

SIROMAŠTVO I POLITIKE NA TRŽIŠTU RADA U HRVATSKOJ

Vedran Šošić¹

Hrvatska narodna banka, Zagreb

Pregledni znanstveni članak*

UDK: 331.52(497.5)

JEL: I30

Sažetak

U radu se uspoređuju pokazatelji hrvatskog tržišta rada i politika koje su na njemu vođene s pokazateljima i politikama drugih zemalja srednje i istočne Europe. Iako nezaposlenost i dugotrajna nezaposlenost, koja je u tranzicijskim zemljama posebno vezana uz siromaštvo, u Hrvatskoj ne izlaze iz intervala u kojemu su se pozicionirale druge tranzicijske zemlje, ipak su iznad njihova prosjeka, što je povezano s manjom fleksibilnosti hrvatskog tržišta rada. Novije spoznaje o utjecajima politika na tržištu rada u tranzicijskim zemljama pokazuju da proces reforme institucionalnog okvira kojim je proteklih godina smanjena strogost hrvatskih propisa o zaštiti zaposlenja može djelovati u pravcu smanjenja ukupne i dugotrajne nezaposlenosti. U radu se utvrđuje kako je moguće poboljšati učinkovitost primjene mjera aktivne politike. Nadalje, bolje rješenje nadoknade za smanjenje restriktivnosti propisa o zaštiti zaposlenja bilo bi povećanje iznosa naknade umjesto produljenja njezina trajanja, dok bi veća fleksibilnost tržišta rada, kojom će rezultirati reforma, trebala pridonijeti većoj pokrivenosti nezaposlenih osoba. Očekivano sniženje ukupne i dugotrajne nezaposlenosti pod utjecajem novoga institucionalnog okvira, unatoč mogućnosti nastanka slabije plaćenih i manje sigurnih radnih mjesta, moglo bi ublažiti i problem siromaštva jer je upravo nezaposlenost, a posebno dugotrajna, jedna od glavnih odrednica siromaštva u tranzicijskim zemljama.

Ključne riječi: nezaposlenost, politike na tržištu rada, Hrvatska

¹ Iznesena stajališta osobna su stajališta autora i ne odražavaju nužno stajališta institucije u kojoj je zaposlen niti je bilo kako obvezuju.

* Primljeno (Received): 26.11.2004

Prihvaćeno (Accepted): 7.2.2005.

1. Uvod

Veza između ishoda na tržištu rada i siromaštva nije jednoznačno određena. Ako je nezaposlenost rezultat dinamičnog tržišta rada na kojemu svakodnevno nastaju mnogi novi poslovi, a nezaposlene osobe ne ostaju dugo u tom statusu, čak ni njezina visoka razina ne mora imati ozbiljnije socijalne posljedice. Međutim, ako je novih poslova malo, a nezaposleni čine stagnantnu skupinu stanovništva, i niska razina nezaposlenosti može imati ozbiljne neželjene društvene posljedice i biti izazov socijalnoj politici.

U većini tranzicijskih zemalja srednje i istočne Europe nezaposlenost ne uzrokuje samo neiskorištenost proizvodnog resursa i gubitak BDP-a. Tranzicija je donijela ukidanje brojnih radnih mjesta te otvaranje novih u drugim gospodarskim sektorima, ali su mnoga od tih radnih mjesta popunjavana osobama koje uopće nisu napuštale populaciju zaposlenih, a ne nezaposlenim osobama. Zbog toga su dugotrajna nezaposlenost, društvena isključenost (isključenost iz svijeta rada) te siromaštvo u tranzicijskim zemljama čvrsto povezani. Dugotrajno nezaposlene osobe suočene su s povećanim rizikom pada u neimaštinu, a deprecijacija ljudskog kapitala zbog nezaposlenosti i slaba povezanost s tržištem rada jačaju začarani krug isključenosti i siromaštva. Zbog toga je razumijevanje procesa na tranzicijskim tržištima rada, kao i mogućnosti utjecaja na te procese mjerama ekonomske politike, posebno važna u borbi protiv siromaštva i društvene isključenosti.

Kako navedeni problemi nisu svojstveni samo tranzicijskim zemljama, institucije koje karakteriziraju tržišta rada različitih zemalja, reforme tih institucija i njihova povezanost s ishodima na tržištima rada u posljednje su vrijeme postali predmet zanimanja brojnih istraživača i međunarodnih organizacija. Tako organizacije kao što su Svjetska banka (Pizzati i Funck, 2002), Ujedinjene nacije (Jackman, 2002; Nesporova, 2002), Međunarodna organizacija rada (Cazes i Nesporova, 2004) i Europska komisija (Young, 2003) učestalo organiziraju okrugle stolove i u svojim publikacijama objavljuju radove s navedenom tematikom. U većini navedenih istraživanja ipak se eksplicitno ili implicitno proučava i kako se novi institucionalni okviri tržišta rada tranzicijskih zemalja uklapaju u postojeće modele i kako utječu na ishode na njihovim tržištima rada (Arandarenko, 2004). Kako je Hrvatska ispuštena iz većine tih istraživanja, cilj ovoga rada je popunjavanje te praznine, odnosno stvaranje zaokružene slike o glavnim institucionalnim obilježjima hrvatskog tržišta rada i ishodima na koje te institucije utječu.

U idućem se poglavlju razmatraju ishodi na tržištu rada u Hrvatskoj u odnosu prema pokazateljima drugih tranzicijskih zemalja. Raspoloživi pokazatelji govore kako je stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj nešto viša nego u navedenim zemljama, iako nije u samome vrhu. Isto se odnosi i na dugoročnu nezaposlenost koja je povezana s nešto slabijom dinamikom na tržištu rada, što također potkrjepljuju raspoloživi pokazatelji. U nastavku se razmatraju politike koje se provode na tržištu rada, a za koje su novija istraživanja pokazala vezu s razinom nezaposlenosti i dugotrajne nezaposlenosti. Konačno, zaključuje se preporukama za reformu pojedinih politika radi ublažavanja visoke razine ukupne i, posebno, dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj.

2. Tržište rada u Hrvatskoj

Prema kriteriju registrirane nezaposlenosti, Hrvatska je sa stopom koja je krajem 2003. godine iznosila otprilike 19% bila pri vrhu usporednih zemalja srednje i istočne Europe, od kojih većina čine nove članice EU. Međutim, prema stopi anketne nezaposlenosti, koja se prikuplja na temelju jedinstvene metodologije Međunarodne organizacije rada (ILO) te ne odražava specifičnosti nacionalnih sustava² pa je stoga mnogo bolja osnova za usporedbu, Hrvatska nije odskakala iz te skupine. Prema anketnoj nezaposlenosti, u 2003. godini prednjačile su Poljska, Slovačka i Bugarska, sa stopama nezaposlenosti koje su iznosile između 17 i 19%. Činjenica da je Poljska prema kriteriju oporavka BDP-a u odnosu na predtranzicijsko razdoblje najuspješnija tranzicijska zemlja pokazuje kako povoljni makroekonomski pokazatelji, odnosno visoke stope rasta BDP-a ne rješavaju automatski problem nezaposlenosti, već su na djelu i brojni drugi čimbenici koji mogu biti još značajniji. Anketna je stopa nezaposlenosti za Hrvatsku u 2003. godini prosječno iznosila oko 14%, što je nešto niže nego u spomenutim zemljama te ujedno pokazuje i blago smanjenje u usporedbi s prethodnim godinama, ali je ipak za otprilike 3 postotna boda bilo više od prosjeka promatrane skupine. Razinu anketne nezaposlenosti sličnu Hrvatskoj imale su Bugarska i Litva, a nešto nižu Estonija i Latvija. Jednoznamenkastu stopu anketne nezaposlenosti imale su četiri tranzicijske zemlje iz promatrane skupine. Rumunjska relativno nisku stopu nezaposlenosti duguje sporosti u provođenju reformi i primarno agrarnoj strukturi njezina gospodarstva koja je povezana s relativno visokim stopama zaposlenosti. Češka je početkom tranzicije imala najbolje pokazatelje nezaposlenosti, ali je napredak u reformama doveo do rasta nezaposlenosti tijekom posljednjih nekoliko godina. Mađarska i Slovenija dvije su zemlje koje su u posljednjim godinama imale najmanje probleme s nezaposlenosti, a bile su ujedno i znatno bolje od prosjeka EU. Međutim, Mađarska je ujedno primjer zemlje u kojoj je zabilježeno veliko smanjenje zaposlenosti tijekom 1990-ih, koje nije ni u približnoj mjeri utjecalo na stopu nezaposlenosti, što upućuje na neka ograničenja usredotočivanja na stopu nezaposlenosti³.

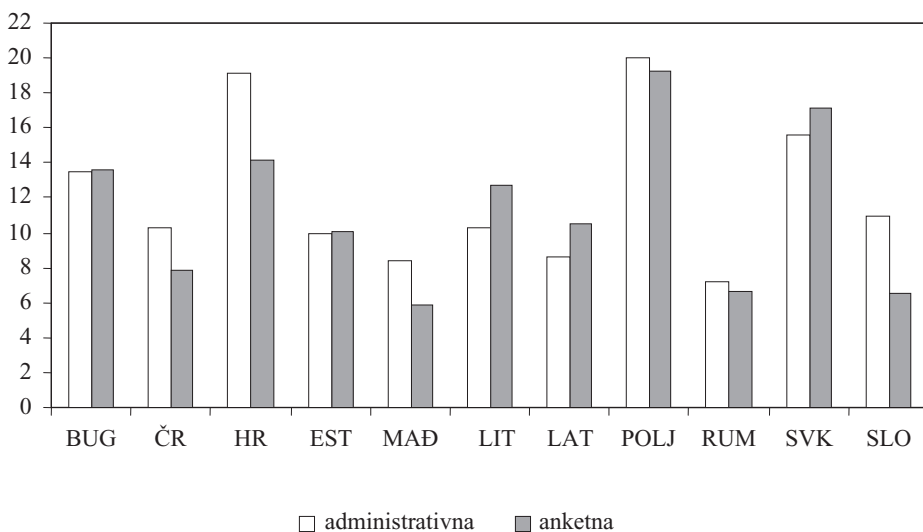
Uz stopu ukupne nezaposlenosti višu od prosjeka promatranih zemalja, Hrvatska je imala i nešto višu razinu dugotrajne nezaposlenosti. Takva se razina ukupne i dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj uklapa u opću sliku nezaposlenosti u zemljama srednje i istočne Europe u kojima je visoka nezaposlenost ujedno bila povezana i s rasprostranjenom dugotrajnom nezaposlenosti i isključenosti iz tržišta rada. Relativno visoka razina dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj bila je posljedica slabije dinamike tržišta rada, odnosno manjega broja novozaposlenih, ali i nešto manjeg broja zaposlenih koji su napuštali radna mjesta. Udio zaposlenih s neprekinutim stažem kraćim od jedne godine u

² Specifičnosti nacionalnih sustava za evidenciju nezaposlenih ponajprije se odnose na poticaje za registriranje u obliku prava što ih nezaposlene osobe ostvaruju te obveza koje registrirane osobe moraju ispunjavati.

³ Primjerice, u Mađarskoj je između 1989. i 1996. godine stopa zaposlenosti smanjena za gotovo 23 postotna poena (s gotovo 80 na otprilike 55 posto, odnosno na razinu usporedivu s Hrvatskom; prema Boeri, Burda i Köllö, 1998), što je ujedno bio i najveći pad zaposlenosti zabilježen u tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe. Međutim, oko tri četvrtine smanjenja zaposlenosti otpadalo je na izlazak iz radne snage (često potaknut prijevremenim umirovljenjem, uz što je bio značajan i utjecaj učinka obeshrabrenog radnika) tako da je stopa nezaposlenosti unatoč zabilježenom padu zaposlenosti ostala jednoznamenakasta.

ukupnoj zaposlenosti, koji se još naziva i stopom zapošljavanja (*accession rate*) u Hrvatskoj je, neovisno o izvoru, među najnižima ili najniži među istovrsnim pokazateljima za druge tranzicijske zemlje. Također, pokazatelj prosječnog neprekinutog staža⁴ u Hrvatskoj iznosi oko 12 godina, što Hrvatsku, zajedno sa Slovenijom, stavlja pri vrh raspona u kojemu se taj pokazatelj kreće i u promatranim zemljama te potvrđuje kako je hrvatsko tržište rada jedno od najmanje dinamičnih.

Slika 1. Stope administrativne (registrirane) i anketne nezaposlenosti, 2003. godina

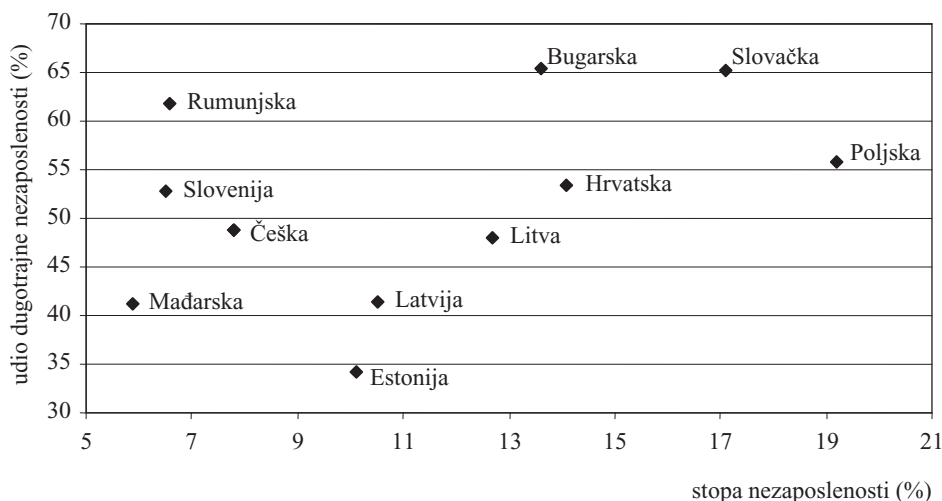


Izvor: DZS (2004); Eurostat (2004); WIIW (2004).

Navedeni pokazatelji govore kako je Hrvatska imala razmjerno stagnantno tržište rada na kojemu se stvaralo nešto manje novih poslova nego što je bilo uobičajeno u drugim promatranim zemljama. Sama razina nezaposlenosti ne mora biti izravno vezana uz dinamiku stvaranja i nestajanja poslova, ali manje novih raspoloživih poslova izravno utječe na dulji ostanak u nezaposlenosti, odnosno na višu razinu dugotrajne nezaposlenosti, tako da je slabija dinamika tokova radnika u Hrvatskoj glavni uzrok relativno visoke razine dugotrajne nezaposlenosti (Rutkowski, 2003).

⁴ Riječ je o neprekinutom trajanju zaposlenja kod jednog poslodavca (engl. *job tenure*).

Slika 2. Ukupna i dugotrajna nezaposlenost (2003. godine)



Izvori: Eurostat (2004); DZS (2004).

Tablica 1. Struktura zaposlenosti prema neprekinutom trajanju godina staža u tranzicijskim zemljama (u %)

	Do 1	1-2	2-5	5-10	10-20	Više od 20	Prosječan staž	Medijalni staž
Cazes i Nesporova (2001) - podaci za 1999. godinu								
Češka	14,6	18,4 ^a	15,3 ^b	26,2	12,3	13,2	8,2	
Estonija	18,4	6,7	31,1	23,9	10,8	9,1	6,9	
Mađarska	12,6	11,3	20,0	25,3	17,9	13,0	8,8	
Litva	12,8	9,2	29,0	24,8	14,5	9,6	7,6	
Poljska	14,5	11,7	19,0	17,7	20,3	16,7	9,6	6,2
Slovenija	12,0	5,1	18,2	16,5	23,6	24,6	12,0	
Rutkowski (2003)								
Litva (2001)	15,4	8,9	21,6	25,4	16,8	11,9	8,3	5,0
Bugarska (2001)	14,0	9,5	25,2	20,8	19,8	10,8	8,1	5,5
Češka (1995)	19,2	36,6	12,0	14,8	17,4	9,0	2,0	
Hrvatska (2001)	9,7	5,1	17,2	21,3	20,7	26,0	12,2	8,0
Vlastiti izračun								
Hrvatska (2002)	13,4	6,3	16,7	21,1	19,2	23,3	11,8	7,9

^a Označava 1-3 godine.

^b Označava 3-5 godina.

Izvori: Rutkowski (2003), Cazes i Nesporova (2001) i autorov izračun.

Novija istraživanja (Cazes i Nesporova, 2003) pokazuju da politike na tržištu rada i u tranzicijskim zemljama značajno utječu na razinu ukupne i dugotrajne nezaposlenosti

pa se u idućem poglavlju razmatraju politike provodene na tržištu rada u Hrvatskoj te se uspoređuju s politikama koje su provodile druge tranzicijske zemlje, kao i napredna tržišna gospodarstva, gdje se to ocijeni primjerenim.

3. Institucionalno okruženje i uloga ekonomske politike na tržištu rada

Intervencije države na tržištu rada mogu imati nekoliko opravdanja. One mogu biti rezultat želje za povećanjem efikasnosti funkcioniranja tržišta rada, za ostvarivanjem nekih drugih društvenih ciljeva na štetu efikasnosti ili, jednostavno, prelijevanja učinaka mjera čiji se primarni fokus ne odnosi na tržište rada. Nepobitno je kako pri nedostacima tržišta postoji valjan razlog za državnu intervenciju u sferi promoviranja efikasnosti. U tranzicijskim zemljama, u kojima su posebno naglašeni problemi asimetrije informacija i nepotpunih informacija o kvalifikacijama radnika, problemi loše organiziranih tržišta rada sa značajnim potencijalima za eksternalije u procesu traženja i preprekama mobilnosti rada u obliku nesavršenih tržišta nekretnina i zaštite vlasničkih prava, postoji znatan prostor za državnu intervenciju koja bi potpomogla funkcioniranje tržišta rada. Takve intervencije najčešće su u sferi posredovanja pri zapošljavanju, programa obučavanja radnika i drugih mjera iz sklopa aktivne politike na tržištu rada.

Međutim, državne intervencije nisu uvijek motivirane povećanjem efikasnosti. Zemlje srednje i istočne Europe, kao i Hrvatska, pripadaju europskom krugu zemalja u kojima se mjerama ekonomske politike nastoje izbjeći pretjerana nejednakost i neizvjesnost koje stvara tržište te se državnom intervencijom osigurava solidarnost među uspješnijim i manje uspješnima. Kako bi ostvarile taj cilj, države donose regulativu poput ograničenja u otpuštanju radnika ili minimalne nadnice te određenim skupinama daju različita socijalna prava poput naknade za nezaposlene ili omogućuju prijevremena umirovljenja. Socijalna prava pretežito se financiraju porezima i doprinosima na rad, koji su u tranzicijskim zemljama uglavnom vrlo visoki s obzirom na dosegnuti stupanj razvijenosti, što podiže cijenu rada i unosi dodatne distorzije na tržište rada. Regulativa i oporezivanje na tržištu rada, uz ciljeve koji se njima pokušavaju ostvariti, kao dodatnu negativnu nuspojavu donose povećanje rigidnosti tržišta rada, što usporava realokaciju resursa u tranzicijskim gospodarstvima i smanjuje poticaje za rad. Stoga se često istražuju i troškovi pojedinih državnih politika na tržištu rada. Konačno, ukupna uloga države još je nešto šira: njezine odluke o zapošljavanju i nadnicama te prihvaćanje određenih modela kolektivnog pregovaranja utječu na sve ostale sudionike na tržištu rada. Njima se uspješno ili manje uspješno pokušavaju ostvariti i ciljevi povećanja ukupne efikasnosti javne uprave, osiguranja kvalitetnijih javnih dobara i fiskalne održivosti, što također u konačnici djeluje na stopu rasta gospodarstva i zapošljavanje.

Cazes i Nesporova (2003) daju recentan pregled institucionalnih okvira i politika koje na tržištima rada vode zemlje srednje i istočne Europe. One nalaze kako su te zemlje uglavnom usvojile institucionalne okvire slične zapadnoeuropskim zemljama, pri čemu je zamjetno grupiranje oko sredine, odnosno manja disperzija u pojedinim mjerama nego što postoji među zemljama zapadne Europe. Nadalje, što je posebno značajno, one provode i empirijsko istraživanje utjecaja pojedinih politika na ishode na tržištu rada, pri čemu se osobito usredotočuju na stope ukupne i dugotrajne nezaposleno-

sti. Kao prva važna politika u njihovim se nalazima pojavljuju propisi o zaštiti zaposlenja, iako njihovo značenje nije sasvim jasno, odnosno u nekim se specifikacijama pokazuju značajnima, a u drugima se njihova važnost gubi. Nadalje, važnom se pokazuju i mjere pasivne politike na tržištu rada, pri čemu je bitno trajanje naknada za nezaposlene, koje može povećati stopu nezaposlenosti i, posebno, dugotrajne nezaposlenosti, ali ne i sama visina naknada. Izdaci za mjere aktivne politike i u tranzicijskim zemljama pokazuje potencijal ublažavanja nezaposlenosti i, posebno, dugotrajne nezaposlenosti. Porezi i doprinosi na rad nisu neovisna mjera ekonomske politike, već su uvelike određeni politikom javne potrošnje i drugim mjerama ekonomske politike, ali država ipak može utjecati na njihovu razinu odlukama o većem oslanjanju na direktne ili indirektne poreze pa će se stoga prikazati usporedan pregled opterećenosti rada porezima i doprinosima. Konačno, veća obuhvaćenost zaposlenih kolektivnim pregovaranjem utječe na veću nezaposlenost i u tranzicijskim zemljama, ali se u radu neće razmatrati jer nije dio državne politike na tržištu rada. Osim toga, za Hrvatsku ne postoje pokazatelji rasprostranjenosti i strukture kolektivnog pregovaranja pa stoga nije moguće donijeti analitički utemeljen zaključak o njegovim mogućim učincima.

3.1. Radno zakonodavstvo

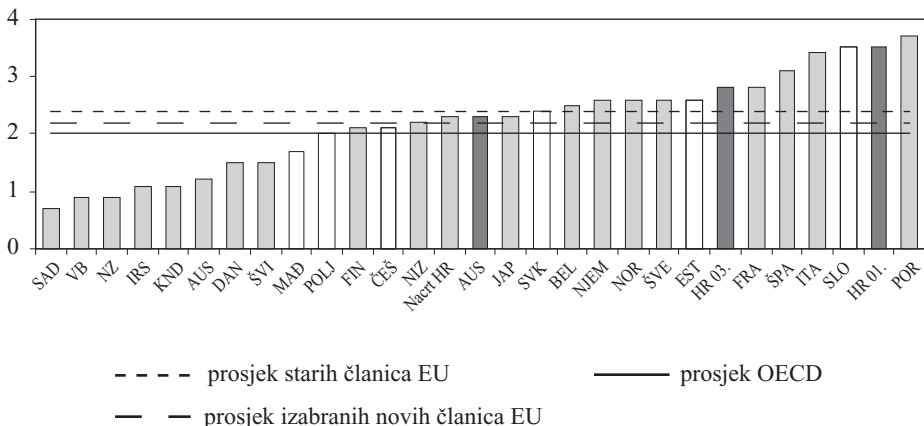
Reforma radnog zakonodavstva koja se provodila od 2001. do sredine 2003. godine rezultirala je značajnim smanjivanjem njegove restriktivnosti. Reforma je imala potporu međunarodnih institucija te je kao jedan od uvjeta u to vrijeme bila ugrađena i u zajam Svjetske banke za strukturne prilagodbe te *stand-by* aranžman s MMF-om. Međutim, svijest o njezinoj nužnosti, kao i konačni ishod pregovora, u najvećem su opsegu proizvod procesa tripartitnog pregovaranja domaćih partnera. Izmjene Zakona o radu bile su potaknute dojmom kako je on bitno restriktivniji od radnog zakonodavstva koje provode razvijenije zemlje, pa i neke susjedne tranzicijske zemlje, što poskupljuje otvaranje novih radnih mjesta, smanjuje konkurentnost domaćega gospodarstva, potiče neformalno zapošljavanje i djeluje negativno na inozemne investicije. Taj je proces također u skladu s tendencijama koje slijede ostale europske zemlje⁵ (Garibaldi i Mauro, 2002), iako je Hrvatsku kašnjenje donedavno smještalo među zemlje s najrestriktivnijim radnim zakonodavstvom (Matković i Biondić, 2003).

Iako su se prema restriktivnosti ukupnog EPL indeksa pozicionirale blizu prosjeka starih članica EU (Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui, 2002), zemlje srednje i istočne Europe usvojile su specifičnu strategiju fleksibilizacije radnog zakonodavstva. Razina podindeksa koji se odnosi na ugovore na neodređeno vrijeme u tim je zemljama uglavnom bila nešto iznad prosjeka starih članica EU (prosječno 2,5 u zemljama srednje i istočne Europe prema 2,4 u starim članicama EU), dok je regulativa privremenog zapošljavanja u prosjeku bila znatno manje restriktivna nego u starim članicama EU (prosječno 1,8 u zemljama srednje i istočne Europe prema 2,2 u starim članicama

⁵ Uz kompozitne indekse koji upućuju na manje restriktivno radno zakonodavstvo, kao dokaz u prilog tezi o procesu uvođenja više fleksibilnosti na tržišta rada često se navodi pomak prema manje centraliziranom kolektivnom pregovaranju (Borghijs, Ederveen i de Mooij, 2003).

ma EU). To se posebno odnosi na Češku, Mađarsku, Poljsku i Slovačku, a sličnu konfiguraciju radnog zakonodavstva imala je i Estonija.

Slika 3. Međunarodna usporedba EPL indeksa⁶



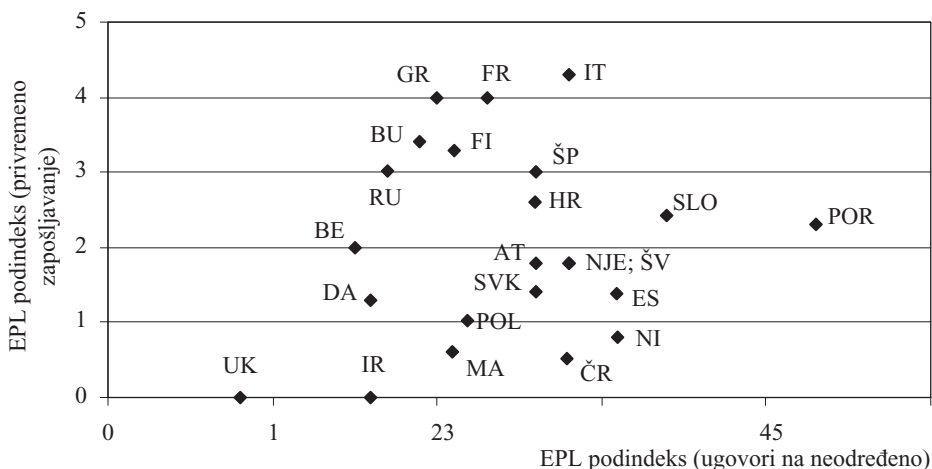
Izvor: Matković i Biondić (2003)

Europske su se zemlje tijekom posljednja dva desetljeća intenzivno koristile deregulacijom privremenog zapošljavanja kako bi na margini povećale fleksibilnost tržišta rada, a tranzicijske su zemlje u novije vrijeme posebno dosljedno primjenjivale tu strategiju, što je rezultiralo još manje restriktivnom regulacijom privremene zaposlenosti. U skladu s takvom strategijom reforme, ne samo da je rast privremene zaposlenosti pridonio porastu ukupne zaposlenosti u većini europskih zemalja⁷, već je i dio zaposlenosti na neodređeno vrijeme bio pretvoren u privremenu zaposlenost (Garibaldi i Mauro, 2002). U zemljama s restriktivnijom regulacijom ugovora na neodređeno vrijeme poslodavci su imali više poticaja za angažiranje privremeno zaposlenih pa te zemlje imaju i veće udjele privremeno zaposlenih. Međutim, rezultati deregulacije privremenog zapošljavanja u zemljama srednje i istočne Europe zasada nisu vidljivi jer su razine privremene zaposlenosti u tim zemljama uglavnom niže nego u starim članicama EU sa sličnom konfiguracijom radnog zakonodavstva. Štoviše, među tranzicijskim zemljama nije vidljiva veza između restriktivnosti regulacije otkazivanja ugovora na neodređeno vrijeme i razmjera privremene zaposlenosti. Stoga, unatoč nešto restriktivnijoj regulaciji otkazivanja ugovora na neodređeno vrijeme i većoj fleksibilnosti regulative privremenog zapošljavanja, u tranzicijskim zemljama privremena zaposlenost nije zaživjela ni približnim intenzitetom kao u starim članicama EU, što može značiti i da su njihova tržišta rada, suprotno onome što sugerira razina ukupnog EPL indeksa, nešto manje fleksibilna.

⁶ Matković i Biondić (2003) detaljnije obrazlažu definiciju, konstrukciju i nedostatke EPL indeksa (*Employment Protection Legislation* – strogost propisa o zaštiti zaposlenja) kojim se mjeri restriktivnost radnog zakonodavstva (0 = najmanje restriktivno, 6 = najrestriktivnije).

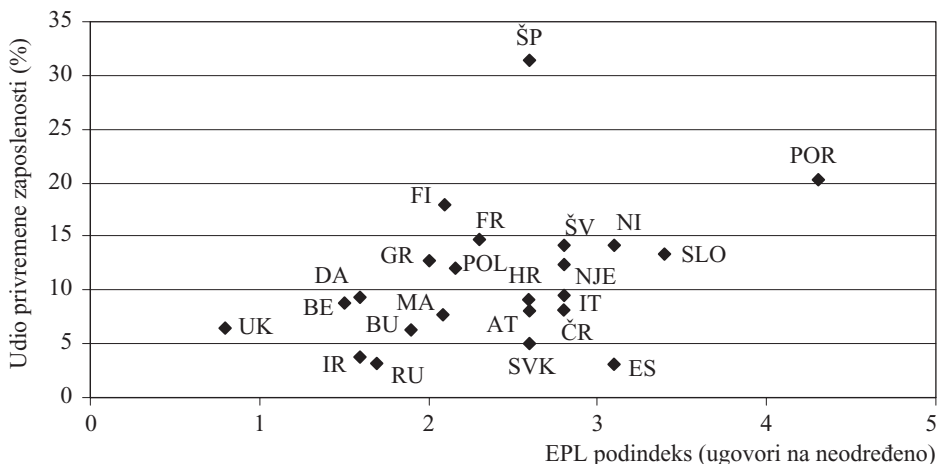
⁷ Izuzetak su zemlje poput Irske, s izrazito fleksibilnom regulacijom ugovora na neodređeno vrijeme.

Slika 4. Konfiguracija radnog zakonodavstva – EPL podindeksi za ugovore na neodređeno vrijeme i za privremeno zapošljavanje



Izvor: Matković i Biondić (2003)

Slika 5. EPL podindeks za ugovore na neodređeno vrijeme i za privremenu zaposlenost (kao udio ukupne zaposlenosti, 2003. godina)



Izvori: Matković i Biondić (2003); Eurostat (2004); DZS (2004)

Hrvatska je među tranzicijskim zemljama specifična po relativno visokom udjelu privremeno zaposlenih u ukupnoj zaposlenosti, po čemu tek neznatno zaostaje za Polj-

skom i Slovenijom. Takva je pozicija naslijeđe restriktivne regulative otkazivanja ugovora na neodređeno vrijeme, koja je nedavno bila znatno smanjena reformom radnog zakonodavstva. Međutim, nakon smanjivanja restriktivnosti te komponente zakonske zaštite zaposlenja, hrvatski se poslodavci susreću s regulativom otkazivanja ugovora na neodređeno vrijeme koja je slična prosjeku ostalih tranzicijskih zemalja, dok su istodobno dalje odmakli u korištenju privremene zaposlenosti. To bi moglo značiti da je stvarna razina fleksibilnosti tržišta rada u Hrvatskoj, koja je pod velikim utjecajem radnog zakonodavstva, nakon reforme zakonodavstva postala relativno povoljna u odnosu prema drugim zemljama srednje i istočne Europe⁸.

3.2. Mjere pasivne politike na tržištu rada

U mjere pasivne politike na tržištu rada ubrajaju se sve mjere čiji je cilj poboljšanje, odnosno zaštita materijalnog statusa nezaposlenih osoba. Redovito je riječ o širokom skupu raznolikih mjera, pa tako i HZZ trenutačno administrira niz mjera pasivne politike. Najznačajnija među tim mjerama, uzimajući u obzir njezine troškove, broj obuhvaćenih nezaposlenih osoba i primjenu u različitim zemljama, jest novčana naknada. Stoga usporedba politike naknada za nezaposlene i potrošnje u tu svrhu daje prilično dobru usporedbu mjera pasivne politike. Visina novčane naknade za nezaposlene u Hrvatskoj, s obzirom na prosječnu plaću, nije bitno odstupala od prosjeka ostalih naprednih tranzicijskih zemalja. Među šest usporednih zemalja srednje i istočne Europe tri su imale niže, a tri nešto više iznose naknade. Kad je riječ o maksimalnom trajanju prava na naknadu, najdulje trajanje od petnaest mjeseci, koje je trenutačno na snazi u Hrvatskoj, također nije odstupala od prosjeka.⁹

Iz pokazatelja mjera pasivne politike, koji među tranzicijskim zemljama variraju, vidljivo je da zemlje s višom naknadom nastoje ograničiti trajanje prava na novčanu naknadu, i obrnuto. Hrvatska je, međutim, specifična po relativno maloj pokrivenosti nezaposlenih osoba i nešto nižim ukupnim izdacima za mjere pasivne politike na tržištu rada, mjerenim udjelom u BDP-u, od prosjeka ostalih tranzicijskih zemalja. Tako su izdaci za mjere pasivne politike prema postotku registrirane nezaposlenosti iznosili trećinu prosjeka tranzicijskih zemalja, a čak i nakon korekcije "pravom", odnosno anketnom razinom nezaposlenosti, potrošnja za nezaposlene u Hrvatskoj bila je niža od prosjeka tranzicijskih zemalja, slična potrošnji u Češkoj i Slovačkoj, dok je nižu razinu potrošnje imala Estonija, poznata po slaboj intervenciji države na tržištu rada. Relativno niska razina potrošnje bila je posljedica visoke razine dugotrajne nezaposlenosti i nezaposlenosti mladih osoba, koje po pravilu imaju manje staža, pa se stoga i pravo na naknadu za nezaposlene u njihovu slučaju brže iscrpljuje.

⁸ Naravno, generalne ocjene ne moraju odražavati stvarno stanje svake kategorije zaposlenih, pa bi tako detaljnija analiza pokazala kako su stariji (najzaštićeniji) radnici bili vrlo slabo fleksibilni, dok su mlađi radnici izuzetno fleksibilni.

⁹ U Hrvatskoj su od ograničenja maksimalnog trajanja novčane naknade za nezaposlene izuzete nezaposlene osobe koje imaju 30 (muškarci) ili 25 (žene) godina radnog staža, a kojima pravo na novčanu naknadu teče do ponovnog zapošljavanja, odnosno do odlaska u mirovinu. Navedena će se dob do 2007. godine produživati u skladu s produženjem potrebne dobi za odlazak u redovnu mirovinu.

Tablica 2. Usporedni pokazatelji novčanih naknada za nezaposlene

	Iznos naknade nezaposlenima (% prosječne plaće)	Trajanje (u mjesecima)	Pokrivenost (%)
Češka	20	6	49
Estonija	7	3-6	55
Mađarska	23	12	74
Poljska	40	12-24	23
Slovačka	33	6-12	28
Slovenija	44	3-24	33
Prosjek	28		44
Hrvatska	26	3-15	19

Izvor: Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002) i autorov izračun na temelju podataka HZZ-a

Tablica 3. Izdaci za pasivne mjere u zemljama srednje i istočne Europe

	Ukupni (% BDP-a)	Izdaci prema postotku administrativne nezaposlenosti (% BDP-a)	Izdaci prema postotku anketne nezaposlenosti (% BDP-a)
Češka	0,31	0,04	0,04
Estonija	0,08	0,01	0,00
Mađarska	0,56	0,06	0,08
Poljska	1,71	0,12	0,10
Slovačka	0,52	0,05	0,05
Slovenija	0,89	0,11	0,16
Prosjek	0,68	0,06	0,07
Hrvatska	0,44	0,02	0,04

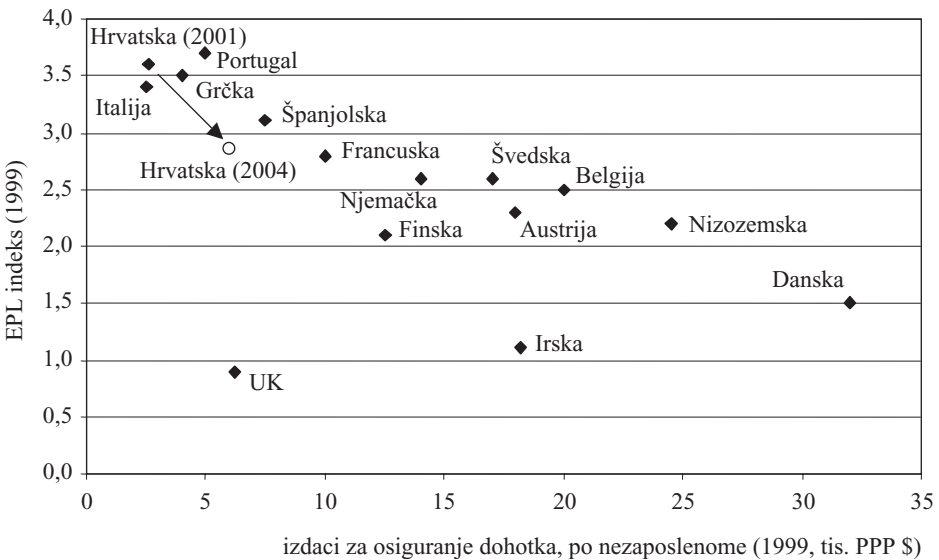
Napomena: za Hrvatsku je izračunat prosjek 1997-2000. godine, dok su za ostale zemlje preuzeti podaci za različite raspoložive godine.

Izvori: Riboud, Sánchez-Páramo i Silva-Jauregui (2002) i autorov izračun na temelju podataka HZZ-a

Reforma posredovanja u zapošljavanju bila je prvi korak šire reforme institucionalnog okruženja tržišta rada koja je započeta 2002. godine. Ona je bila potaknuta spoznajama da evidencija HZZ-a zapravo služi za administriranje socijalnih prava, a ne za obavljanje njezine primarne zadaće, odnosno za posredovanje u zapošljavanju. Reformom su učinjeni koraci u smjeru razdvajanja socijalnih prava i prava koja proizlaze iz statusa nezaposlenosti. Tako socijalna prava ne bi više toliko trebala ovisiti o statusu nezaposlenosti, već o stvarnom materijalnom položaju osobe. Kako bi se to ostvarilo, važno je umrežiti državne institucije i objediniti baze podataka o dohocima i primateljima različitih oblika državnih transfera. Osim toga, pooštreni su kriteriji za evidentiranje pri HZZ-u u smislu prihvaćanja ponuđenog posla i raspoloživosti za posao, što pridonosi

aktiviranju nezaposlenih osoba. Također, od evidentiranih se osoba zahtijeva veći napor u traženju zaposlenja. Reformom su otvorena vrata privatnoj inicijativi u sferi zapošljavanja, što je ubrzo rezultiralo otvaranjem privatnih agencija za posredovanje u zapošljavanju, ali bi im još trebalo omogućiti i provedbu ostalih mjera aktivne politike. Kao drugi korak u reformi smanjena je restriktivnost propisa o zaštiti zaposlenja te su početkom 2004. godine uvedene nešto više naknade za nezaposlene i dulje trajanje naknada¹⁰, koje su sa stajališta zaštite od gubitka dohotka supstituti za radnika. Takav model snažno zagovaraju EU i ILO (Young, 2003). ILO posebno ističe primjer Danske, koja je visokim izdacima za mjere pasivne i, posebno, aktivne politike, uz fleksibilno radno zakonodavstvo, uspjela smanjiti rizik od gubitka dohotka. Navedena se preporuka čini primjerenom za Hrvatsku jer je uz relativno niska izdvajanja za nezaposlene donedavno imala stroge propise o zaštiti zaposlenja.

Slika 6. Zaštita zaposlenja (EPL indeks) i izdaci za osiguranje dohotka tijekom nezaposlenosti



Izvor: Matković i Biondić (2003); OECD (1999); Young (2003) i autorov izračun na temelju podataka HZZ-a

Međutim, pri povećanju pokrivenosti nezaposlenih osoba treba biti oprezan jer rezultati istraživanja upućuju na to da dulje trajanje naknada produžuje i prosječno trajanje nezaposlenosti, dok se isto ne bi moglo reći za povećanje iznosa naknade (Cazes i

¹⁰ Najveći iznos novčane naknade povećan je sa 900 na 1.000 kuna, što je zapravo donekle značilo usklađivanje naknada s porastom plaća, te su uvedene jednokratne naknade za radnike s više od 20 godina staža kod istog poslodavca, dok je najdulje trajanje naknada povećano sa 12 na 15 mjeseci.

Nesporova, 2003). Stoga se čini da zamjena zakonske zaštite zaposlenja većim izdaci-
 ma za mjere pasivne politike u Hrvatskoj nije učinjena na optimalan način. Izdatke za
 nezaposlene trebalo je povećati višim iznosom naknade, ako je to rješenje moglo biti po-
 stignuto u pregovorima, dok će veća pokrivenost nezaposlenih osoba proizići iz dina-
 mičnijeg tržišta rada povezanog sa zakonskom reformom. Konačno, za veće oslanjanje
 na naknade u sustavu zaštite radnika od gubitka dohotka bitno je usporedno djelovati
 mjerama aktiviranja nezaposlenih osoba, što je dijelom već provedeno u sklopu reforme
 posredovanja pri zapošljavanju.

3.3. Mjere aktivne politike na tržištu rada (APTR)

Mjere APTR-a, za razliku od mjera pasivne politike kojima država nastoji materijalno
 zaštititi nezaposlene osobe, najčešće se primjenjuju radi promicanja efikasnijih
 ishoda na tržištu rada, odnosno radi uklanjanja nesavršenosti koje na njemu postoje te
 modificiranja tržišnih ishoda prema društveno prihvatljivima. Konkretno, tim se mjera-
 ma pokušavaju povećati zaposlenost i plaće pojedinih kategorija na tržištu rada za koje
 se smatra da su posebno izložene riziku nezaposlenosti i siromaštva. Izdaci za mjere
 APTR-a u Hrvatskoj krajem 1990-ih nisu bitno odstupala od prosjeka zemalja srednje i
 istočne Europe za koje su raspoloživi pokazatelji. Međutim, razina izdataka za tu namje-
 nu u svim je tim zemljama bila znatno niža od prosječne potrošnje u starim članicama
 EU i članicama OECD-a, što može biti odraz financijskih ograničenja, ali i slabijeg isku-
 stva s dizajnom i provedbom tih mjera.

Tablica 4. Izdaci za mjere APTR-a (kao % BDP-a)

	Ukupna potrošnja				Potrošnja na mjere APTR-a			
	1985.	1989.	1993.	1998.	1985.	1989.	1993.	1998.
Češka			0,30	0,36	–	–	0,16	0,13
Mađarska			2,76	1,01	–	–	0,65	0,39
Poljska			2,45	1,00	–	–	0,58	0,44
Tranzicijske zemlje			1,84	0,79	–	–	0,47	0,32
Hrvatska								0,24*
EU	2,91	2,53	3,63	2,80	0,86	0,86	1,13	1,07
OECD	2,32	2,09	3,03	2,29	0,72	0,72	0,94	0,87

* Za Hrvatsku je zbog velike varijacije izračunat prosjek za razdoblje 1997-2000. godine.

Izvor: Dar i Tzannatos (1999), autorov izračun na temelju podataka HZZ-a

Makroekonomski dokazi o globalnoj učinkovitosti mjera APTR-a (Cazes i Nesporova, 2003) ne znače kako je istodobno i svaki takav program uspješan. Zemlje koje provode te programe stoga obično provode i rigorozne evaluacije svakog značajnijeg programa ili najprije uvode programe na eksperimentalnoj osnovi. Za Hrvatsku gotovo ne postoje evaluacije mjera APTR¹¹ pa se stoga ne može ni reći koliko su one uspješne. Me-

¹¹ Izuzetak je jedan od programa javnih radova, za koji je ocijenjeno kako nije poboljšao zapošljivost ni nadnice sudionika nakon njegova završetka. U taj program nisu uložena značajnija sredstva.

đutim, na temelju iskustava drugih zemalja i nekih obilježja pojedinih programa mogu se donijeti preporuke za povećanje njihove učinkovitosti. Mjere subvencioniranja nadnica, koje u Hrvatskoj čine pretežit dio ukupnih izdataka za mjere APTR-a, opće su naravi, što znači da nisu usmjerene ne neke posebne skupine, već gotovo sve osobe evidentirane pri HZZ-u mogu iskoristiti neku od poticajnih mjera. Takva je politika vjerojatno vođena s ciljem smanjenja nezaposlenosti i povećanja ukupne zaposlenosti, iako u obrazloženju mjera nije jasno preciziran cilj. Međutim, prethodno navedeni rezultati empirijskih istraživanja pokazuju kako mjere APTR-a mnogo snažnije djeluju na dugotrajnu nezaposlenost nego na razinu ukupne nezaposlenosti (Cazes i Nesporova, 2003) pa je stoga upitno koliko su one učinkovite u postizanju postavljenih ciljeva. Tako i empirijske evaluacije pojedinih programa subvencija pokazuju da njihov neto učinak na novo zapošljavanje, izuzmu li se učinci mrtvog tereta, supstitucije i razmještanja¹², nikada ne prelazi trećinu subvencioniranih osoba, a često je bitno manji od toga (Dar i Tzannatos, 1999).

Kao glavni prioritet u području APTR-a nameće se razvijanje “kulture evaluacije” mjera, odnosno rutinskog ispitivanja njihovih učinaka i izbjegavanja stihijskog pristupa, angažiranja značajnih sredstava i potom gašenja programa, koji je do sada karakterizirao njihovu provedbu. Valjalo bi programe započinjati sa skromnijim iznosima, a nakon provedene evaluacije donositi odluke o njihovoj sudbini, odnosno proširenju ili usmjeravanju sredstava u programe za koje se pokaže kako efikasnije ispunjavaju ciljeve. Mjere bi također valjalo bolje fokusirati, i to na skupine koje su upale u dugotrajnu nezaposlenost ili postoji opasnost da će u nju upasti, umjesto usmjeravanja na gotovo sve nezaposlene osobe, što se prema iskustvima drugih zemalja često pokazalo neučinkovitim.

3.4. Porezno opterećenje rada

Porezi i socijalni doprinosi na dohodak od rada, odnosno direktni porezi, redovito su jedan od najizdašnijih izvora poreznih prihoda u većini država (i u Hrvatskoj direktni porezi i doprinosi čine gotovo polovicu svih poreznih prihoda). Pojedina istraživanja, međutim, pokazuju da je upravo porast oporezivanja bio jedan od značajnih uzroka rasta nezaposlenosti (Nickell, Nunziata i Ochel, 2005) i dodatno naglašavaju nastojanja mnogih europskih zemalja da smanje razinu poreza i doprinosa kako bi potaknule rad i zapošljavanje. No unatoč pojačanim naporima za smanjenje direktnih poreza, opterećenje rada u tim je zemljama i dalje visoko – prosječan porezni klin u zemljama članicama EU u 2003. godini iznosio je 40% (što je smanjenje od jednog postotnog boda prema 2002. godini), dok je u četiri napredne tranzicijske zemlje koje su članice OECD-a iznosio 44%. U takvoj perspektivi teret poreza i doprinosa koji je u Hrvatskoj iznosio oko 39% ukupnog troška rada ne izgleda posebno loše. Ta je razina opterećenja rada bila za jedan po-

¹² “Mrtvi teret” (*deadweight*) subvencija odnosi se na osobe koje bi se zaposlile i bez subvencija. Supstitucija (*substitution*) označava zapošljavanje subvencionirane osobe umjesto neke druge, koja nema pravo na subvenciju. Važno je primijetiti kako efekt supstitucije može imati društveno opravdanje ako je riječ o teško zapošljivim skupinama osoba. Konačno, razmještanje (*displacement*) odnosi se na gubitke radnih mjesta u poduzećima koja ne zapošljavaju subvencionirane radnike, a prisiljena su otpustiti dio radnika pod pritiskom konkurencije koja ostvaruje subvencije.

stotni bod niža od prosjeka EU, a za čak 5 postotnih bodova niža od prosjeka odabranih tranzicijskih zemalja.¹³

Opterećenje rada porezima i doprinosima u tranzicijskim je zemljama bilo posebno visoko s obzirom na razinu njihova razvoja (u usporedbi npr. sa siromašnijim članicama EU, Grčkom i Portugalom). Takvo porezno opterećenje posljedica je učestaloga prijevremenog umirovljenja radnika otpuštenih tijekom procesa restrukturiranja te rasta socijalnih rashoda koji su pratili visoku stopu nezaposlenosti, što je pridonijelo postizanju konsenzusa o ekonomskim reformama. Usto je visoka razina oporezivanja otežala otvaranje novih radnih mjesta te je utjecala na pomak zapošljavanja u sferu neslužbenoga gospodarstva. Relativno niska razina opterećenja troška rada porezima i doprinosima u Hrvatskoj u odnosu prema navedenim zemljama nije rezultat slučajnog spleta okolnosti, već višegodišnje politike smanjenja poreznog klina. Tako je 1995. godine prosječan porezni klin u Hrvatskoj iznosio 48% ukupnog troška rada, što je bilo izuzetno visoko, čak i prema mjerilima zemalja članica EU i navedenih tranzicijskih zemalja. Do 2001. godine porezni klin je smanjen na 41%, a tendencija njegova smanjenja nastavljena je, kao što je vidljivo iz trenutačne razine oporezivanja rada, i do danas (Rutkowski, 2003).

Imajući na umu sve navedeno, čini se opravdanim zapitati je li doista nužno dodatno smanjivati porezni klin u Hrvatskoj, što se u recentnim javnim raspravama nametnulo kao jedan od prioriteta ekonomske politike, te ako je odgovor na to pitanje potvrđan, kako to učiniti. Nekoliko je argumenata zbog kojih bi ipak valjalo nastaviti vođenje politike rasterećenja troška rada, neovisno o tome što je navedena politika strateška orijentacija međunarodnih asocijacija kojima Hrvatska teži. Kao prvo, prosječan porezni klin u Hrvatskoj još je uvijek viši od prosjeka zemalja članica OECD-a (koji uključuje i zemlje članice EU s relativno visokom razinom poreza i doprinosa), kao i od siromašnijih zemalja članica EU, poput Grčke i Portugala, koje su zapravo pogodnije za usporedbu s Hrvatskom. Kao drugo, ukupan trošak rada u Hrvatskoj viši je nego u zemljama s kojima se možemo uspoređivati prema razini produktivnosti, kao što su Mađarska i Poljska, tako da je jedinični trošak rada u Hrvatskoj najviši među tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe. Smanjivanjem direktnih poreza taj bi se konkurentski nedostatak mogao djelomično ublažiti, dok bi identično smanjenje ostalih poreza imalo slabiji učinak na troškove i konkurentnost domaćih poduzetnika. Konačno, u Hrvatskoj je stopa nezaposlenosti, unatoč njezinu smanjenju koje je zabilježeno proteklih godina, još uvijek visoka, a pojeftinjenje rada smanjenjem poreza i doprinosa politika je koja može dodatno potaknuti oporavak zaposlenosti.

¹³ Međunarodnu usporedbu prosječnoga poreznog klina potrebno je prihvatiti s oprezom. Porezni sustavi redovito su izuzetno složeni, uz brojne stope, olakšice i izuzeća, tako da usporedba poreznog klina za prosječnog radnika može dati pogrešnu sliku. To će se pogotovo dogoditi ako porezni sustavi pokazuju različit stupanj progresije, ako se razlikuju distribucije dohodaka koji se oporezuju te ako među zemljama postoje razlike u ekonomskoj incidenciji, odnosno prevaljivanju poreza između radnika i poslodavaca, kao i razlike među dobrima i uslugama koje zaposleni zauzvrat dobivaju od države.

Tablica 5. Porezni klin na razini prosječnog radnika (kao postotak ukupnog troška rada za samca bez djece s prosječnom plaćom, 2003. godina)

	Porez na dohodak	Doprinosi za socijalno osiguranje (zaposlenik)	Doprinosi za socijalno osiguranje (poslodavac)	Ukupn doprinosi za socijalno osiguranje	Ukupan porezni klin
Austrija	8	14	23	37	45
Belgija	20	11	23	34	54
Danska	32	11	1	12	44
Finska	20	5	19	24	44
Francuska	9	10	29	39	48
Grčka	0	12	22	34	34
Irska	10	5	10	15	25
Italija	14	7	25	32	46
Luksemburg	8	12	12	24	32
Nizozemska	7	22	14	36	43
Novi Zeland	21	0	0	0	21
Njemačka	17	17	17	34	51
Portugal	5	9	19	28	33
Španjolska	9	5	23	28	37
Švedska	18	5	25	30	48
Ujedinjeno Kraljevstvo	14	8	9	17	31
Prosjek EU	13	10	17	27	40
Češka Republika	9	9	26	35	44
Mađarska	10	9	27	36	46
Poljska	5	21	17	38	43
Slovačka	5	9	28	37	42
Prosjek tranzicijskih zemalja	7	12	25	37	44
Hrvatska	7	17	15	32	39
Australija	23	0	6	6	29
Island	24	0	5	5	29
Japan	5	10	12	22	27
Kanada	16	6	10	16	32
Koreja	2	4	8	12	14
Meksiko	2	1	13	14	16
Norveška	19	7	11	18	37
SAD	15	7	7	14	29
Švicarska	9	10	10	20	29
Turska	12	12	18	30	42
Prosjek OECD-a	12	8	15	23	35

Izvori: OECD (2004) i autorov izračun

Smanjivanje opterećenja rada porezima i doprinosima trebalo bi biti srednjoročna orijentacija, dok bi se u kraćem roku trebalo usmjeriti na smanjivanje opterećenja najni-

žih nadnica zbog visoke nezaposlenosti osoba sa slabijim kvalifikacijama¹⁴, čime se može olakšati položaj tih radnika i potaknuti njihovo zapošljavanje. U proteklom je desetljeću porezno rasterećenje bilo provođeno na različite načine – povećavanjem odbitaka i uvođenjem olakšica, snižavanjem poreznih stopa, kao i snižavanjem stopa po kojima se obračunavaju doprinosi. Sadašnji nositelji ekonomske politike također raspolažu širokim instrumentarijem za smanjenje poreznog klina, ali svaki od mogućih načina nosi specifične posljedice za različite radnike. Budući da prosječan radnik u Hrvatskoj plati gotovo pet puta više doprinosa nego poreza, što je osobitost svih navedenih tranzicijskih zemalja zbog nepovoljne demografske strukture i čestih prijevremenih umirovljenja u posljednjih petnaestak godina, čak i skromno smanjenje doprinosa tome radniku nosi veće potencijalne uštede od značajnijeg smanjenja poreznih stopa. Taj je učinak posebno vidljiv kod slabije plaćenih radnika – primjerice, radnik prijavljen na najnižu osnovicu (koja od 1. siječnja 2005. godine iznosi 2.080 kuna) plaća manje od 10 kuna poreza, što je otprilike 0,5% ukupnog troška njegova rada, dok ukupan porezni klin, koji se u njegovu slučaju gotovo u cijelosti odnosi na obvezne doprinose, za toga radnika iznosi oko 700 kuna ili 32% ukupnog troška rada. Stoga manipuliranje poreznim stopama i iznosima osobnih odbitaka (kao što je bilo provedeno početkom 2005. godine) u Hrvatskoj gotovo ne može pojeftiniti nekvalificirani rad. Druga je mogućnost, uz pretpostavku da se reformom poreznog sustava neće uvoditi negativni porezi, smanjivanje stopa po kojima se plaćaju obvezni doprinosi, iako i u tome valja biti oprezan. Mirovinska reforma važan je korak u uspostavljanju veze između izdvajanja za mirovinsko osiguranje i ostvarenih mirovina, a smanjivanje stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje moglo bi ponovo nagristi tu vezu. Smanjivanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje, koji zapravo imaju obilježja poreza jer izdvajanja nisu povezana s razinom prava, ne bi imalo takvih učinaka. A pravo na zdravstvenu skrb ionako je u Hrvatskoj univerzalno socijalno pravo, iako se financira uglavnom iz doprinosa koje plaćaju zaposleni.

4. Zaključak

Iako je hrvatsko tržište rada obilježeno nešto višom razinom ukupne i dugotrajne nezaposlenosti, pokazatelji o njemu ne odstupaju od pokazatelja u drugim tranzicijskim zemljama. Međutim, to ne znači da nezaposlenost nije ozbiljan društveni problem i da njezino smanjivanje ne bi trebalo biti jedan od prioriteta ekonomske politike. Također, organizacije koje provode politike na tržištu rada imaju značajno iskustvo i vjerojatno su sposobne administrirati i ambicioznije programe, a njihova će se kvaliteta poboljšati stvaranjem prostora za privatnu inicijativu. Ipak, u vezi s regulacijom i mjerama koje se provode na tržištu rada stječe se dojam kako rješenja koja su primjenjivana nisu uvijek bila optimalna te nisu pridonosila rješavanju problema nezaposlenosti, podzaposlenosti, socijalne isključenosti i siromaštva koliko je to bilo moguće.

Najznačajnije reforme koje su proteklih nekoliko godina provođene na tržištu rada uspjele su smanjiti restriktivnost radnog zakonodavstva uz veće oslanjanje na mjere pasivne politike, što je jedna od preporuka ILO-a i EU. Pri tome je naglasak stavljen na

¹⁴ U praksi su poznati različiti modeli kojima se to može učiniti, poput negativnog oporezivanja, koje je teško preporučiti u Hrvatskoj zbog toga što jača poticaj za prijavljivanje nižih dohodaka.

dulje trajanje naknade za nezaposlene, što je prividno bilo opravdano niskom pokrivenosti nezaposlenih osoba tim naknadama. Međutim, samo smanjivanje restriktivnosti zakonodavstva pridonijet će većoj fleksibilnosti tržišta rada i time boljoj pokrivenosti nezaposlenih osoba. Navedena promjena načina osiguranja zaposlenih od gubitka dohotka bila je popraćena jačanjem politike aktiviranja nezaposlenih osoba, što je bilo posebno nužno zbog velike razlike između administrativnih i anketnih stopa nezaposlenosti koja je otežavala posredovanje. Treći bitan element, uz zakonsku zaštitu zaposlenja i mjere pasivne politike, u tom "trokutu politika" čine mjere aktivne politike. Izdaci za te mjere nisu zaostajali za onima u drugim tranzicijskim zemljama, iako zbog nedostatka evaluacija nije moguće govoriti o njihovoj učinkovitosti. Stoga se najvažnija preporuka odnosi na razvijanje kulture evaluacije programa dok su oni još u začecima, odnosno prije nego se u njih ulože značajnija sredstva. Također, na temelju iskustva drugih zemalja može se pretpostaviti kako bi bolje fokusiranje mjera na najugroženije skupine vjerojatno poboljšalo njihovu učinkovitost.

Politika povećanja fleksibilnosti tržišta rada katkad može imati i negativne učinke na siromaštvo zbog pojavljivanja slabije plaćenih i nesigurnih poslova. Ipak, kako je u Hrvatskoj visoka razina nezaposlenosti i, posebno, dugotrajne nezaposlenosti jedan od glavnih uzroka siromaštva, fleksibilnije bi tržište rada nastankom većeg broja poslova, pogotovo za radnike sa slabijim kvalifikacijama, vjerojatno pridonijelo ublažavanju problema siromaštva. Čak i kad bi to doista dovelo do nastanka nove klase zaposlenih koji bi se nalazili ispod granice siromaštva, veća fleksibilnost ne mora nužno biti loše rješenje jer je zaposlenost na niskoplaćenim poslovima zapravo često prvi korak prema bolje plaćenim poslovima i izlasku iz siromaštva. U takvom slučaju statička distribucija dohodaka može značajno precjenjivati nejednakost koja postoji tijekom cijelog životnog ciklusa (Elmeskov, 1998). Kako se reforma institucionalnog okvira tržišta rada poklopila s ciklusom ekspanzije gospodarstva, i u idućim se godinama vjerojatno mogu očekivati njihovi pozitivni sinergijski učinci na tržište rada u obliku nastavka rasta zaposlenosti, uz smanjivanje razina ukupne i dugotrajne nezaposlenosti.

LITERATURA

Arandarenko, M., 2004. "International advice and labour market institutions in south-east Europe". *Global Social Policy*, 4 (1), 27-53.

Boeri, T., Burda M. and Kölló, J., 1998. "Mediating the transition: labour markets in central and eastern Europe". *Economic Policy Initiative Forum Report*, No. 4.

Cazes, S. and Nesporova, A., 2001. "Towards excessive job insecurity in transition economies?" *ILO Employment Paper*, No. 23. Geneva: International Labour Organization.

Cazes, S. and Nesporova, A., 2003. *Labour markets in transition: balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*. Geneva: International Labour Office.

Dar, A. and Tzannatos, Z., 1999. "Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations". *World Bank Social Protection Discussion Paper*, No. 9901.

DZS, 2004. "Aktivno stanovništvo u Republici Hrvatskoj". *Statističko izvješće*, br. 1244. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Eurostat, 2004. "European labour force survey: principal results 2003". *Statistics in focus, Population and Social Conditions*, No. 14.

Garibaldi P. and Mauro, P., 2002. "Anatomy of employment growth". *Economic Policy*, 17 (34), 67-113.

Elmeskov, J., 1998. "The unemployment problem in Europe: lessons from implementing the OECD Jobs Strategy". *Cahiers Papers*, 3 (1), 13-25.

Jackman, R., 2002. "Determinants of unemployment in western Europe and possible policy responses" in: United Nations Economic Commission for Europe, ed. *Economic Survey of Europe*, No. 2. Geneva: United Nations.

Nickell, S., Nunziata, L. and Ochel, W., 2005. "Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?". *The Economic Journal*, 115 (1), 1-17.

Nesporova, A., 2002. "Unemployment in the transition economies" in: United Nations Economic Commission for Europe, ed. *Economic Survey of Europe*, No. 2. Geneva: United Nations.

Matković, T. i Biondić, I., 2003. "Reforma zakona o radu i promjena indeksa zakonske zaštite zaposlenja". *Financijska teorija i praksa*, 27 (4), 515-528.

Riboud, M., Sánchez-Páramo, C. and Silva-Jauregui, C., 2002. "Does eurosclerosis mater? Institutional reform and labor market performance in central and eastern european countries" in: B. Funck and L. Pizzati, eds. *Labor, employment, and social policies in the EU enlargement process: changing perspectives and policy options*. Washington D.C.: World Bank, 315-338.

Rutkowski, J., 2003. "Analiza i prijedlozi poboljšanja tržišta rada u Hrvatskoj". *Financijska teorija i praksa*, 27 (4), 495-513.

OECD, 1999. "Employment protection and labour market performance". *OECD Employment Outlook*, 49-132.

OECD, 2004. *Taxing wages 2002/2003 (selected tables and graphs)* [online]. Paris: OECD. Available from: [<http://www.oecd.org/dataoecd/34/25/30398959.pdf>].

Pizzati, L. and Funck, B., 2002. *Labor, employment, and social policies in the EU enlargement process: changing perspectives and policy options*. Washington D.C.: World Bank.

WIIW, 2004. *Countries in transition 2004. WIIW handbook of statistics*. Vienna: WIIW.

Young, D., 2003. "Employment protection legislation: its economic impact and the case for reform". *EU Economic Papers*, No. 186.

V e d r a n Š o š i ć : Poverty and Politics on the Labour Market in Croatia

Abstract

In this paper there is a comparison of indicators from the Croatian labour market and the policy run in it and the policies in other countries of Central and Eastern Europe. Although unemployment and long-term unemployment, particularly connected with poverty in the transitional countries, do not in Croatia depart from the interval in which other transition countries are positioned, still they are above their average, which is connected with the somewhat less flexible nature of the Croatian labour market. New understandings about the effects of policies on the labour market in the transition countries indicates that the process of the reform of the institutional framework through which in the last few years the rigour of Croatian regulations for the protection of the employed has been mitigated might work in the direction of reducing overall and long-term unemployment. The paper suggests that it is possible to improve the effectiveness of the application of active policy measures. Furthermore, a better handling of the benefit from the point of view of a reduction of the restrictiveness of the regulations concerning the protection of employment would be an increase in the amount of the benefit instead of a prolongation of its duration, while a greater labour market flexibility, which will be the result of the reforms, should contribute to a greater coverage of unemployed persons. The expected reduction of overall and long-term unemployment under the influence of the new institutional framework might, in spite of the possibility that there will be poorer paid and less secure jobs, might be an alleviation of the problem of poverty, for it is unemployment, and especially long-term unemployment, that is one of the main determinants of poverty in the transition countries.

Key words: unemployment, labour market policies, Croatia