini djelovao je u suprotnom smjeru i sindikatima je dao određen politički legitimitet. U tom smislu je smanjivanje broja članova sindikata i restrukturiranje glavnih sindikalnih organizacija bilo kompenzirano boljim mišljenjem javnosti o sindikatima.¹⁷ Stanje s udrugama poslodavaca ostalo je stabilno tijekom promatranog razdoblja, a dvojica istaknutih članova Hrvatske udruge poslodavaca priključili su se Vladi u razdoblju od 2009. do 2010. godine.

Socijalni dijalog tijekom krize determinirali su narasli problemi nelikvidnosti i ponovno javljanje pojave kašnjenja i/ili neisplate plaća kod privatnih poslodavaca te povećanje broja stečajeva poslodavca, uz istovremeno nastojanje poslodavaca i Vlade da racionaliziraju odnose na tržištu. Odgovor sindikata koji je zadobio široku podršku za nacionalni referendum koji su inicirali sindikati, onemogućili su postizanje i tripartitnog i bipartitnog konsenzusa oko brojnih pitanja, pasivizirali Vladu te, naizgled, ojačali sindikate.

Stoga se može zaključiti kako je socijalni dijalog u razdoblju od 2007. do 2010. godine imao ograničen utjecaj na razvoj mjera potrebnih za ublažavanje krize. To ipak ne može opravdati neuspjeh Vlade da aktivnije uključi socijalne partnere u razvitak mjera potrebnih kao odgovor na krizu.

ZAKLJUČAK: PRIORITETI POLITIKE PONOVOG ZAPOŠLJAVANJA

Širenje globalne financijske krize i obuhvat hrvatskog gospodarstva njome postao je razvidan u posljednjem tromjesečju 2008. godine, usporavanjem realnog rasta na 0,2%. Tijekom 2009. godine sveukupna je gospodarska aktivnost pala za 5,8%, što je

¹⁵ HUP je pokrenuo intenzivne informativne kampanje o uvjetima fleksibilnosti radnog vremena, promičući potrebu plaćanja manjih doprinosa za obvezna socijalna osiguranja za radnike zaposlene na nepuno radno vrijeme, kao što su izmjene i dopune Zakona o doprinosima (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima, NN, 152/2008.). Kao dio svojih aktivnosti usmjerenih prema poslodavcima, i HZZ je organizirao brojne radionice i okrugle stolove, većinom usmjerene na fleksibilno radno vrijeme. Na sličan način skraćivanje radnih sati bilo je predmet brojnih rasprava organiziranih u Hrvatskoj gospodarskoj komori.

¹⁶ Tu valja ipak spomenuti kako je većina iznesenih prijedloga u svom sadržaju vrlo slična prijedlozima koje je Hrvatska udruga poslodavaca iznosila i prije krize.

¹⁷ Ipak, sveukupno je stanje i u takvim uvjetima održalo sindikalnu organiziranost od oko 45% te procijenjenu pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima između 50% i 60%, samo sada u većoj mjeri kolektivnim ugovorima u produženoj primjeni. Na dan 31. prosinca 2009. godine, prema evidenciji Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva koja obuhvaća kolektivne ugovore u kojima je kao područje primjene navedeno područje Hrvatske ili dvije ili više županija, na snazi je bilo ukupno 127 kolektivnih ugovora, od kojih 16 granskih, od kojih se 9 odnosi na javni sektor i 7 na gospodarstvo. Od potonjih, 6 je kolektivnih ugovora u proširenoj primjeni.

uzrokovano smanjivanjem potrošnje, bruto domaćih investicija i izvoza. Iako je utjecaj pada gospodarske aktivnosti na zaposlenost u početku bio umjeren, s vremenom se povećavala brzina uništavanja radnih mjesta. Ekonomska je kontrakcija vodila prema brzom pogoršanju stanja na tržištu rada na kojem je došlo do pada zaposlenosti (stopa zaposlenosti je pala s 44,4% u 2008. godini na 41,3% u 2010. godini) i rasta stope nezaposlenosti (s 8,4% u 2008. godini na 11,7% u 2010. godini). Stopa aktivnosti radne snage također je pala, djelomično kao rezultat obeshrabrenja radnika. Pad u potrebi za radom očitovao se prije svega u usporavanju rasta realnih plaća, dok je prilagođavanje radnog vremena imalo samo ograničenu ulogu. Kriza je zahvatila, prije svega, sektor prerađivačke industrije, trgovine i građevinarstva, u kojima pretežito dominiraju muški radnici. Kao rezultat toga, muški radnici u *prime age* dobi, odnosno u dobi od 25 do 49 godina starosti bili su više zahvaćeni gospodarskom krizom u usporedbi s drugim skupinama stanovništva. Ova se skupina novonezaposlenih osoba pridružila drugim skupinama radnika koji su se već nalazili u nepovoljnoj situaciji na tržištu rada, kao što su mladi, radnici s nižom razinom stečenog obrazovanja, žene i stariji radnici. Rashodi za naknade za vrijeme nezaposlenosti povećali su se s 0,24% BDP-a u razdoblju od 2007. do 2008. godine na 0,37% u 2009. godini i 0,43% u 2010. godini. Ti su rashodi djelomično kompenzirali smanjenje dohotka zbog gubitka posla, pa su ipak očuvali razinu potrošnje i ublažili fluktuacije BDP-a.

Rast zaposlenosti, kao posljedica oporavka gospodarske aktivnosti, čini se odgođenim u Hrvatskoj, s obzirom da poslodavci na povećanu potražnju odgovaraju povećanjem produktivnosti više nego novim zapošljavanjem. Oporavak u EU, glavnom hrvatskom trgovinskom partneru, vjerojat-

no će potaknuti rast gospodarske aktivnosti u Hrvatskoj. Analiza makroekonomskih zbivanja tijekom krize i ključnih politika i mjera koje su, kao odgovor, poduzeti u državi ukazuju na nekoliko mogućnosti koje se može uzeti u obzir s ciljem osiguravanja bržeg oporavka. One su ukratko navedene kako slijedi.

- Olakšavanje osnivanja poduzeća, smanjivanje neporeznih prihoda i pravosudne reforme s usmjerenjem ispunjavanju ugovora i stečajnim postupcima za trgovačka društva značajno bi pomogli jačanju poduzetništva i udjela privatnog sektora u gospodarstvu, čime bi se povećali produktivnost i konkurentnost.
- Za većinu dugotrajno nezaposlenih vrlo je teško izaći iz siromaštva i s tim povezane socijalne isključenosti, tako da su oni prisiljeni na trajan ostanak u sustavu socijalne skrbi. Prijetnja porastom dugotrajne nezaposlenosti i siromaštva među korisnicima socijalne pomoći u vrijeme gospodarskog oporavka i rasta stvara jake poticaje socijalnoj isključenosti i narušavanju socijalne kohezije i solidarnosti. Potrebno je za one koji su već nezaposleni učiniti sve kako ne bi izgubili vezu s tržištem rada te očuvali i unaprijedili svoju stručnost, znanja i kompetencije. Inače će oni postati **obeshrabreni** i povući se s tržišta rada.
- Kriza na tržištu rada pogodila je mlade osobe snažnije nego bilo koju drugu dobnu skupinu. To se, prije svega, vidi kao nezaposlenost, duža razdoblja traženja posla, obeshrabrivanje i produžena neaktivnost. Dugotrajna nezaposlenost s kojom se suočavaju mlade osobe kada ulaze na tržište rada za vrijeme recesije ima dugotrajne učinke u pogledu budućeg zaposlenja i plaća. To može voditi izlasku određenih sku-

pina mladih s tržišta rada, što bi za posljedicu moglo imati pogoršavanje aktivnosti radne snage. Stoga je potrebno mjere aktivne politike zapošljavanja jače usmjeriti na osobe u dobi između 15 i 24 godine starosti koje bilježe najviše stope nezaposlenosti (kod kojih je vjerojatno najveći povrat od ulaganja u ljudski kapital), s naglaskom na obučavanje i prekvalifikaciju. Programi obrazovanja u najvećoj mogućoj mjeri trebaju biti usmjereni prema potražnji za pojedinim zanimanjima i sposobnostima koje će se tražiti u budućnosti, odnosno težište treba biti na osposobljavanju za »poznatog poslodavca«.

- Jedini program socijalne sigurnosti čije je pokriće raslo tijekom krize u Hrvatskoj jest naknada za vrijeme nezaposlenosti. Njeno je pokriće, međutim, razmjerno nisko i obuhvaća samo dio novonezaposlenih radnika. Privremeno spuštanje uvjeta za ostvarivanje prava za vrijeme nezaposlenosti, zajedno s mjerama koje utječu na podršku dohotku za sudjelovanje u programima APTR-a, moglo bi zaštititi dohodak radnika koji gube posao, a istovremeno poboljšati funkcioniranje tržišta rada. Međutim, troškovna učinkovitost i opravdanost takve mjere, kao i implikacije u pogledu fiskalnog deficita, trebaju biti pažljivo razmotrene prije implementacije.
- Pohvalno je kako se znatno povećao opseg aktivne politike tržišta rada u pogledu broja osoba koje sudjeluju u osposobljavanju, usavršavanju, prekvalifikacijama i slično, ali su programi APTR-a u Hrvatskoj još uvijek ograničeni u polju djelovanja, obuhvatu i opsegu. Oni su za vrijeme krize bili dodatno umanjeni zbog fiskalnih ograničenja. Jedini program koji je značajno povećan su javni radovi –

koji u svakom slučaju pokriva samo mali dio nezaposlenih. Program subvencioniranja rada u skraćenom radnom vremenu, koji je uveden sredinom 2009. godine kako bi se pomoglo poslodavcima da smanje troškove rada bez pribjegavanja otpuštanju, slabo je prihvaćen s obzirom na strogo postavljene uvjete, nisku razinu subvencija (umanjivanje doprinosa za socijalna osiguranja za 20%) i administrativna opterećenja. Kratkoročne mogućnosti poboljšavanja utjecaja programa APTR-a uključuju povećavanje razine onih programa koji su troškovno učinkoviti i opravdani u ublažavanju niske potražnje za radom (subvencioniranje zapošljavanja, programi pripravništva i stručnog osposobljavanja te javni radovi). Međutim, programi APTR-a uspješniji su kada su preciznije usmjereni, odgovaraju potrebama na tržištu rada i uključuju inicijative socijalnih partnera u njihovom osmišljavanju, nadziranju i evaluaciji.

- Izazov da se zapošljavanje učini ključnim ciljem ekonomskih politika zahtijeva usuglašenost i usklađivanje više ministarstava i institucija tržišta rada. Uspostava učinkovitih nadzornih mehanizama koji uključuju indikatore zaposlenosti olakšava usuglašenost, usklađivanje i suradnju više različitih dionika.
- Sustav industrijskih odnosa, općenito, i kolektivnog pregovaranja, posebno, imaju važnu ulogu u vezi s djelovanjem prema izazovima krize. Na nesreću, tripartitno pregovaranje o strukturnim reformama obilježeno je nizom prepreka, što uključuje i stvarni prestanak djelovanja GSV-a na samom vrhuncu krize. Kako bi se Hrvatska nosila s učincima krize na tržištu rada i poticala održivi oporavak, od ključ-

ne je važnosti da institucije socijalnog dijaloga imaju vodeću ulogu u provođenju protu-kriznih mjera, s jedne strane, i oblikovanju strukturnih reformi, s druge. Uz to, postojeću praksu bipartitnih pregovora koji vode kolektivnim pregovorima na razini grane i poslodavca valjalo bi dodatno potaknuti.

LITERATURA

- Bagić, D. (2010). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj – društvena integracija ili tržišni sukob*. Zagreb: Tim Press.
- Botrić, V. (2009). Unemployed and long-term unemployed in Croatia: Evidence from labour force survey. *Revija za socijalnu politiku*, 16(1), 25-44. doi: 10.3935/rsp.v16i1.807
- Broz, T., Buturac, G., Rašić Bakarić, I., Slijepčević, S., Pavuna, D., & Smilaj, D. (2011). Nastavak recesije: pad gospodarske aktivnosti u 2010. godini. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 21(126), 8-19. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/101503>
- Državni zavod za statistiku. *Radna snaga u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Državni zavod za statistiku. (Izvjestaji iz više godina).
- Državni zavod za statistiku (2010). *Priopćenje 12.1.1/4. Procjena tromjesečnog bruto domaćeg proizvoda od prvog tromjesečja 2000. do četvrtog tromjesečja 2010*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Državni zavod za statistiku. *Priopćenje 13.1.1/1-12. Indeksi potrošačkih cijena iz različitih mjeseci*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- EUROSTAT (2011a). *GDP per capita in PPS GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS) (EU-27 = 100)*. Posjećeno 22. 9. 2011. na mrežnoj stranici EUROSTAT-a <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>
- EUROSTAT (2011b). *Labour market statistics*. Posjećeno 16. 10. 2011. na mrežnoj stranici EUROSTAT-a http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-11-798/EN/KS-32-11-798-EN.PDF
- Franičević, V. (2008). *Decent work country report – Croatia*. Posjećeno 13. 3. 2011. na mrežnoj stranici International Labour Organization http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/lisbon2009/dwreports/dw_croatia.pdf
- Franičević, V. (2009). Pogovor: rad u Hrvatskoj – izazovi i dileme. U V. Franičević & V. Puljiz (ur.), *Rad u Hrvatskoj: pred izazovima budućnosti* (str. 359-380). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Franičević, V. (2011). Croatia: Prolonged crisis with an uncertain ending. In D. Vaughan-Whitehead (Ed.), *Inequalities in the world of work: The effects of the crisis* (pp. 139-208). Geneva: International Labour Organization.
- Hrvatska narodna banka (2011). *Inozemna izravna ulaganja u Republiku Hrvatsku (po godinama)* [datoteka s podacima]. Posjećeno 13. 4. 2011. na mrežnoj stranici Hrvatske narodne banke <http://www.hnb.hr/statistika/hstatistika.htm>
- Hrvatski zavod za zapošljavanje. *Godišnjak*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- Hrvatski zavod za zapošljavanje. *Mjesečni statistički bilten*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- Matković, T. (2008). Tko što radi? Dob i rod kao odrednica položaja na tržištu rada u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 15(3), 479-502. doi: 10.3935/rsp.v15i3.802
- Matković, T. (2010). *Utjecaj ekonomske krize na tržište rada*. Zagreb: UNDP. Posjećeno 13. 3. 2011. na mrežnoj stranici Razvojnog programa Ujedinjenih naroda http://www.undp.hr/upload/file/234/117299/FILENAME/Trzisterada_HR_fin.pdf
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (2010). *Izvešće o provedbi Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske za 2009*. Zagreb: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva.
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2008). *Izvešće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (JIM) za razdoblje od ožujka do srpnja 2008*. Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.

- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2009). *Iz- vješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (JIM) ood siječnja 2008. do ožujka 2009.* Za- greb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2010). *Iz- vješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (JIM) u 2009.* Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
- Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (2011). *Iz- vješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (JIM) u 2010. godini.* Zagreb: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
- Nestić, D. (2009). Plaće u Hrvatskoj: trendovi, problem i očekivanja. U V. Franičević & V. Puljiz (ur.), *Rad u Hrvatskoj: pred izazovima budućnosti* (str. 165-195). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Odluka o namjeri sudjelovanja u osnivanju fondova za gospodarsku suradnju. *Narodne novine*, br. 8/2010.
- Odluka o mjerama za gospodarski oporavak i ra- zvitak. *Narodne novine*, br. 8/2010.
- Odluka o visini osnovice za obračun plaće za dr- žavne službenike i namještenike. *Narodne no- vine*, br. 40/2009.
- Potočnjak, Ž., & Gotovac, V. (2009). Rad i pravni oblici rada u Republici Hrvatskoj. U V. Frani- čević & V. Puljiz (ur.), *Rad u Hrvatskoj: pred izazovima budućnosti* (str. 277-301). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Rebac, I. (2010). *Socijalni dijalog i kolektivno pre- govaranje u Hrvatskoj.* Zagreb: Tim Press.
- Rutkowski, J. J., (2003). Analiza i prijedlozi po- boljšanja tržišta rada u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 27(4), 495-513.
- Šošić, V. (2008). Contribution of gross job flows to the dynamics of corporate restructuring in Croatia. *Financial Theory and Practice*, 32(4), 499-517.
- Šućur, Z. (2011). Siromaštvo i dohodovne nejed- nakosti u Hrvatskoj: 2001.-2009. *Revija za so- cijalnu politiku*, 18(2), 245-256. doi: 10.3935/ rsp.v18i2.1030
- Vehovec, M. (2009). Ponuda rada i izazovi stare- nja radne snage – Hrvatska u EU perspektivi. U V. Franičević & V. Puljiz (ur.), *Rad u Hrvat- skoj: pred izazovima budućnosti* (str. 17-47). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- World Bank & United Nations Development Pro- gramme (2010). *Social impact of the crisis and building resilience.* Zagreb: World Bank, UNDP Croatia.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o dopri- nosima. *Narodne novine*, br. 152/2008.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mi- rovinskom osiguranju. *Narodne novine*, br. 121/2010.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o posre- dovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. *Narodne novine*, br. 121/2010.
- Zakon o izmjeni Zakona o porezu na dodanu vri- jednost. *Narodne novine*, br. 98/2009.
- Zakon o minimalnoj plaći. *Narodne novine*, br. 67/2008.
- Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regional- noj) samoupravi. *Narodne novine*, br. 28/2010.
- Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke. *Narodne novine*, br. 94/2009, 56/2010.
- Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti. *Narodne novine*, br. 80/2008, 94/2009, 121/2010.
- Zakon o potpori za očuvanje radnih mjesta. *Narodne novine*, br. 94/2009, 88/2010.
- Zakon o radu. *Narodne novine*, br. 149/2009, 61/2011.
- Zakon o socijalnoj skrbi. *Narodne novine*, br. 57/2011.
- Zrinščak, S. (2005). Teškoće socijalnog partnerst- va: europska i hrvatska iskustva. *Revija za so- cijalnu politiku*, 12(2), 175-188. doi: 10.3935/ rsp.v12i2.3

Summary

ACTIVITIES ON ECONOMIC RECOVERY IN CROATIA, WITH PARTICULAR ATTENTION TO THE LABOUR MARKET

Predrag Bejaković

The Institute of Public Finance

Viktor Gotovac

*Faculty of Law, University of Zagreb
Zagreb, Croatia*

The text is dedicated to the description of activities on economic recovery in Croatia, with particular attention to the labour market. Most important trends and determinants of employment and unemployment in the last five years are analysed with the goal to get an insight into their impact and possible improvement. While Decision on economic recovery and development prepared by the Government of Croatia is mentioned, the authors do not attempt to provide its final evaluation because this is a topic for some new survey. The paper consists of four sections. In Section 1 the economic situation in Croatia in the period from 2005 to 2007 is explained as the one characterized by a significant annual growth of gross domestic product, while in 2008 economic activity started decelerating as a consequence of the global economic crisis. Section 2 explains the impact of the crisis on the labour market. While unemployment decreased in pre-crisis period, since 2008 there has been a constant decrease in the number of the employed and an increase in the number of the unemployed. Croatia has a relatively low activity and employment rate, particularly for women, youth and older persons. Policy responses to the crisis are the topic of the Section 3, which focuses on economic and social policies, as well as labour market policies. The final section deals with the issues of further economic development of Croatia, primarily with priorities in employment policy.

Key words: economic crisis, Croatia, employment, unemployment, economic development.

