

# ANALIZA I PRIJEDLOZI POBOLJŠANJA TRŽIŠTA RADA U HRVATSKOJ\*

dr. sc. Jan RUTKOWSKI

Svjetska banka, Washington DC

UDK 331.52(497.5)

## *Sažetak*

*Hrvatska se nalazi među zemljama koje imaju najstrože propise o zaštiti zaposlenja u Europi. Otpuštanje viška radnika teško je i skupo, a ograničeni su fleksibilniji oblici zapošljavanja. Istodobno je visoka dugotrajna nezaposlenost, dok zaposlenost pada. U članku pokušavamo utvrditi povezanost tih dviju činjenica. Pridonose li stroži propisi o zaštiti zaposlenja visokoj nezaposlenosti? Radi odgovora na to pitanje analizira se dinamika tržišta rada u Hrvatskoj. Može se očekivati da će, ako su propisi o zaštiti zaposlenja strogi, biti ograničena fluktuacija radnih mjesta. Zatvaranje radnih mjesta bit će u malom obujmu jer je za poslodavce skupo ukinuti neproduktivno radno mjesto. Otvaranje radnih mjesta bit će također malo jer poslodavci nastoje ne zapošljivati nove radnike kako bi izbjegli troškove njihova otpuštanja. Prema međunarodnim standardima, dinamika zatvaranje radnih mjesta u Hrvatskoj je niska, a još je niža razina otvaranja novih mjesta. Rezultat je daljnje smanjivanje zaposlenosti i povećanje nezaposlenosti, uvelike uzrokovano ulaskom novih tražitelja zaposlenja koji ne mogu naći posao na tržište rada. Čini se da je cijena strože zaštite zaposlenja ograničeno stvaranje novih radnih mjesta.*

*Ključne riječi: Hrvatska, tržište rada, propisi o zaštiti zaposlenja, (ne)zaposlenost*

## **Uvod**

Integriranje Hrvatske u europsko tržište stvorit će snažne konkurentske pritiske u poduzetničkom sektoru. Proces prilagodbe koji iz toga proizlazi može rezultirati velikom preraspodjelom radne snage između sektora i unutar njih, kao i promjenama u kvalifikacijama potrebnim za različita zanimanja, od industrijskih radnika i uredskih služ-

---

\* Primitljeno (*Received*): 13.5.2003.  
Prihvaćeno (*Accepted*): 12.6.2003.

benika sve do osoba koje obavljaju profesionalnu djelatnost, državnih namještenika i poduzetnika. To će neizbježno zahtijevati zatvaranje nekih radnih mjesta i otvaranje novih. U tom okruženju neučinkovita tržišta rada – tj. institucionalne krutosti i kvalifikacijske nepodudarnosti koje ne dopuštaju neometanu preraspodjelu radne snage iz gubitaka u produktivnije i profitabilnije tvrtke – mogu prouzročiti visoku i dugotrajnu nezaposlenost. Radnici bez odgovarajućih kvalifikacija i vještina, osobito oni bez sposobnosti stjecanja potrebnih kvalifikacija, neće samo povećati broj dugotrajno nezaposlenih, već će i ograničiti mogućnosti restrukturiranja poduzeća i inovativnošću potican rast.

Suprotno tim potrebama, hrvatsko gospodarstvo obilježava visoka nezaposlenost i ograničene promjene u broju radnih mjesta. Dinamika otvaranja novih radnih mjesta u Hrvatskoj je spora zbog većeg broja čimbenika, uključujući i nefleksibilno tržište rada. Iznimno strogi propisi o zaštiti zaposlenja koji ograničavaju fluktuaciju radnih mjesta i razmjerno visoki jedinični troškovi rada koji destimuliraju zapošljavanje i ulaganje samo su neki od ključnih primjera krutosti na tržištu rada. Visoki jedinični troškovi rada odražavaju jaku pregovaračku snagu onih koji su *insideri* – radnici sa zaštićenim radnim mjestima – i pregovaranje uglavnom na razini industrijskih grana, što stvara pritiske na plaće. Prema tome, nužno brže otvaranje novih radnih mjesta kako bi se smanjila nezaposlenost, što zahtijeva liberalizaciju tržišta rada s ciljem snižavanja troškova zapošljavanja i otpuštanja. Jasno je da to mora biti dopunjeno svim onim reformama koje će olakšati restrukturiranje poduzeća, otvaranje novih radnih mjesta i financiranje novog ulaganja.

U članku se najprije daje pregled kretanja na tržištu rada, pri čemu je težište na trendovima hrvatskog tržišta rada i čimbenicima koji priječe zatvaranje nekih radnih mjesta i otvaranje novih. Potom se ocjenjuju pravna i institucionalna pitanja koja se odnose na fleksibilnost tržišta rada; ono se usredotočuje na reforme tržišta rada u Hrvatskoj, uključujući i one koje bi bile potrebne radi prihvaćanja *acquisa communautaire*.

## Stanje na tržištu rada u Hrvatskoj

Sa stopom nezaposlenosti od 15,2%<sup>1</sup>, tj. 56,7% nezaposlenih dulje od jedne godine – i stopom aktivnosti radne snage od 50,9%, Hrvatska ima jedan od najnižih omjera broja zaposlenih prema broju stanovnika: u Hrvatskoj je zaposleno samo 43,1% radno sposobnog stanovništva (u dobi od 15 ili više godina). To podrazumijeva nisku razinu iskorištenja radnih resursa i dovodi do niže razine proizvodnje i gospodarskog blagostanja. Postupni porast broja (evidentiranih) nezaposlenih započeo je 1996, kad je priljev novih nezaposlenih počeo premašivati odljev iz nezaposlenosti – i ubrzao se nakon 1998. (sl. 1).<sup>2</sup>

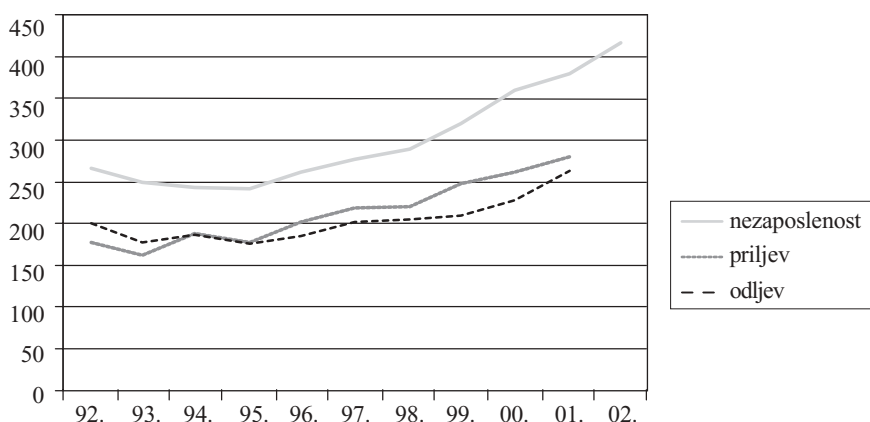
---

<sup>1</sup> Postoji nesklad između podataka o nezaposlenosti iz evidencije Zavoda za zapošljavanje i onih iz Ankete o radnoj snazi Državnog zavoda za statistiku. Čak 42,3% svih osoba koje su prijavljene Zavodu za zapošljavanje nisu nezaposlene prema definiciji nezaposlenosti MOR-a (Međunarodne organizacije rada – International Labour Office). Te osobe ili imaju zaposlenje (u neslužbenom sektoru), ne traže aktivno posao ili nisu raspoložive za rad. Stvamo nezaposleni po pravilu se prijavljuju Zavodu za zapošljavanje; samo se 14,4% tražitelja zaposlenja ne prijavljuju, a ta skupina vjerojatno obuhvaća uglavnom one osobe čija je nezaposlenost još uvijek kratkotrajna ili prolazna. Prema tome, neto učinak je takav da podaci iz evidencija nezaposlenih znatno precjenjuju razinu nezaposlenosti (za gotovo 50%).

<sup>2</sup> Podaci korišteni za izračunavanje stope nezaposlenosti (iskazani dohodak iz Ankete o radnoj snazi - ARS), u kojoj se primjenjuje standardna MOR-ova definicija nezaposlenosti. Podaci o dinamici nezaposlenosti (sl. 1) potječu iz evidencije nezaposlenosti HZZ-a i nisu usporedivi s podacima iz ARS-a.

Nizak omjer broja zaposlenih prema broju stanovnika – ključni pokazatelj učinkovitosti tržišta rada – posljedica je glavnih čimbenika po kojima se Hrvatska razlikuje od prosječne zemlje OECD-a. Iznimno je visoka nezaposlenost mladih (36,6%), niska stopa aktivnosti mladih osoba (u dobi od 15 do 24 godine) te relativno niska stopa aktivnosti muškaraca u najproduktivnijim godinama (u dobi od 25 do 49 godina) i starijih osoba (u dobi od 50 i više godina). Ukupno, niska stopa aktivnosti odražava slabe mogućnosti zaposlenja i povezana je s učinkom *obeshrabrenih radnika* – tj. pojave da nezaposlene osobe prekidaju svoju potragu za zaposlenjem jer su se njihovi prethodni pokušaji pronalaska posla pokazali uzaludnima, pa prestaju tražiti posao i naizgled se povlače iz radne snage.

Slika 1. Kretanje registrirane nezaposlenosti, 1992-2002. (u 000)



Izvor: HZZ, 2003.

Visoke stope nezaposlenosti mladih često su pokazatelj krutog tržišta rada, što je povezano s teškoćama i troškovima zapošljavanja i otpuštanja zaposlenih. Te su značajke tržišta rada uobičajene i za druga tranzicijska gospodarstva s nefleksibilnim tržištima rada. U isto vrijeme, one su u oštroj suprotnosti s obilježjima koja prevladavaju u tranzicijskim gospodarstvima s fleksibilnijim tržištima rada, kao što su Mađarska ili Estonija.

Nizak omjer broja zaposlenih prema broju stanovnika u Hrvatskoj – kao i u mnogim zemljama Srednje i Istočne Europe (SIE) – posljedica je načina prilagodbe tržišta rada brojnim “šokovima” ponude i potražnje u kojima se glavni nalet prilagodbe odrazio na zaposlenost, a ne na plaće. Zaposlenost je pala, dok su – nakon što je proizvodnja ponovno porasla – plaće uglavnom pratile povećanje proizvodnosti. Od 1995. zaposlenost je pala za nekoliko postotaka, dok su realne plaće porasle za oko jednu trećinu, prateći proizvodnost (u industriji). Za većinu *uspjeha* u povećanju proizvodnosti bilo je “zaslužno” otpuštanje. Za mnoge tvrtke, a posebno za one privatizirane, smanjenje broja zaposlenih postalo je preduvjet preživljavanja u konkurentnijem okruženju.

Kako bismo ilustrirali taj proces, napominjemo da se prosječna veličina tvrtke tijekom tranzicije u Hrvatskoj gotovo upola smanjila, s padom više od 22 zaposlenika 1993. godine na oko 12 zaposlenika 2000. godine. Otpuštanje je dovelo do povećanja proizvodnosti i nižih troškova, ali je – s obzirom na ograničeno otvaranje novih radnih mjesta – pridonijelo i nezaposlenosti.

Restrukturiranje poduzeća prouzročilo je ubrzani priljev novih nezaposlenih, a taj je proces u Hrvatskoj započeo sredinom 1990-ih (tabl. 1). To se odrazilo na sve veći udio otpuštenih radnika među nezaposlenima i, usporedno s time, na sve manji udio radnika s prethodnim iskustvom na tržištu rada (čiji je udio u broju nezaposlenih bio nerazmjerno velik u ranoj fazi tranzicije u Hrvatskoj). Istodobno je usporen odljev iz nezaposlenosti, uključujući i odljev prema zaposlenju, i trenutačno je manji od priljeva u nezaposlenost. Na primjer, 2001. godine na Zavodu za zapošljavanje bilo je čak 74.000 novoprijavljenih osoba, dok je iz evidencije brisano 70.000, od kojih je samo manje od 40.000 njih navodno pronašlo zaposlenje. Kako je veći priljev u nezaposlenost nego odljev iz nezaposlenosti bio prilično trajan, to je dovelo do postupnog povećanja broja nezaposlenih – od 240.000 1995. godine do 410.000 početkom 2002.

|  | 1992.                         | 1993. | 1994. | 1995. | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. | 2001. | 2002. |
|--|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Broj nezaposlenih  | 266,6                         | 250,8 | 243,3 | 240,6 | 261   | 277,7 | 287,8 | 321,9 | 357,9 | 380,2 | 389,7 |
|  | Postotak u broju nezaposlenih |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Žene   | 53,0                          | 55,2  | 53,6  | 51,6  | 49,7  | 49,4  | 51,9  | 52,5  | 52,7  | 53,5  | 54,6  |
| Bez iskustva na tržištu rada                                 | 29,8                          | 32,0  | 34,2  | 35,1  | 33,6  | 32,2  | 31,4  | 29,4  | 28,2  | 27,4  | 25,9  |
| Korisnici novčane naknade                                    | 22,1                          | 10,1  | 12,5  | 15,0  | 20,3  | 19,9  | 15,6  | 16,9  | 17,7  | 18,5  | 20,7  |
| Priljev (novoprijavljeni)                                    | 66,9                          | 64,1  | 77,2  | 73,6  | 77,9  | 78,9  | 76,9  | 77,4  | 73,2  | 73,9  | 66,5  |
| Odljev   | 75,3                          | 71,3  | 76,6  | 73,0  | 70,2  | 72,5  | 71,5  | 65,2  | 62,9  | 69,5  | 73,9  |
| Pronašli zaposlenje  | 30,0                          | 29,1  | 35,2  | 31,5  | 35,7  | 36,7  | 38,0  | 32,8  | 33,0  | 38,8  | 42,5  |
| Brisani iz evidencije  | 45,3                          | 42,1  | 41,4  | 41,4  | 34,5  | 35,8  | 33,6  | 32,4  | 29,9  | 30,8  | 31,4  |
| Omjer broja nezaposlenih prema broju slobodnih radnih mjesta | 2,0                           | 1,8   | 1,6   | 1,9   | 2,1   | 2,2   | 2,2   | 2,4   | 2,4   | 1,9   | 2,2   |

*Tablica 1. Registrirani nezaposleni i njihova obilježja u razdoblju 1992-2002. (u 000)*

*Izvor: HZZ, 2003; autorovi izračuni.*

Razmjerno malo nezaposlenih prima novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, tako da od sredine 1990-ih to pravo ostvaruje manje od petine nezaposlenih. To je uglavnom posljedica dvaju čimbenika: visok je udio osoba koje tek ulaze na tržište rada, tako da ne udovoljavaju uvjetima za ostvarivanje prava, a visok je i udio dugotrajno nezaposlenih koji su izgubili pravo na novčanu naknadu (koja se, uz određene iznimke, može primati do godine dana). Stopa zamjene (*replacement rate*) – udio novčane naknade (koja se isplaćuje u gotovo jednakom iznosu) u prosječnoj plaći – niska je, te iznosi samo oko četvrtine prosječne plaće. Svi navedeni čimbenici – niska stopa zamjene, razmjerno kratko trajanje prava na naknadu i ograničena obuhvaćenost – uvjetuju da oni vjerojatno nisu značajni demotivirajući čimbenici radnog aktiviranja stanovništva, pa se stoga može pretpostaviti da sustav novčane naknada nema veći utjecaj na razinu nezaposlenosti u Hrvatskoj. Što je još važnije, mala obuhvaćenost naknadom znači da je ograničen znatniji utjecaj postojećih čimbenika na demotiviranje stanovništva za radno aktiviranje jer mali broj korisnika ostvaruje materijalna prava iz nezaposlenosti.

Iznađuje da se u proteklom razdoblju ponešto popravio omjer broja nezaposlenih i broja slobodnih radnih mjesta (*unemployment-to-vacancies ratio*, U/V) i iznosi prilično povoljnih 1,9 (znači da na jedno slobodno radno mjesto dolaze manje od dvije nezaposlene osobe). Razmjerno velik broj slobodnih radnih mjesta upozorava na to da nezaposlenost u Hrvatskoj ima strukturnu komponentu. Na primjer, nepopunjena radna mjesta vjerojatno pokazuju da nezaposlene osobe imaju različite stručnosti i vještine od onih koje se traže za slobodna radna mjesta. Međutim, potrebni su bolji podaci i daljnja istraživanja kako bi se utvrdilo u kojem je opsegu nezaposlenost u Hrvatskoj strukturnog karaktera.

U učinkovitom gospodarstvu s fleksibilnim tržištem rada otvaranje radnih mjesta ide paralelno sa zatvaranjem postojećih radnih mjesta tako da nove tvrtke koje su u ekspanziji apsorbiraju radnu snagu otpuštenu iz starih poduzeća čija je poslovna aktivnost u padu. Stoga je važno pitanje što ograničava potencijal otvaranja novih radnih mjesta u hrvatskom gospodarstvu? Zašto hrvatsko gospodarstvo ne stvara dostatan broj radnih mjesta koji bi ublažio negativan utjecaj restrukturiranja poduzeća?

### **Izazov otvaranja novih radnih mjesta**

Pad zaposlenosti i rast nezaposlenosti znači da se u Hrvatskoj manje radnih mjesta otvara nego što ih se zatvara. Izvor problema zaposlenosti u Hrvatskoj *nije* zatvaranje velikog broja radnih mjesta, već mali broj novih radnih mjesta (tabl. 2). Stopa otvaranja novih radnih mjesta u Hrvatskoj je samo 3,5% u usporedbi s gotovo 10% u Litvi ili 7% u Bugarskoj. To znači da se u Hrvatskoj otvara dvostruko manje radnih mjesta (u odnosu prema zaposlenosti) nego u dinamičnijim tranzicijskim gospodarstvima. Drugim riječima, Hrvatska treba barem udvostručiti stopu otvaranja novih radnih mjesta kako bi postigla stupanj restrukturiranja sličan onome u drugim tranzicijskim i tržišnim gospodarstvima. Stopa zatvaranja radnih mjesta u Hrvatskoj mnogo je niža od stope u drugim tranzicijskim gospodarstvima, a niža je čak i od stope u zrelim tržišnim gospodarstvima kao što su njemačko i francusko. Unatoč vrlo niskoj stopi zatvaranja radnih mjesta, u Hr-

vatskoj je zaposlenost pala jer je stopa otvaranja novih radnih mjesta još niža. Ključ za smanjenje nezaposlenosti stoga nije zaštita starih radnih mjesta, već poticanje otvaranja

|                                | <b>Hrvatska</b> | <b>Bugarska</b> | <b>Litva</b>      | <b>Poljska</b>    | <b>Francuska</b>  | <b>Njemačka</b>   |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                                | <b>2001.</b>    | <b>2000.</b>    | <b>1998-1999.</b> | <b>1998-1999.</b> | <b>1984-1991.</b> | <b>1983-1990.</b> |
| Otvaranje radnih mjesta        | 3,5             | 6,8             | 9,7               | 5,3               | 6,6               | 6,5               |
| Zatvaranje radnih mjesta       | 4,9             | 10,8            | 10,7              | 10,1              | 6,3               | 5,6               |
| Rast zaposlenosti <sup>a</sup> | - 1,4           | - 4,1           | - 0,9             | - 4,8             | 0,3               | 0,9               |
| Fluktuacija radnih mjesta      | 8,4             | 17,6            | 20,4              | 15,4              | 12,9              | 12,1              |
| Preraspodjela radnih mjesta    | 7,0             | 13,5            | 19,4              | 10,5              | 12,6              | 11,2              |

novih.

*Tablica 2. Otvaranje i zatvaranje radnih mjesta: Hrvatska u usporedbi s nekim zemljama (u % ukupne zaposlenosti)*

*Napomena:* Odnosi se samo na poduzeća koja su nastavila postojati (nisu uključena nova i zatvorena stara poduzeća).

Definicije

Otvaranje radna mjesta = bruto stopa ukupno otvorenih novih radnih mjesta u odnosu prema ukupnoj zaposlenosti na početku godine u tvrtkama koje se šire

Zatvaranje radna mjesta = stopa ukupno zatvorenih radnih mjesta s obzirom na ukupnu zaposlenost na početku godine u tvrtkama koje se smanjuju.

Rast zaposlenosti = neto stopa zaposlenosti (stopa otvaranja – stopa zatvaranja radna mjesta)

Fluktuacija radnih mjesta = apsolutna vrijednost ukupno otvorenih i zatvorenih radnih mjesta

Preraspodjela radnih mjesta = fluktuacija – apsolutna vrijednost stope zaposlenosti

<sup>a</sup> Stopa rasta zaposlenosti odnosi se na uzorak i ne mora nužno biti u skladu s ukupnim promjenama zaposlenosti

*Izvor:* Hrvatska - DZS; autorovi izračuni; Bugarska - Rutkowski (2002b); Litva - Rutkowski (2002a); Poljska - Rutkowski (2001); Zemlje OECD-a - OECD (1999)

Zašto se otvara razmjerno malo novih radnih mjesta? Najizravniji odgovor na to pitanje jest postojanje prepreka *ulasku* novih tvrtki i prepreka *širenju* zaposlenosti u postojećim tvrtkama. Ako se detaljnije razmotre te prepreke, može se utvrditi da je riječ o nepovoljnoj ulagačkoj klimi, krutosti tržišta rada, visokim troškovima rada i nefleksibilnosti strukture plaća. Osim toga, novootvorena radna mjesta po svojim se važnim obilježjima vjerojatno razlikuju od starih zatvorenih. To može prijelaz sa starih na nova radna mjesta učiniti skupim i pridonijeti strukturnoj nezaposlenosti zbog kvalifikacijske i prostorne nepodudarnosti raspoloživih nezaposlenih i potrebnih radnika.

Otvaranjem novih poduzeća nastaje otprilike jedna trećina novih radnih mjesta u gospodarstvu, što je pojava koja se redovito primjećuje u određenom broju tranzicijskih gospodarstava, kao što su bugarsko, litvansko i poljsko (Rutkowski 2001b; 2002a; 2002b). Istodobno je gustoća tvrtki u tranzicijskim manja nego u zrelim tržišnim gospodarstvima. Dakle, glavni izazov tranzicije je ohrabriti ulazak tvrtki kako bi se povećala njihova gustoća, pa prema tome i broj raspoloživih radnih mjesta. To podrazumijeva jednu važnu strukturalnu promjenu: prijelaz s razmjerno malog broja velikih tvrtki (u javnom vlasništvu) na mnogo veći broj manjih, privatnih tvrtki. Taj proces porasta broja malih privatnih tvrtki u Hrvatskoj već je u tijeku. Popraćen je zatvaranjem neučinkovitih tvrtki, posebno nakon 1997. Posljedica toga je činjenica da je porast ukupnog broja tvrtki bio nepostojan. Stopa rasta novih poduzeća nije bila dostatna da ublaži smanjenje zaposlenosti koje se događalo u postojećim tvrtkama. U drugim tranzicijskim gospodarstvima proces osnivanja novih tvrtki bio je mnogo dinamičniji nego u Hrvatskoj. Na primjer, u Poljskoj se od 1995. do 2000. broj tvrtki povećao za oko 80%, što podrazumijeva prosječni godišnji rast od gotovo 13%, dakle znatno viši nego u Hrvatskoj.

Iako je udio malih poduzeća u zaposlenosti u Hrvatskoj porastao, on je još uvijek razmjerno malen. Mala poduzeća (s manje od 50 zaposlenih radnika) koja čine *novi sektor* u ukupnoj zaposlenosti sudjeluju s oko 46%. To znači da novi sektor u Hrvatskoj još uvijek nije razvijen, što ima važne posljedice za gospodarski rast i rast zaposlenosti. Kako je primijećeno u dokumentu World Bank (2002:40), “[...] čini se kako postoji prag – od oko 40% za udio malih poduzeća u zaposlenosti i dodanoj vrijednosti – ispod kojega gospodarstva ne dobivaju uzlet u smislu rasta” (2002: 40). Hrvatska je jedva prešla taj prag i zaostaje za vodećim zemljama koje provode reforme, u kojima je udio zaposlenosti u malim poduzećima veći od 50%. To znači da novi sektor – koji se sastoji od malih privatnih tvrtki – treba rasti dalje i brže kako bi potaknuo potencijal otvaranja novih radnih mjesta u hrvatskom gospodarstvu.

Ekonomski troškovi slabog protoka (fluktuacije) radnih mjesta mogu biti znatni. Ograničena fluktuacija radnih mjesta (koju čini zbroj otvorenih i zatvorenih radnih mjesta) podrazumijeva da postoje ograničeni dobitci s obzirom na učinkovitost povezani s preraspodjelom radnih mjesta iz manje produktivnih u produktivnije svrhe. Mala fluktuacija radnih mjesta podrazumijeva i manje restrukturiranja poduzeća i manje s tim povezanih poboljšanja produktivnosti. U Hrvatskoj se godišnje samo 7% ukupnog broja radnih mjesta preraspodijeli iz poduzeća koja se smanjuju u poduzeća koja se šire. To je bitno manje nego u tranzicijskim gospodarstvima koja se restrukturiraju, te manje nego u zrelim tržišnim gospodarstvima. Na primjer, stopa preraspodjele radnih mjesta u Letoniji iznosi više od 19%, a u Bugarskoj blizu 14%.

Ukratko, u Hrvatskoj se zatvara malo radnih mjesta, ali se jednako tako malo radnih mjesta i otvara, što nije nepovezano. Ta ograničena fluktuacija radnih mjesta podrazumijeva sporiju preraspodjelu resursa, uključujući i radnu snagu, iz manje produktivnih prema produktivnijim svrhama. Iako je u Hrvatskoj ukupna stopa fluktuacije radnih mjesta niska, postoje neki sektori gospodarstva koji su dinamičniji od drugih. Prije svega, male tvrtke i privatne tvrtke otvaraju – a isto tako i zatvaraju – više radnih mjesta nego velike tvrtke i tvrtke u državnom vlasništvu (Rutkowski, 2002). Stopa otvaranja no-

vih radnih mjesta u privatnom sektoru od oko 6% gotovo je tri puta viša nego u sektoru poduzeća u državnom vlasništvu. Međutim, i stopa zatvaranja radnih mjesta u privatnom je sektoru mnogo viša (7 odnosno 2%). Čak su i dinamičniji segmenti hrvatskoga gospodarstva neusporedivo manje dinamični nego slični sektori u drugim dinamičnim tranzicijskim gospodarstvima. To znači da institucionalne prepreke otvaranju novih radnih mjesta prožimaju sve i da nisu ograničene na određene segmente gospodarstva (npr. sektor poduzeća u državnom vlasništvu). Dok se može reći kako sporij dinamici restrukturiranja u poduzećima u državnom vlasništvu pridonosi čimbenik upravljanja, čini se kako restrukturiranje u privatnom sektoru priječe uglavnom institucije i propisi. Analiza na regionalnoj razini (Rutkowski, 2002) pokazuje kako je tržište rada tromo u cijeloj Hrvatskoj, tj. kako nema regija s visokom fluktuacijom radnih mjesta i njihovom velikom preraspodjelom. Glavni je problem još uvijek mali broj novootvorenih radnih mjesta u cijeloj zemlji, a ne velik broj zatvorenih radnih mjesta. S obzirom na dinamični potencijal privatnog sektora, *najbolji način poticanja otvaranja novih radnih mjesta jest, dakle, uklanjanje institucionalnih i regulatornih ograničenja njegovu razvoju.*

Osim institucionalnih ograničenja koja bi mogla ometati otvaranje novih radnih mjesta i poduzeća, postoje dokazi kako glavni čimbenici koji pridonose rastu zaposlenosti u tvrtkama u Hrvatskoj obuhvaćaju visoku proizvodnost i niske jedinične troškove rada, visok intenzitet kapitala te usmjerenost prema ulaganjima i izvozu (Rutkowski, 2002). Ti nalazi izravno utječu na potrebne mjere na tržištu rada. Politike koje promiču konkurentnost i na taj način prisiljavaju tvrtke da povećaju produktivnost, politike koje tvrtkama pomažu sniziti troškove (npr. nižim porezima), politike koje poboljšavaju pristup kreditima, olakšavaju ulaganja i izvoz, poticati će rast zaposlenosti. Ukratko, ključ za brže otvaranje novih radnih mjesta jest bolja ulagačka klima.

### **Pravni i institucionalni čimbenici tromog tržišta rada**

O uvjetima za razvoj povoljnoga poslovnog okruženja govorilo se u prethodnom poglavlju. Institucije tržišta rada i radno zakonodavstvo presudna su sastavnica poslovnog okruženja. Kakav utjecaj na dinamiku tržišta rada imaju propisi o zaštiti zaposlenja? A kako troškovi rada, fleksibilnost plaća i nepodudarnosti radnih vještina utječu na novo zapošljavanje? O tim ćemo pitanjima govoriti u nastavku teksta.

#### *Strogi propisi o zaštiti zaposlenja*

Hrvatska se nalazi među zemljama koje imaju najstrože propise o zaštiti zaposlenja u Europi i među zemljama OECD-a. Otpuštanje viška radnika teško je i skupo zbog visokih proceduralnih i novčanih troškova otkaza. Takva velika krutost hrvatskoga radnog

---

<sup>3</sup> Taj je indeks ponderirani prosjek 22 pokazatelja strogosti propisa o zaštiti zaposlenja u tri područja: (1) redoviti ugovori (ponder 5/12), (2) privremeni ugovori (5/12) i (3) kolektivni otkazi (2/12). Redoviti ugovori dijele se na (a) teškoće u vezi s procedurom (1/3), (b) otkaze i otpremnine (1/3) i (c) teškoće otpuštanja (1/3). Privremeni ugovori obuhvaćaju (a) ugovore na određeno vrijeme (1/2) i (b) privremeno zapošljavanje putem agencija (1/2). Indeks kolektivnih otkaza izravno se izračunava tako da se izračuna prosjek četiriju pokazatelja koji se odnose na posebne zahtjeve i troškove vezane za kolektivne otkaze. Što je veća vrijednost zbirnog indeksa, to je strože zakonodavstvo o zaštiti zaposlenja. Metodologija izračuna indeksa opisana je u OECD (1999).



zakonodavstva odražava se u visokoj vrijednosti kompozitnog indeksa strogosti propisa o zaštiti zaposlenja (EPL) koji je razvio OECD.<sup>3</sup> U tablici 3. vidi se kako su propisi o zaštiti zaposlenja stroži u Hrvatskoj nego u bilo kojem tranzicijskom gospodarstvu koje pristupa EU, te da su i stroži nego u praktički svim gospodarstvima EU-a i OECD-a. Potrebno je napomenuti kako su propisi o zaštiti zaposlenja u Hrvatskoj mnogo stroži nego u zemljama za koje je karakteristična niska nezaposlenost i fleksibilno tržište rada kao što su Mađarska, Danska, Irska, Nizozemska i Velika Britanija. Na primjer, zbirni EPL indeks u Irskoj je bio 1,1, u Mađarskoj 1,7, a u Hrvatskoj 3,6. To pokazuje kako stroga zaštita zaposlenja ne može spriječiti visoku nezaposlenost te kako, s druge stra-

| Zemlja             | Strogost EPL-a    |                       |                       |               |
|--------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
|                    | Stalno zaposlenje | Privremeno zaposlenje | Kolektivno otpuštanje | Zbirni indeks |
| Hrvatska           | 2,8               | 3,9                   | 5,0                   | 3,6           |
| Češka Republika    | 2,8               | 0,5                   | 4,3                   | 2,1           |
| Estonija           | 3,1               | 1,4                   | 4,1                   | 2,6           |
| Mađarska           | 2,1               | 0,6                   | 3,4                   | 1,7           |
| Poljska            | 2,2               | 1,0                   | 3,9                   | 2,0           |
| Slovačka Republika | 2,6               | 1,4                   | 4,4                   | 2,4           |
| Slovenija          | 3,4               | 2,4                   | 4,8                   | 3,5           |
| CEEEUAC prosjek    | 2,7               | 1,2                   | 4,1                   | 2,4           |
| EU prosjek         | 2,4               | 2,1                   | 3,2                   | 2,4           |
| OECD prosjek       | 2,0               | 1,7                   | 2,9                   | 2,0           |
| CEEEUAC minimum    | 2,1               | 0,5                   | 3,4                   | 1,7           |
| EU minimum         | 0,8               | 0,3                   | 2,1                   | 0,9           |
| OECD minimum       | 0,2               | 0,3                   | 0,4                   | 0,7           |

ne, fleksibilnija tržišta ne vode nužno većoj nezaposlenosti već se, naprotiv, povezuju s boljim rezultatima na tržištu rada.

*Tablica 3. Strogost propisa o zaštiti zaposlenja u Hrvatskoj i zemljama Srednje i Istočne Europe koje pristupaju EU (CEEEUAC)*

*Izvor: OECD (1999), procjene Svjetske banke za Estoniju i Sloveniju; Biondić i sur. (2002) za Hrvatsku*

Ukupno visoka razina EPL-a u Hrvatskoj odražava regulatorna ograničenja na tri osnovna područja. To su: složeni postupak i visoki novčani troškovi povezani s pojedinačnim otkazima, ograničenja privremenog zapošljavanja te visoki troškovi kolektivnih otpuštanja. U sva su ta tri slučaja propisi u Hrvatskoj stroži nego u velikoj većini tranzicijskih gospodarstava, EU i OECD-u. Posebno se naglašava kako indeks kolektivnih otkaza – ko-

ji se mogu odnositi na samo pet radnika – u Hrvatskoj doseže maksimalnu apsolutnu vrijednost 5, što je više nego u svim zemljama SIE, dok je vrijednost indeksa strogosti privremenog zapošljavanja tri puta veća od prosjeka zemalja SIE navedenih u tablici.

*Pojedinačni otkazi* skupi su zbog dugih otkaznih rokova i visokih otpremnina. Konkretno, otkazni rok za radnike s 20 ili više godina radnog staža u Hrvatskoj je 6 mjeseci, u usporedbi s 3 mjeseca u Mađarskoj ili Poljskoj i 2 mjeseca u Irskoj ili Slovačkoj. Otpremnina se određuje u visini pola mjesečne plaće za svaku godinu staža, bez gornje granice, što je vrlo izdašno. Na primjer, hrvatski radnik s 20 godina staža imao bi pravo na otpremninu u visini od 10 mjesečnih plaća, dok bi njegov slovački, irski i mađarski kolega dobio 2; 2,2 odnosno 5 mjesečnih plaća. Otpuštanje radnika može biti prilično skupo i zbog toga što sudovi tradicionalno pokazuju naklonost prema radnicima, što otežava dokazivanje lošeg obavljanja posla. Stoga su česte presude vraćanja na radno mjesto i naknada u visini neisplaćenih plaća (bez gornje granice).

*Privremeno zapošljavanje* (zapošljavanje na određeno vrijeme) način je zaobilaznja visokih troškova otkazivanja redovitih ugovora o radu. Međutim, zakon u Hrvatskoj ograničava njegovu primjenu jer zahtijeva da se ugovori na određeno vrijeme sklapaju samo iznimno, kad postoje valjani i važni razlozi.<sup>4</sup> Nadalje, ukupno kumulativno trajanje privremenog zaposlenja ne smije premašiti tri godine, u odnosu prema pet godina u Mađarskoj ili Estoniji. Još jedan način snižavanja troškova rada jest zapošljavanje radne snage posredovanjem agencija za privremeni rad. Takve agencije posluju u većini tranzicijskih zemalja i zemalja OECD-a, ali u Hrvatskoj ne postoje (zbog nepostojanja primjerenih propisa). Posljedica toga je razmjerno niska učestalost ugovora na određeno vrijeme u Hrvatskoj – 11%. Radi usporedbe, u Španjolskoj, gdje su ugovori na određeno vrijeme uvedeni upravo radi povećanja fleksibilnosti i povećanog zapošljavanja, oni čine oko trećine svih ugovora (Dolado i sur., 2002). Međutim, unatoč ograničenjima, čini se kako se hrvatski poslodavci sve više koriste ugovorima na određeno vrijeme. Prema nedavno provedenoj anketi o radnoj snazi iz 2001. godine, 55% novozaposlenih radnika bilo je zaposleno na određeno vrijeme.

Ako je teško dati pojedinačne otkaze, dati *kolektivne otkaze* još je teže, što znači da su otpuštanja zbog ekonomskih ili tehnoloških razloga vrlo skupa. Jedan od izvora tog problema jest preopširna definicija viška radnika u Hrvatskoj prema kojoj se u slučaju otkaza petorici ili više radnika u razdoblju od šest mjeseci primjenjuju posebni propisi. To je mnogo šira definicija nego u EU, gdje se višak radnika definira ili kao 10 ili više radnika otpuštenih u razdoblju od mjesec dana, ili kao 20 ili više radnika otpuštenih u razdoblju od 3 mjeseca.<sup>5</sup> Još jedan izvor visokih troškova kolektivnih otkaza nalazi se u strogim proceduralnim zahtjevima. Oni obuhvaćaju savjetovanje sa sindikatima o alternativama otpuštanju viška radnika, obavještanje nadležne službe zapošljavanja i obvezu izrade programa zbrinjavanja viška radnika radi ublažavanja učinaka otpuštanja. Ti zahtjevi podrazumijevaju i mogućnost još jedne odgode prije nego se radnicima smije otkazi

---

<sup>4</sup> Valjani razlozi obuhvaćaju sezonski rad, zamjenu privremeno nenazočnog zaposlenika, posebne potrebe posla, itd.

<sup>5</sup> Smjernica Europskog vijeća 98/59/EC. O usporedbi između zaštite zaposlenja u Hrvatskoj i normama EU-a vidjeti u: Fuenzalida (2002).

zati, koja u Hrvatskoj iznosi 90 dana, za razliku od drugih zemalja, gdje iznosi od četiri do šest tjedana. Čini se kako su proceduralni troškovi kolektivnih otkaza posebno visoki za mala i srednja poduzeća koja imaju manje sredstava za poštovanje svih tih zahtjeva.

Strogi propisi o zaštiti zaposlenja i visoki troškovi otpuštanja razlog su primijećene ishoda na tržištu rada – malog broja otvorenih radnih mjesta i zapošljavanja, dugotrajnih razdoblja nezaposlenosti i niske stope *bijega* iz nezaposlenosti te koncentracije nezaposlenosti među skupinama radnika u nepovoljnom položaju.<sup>6</sup> Strogi propisi o tržištu rada destimuliraju ulazak tvrtki (Scarpetta, 2002), a visoki troškovi otpuštanja istodobno destimuliraju zapošljavanje jer poslodavci ograničavaju zapošljavanje osoba kako bi izbjegli buduće troškove prilagodbe broja zaposlenih promjenama potražnje proizvoda (OECD, 1994). Prema tome, ograničeno zapošljavanje zrcalni je odraz ograničenog otpuštanja. Sprečavanjem zatvaranja starih i otvaranja novih radnih mjesta strogi EPL ograničava fluktuaciju radnih mjesta. Posljedica toga je činjenica da i razdoblja zaposlenosti i razdoblja nezaposlenosti imaju tendenciju duljeg trajanja. Izgledi za bijeg iz nezaposlenosti stoga su manji nego na dinamičnom tržištu rada s visokom fluktuacijom radnih mjesta. U kombinaciji s učinkom obeshrabrenog radnika, to dovodi do nižeg omjera broja zaposlenih prema broju stanovnika, posebno među skupinama radnika u nepovoljnom položaju kao što su mladi, žene i stariji radnici, i stoga do slabije iskorištenosti radnih resursa (OECD, 1999).

## Visoki troškovi rada

Visoke plaće koje se usklađuju prema proizvodnosti još su jedna potencijalna prepreka novom zapošljavanju. U Hrvatskoj su plaće visoke, praktički više nego u svim ostalim tranzicijskim gospodarstvima Srednje i Istočne Europe (Rutkowski, 2002). Godine 2000. u Hrvatskoj je prosječni radnik u proizvodnji primao blizu 500 USD, što je za 50 do 100% više nego u najbližim konkurentima Hrvatske kao što su Češka Republika (340 USD), Mađarska (310 USD) ili Slovačka (260 USD), a gotovo pet puta više nego u Bugarskoj ili Rumunjskoj (110 USD). Relativno visoke plaće ne opravdava razmjerno veća proizvodnost rada. Ako se kao mjera proizvodnosti rada uzme BND po stanovniku, pokazuje se kako su razlike u plaćama između Hrvatske i drugih tranzicijskih gospodarstava veće nego što su razlike u njihovoj proizvodnosti (tabl. 4).<sup>7</sup> Drugim riječima, u odnosu prema drugim zemljama, plaće koje se usklađuju s proizvodnošću u Hrvatskoj su visoke. Na primjer, plaće u industrijskoj proizvodnji u Sloveniji veće su oko 60% nego u Hrvatskoj, dok je proizvodnost više od dva puta veća, što podrazumijeva da su unatoč višim plaćama jedinični troškovi rada u Sloveniji niži. Jednako tako, dok je proizvodnost rada u Mađarskoj na sličnoj razini kao u Hrvatskoj, mađarske su plaće u prosjeku za trećinu niže.

---

<sup>6</sup> Opširno je dokumentirano kako cijenu krutosti tržišta rada i lošeg funkcioniranja tržišta rada nesrazmjerno snose ranjive skupine radnika kao što su mladi, žene i starije osobe. O najnovijim istraživanjima odnosa institucija tržišta rada i demografskih obrazaca zapošljavanja vidjeti u: Bertola, Blau i Kahn (2002).

<sup>7</sup> Jasno je kako je BND po stanovniku vrlo gruba zamjena za industrijsku proizvodnost (proizvodnja po zaposlenom radniku). Unatoč tome, s obzirom na korelaciju između BND-a po stanovniku i proizvodnosti u pojedinim zemljama, čini se kako je ograničen prostor za veće pogreške u poretku zemalja prema jediničnim troškovima rada.

Troškove rada ne čine samo bruto plaće zaposlenih, već i doprinosi na plaće koje plaća poslodavac. Stopa doprinosa na plaće koje plaća poslodavac, od oko 18%, niža je u Hrvatskoj nego u drugim tranzicijskim gospodarstvima zemalja SIE, a zapravo je niža i nego u većini zemalja EU-a. Ukupna stopa doprinosa u Hrvatskoj je 37,6%. Radi usporedbe, stopa doprinosa u zemljama koje pristupaju EU kreće se od 33% u Estoniji do 50% u Slovačkoj Republici. Prosječna stopa doprinosa na plaće u EU je 23,5% (Riboud, Sanchez-Paramo i Silva-Jauregui, 2002). Niska stopa doprinosa na plaće u Hrvatskoj je pozitivan čimbenik, jer visoki doprinosi na plaće povećavaju trošak rada i stoga negativno utječu na potražnju radne snage. Unatoč tome, razmjerno niska stopa doprinosa na plaće u Hrvatskoj *ne* nadoknađuje razmjerno visoke bruto plaće. Ukupni troškovi rada u Hrvatskoj još uvijek su veći nego u većini njezinih istočnoeuropskih konkurenata. Na primjer, troškovi rada u proizvodnoj industriji u Hrvatskoj veći su oko 15% ne-

|                 | <b>Bruto plaće</b> | <b>Naknade radnicima<sup>a</sup></b> | <b>BND po stan.</b> | <b>Bruto plaće</b> | <b>BND po stan.</b> |
|-----------------|--------------------|--------------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
|                 | USD                |                                      |                     | Hrvatska = 100     |                     |
| Bugarska        | 109                |                                      | 1.520               | 22                 | 33                  |
| Hrvatska        | 494                | 577,9                                | 4.620               | 100                | 100                 |
| Češka Republika | 341                | 503,5                                | 5.250               | 69                 | 114                 |
| Estonija        | 281                | 373,3                                | 3.580               | 57                 | 77                  |
| Grčka           | 1.432              | –                                    | 11.960              | 290                | 259                 |
| Mađarska        | 312                | 449,7                                | 4.710               | 63                 | 102                 |
| Irska           | 1.804              | –                                    | 22.660              | 365                | 490                 |
| Latvija         | 225                | –                                    | 2.920               | 46                 | 63                  |
| Litva           | 247                | –                                    | 2.930               | 50                 | 63                  |
| Poljska         | 457                | 605,3                                | 4.190               | 92                 | 91                  |
| Portugal        | 679                | –                                    | 11.120              | 138                | 241                 |
| Rumunjska       | 112                | –                                    | 1.670               | 23                 | 36                  |
| Slovačka        | 255                | 382,2                                | 3.700               | 52                 | 80                  |
| Slovenija       | 793                | 1.093,9                              | 10.050              | 160                | 218                 |
| Španjolska      | 1.461              | –                                    | 15.080              | 296                | 326                 |

go u Češkoj Republici (čiji je BND po stanovniku viši nego u Hrvatskoj), za 30% veći nego u Mađarskoj (približno jednak BND po stanovniku kao i u Hrvatskoj), te 50% veći nego u Slovačkoj (čiji je BND samo 20% niži nego u Hrvatskoj).

Tablica 4. Mjesečne bruto plaće u proizvodnji 2000.

– nema podataka

a – bruto plaće i doprinosi na plaće

Izvor: Plaće: ILO, 2001.; Bruto nacionalni dohodak: World Bank, 2002a; Tečaj: World Bank, 2002b.

Potrebno je napomenuti da doprinosi na plaće nisu dobar pokazatelj “poreznog klina” (*tax wedge*), razlike između troškova rada koje ima poslodavac i neto plaće koja se isplaćuje zaposleniku. To je stoga što se doprinosi (npr. mirovinsko osiguranje) mogu *prebaciti* s poslodavaca na zaposlenike, a da se pritom ne utječe na troškove rada. Na primjer, dok su u Hrvatskoj doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje koje plaća poslodavac relativno niski, oni koje plaća zaposlenik relativno su visoki, zbog čega su bruto plaće visoke. U Hrvatskoj “porezni klin” trenutčno iznosi 41,3% ukupnih troškova rada (tabl. 5), što je relativno nisko kako prema standardima EU-a, tako i prema standardima drugih tranzicijskih gospodarstava zemalja SIE-a. Na primjer, u zemljama SIE-a “porezni klin” kretao se 2000. godine od 44,4% u Slovačkoj do 45,3% u Poljskoj i 56,3% u Mađarskoj (OECD, 2001). U EU se “porezni klin” kreće od 39,4% u Velikoj

|      |   | 1995. | 2000. | 2002. <sup>c</sup> | 2003. |
|------|---|-------|-------|--------------------|-------|
| 1.   | Bruto plaća zaposlenika                               | 100   | 100   | 100                | 100   |
| 2.   | Doprinos koji plaća poslodavac <sup>a</sup>           | 21,8  | 17,0  | 17,9               | 17,2  |
| 2.1. | Zdravstveno osiguranje                                | 7,0   | 7,0   | 7,0                | 15,0  |
| 2.2. | Profesionalna bolest                                  | 0,0   | 0,0   | 0,4                | 0,5   |
| 2.3. | Mirovinsko osiguranje                                 | 12,8  | 8,8   | 8,8                | 0,0   |
| 2.4. | Osiguranje od nezaposlenosti                          | 0,8   | 0,8   | 1,7                | 1,7   |
| 2.5. | Doprinos za vodoprivredu                              | 0,8   | 0,0   | 0,0                | 0,0   |
| 2.6. | Doprinos za gospodarsku komoru                        | 0,4   | 0,4   | 0,0                | 0,0   |
| 3.   | Porezi i doprinosi koje plaća zaposlenik <sup>a</sup> | 37,0  | 31,7  | 30,8               | –     |
| 3.1. | Zdravstveno osiguranje                                | 7,0   | 9,0   | 9,0                | 0,0   |
| 3.2. | Mirovinsko osiguranje                                 | 12,8  | 10,8  | 10,8               | 20,0  |
| 3.3. | Doprinos za doplatak za djecu                         | 2,2   | 0,0   | 0,0                | 0,0   |
| 3.4. | Osiguranje od nezaposlenosti                          | 0,8   | 0,8   | 0,0                | 0,0   |
| 3.5. | Porez na dohodak (efektivno)                          | 14,2  | 11,1  | 11,0               | –     |
| 4.   | Neto plaća (1) – (3)                                  | 63,0  | 68,3  | 69,2               | –     |
| 5.   | Troškovi rada (1) + (2)                               | 121,8 | 117,0 | 117,9              | 117,2 |
| 6.   | “Porezni klin” <sup>b</sup> [(5)-(4)]/(5)*100         | 48,3  | 41,6  | 41,3               | –     |

Britaniji do 67% u Belgiji, s time da (neponderirani) prosjek iznosi 52,7%<sup>8</sup>. Relativno nizak “porezni klin” posljedica je svjesnog napora Vlade RH koja je, shvativši važnost niskih troškova rada za konkurentnost Hrvatske i zaposlenost u njoj, “porezni klin” smanjila za znatnih 7% u drugoj polovici 1990-ih.

Tablica 5. Promjena strukture troškova rada

*a* - u postotku bruto plaće zaposlenika, *b* - u postotku od troškova rada, *c* - u studenom 2002.

Izvor: Ministarstvo financija; izračune obavilo osoblje Svjetske banke

<sup>8</sup> “Porezni klin” za pojedinca se izračunava prema visini dohotka prosječnog radnika u proizvodnji.

Zašto su jedinični troškovi rada (koje daje omjer između troškova rada i BND-a po stanovniku) u Hrvatskoj visoki? S obzirom na to da je “porezni klin” umjeren, onda je neto plaća radnika primarni razlog jediničnih troškova rada. Mogući čimbenik koji stoji iza razmjerno visokih plaća jest pritisak na plaće što ga stvaraju *insideri*, tj. radnici sa sigurnim zaposlenjem koji stoga imaju snažan pregovarački položaj. Osim toga, pregovaranje na razini djelatnosti, koje prevladava u Hrvatskoj (posebno u velikim tvrtkama), također je pridonijelo povećanju troškova rada<sup>9</sup>. Velik rast realnih plaća, bez primjera u drugim tranzicijskim gospodarstvima, koji se u Hrvatskoj događa od sredine 1990-ih u skladu je s obje pretpostavke. Ako je to tako, onda su visoki troškovi rada u Hrvatskoj posljedica uzajamnog djelovanja strogog EPL-a (koji dovodi do jačanja pregovaračke snage *insidera*) i mehanizama pregovaranja o plaćama, i to posebno prevladavajućeg pregovaranja na razini djelatnosti.

### Komprimirana struktura plaća

U Hrvatskoj je struktura plaća komprimiranija nego u većini drugih tranzicijskih gospodarstava. Ginijev koeficijent – sažeta mjera nejednakosti dohotka – u Hrvatskoj iznosi 0,274, dok se u drugim tranzicijskim gospodarstvima Srednje Europe on kreće oko 0,300 ili više (Rutkowski, 2001). Disperzija zarade u Hrvatskoj stoga je prilično skromna. Međutim, kad se malo bolje pogleda, uočava se kako struktura zarade u Hrvatskoj pokazuje velike posebnosti. Distribucija plaća komprimirana je na desnoj strani (*repu*) distribucije, dok ima razmjerno dugačak i masivan donji rep. To je u suprotnosti s drugim tranzicijskim gospodarstvima u kojima se distribucija plaća proširila uglavnom na gornjem repu.

Kao i u svim ostalim tranzicijskim gospodarstvima, nejednakosti plaća znatno su veće u privatnome nego u javnom sektoru. Na primjer, decilni omjer – odnos zarada koje se nalaze u najvišem (gornjem) decilu i onih koji se nalaze u najnižem (donjem) decilu – u javnom je sektoru manji od dva, dok u privatnome iznosi tri. Čini se kako je primarni uzrok ograničene disperzije plaća u Hrvatskoj još uvijek velik udio tvrtki u javnom vlasništvu i privatiziranih tvrtki u zaposlenosti, a razmjerno mali udio novih privatnih tvrtki – oko 40% u 2000. godini – u zaposlenosti u poduzećima. U javnom se sektoru plaće raznih kategorija radnika određuju prema standardnoj platnoj ljestvici, tj. prema sustavu koeficijenata koji označavaju uvjete potrebnih kvalifikacija za određena radna mjesta. Poslovima s najnižim kvalifikacijama dodjeljuje se koeficijent jedan, dok se poslovima s najvišim kvalifikacijama dodjeljuju koeficijenti od pet do šest, ovisno o tvrtki ili kolektivnom ugovoru na razini djelatnosti. Takav sustav određivanja plaća, koji podržavaju sindikati, očiti je izvor kompresije plaća jer on proizvodi i donju i gornju granicu plaća.

Ukratko, struktura plaća u Hrvatskoj komprimiranija je nego u drugim tranzicijskim gospodarstvima. To odražava razmjerni nedostatak dinamičnosti u zapošljavanju u no-

---

<sup>9</sup> Struktura pregovora o plaćama i njihov utjecaj na pritisak na plaće složeno je pitanje koje zahtijeva daljnje istraživanje. Ovdje samo upozoravamo na potencijalni izvor pritiska na plaće koji se primjećuje u Hrvatskoj.

vim privatnim tvrtkama, a možda i aktivnije sudjelovanje sindikata u velikim poduzećima – privatiziranim poduzećima ili poduzećima u državnom vlasništvu. Za razliku od drugih tranzicijskih gospodarstava, struktura plaća u Hrvatskoj dekomprimirana je na lijevoj stranici (donjem kraku) distribucije i komprimirana na desnoj stranici (gornjem kraku). Dekomprimirani donji krak distribucije plaća vjerojatno odražava nepostojanje zakonski utvrđene najniže plaće i upućuje na to da je na donjem kraku fleksibilnost plaća veća. Kako većina onih koji traže novo zaposlenje potpada pod donji krak distribucije plaća – oko 45% nezaposlenih su oni koji prvi put ulaze na tržište rada (u odnosu na oko 25% u Poljskoj, Mađarskoj i OECD-u), čini se kako kompresija plaća nije važan čimbenik koji objašnjava nezaposlenost.

### Jesu li kvalifikacijske i prostorne nepodudarnosti čimbenik koji stoji iza visoke nezaposlenosti

Nezaposlenost u tranzicijskim gospodarstvima često je frikcijske i strukturne prirode i odražava ubrzano restrukturiranje, te kvalifikacijske i prostorne nepodudarnosti koje se pojavljuju tijekom procesa tranzicije. Te se nepodudarnosti pojavljuju jer se nova radna mjesta koja se otvaraju u bitnim obilježjima razlikuju po istaknutim odrednicama – poput kvalifikacije, stručnosti i znanja, te po lokacijama – od starih radnih mjesta koja se ukidaju. Prema tome, može se očekivati kako će brži ritam restrukturiranja poduzeća dovesti do izrazitijih nepodudarnosti na tržištu rada, pa dakle i do veće nezaposlenosti.

S obzirom na usporeno restrukturiranje poduzeća u Hrvatskoj i stoga ograničen prijev u nezaposlenost, frikcijska nezaposlenost vjerojatno *nema* bitniju ulogu. Kako bi se izmjerio opseg strukturne nezaposlenosti, moguće je usporediti kvalifikacijsku i lokacijsku strukturu raspoloživih poslova (nepopunjenih radnih mjesta) sa strukturom nezaposlenosti. Iako ne postoji pouzdan pokazatelj za *sadržaj* kvalifikacija, može se upotrijebi

| Obrazovanje                   | Udio u zaposlenosti | Udio u nezaposlenosti | “Višak ponude” |
|-------------------------------|---------------------|-----------------------|----------------|
| niže od osnovnoga             | 5,6                 | 3,3                   | -2,3           |
| osnovno                       | 17,6                | 15,8                  | -1,8           |
| strukovna škola <sup>a</sup>  | 22,4                | 30,2                  | 7,8            |
| srednje tehničko <sup>b</sup> | 32,9                | 35,5                  | 2,6            |
| srednje opće                  | 3,5                 | 4,9                   | 1,4            |
| više                          | 6,5                 | 4,0                   | -2,5           |
| visoko                        | 11,5                | 6,3                   | -5,2           |

biti približna mjera, a to je postignuti stupanj obrazovanja. Jasno je kako na taj način nije moguće razlikovati presudna svojstva kao što su profesionalne, računalne, komunikacijske, jezične ili upravljačke sposobnosti i vještine.

Tablica 6. Struktura zaposlenosti i nezaposlenosti prema postignutom stupnju obrazovanja 2001. (u %)

a u trajanju od 1 do 3 godine

b u trajanju od 4 godine

Izvor: Anketa o radnoj snazi, DZS; autorovi izračuni

Imajući sve to na umu, potrebno je reći kako se obrazovna struktura postojećih radnih mjesta ne razlikuje znatno od strukture nezaposlenosti u Hrvatskoj (tabl. 6). To je u suprotnosti s većinom tranzicijskih gospodarstava, gdje postoji vidljiva razlika između tih dviju struktura: udio radnih mjesta s niskim kvalifikacijama mnogo je manji od udjela nezaposlenih osoba s niskim kvalifikacijama. Prema tome, indeks nepodudarnosti kvalifikacija u Hrvatskoj je niži nego u drugim tranzicijskim gospodarstvima. Kao što smo naveli, to je daleko od savršene mjere opsega nepodudarnosti kvalifikacija, ali unatoč tome pokazuje kako neodgovarajući stupanj formalnog obrazovanja nezaposlenih osoba *nije* primarni uzrok nezaposlenosti u Hrvatskoj. Najveći jaz – veći udio u broju nezaposlenih nego u broju zaposlenih – primjećuje se u skupini osoba koje su završile strukovne škole, što upućuje na potrebu restrukturiranja te vrste obrazovanja.

Stupanj prostorne nepodudarnosti teško je ocijeniti zbog nedostatka pouzdanih podataka. U drugim su studijama dokumentirane razmjerno velike regionalne razlike u nezaposlenosti u Hrvatskoj, što može upućivati na regionalne nepodudarnosti (Bisogno, 2000). Ipak, s obzirom na razmjerno male varijacije stopa otvaranja novih radnih mjesta i zatvaranja radnih mjesta po regijama, vjerojatnije je da su te regionalne razlike u uvjetima tržišta rada povijesne naravi.

### Zaključci i preporuke

Visoka nezaposlenost snažno je vezana za sporu dinamiku otvaranja novih radnih mjesta koja se pak može pripisati lošem poslovnom okruženju, a posebno strogim propisima o zaštiti zaposlenja. Osim toga, otvaranje novih radnih mjesta usporili su i visoki jedinični troškovi rada koji su uglavnom posljedica pritiska na plaće što ga stvaraju *insideri*, tj. radnici u poduzećima u državnom vlasništvu ili u privatiziranim poduzećima. Čini se kako drugi mogući uzroci sporog otvaranja novih radnih mjesta i visoke nezaposlenosti, kao što su sustav naknada za nezaposlenost, struktura plaća, restrukturiranje poduzeća i uz to vezane kvalifikacijske i prostorne nepodudarnosti u najboljem slučaju imaju sekundarnu ulogu. Stoga su za bolje funkcioniranje tržišta rada u Hrvatskoj ključne reforme propisa o zaštiti zaposlenja i sustava pregovaranja o plaćama.

Vrlo je važan cilj takvih reformi ubrzanje fleksibilnosti tržišta rada *deregulacijom* i *decentralizacijom* radnih odnosa u Hrvatskoj. U ostvarenju tog cilja trebale bi pomoći sljedeće specifične mjere.

- Uklanjanje prepreka ulasku novih, privatnih malih tvrtki i unapređenju poslovnog okruženja za poduzetništvo (mala i srednja poduzeća).

- Liberalizirati propise o zaštiti zaposlenja izmjenama i dopunama Zakona o radu, a posebno:



- troškove pojedinačnih otkaza skraćivanjem otkaznog roka i smanjenjem zakonski utvrđene otpremnine
- ograničenja primjene ugovora na određeno vrijeme
- institucionalizirati agencije za privremeno zapošljavanje
- izmijeniti definiciju kolektivnih otkaza u skladu sa smjernicom EU-a na tom području, te posebna pravila ograničiti na način da se primjenjuju samo na velike tvrtke.
- Decentralizirati industrijske odnose, a posebno spustiti pregovaranje s razine djelatnosti na razinu tvrtke.

Osim toga, kako bi se dobila bolja slika nezaposlenosti i njezinih promjena, treba očistiti evidenciju nezaposlenih brisanjem osoba koje ne traže aktivno posao, pa stoga ne zadovoljavaju ni definiciju nezaposlenosti. To se može postići agresivnijom primjenom provjera raspoloživosti za posao i traženja posla, te razmjenom informacija o zarađenim prihodima s poreznim vlastima. Vlada je nedavno poduzela predradnje za provedbu provjere raspoloživosti za posao i traženja posla, ali još se mnogo mora napraviti na razmjeni informacija.

## LITERATURA

**Bartelsman, E. J. and Doms, M., 2000.** “Understanding Productivity: Lessons from Longitudinal Microdata”. *Journal of Economic Literature*, 38 (3), 569-594.

**Bertola, G., Blau, F. D. and Kahn, L., 2002.** “Labor Market Institutions and Demographic Employment Patterns”. *CEPR Discussion Paper*, No. 3448.

**Bhaskar, V., Manning, A. and To, T., 2002.** “Oligopsony and Monopsonistic Competition in Labor Markets” [online]. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (2), 155-174. Available from: [<http://www.theo.to/imperfect>].

**Biondić I. [et al.], 2002.** *Tranzicija, zaštita zaposlenja i tržište rada u Hrvatskoj* [online]. Zagreb: Ured za socijalno partnerstvo u RH. Dostupno na: [[www.socijalno-partnerstvo.hr](http://www.socijalno-partnerstvo.hr)].

**Bisogno, M., 2000.** “Croatian Labor Market in Transition”. A background paper for the *Croatia: Economic Vulnerability and Welfare Study*. Washington: World Bank, mimeo.

**Boeri, T. and Martins, J. O., 2000.** “Varieties, Jobs and EU Enlargement” [online]. *William Davidson Institute, Working Paper*, No. 301. Available from: [<http://eres.bus.umich.edu/docs/workpap-dav/wp301.pdf>].

**Calmfors, L. and Driffil, J., 1988.** “Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance”. *Economic Policy*, No. 6, 13-61.

**Djankov, S. [et al.], 2000.** “The Regulation of Entry” [online]. *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper*, No 1904. Available from: [<http://papers.nber.org/papers/w9756.pdf>].

**Dolado, J. J., Garcia-Serrano, C. and Jimeno, J., 2001.** *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*. FEDEA, Documento de Trabajo 2001-11.

**EUROSTAT, 2000.** *New enterprises in Central European countries in 1998.* Luxembourg.

**Foster, L., Haltiwanger, J. and Krizan, C.J., 2002.** "The Link between Aggregate and Micro Productivity Growth: Evidence from Retail Trade". *NBER Working Paper*, No. 9120.

**Fuenzalida, H., 2002.** "Labor law". *Background Paper for the Croatia CEM.* Washington: World Bank.

**HZZ, 2003.** *Mjesečni statistički bilten*, br. 12. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

**ILO, 2001.** *Yearbook of Labor Statistics.* Geneva: ILO.

**OECD, 1994.** *Jobs Study.* Paris: OECD.

**OECD, 1999.** *Employment Outlook.* Paris: OECD.

**OECD, 2001.** *Taxing Wages 2000-2001.* Paris: OECD.

**Riboud, M., Sanchez-Paramo, C. and Silva-Jauregui, C., 2002.** "Does Eurosclerosis Matter? 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.* Washington: World Bank.

**Rutkowski, J., 2001.** "Earnings Inequality in Transition Economies of Central Europe. Trends and Patterns During the 1990s". *SP Discussion Paper* No. 0117. Washington: World Bank.

**Rutkowski, J., 2001a.** "Job Creation and Job Destruction in Poland (1993-1999)", Background Paper prepared for *Poland's Labor Market: The Challenge of Job Creation.* Washington: World Bank, mimeo.

**Rutkowski, J., 2002.** *Does Strict Employment Protection Discourage Job Creation?, Evidence from Croatia.* Washington: World Bank, mimeo.

**Rutkowski, J., 2002a.** "Rapid Labor Reallocation with a Stagnant Unemployment Pool: The Puzzle of the Labor Market in Lithuania" in *Lithuania Country Economic Memorandum, Volume II: Technical Papers.* Washington: World Bank.

**Rutkowski, J., 2002b.** "Why is Unemployment so High in Bulgaria? Background paper prepared for the Bulgaria Poverty Assessment". Washington: World Bank.

**Scarpetta, S., 2002.** *The Role of Product and Labor Market Regulations for Firm Dynamics and Productivity Growth: Evidence for the OECD Countries.* Washington D.C. (seminar paper).

**World Bank, 2002.** *Transition: The First Ten Years. Analysis and Lessons from Eastern Europe and the Former Soviet Union.* Washington: World Bank.

**World Bank, 2002a.** *World Bank Atlas.* Washington: World Bank.

**World Bank, 2002b.** *World Development Indicators.* Washington: World Bank.

**J a n R u t k o w s k y : Analysis of and Proposals for Improvement  
of the Labour Market in Croatia**

*Summary*

*Employment protection legislation in Croatia is among the most rigid in Europe. Termination is difficult and costly, and flexible forms of employment are limited. At the same time long-term unemployment is high while employment is declining. This paper tries to determine if these two facts are linked. Does the stringent protection legislation contribute to high unemployment? To answer this question the paper analyzes labor market dynamics in Croatia, particularly job flows. If employment protection regulation is binding, then job turnover is expected to be low. Job destruction will be low because it is costly for the employer to close an unproductive job. Job creation will be low because employers will avoid hiring new workers in order not to incur future dismissal costs. Job destruction in Croatia is low by international standards, and job creation is still lower. The result is falling employment and accumulation of unemployment, in large part due to new labor market entrants not being able to find a job. Low job creation seems the price to be paid for high job protection.*

*Key words: Croatia, labour market, employment protection regulation, (un)employment*