

O socijalnim učincima ekonomske krize u Hrvatskoj: utjecaj, odgovori i preporuke (analiza dokumenata Svjetske banke i UNDP-a)

UDK 338.124.4(497.5)

doi: 10.3935/rsp.v17i3.973

Globalna kriza snažno je pogodila hrvatsko gospodarstvo, što je izazvalo duboke socijalne posljedice. Ovaj rad upravo prezentira socijalnu dimenziju utjecaja ekonomske krize u hrvatskom društvu analizirajući recentne suradničke dokumente (izvješća) grupacije Svjetske banke i UNDP-a (Programa za razvoj Ujedinjenih naroda) u Hrvatskoj.

Rad analizira pojedine dokumente te ih dodatno komparira i postavlja u kontekst Vladinog programa gospodarskog oporavka. Cilj je ovog priloga bio dati prikaz glavnih nalaza i preporuka koje proizlaze iz izvješća prije spomenutih organizacija.

Ekonomska kriza brzo se pretvara u socijalnu krizu, pogađajući šire slojeve društva. Pad potrošnje, gubitak posla pogađaju obitelji koje zbog negativnih utjecaja padaju u siromaštvo. U vremenima krize zbog akutnih problema i smanjenja prihoda raste pritisak na socijalne sustave države te se javlja problem fiskalne održivosti i zahtjeva za rezanjem socijalnih troškova pa tako mnoge zemlje vrijeme krize koriste kao razdoblje za preispitivanje učinkovitosti njihovih sustava redistribucije i priliku za eventualne reforme.

Hrvatska je skoro cijelo desetljeće imala snažan gospodarski rast koji je u prosjeku iznosio oko 4% godišnje i bio je rezultat domaće potražnje, što je posebno utjecalo

na rast određenih sektora kao što su: malo-prodaja, turizam i građevinarstvo. U skladu s navedenim benevolentnim pokazateljima Hrvatska je do 2008. godine dosegla 63% BDP-a per capita EU 27 (prema standardu kupovne moći). Zahvaljujući snažnom gospodarskom rastu uvjeti na tržištu rada su se do 2008. značajno poboljšali. Prosječan godišnji rast zaposlenosti iznosio je 2,2% i to dominantno u sektoru usluga i prerađivačkoj industriji. S tim u svezi, nezaposlenost se u razdoblju od 2002. do 2008. godine smanjila za oko 40%, a stopa nezaposlenosti za oko jednu četvrtinu (na 13,2% prema nacionalnoj definiciji ili 8,4% prema definiciji Međunarodne organizacije rada). Krajem 2008. globalni financijski poremećaj snažno je pogodio hrvatsko gospodarstvo. Nakon usporavanja na 0,2% u posljednjem tromjesečju 2008., u 2009. godini zabilježen je pad gospodarske aktivnosti za 5,8 %.¹

UČINAK KRIZE NA TRŽIŠTE RADA

Glavni nalazi izvješća Svjetske banke govore da je učinak globalne krize na tržište rada do kraja 2009. bio značajan iako ne toliko dramatičan kao u nekim drugim zemljama u regiji. Prilagodba tržišta rada na negativne posljedice krize primarno je posljedica pada zaposlenosti i reduciranja rad-

¹ To je najveći pad od osnutka hrvatske države.

nih mjesta, a tek poslije smanjivanja realne razine bruto plaća. Ukupna zaposlenost je pala, ali manje formalna zaposlenost. Može se reći da je neformalni sektor ublažio šok potražnje koji je pogodio formalni sektor. Tako je u ožujku 2010. formalna zaposlenost bila manja za 6% nego godinu dana ranije (Svjetska banka, 2010.). Djelomično su drugačiji nalazi UNDP-eva izvješća prema kojem se zaposlenost za sada ne seli iz formalnog u neformalni sektor jer je anketni pad zaposlenosti približno jednak administrativnom, ali bi se taj broj mogao promijeniti uslijed tendencije povećanja samozaposlenih i broja pomažućih radnika u kućanstvu (UNDP, 2010.a). Stopa nezaposlenosti povećala se manje nego u EU zemljama, ali je iznad razine EU-a. U prosincu 2009. ona je u RH iznosila 10,6% i viša je za 2,3% nego prije krize, dok je u EU stopa nezaposlenosti 10,2%, ali se povećala za 4,1% (Svjetska banka, 2010.). Slične podatke donosi i izvješće UNDP-a koje govori o administrativnoj stopi nezaposlenosti u listopadu 2009. koja je bila 3,4% viša nego u istom razdoblju prošle godine (UNDP, 2010.a). Mjesečni priljev u nezaposlenost je 30%-40% viši nego prije krize, dok je odljev iz nezaposlenosti u zaposlenost pao za 20%-30% odmah nakon izbijanja krize. Ovaj podatak govori o strukturi nezaposlenosti nastaloj zbog utjecaja krize (Svjetska banka, 2010.). Prema oba izvješća, novo pridošli nezaposleni uglavnom su »stalno zaposleni« (na neodređeno vrijeme) radnici koji su posao izgubili zbog utjecaja krize, dok drugu skupinu nezaposlenih čine oni koji su bili nezaposleni prije krize te su već dugo vremena nezaposleni zbog loših kvalifikacija, niske motiviranosti, nedovoljno dobro razvijenih vještina itd. Drugi mehanizam prilagodbe temelji se na razini plaća odnosno cijene rada. Od srpnja 2009. prosječne bruto plaće na godišnjoj razini postojano se smanjuju te su one bile 2,9% niže nego u godini prije. Ovakvom razvoju situacije doprinijele su neke od mjera za

očuvanje fiskalnog sustava, kao što je krizni porez, koje su utjecale na smanjenje privatne potrošnje (UNDP, 2010.a). Valja primijetiti da je smanjenje razine bruto plaće tek u zanimarivoj mjeri bilo uzrokovano smanjenjem broja radnih sati zaposlenih (taj broj smanjio se tek oko 0,4%), već je prilagođavanje tržišta rada odnosno potražnje za radnom snagom išlo u smjeru otpuštanja radnika. Ovo se može objasniti time što su poslodavci većinom sklapali ugovore na određeno vrijeme ili ugovore o privremenom radu. Primjetno je također da su tvrtke iskoristile krizu za restrukturiranje. Ovaj trend na tržištu rada mogao bi dovesti i do odgađanja zapošljavanja jer je za očekivati da će tvrtke porast potražnje za proizvodima kompenzirati povećanjem produktivnosti a manje novim zapošljavanjem. Shodno tome, porast zapošljavanja može se očekivati tek nakon dužeg vremena. Procjenjuje se da je broj slobodnih radnih mjesta uslijed krize opao za jednu trećinu što smanjuje trenutne izgleda većine nezaposlenih za pronalaženjem posla (Svjetska banka, 2010.).

Velika je razlika u regionalnoj pogođenosti krizom. Učinak krize veći je u regijama s nižom nezaposlenošću jer su one više pogođene krizom nego regije u kojima je nezaposlenost bila visoka. Posljedice toga su smanjenje razlika u stopama nezaposlenosti i ujednačavanje lokalnih tržišta rada. Više su pogođene više industrijalizirane regije i to prvenstveno u sektorima prerađivačke industrije, trgovine, turizma i građevinarstva, nego dominantno poljoprivredne regije koje su bilježile nižu zaposlenost u vremenima prije krize.

Kriza je snažnije pogodila radna mjesta u obrtu i male poslodavce, dok je javni sektor ostao zaštićeniji (Svjetska banka, 2010.). Većina novo nezaposlenih radnika bili su kvalificirani radnici, muškog spola i mlađe dobi, dok su žene i administrativni radnici manje pogođeni krizom što je povezano s industrijskim profilom krize. Za razliku od izvješća Svjetske banke, UNDP-

evo izvješće posebno izdvaja da je nezaposlenost ponajviše zahvatila osobe mlađe od 35 godina, koje se sada susreću s još lošijim perspektivama za ulazak na tržište rada nego inače.

UČINAK KRIZE NA SIROMAŠTVO

Kao što je već spomenuto, smanjenje potražnje za radnom snagom i rast nezaposlenosti odrazili su se na povećanje siromaštva. Glavni kanali prenošenja krize uključivali su smanjenje realnih plaća, zaostatke u isplati plaća, gubitak radnoga mjesta ili smanjenje potražnje za robama ili uslugama u slučaju samozaposlene osobe ili poduzetnika.

S druge strane, glavni načini nošenja s krizom uključivali su smanjenje potrošnje i trošenje uštede. U izvještaju Svjetske banke stoji da je siromaštvo, izvedeno na temelju potrošnje, prije izbijanja krize bilo relativno nisko. Tako je u 2008. godini prema APK (Anketi o potrošnji kućanstava) procijenjena stopa apsolutnog siromaštva bila samo 6,1%. Isto tako, relativno siromaštvo iznosilo je oko 18%, što je u skladu s drugim zemljama EU-a.

Prema izvješću, siromaštvo je prije krize bilo na niskoj razini zahvaljujući snažnom ekonomskom rastu povezanom s optimizmom na tržištu rada i visokoj razini javne potrošnje za programe redistribucije (Svjetska banka, 2010.). Nezaposlenost i neaktivnost nositelja kućanstva značajno povećava rizik od siromaštva. Starije osobe bez mirovine u ruralnim dijelovima zemlje, samačka kućanstva i ona s većim brojem djece imaju povećani rizik siromaštva. Iako predstavljaju relativno mali udio u ukupnoj populaciji, kućanstva s troje i više djece imaju veći rizik siromaštva. Ako djeca žive s roditeljima s niskim obrazovanjem

i marginaliziranošću na tržištu rada, rizik je još veći (Svjetska banka, 2010.). Niža srednja klasa bila je najviše pogođena utjecajem krize jer su siromašniji dijelovi populacije bili izuzeti od mjera kao što je krizni porez i sl. (Svjetska banka, 2010.).

U skladu s tim susrećemo se s fenomenom »novih siromašnih« kao produktom utjecaja krize na pojavnost siromaštva. To su uglavnom ekonomski aktivne, nešto bolje obrazovane i mlađe osobe. Predviđanja su da će oni relativno kratko ostati u poziciji nezaposlenosti.

ODGOVORI NA KRIZU: UBLAŽAVANJE UČINAKA KRIZE PUTEM DJELOTVORNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA I MREŽA SOCIJALNE ZAŠTITE

Programi tržišta rada

Najvažniji program na tržištu rada u Hrvatskoj je naknada za nezaposlenost. On spada u pasivne programe tržišta rada. S druge strane, aktivni programi tržišta rada (APTR) u Hrvatskoj imaju zanemarivu ulogu. Tako su u 2009. godini izdaci za aktivne mjere tržišta rada iznosili samo 12% od ukupnog proračuna Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.² Ovaj podatak govori o velikom kontrastu u odnosu na zemlje EU-a, u kojima APTR predstavljaju najmanje jednu trećinu ukupnih izdataka za programe zapošljavanja (Svjetska banka, 2010.). Uslijed negativnih učinaka krize razmjerno se povećao broj zahtjeva za naknadom za nezaposlenost. Taj je broj prema izvješću Svjetske banke za 55% viši nego prije krize. Dakle, povećanje broja primatelja naknade za nezaposlenost govori o tome da su mnogi novo zaposleni izgubili posao, ali i o tome da su mnoge osobe, prije registrirane na Zavodu za zapošljavanje, izgubile to pravo ili nisu formalno stekle

² Taj broj se kretao od 10% do 14% i u prijašnjim godinama (Svjetska banka, 2010.).

uvjete (uvjete uplaćivanja doprinosa). Stoga naknadu za nezaposlenost prima manje od 30% svih osoba koja su postale nezaposlene u 2009., što upućuje na nisku pokrivenost naknadama. Ipak, bitno je ustvrditi da naknadu za nezaposlenost primaju uglavnom siromašni, iako to nije u prvi mah primjetno jer je naknada zasnovana na osiguranju a ne na imovinskom cenzusu. Osobe koje se nalaze u donjem kvintilu distribucije potrošnje prije dobivanja transfera ostvaruju ukupno 42% ukupnih sredstava za naknade za nezaposlenost (Svjetska banka, 2010.). Hrvatska inače troši oko 0,4% BDP-a na programe tržišta rada, od čega 10% otpada na APTR, dok pokrivenost ovim programima obuhvaća svega oko 3% (ili točnije u 2009. godini 2,5% nezaposlenih).³ Aktivni programi tržišta rada u Hrvatsko imaju mali učinak na zaposlenost i nisu bili prošireni kao odgovor na posljedice krize. Zbog velikih fiskalnih napora izdaci za APTR bili su smanjeni i većina je programa bila obustavljena sredinom 2009. godine. U tom razdoblju Vlada RH uvodi novi program subvencioniranja rada u skraćenom radnom vremenu kojim se nastojalo dati potporu potražnji za radnom snagom i destimirati otpuštanja. Rezultati ovog programa pokazali su neuspjeh. Zbog strogih kriterija prijavljivanja i ograničenih poticaja sudjelovalo je jako malo poslodavaca, što je učinilo ovaj program gotovo bez ikakvog utjecaja na zapošljavanje. Samo dva programa APTR su proširena za vrijeme krize i to: obuka i javni radovi. Broj nezaposlenih uključenih u obuku povećao se u 2009. godini u odnosu na 2008. za 2%, a kod javnih radova taj broj je u istom razdoblju utrostručen. Tako u 2009. godini obuka čini 48%, a javni radovi 31% ukupnog broja osoba uključenih u programe. Subvencije za zapošljavanje koje su prije imale značajnu ulogu sada su zanemarive. Program obuka za poznatog

poslodavca preusmjeren je k programu obuke za nepoznatog poslodavaca. Programi javnih radova trebali su osigurati privremeno zapošljavanje i pružiti nezaposlenim osobama sponu između trenutne nezaposlenosti i pronalaska posla. Oni su oko tri puta jeftiniji nego zaposlenje uz subvencije. Usprkos tome, širenje ovih programa ograničeno je trima čimbenicima: prvo, fiskalnim ograničenjima u uvjetima krize; drugo, ograničenim brojem poslodavaca (organizatori su prvenstveno lokalna samouprava, dok su ostali potencijalni poslodavci isključeni, npr. neprofitne organizacije i druge javne službe koje nemaju kapaciteta za organiziranje javnih radova). Treće, ograničen interes i kapacitet jedinica lokalne samouprave. S druge strane, širenje programa obuke za vrijeme krize vrlo je upitno. Iako je ona racionalna s individualnog gledišta jer povećava razinu zapošljivosti osoba koje obuku prolaze, međutim za vrijeme krize kad su izgledi za pronalaženjem posla teški, obuka može malo pomoći da bi se trenutni problemi razine ukupne nezaposlenosti riješili. Primjetno je da je djelotvornost mjera zapošljavanja različita s obzirom na regije. Izvješće upućuje na relativno nezadovoljavajući organizacijski koncept, prema kojem su na osnovi apsorpcijskog kapaciteta lokalnim uredima za zapošljavanje dodjeljivana sredstva za APTR. To pravilo može ići na štetu regija s relativno niskim kapacitetom apsorpcije a visokim potrebama. Prema tome trebalo bi jačati apsorpcijski kapacitet regija s višim potrebama i voditi računa i o uspješnosti rada pojedinog lokalnog ureda (Svjetska banka, 2010.).

Programi socijalne pomoći

U Hrvatskoj postoji preko stotinu programa unutar sustava socijalne zaštite. Iako

³ Hrvatska na programe tržišta rada troši znatno manje nego zemlje EU-a sa sličnom razinom dohotka, kao što su to Mađarska, Poljska ili Slovačka, koje na programe tržišta rada troše od 0,6% do 1,2% BDP-a.

postoji velik broj programa, značajna je nekonzistentnost u upravljanu njima. Oni su segmentirani na različite razine vlasti i ciljaju različite kategorije građana te uslijed toga dolazi do preklapanja prava i procedura u ostvarivanju prava. Oni su razdijeljeni na nekoliko aktera (institucija) koje ne vode zajedničke baze podataka, već u okviru vlastitih kapaciteta to čine odvojeno. Sve upućuje na potrebu da se u sustav socijalnih transfera uvede bolja organiziranost i kvalitetnije upravljanje koje bi omogućilo bolji uvid u problem, tijek potrošnje sredstava, jednostavniji i bolji sustav kako za korisnike tako i za profesionalce zaposlene u tim institucijama.

Usprkos mnogim problemima u sustavu, programi s najboljim ciljanjem su programi pomoći za uzdržavanje i dječjih doplataka. Podaci Ankete o potrošnji kućanstva govore o vrlo dobroj ciljanosti ovih programa (46% sredstava za dječje doplatke i 71% sredstava za pomoć za uzdržavanje odlazi korisnicima najsiromašnijeg kvintila). No, iako su programi dobro ciljani, njihova pokrivenost je niska pa tako od svih osoba koji se nalaze među 20% najsiromašnijih, njih manje od 13% ima pristup programu pomoći za uzdržavanje, a 37% programu dječjih doplataka (Svjetska banka, 2010.).

Pomoć za uzdržavanje (stalna pomoć) je izuzetno važan i učinkovit program za ublažavanje siromaštva. On ima najbolju ciljanost i čak u usporedbi s drugim zemljama Srednje i Istočne Europe. Također, u usporedbi sa svim programima najmanji je odljev sredstava u više dohodovne razrede. Usprkos svojim kvalitetama u pogledu ciljanosti, program pomoći za uzdržavanje obuhvaća samo mali segment siromašnih (svega 2% od ukupne populacije). Problem malog obuhvata leži u poštivanju strogih uvjeta za uključivanje u ovaj program, što će oslabiti njegovu ulogu u ublažavanju siromaštva za vrijeme krize, a pošto je dohodovni cenzus arbitrarno postavljen na 500 kuna, njegova uloga automatskog

fiskalnog stabilizatora je umanjena. Smatra se da bi njegova važnost mogla porasti u onom trenutku kad korisnici (novo nezaposleni) izgube pravo na korištenje naknada za nezaposlene i prijeđu u sustav socijalne pomoći. No treba imati na umu da pomoć za uzdržavanje može imati i negativne učinke na tržište rada destimulirajući zaposlenje, tim više što je trajanje programa vremenski neograničeno i mnogi korisnici ostaju u sustavu i do 5 godina. To je neučinkovito uzme li se u obzir da je gotovo 50% korisnika u radno aktivnoj dobi (18-60), što upućuje na potrebu nadogradnje programa aktivacijskim elementima ili sudjelovanjem u obuci (Svjetska banka, 2010.). Ovaj problem posljedica je negativnih ekonomskih trendova kao i neadekvatnih mjera za uključivanje i aktivaciju ove skupine. Nadalje, uloga ekvivalentne ljestvice u sustavu socijalne pomoći postavljena je pristrano i naklonjena je obiteljima s više djece, što ima negativni utjecaj na mogućnosti podmirjenja potreba samačkih kućanstava (UNDP, 2010.b). Stoga je roditeljima s više djece isplativije ostati kući nego primati minimalni dohodak na tržištu rada. Broj korisnika pomoći za uzdržavanje postupno se smanjuje od 2005. godine (udio korisnika u ukupnom stanovništvu smanjio se s 2,7% u 2005. na 2,1 % u 2008.). Jedan od razloga je taj što je jedan dio građana našao u doplatku za pomoć i njegu svojevrsnu alternativu jer su uvjeti za ostvarivanje ovog prava znatno manje stroži nego kod stalne pomoći. Gotovo 60% korisnika doplatka za pomoć i njegu starije su osobe. Jako brzo je ovaj program stekao karakter paralelnog oblika pomoći za uzdržavanje namijenjenog starijoj populaciji i drugim osobama s tjelesnim i mentalnim oštećenjima. Ovo je pravo lakše ostvariti zbog višeg cenzusa i nedosljedne provjere imovine, što čini još jedan razlog porasta broja korisnika i troškova.

Dječji doplatci općenito reduciraju stopu dječjeg siromaštva, a učinkovitost raste

s brojem djece u kućanstvu. U kućanstvima s jednim ili dvoje djece udio dječjeg doplatka u dohotku kućanstava iznosi oko 7%, no kako broj djece raste, taj udio je dva do četiri puta veći. Dječji doplatci najviše smanjuju dječje siromaštvo u kućanstvima s četvero djece i to za više od 45% jer ovaj tip kućanstva također ostvaruje najveću razinu pronatalitetnog dodatka (koji je isti za kućanstva s više od četvero djece). Stopa redukcije je najmanja u najstarijoj dobnoj skupini djece (16-18 godina) te su stope posttransfernog siromaštva starije djece veće nego stope siromaštva mlađe djece (predškolske dobi). No, gledajući dubinu siromaštva, vidljivo je da bez obzira što dječji doplatci najviše reduciraju siromaštvo u kućanstvima s četvero djece, ove obitelji i nakon dječjih doplataka imaju najviše stope siromaštava. Posebno su ugrožena djeca u kućanstvima bez zaposlenih odraslih osoba (Svjetska banka, 2010.). U pogledu ciljnosti dječjih doplataka, dohodovni cenzusi utječu na priljev sredstava prema prvim tri ma dohodovnim kvintilima. Dakle, značajne su greške uključivanja i isključivanja tako gotovo trećina djece čiji je dohodak ispod propisanog cenzusa ne ostvaruje doplatka, dok četvrtina onih koje dobivaju doplatka imaju kućanski dohodak iznad dohodovnog cenzusa (UNDP, 2010b.).

PRILIKA ZA REFORME: PREPORUKE I MJERE

U ovom djelu bit će predstavljene preporuke iz pojedinih dokumenata koje će također biti uspoređene s mjerama Vlade RH iz Programa gospodarskog oporavka.

Preporuke vezane za tržište rada

Izvjeshće Svjetske banke kao i Vladin program gospodarskog oporavka jedan dio preporuka/mjera usmjeravaju prema jačanju efikasnosti i organizacijskog kapaciteta sustava. U izvješću Svjetske banke stoji da bi trebalo umjesto povećanja izda-

taka, sredstva usmjeriti od lošije ciljanih i neučinkovitih programa k onima koji bolje ciljaju i imaju značajan učinak na siromaštvo, uz jačanje institucionalne kapacitiranosti za osmišljavanje, provedbu i procjenu politika socijalne zaštite (Svjetska banka, 2010.; UNDP, 2010.a). U skladu s tim, Vladin Program predlaže niz mjera s navedenim ciljem, koje se kreću od povećanja kapaciteta Hrvatskog zavoda za zapošljavanje do poboljšanja suradnje s centrima za socijalnu skrb i drugim akterima. Predlaže se naglasak staviti na jačanje regionalnih aktera, efikasniju preraspodjelu sredstava i ulaganje u povećanje apsorpcijskog kapaciteta regionalnih ureda za zapošljavanje. U Vladinom Programu nadalje stoji da se svi programi tržišta rada objedine pod jednu središnju agenciju, da se reorganizira sustav socijalne zaštite (uvođenje zajedničkih definicija, pravila i procedura). U skladu s tim planira se poboljšanje menadžmenta, uspostava kataloga prava, razvoj integriranog IT sustava socijalne zaštite na svim razinama vlasti (Svjetska banka, 2010.; UNDP, 2010.a; Program gospodarskog oporavka VRH-a, 2010.). Uz to, Vladin Program dodatno cilja na jačanje kapaciteta za korištenje EU fondova na području zapošljavanja. Kako program dohodovne potpore za nezaposlene ne pokriva radnike koji nemaju potrebnu evidenciju doprinosa, tako bi Vlada mogla razmotriti uvođenje dodatnih programa privremenog karaktera onima koji ne ispunjavaju uvjete za stjecanje naknada za nezaposlene, kao i produljenje prava na primanje naknade onima kojima prijeti dugotrajna nezaposlenost. Ovi programi bi također mogli biti uvjetovani različitim programima aktivacije (Svjetska banka, 2010.; UNDP, 2010.a; Program gospodarskog oporavka VRH-a, 2010.). Iako proširen 2009. pod utjecajem krize, program javnih radova u Hrvatskoj još je uvijek premalen te bi Vlada trebala razmotriti mogućnosti proširivanja ovog programa u vremenima

rastuće nezaposlenosti. Ukoliko se odluči na proširivanje ovog programa, trebalo bi više napora usmjeriti k jačanju kapaciteta lokalnih samouprava kao provedbenih tijela te uključiti organizacije civilnog društva i druge javne institucije. Nadalje, potpore za samozapošljenje i početnike i programi subvencioniranog zapošljavanja koji se provode u Hrvatskoj skupi su i ograničenog su karaktera te njihovo proširivanje ne bi bila ekonomična a niti fiskalno održiva opcija, a program naukovanja trebao bi imati alternativni karakter te bi trebalo ciljati mlade koji tek ulaze u svijet rada. Vlada bi trebala razmisliti o revidiranju postojećeg koncepta programa subvencije za skraćeno radno vrijeme te ga učiniti što privlačnijim za poslodavce. Trebalo bi povećati iznos subvencija tvrtkama koje se kvalificiraju za sudjelovanje u ovom programu (Svjetska banka, 2010.). Preporuke UNDP-a uključuju mjere koje ciljaju prema mladima i to prvenstveno siromašnijem sloju mladih koji bi zbog promijenjenih socijalnih uvjeta mogli napustiti obrazovanje i napraviti dodatan pritisak na tržište rada, pa se stoga predlaže povratak prava na dječji doplatk redovitim studentima, kao i drugi programi subvencioniranja mladih bez radnog iskustva. Nadalje, preporuča se stvaranje konsenzusa oko prilagodbe plaća i raspodjele radnog vremena, koji bi podijelio teret krize između svih slojeva društva (UNDP, 2010.a).

Preporuke vezane za programe socijalne pomoći i dječjih doplataka

Prema izvješću Svjetske banke od velike je važnosti poboljšati kapacitete ciljanih programa (pomoći za uzdržavanje i dječjih doplataka) a smanjiti broj kategorijalnih naknada. Nadalje, treba općenito poboljšati ciljanost pri formulaciji programa (Svjetska banka, 2010.). Pojednostavljenje sustava naknada, bolja organiziranost stoji kao mjera i u Vladinom Programu (Program gospodarskog oporavka VRH-a, 2010.).

Nadalje, izvješće Svjetske banke kao srednjoročnu mjeru predlaže razvoj aktivacijske politike za ponovno uključivanje dugotrajno nezaposlenih radno aktivnih korisnika na tržište rada, koje bi trebalo uvjetovati sudjelovanjem u programima obuke/prekvalifikacije (Svjetska banka, 2010.). U tom kontekstu izvješće UNDP-a predlaže niz mogućnosti: subvencioniranje zapošljavanja iz sredstava pomoći, mogućnost da korisnici nastave primati pomoć u određenom razdoblju nakon zaposlenja, neuračunavanje dijela prihoda od privremenog rada u dohodak (UNDP, 2010.b; Svjetska banka, 2010.; UNDP, 2010.b). Nadalje se u izvještaju Svjetske banke, ali i u Vladinom Programu predlaže rješavanje institucionalne rascjepkanosti na središnjoj i lokalnim razinama te nadogradnja informacijskog sustava socijalne pomoći. Sustav upravljanja informacijama u sustavu socijalne zaštite treba što snažnije povezati s drugim sustavima te uspostaviti jasan mehanizam razmjene podataka. Informatizacija bi trebala sniziti troškove administriranja i mogućnosti pogreške pri uključivanju/isključivanju (Svjetska banka, 2010.; Program gospodarskog oporavka VRH-a, 2010.). Izvješće UNDP-a donosi prijedlog niza drugih mjera usmjerenih poboljšanju sustava dječjih doplataka i socijalne pomoći. Stoga, da bi se postigla bolja ciljanost dječjih doplataka, treba intenzivirati kontrole i nadzor u području ilegalnog rada i zapošljavanja te pooštriti provjere dohotka. Nadalje, više bi se pažnje trebalo posvetiti identificiranju broja korisnika koji imaju dvojno državljanstvo kako bi se spriječilo korištenje prava u više zemalja. Isto tako, racionalnijem korištenju trebalo bi pridonijeti uvođenje provjere dohotka za djecu s težim oštećenjima. Izvješće predlaže dvije opcije: da djeca čiji je dohodak kućanstva visok ne ostvaruju ništa ili da doplatk ostvaruju sva djeca s težim oštećenjima, ali u različitom iznosu koji bi ovisio o kućanskom dohotku. Pravo

na dječji doplatk trebalo bi se vratiti studentima te se na taj način može potaknuti da dio siromašne djece ne odustaje od daljnjeg školovanja. S obzirom na nalaze koji govore da je najslabiji utjecaj dječjih doplataka na redukciju siromaštva među najstarijom skupinom djece (16-18) te da ova skupina ima najvišu stopu posttransfersnog siromaštva ali i manji deficit siromaštva, predlaže se uvođenje dodatka za djecu s obzirom na dob. Izvješće Svjetske banke predlaže usmjerenost programa dječjih doplataka k obiteljima s više djece (Svjetska banka 2010.). Nadalje, proračunska bi se osnovica uz koju se vežu dohodovni cenzusi trebala usklađivati s troškovima života. U pogledu preporuka za programe socijalne pomoći trebalo bi osigurati sredstva za mogući priljev korisnika iz sustava zapošljavanja u sustav socijalne skrbi, iako taj broj prema procjeni neće biti velik, te se stavlja naglasak na potporu samačkim kućanstvima, samohranim roditeljima i potrebu mijenjanja dosadašnju ekvivalentne ljestvice u korist navedenih skupina. Nadalje, trebalo bi osmisлити posebne programe za Rome u županijama gdje su oni u većini korisnici socijalne pomoći. U kontekstu ostvarivanja prava na doplatk i njegu dosljednije primjenjivati provjeru imovine te razraditi dosljedan sustav za procjenu sposobnosti. Nadalje, treba razmisliti o uvođenju tzv. socijalne mirovine za starije osobe bez primanja. Ove bi mirovine bile više od standardnog iznosa socijalne pomoći, no treba dodatno razraditi model (UNDP, 2010.b).

Ekonomski pokazatelji ne idu u prilog brzog oporavka hrvatskog gospodarstva. Predviđanja izlaska iz krize ne ciljaju blisku budućnost. Kao što se moglo vidjeti, odgovori na krizu su ograničenog karaktera i zahtijevaju vješte i britke odgovore u kontekstu sve većeg fiskalnog opterećenja i padanja standarda hrvatskih građanina. Sustav socijalne zaštite nalazi se pred zahtjevima »novih« nezaposlenih i mogućeg povećanja novih »siromašnih«. U skladu s tim treba

planirati i mjere koje trebaju odgovoriti kako što prije vratiti »novo nezaposlene« na tržište rada i kako zaštititi i aktivirati dugotrajno nezaposlene koje bi negativni učinci krize mogli odgurnuti još dalje od tržišta rada. U kontekstu programa socijalne pomoći, osim bolje ciljanosti programa, treba uvesti radnu aktivaciju radno sposobnih korisnika stalne pomoći, kao i poboljšati zaštitu pojedinih kategorija korisnika. A da bi cijeli sustav socijalne zaštite bio efikasniji treba investirati u jačanje organizacijskih i upravljačkih kapaciteta vodeći računa o regionalnoj distribuciji problema. U kolikoj mjeri će krizno vrijeme biti prilika za jasnije reformske zahvate i što će donositelji odluka učiniti kako bi zaštitili građane od socijalnih posljedica tek treba vidjeti. Odgovori javne politike na probleme pokretanja gospodarstva i socijalne politike dodatno će biti dinamizirani procesom pristupanja Europskoj uniji i parlamentarnim izborima koji predstoje u Hrvatskoj.

DOKUMENTI:

- Program Ujedinjenih naroda za razvoj (2010a). *Utjecaj ekonomske krize na tržište rada* [datoteka s podacima]. Dostupno na mrežnim stranicama http://www.undp.hr/upload/file/234/117299/FILENAME/Trzisterada_HR_fin.pdf
- Program Ujedinjenih naroda za razvoj (2010b). *Uloga i učinkovitost dječjih doplataka i socijalne pomoći kao mehanizma socijalne sigurnosne mreže* [datoteka s podacima]. Dostupno na mrežnim stranicama http://www.undp.hr/upload/file/234/117298/FILENAME/Djecji_doplaci_i_soc_pomoci_HR_fin.pdf
- Svjetska banka (2010). *Hrvatska: socijalni utjecaj krize i jačanje otpornosti* [datoteka s podacima]. Dostupno na mrežnim stranicama http://siteresources.worldbank.org/CROATIAEXTN/Resources/301244-1277748624120/report_full_croatian.pdf
- Vlada Republike Hrvatske (2010). *Program gospodarskog oporavka Vlade Republike Hrvatske* [datoteka s podacima]. Dostupno na mrežnim stranicama <http://www.vlada.hr/hr/content/download/128273/1852336/file/Program%20gospodarskog%20oporavka.pdf>

Priredio: Ivan Lakoš