

doi:10.5559/di.20.1.14

## HRVATSKA: SOCIJALNI UTJECAJ KRIZE I JAČANJE OTPORNOSTI

Grupa Svjetska banka i UNDP, Zagreb, Washington, 2010., 86 str.

Nakon niza godina zavidnog porasta bruto domaćeg proizvoda (BDP-a), smanjivanja nezaposlenosti i siromaštva, globalna gospodarska kriza imala je vrlo nepovoljne učinke na hrvatsko gospodarstvo i socijalnu sliku. Zabilježen je osjetan pad BDP-a, smanjio se broj zaposlenih, a povećao se broj nezaposlenih i osoba kojima prijete siromaštvo. Svjetska banka i Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP-a) pripremili su publikaciju *Hrvatska: Socijalni učinak krize i jačanje otpornosti*, u kojoj se vrlo temeljeno i objektivno istražuje kakav je učinak imala kriza na kretanja na tržištu rada i razine siromaštva u Hrvatskoj, koliko je bio učinkovit sustav socijalne skrbi u pomaganju osobama koje su ostale bez posla te što se može učiniti u unapređenju toga sustava. Izvješće su izradili Jan Rutkowski i Sanja Madžarević-Šujster uz pomoć veće skupine domaćih i inozemnih stručnjaka. Ciljevi studije bili su odrediti učinak krize na tržište rada i siromaštvo, procijeniti učinkovitost sustava zapošljavanja i mjera socijalne politike u odgovoru na krizu i predložiti mogućnosti za poboljšanje socijalne politike te jačanje otpornosti na buduće gospodarske šokove.

Nakon objašnjavanja događanja u prvom dijelu studije, njezin drugi i treći dio posvećeni su detaljnijem istraživanju utjecaja krize na zaposlenost, nezaposlenost i siromaštvo. Kriza nije podjednako pogo-

dila sve gospodarske sektore i područja u Hrvatskoj. Najviše pogođeni bili su sektori: prerađivačka industrija, trgovina, turizam i građevinska industrija. Kriza je imala posebno nepovoljnije učinke u industrijaliziranim regijama i regijama s niskom nezaposlenosti. Posao su najčešće gubili kvalificirani radnici u industriji, muškarci u najboljim radno-sposobnim godinama. Tako su se javili *novi nezaposleni* – kvalificirani radnici muškoga spola, primarne dobne skupine, koji se značajno razlikuju od *starih* nezaposlenih. Procjenjuje se kako je pad ukupne zaposlenosti (uključujući i neformalnu) bio oko 2,4%. To je djelovalo nepovoljno, jer Hrvatska ionako ima nisku stopu radne aktivnosti ukupnoga stanovništva od 57,8%, koja je zbog krize snižena za 2 postotna boda. Time je dodatno pojačana potreba za djelotvornijim mjerama na tržištu rada i unapređenjem učinkovitosti politike zapošljavanja. Ohrabruje što se stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj povećala manje nego u zemljama EU-a, ali je ipak iznad razine EU-a.

Prije gospodarske krize, snažan gospodarski rast, povećanje mogućnosti zapošljavanja i znatna izdvajanja za socijalnu zaštitu omogućili su da siromaštvo u Hrvatskoj bude razmjerno rijetko te je oko 10% stanovnika bilo izloženo siromaštvu. Siromašni su bili uglavnom dugotrajno nezaposleni koji su više od tri godine čekali posao i osobe s niskom obrazovnom i kvalifikacijskom razinom. Prema procjenama u studiji, siromaštvo se povećalo za 3,5% zbog krize i u najvećoj mjeri pogađa ekonomski aktivne, bolje obrazovane i mlađe ljude, koji žive u bogatijim urbanim područjima. Siromaštvo među djecom vjerojatno se povećalo, s tim da ono najviše pogađa obitelji s većim brojem djece. Dobro je obilježje što *novi* siromašni imaju višu razinu obrazovanja, ekonomski su aktivni i mlađi od *starih* siromašnih, pa bi lakše trebali ostvariti izlazak iz siromaštva. Kako je veće smanjivanje zaposlenosti zabilježeno u razvijenijim, industrijaliziranim i urbanijim regijama Hrvatske, to se siromaštvo više povećava u bogatijim regi-

jama, a uglavnom zadržava na istoj razini u manje razvijenim ruralnim regijama, koje su razmjerno manje pogođene krizom.

Ublažavanje učinka krize djelotvornom politikom zapošljavanja i mrežom socijalne zaštite razmatra se u četvrtom dijelu studije. U Hrvatskoj je djelotvornost izdvajanja za socijalnu skrb i zaštitu ograničena s obzirom na učinke na ublažavanje siromaštva. Tako bi se učinkovitost sustava mogla osjetno poboljšati – i s aspekta ublažavanja uobičajenoga siromaštva i sa stanovišta njegove sposobnosti ublažavanja šokova agregatne potražnje, koji bi u buduću mogli pogoditi hrvatsko gospodarstvo. U studiji je procjena programa mreže socijalne zaštite podijeljena na dva dijela. U prvom dijelu pozornost je usmjerena na programe tržišta rada, jer je to najvažniji način prijenosa krize na povećanje siromaštva.

U Hrvatskoj aktivni programi tržišta rada – unapređenje obrazovanja, osposobljavanje, prekvalifikacija i dokvalifikacija – imaju nedovoljnu ulogu, jer se najveći dio sredstava izdvaja za naknade u vrijeme nezaposlenosti. Zbog krize povećao se broj zahtjeva za naknadu u vrijeme nezaposlenosti. Ta naknada pomaže osobama bez zaposlenja da se izvuku iz siromaštva (ili barem da zadovolje najosnovnije životne potrebe), ali njezin je obuhvat ograničen, a novoprijavljeni tražitelji posla (zato što nemaju prijašnje radno iskustvo) ne ispunjavaju uvjete za njezino odobravanje. Nadalje, mnogim je osobama isteklo i pravo na uživanje naknade. Pozitivno je što tu naknadu u najvećoj mjeri primaju siromašni, jer se na osobe u donjem kvintilu (najniža petina) distribucije potrošnje prije transfera odnosi oko 41% ukupne potrošnje na naknade u vrijeme nezaposlenost.

Nedovoljna se pozornost pridaje programima aktivne politike zapošljavanja, kojima se sprečava dugotrajna nezaposlenost i kronično siromaštvo. Aktivni programi tržišta rada u Hrvatskoj provode se u manjem opsegu i nisu bili prošireni u vrijeme krize zbog ograničenja financijskih mogućnosti. Najvažniji programi aktivne politike tržišta rada u vrijeme krize bili su osposobljavanje i javni radovi, dok se uključenost nezaposlenih u ostale programe jako smanjila. Posebice je, u uvjetima kriza, pohvalno provođenje javnih radova, ali se to ne ostvaruje u potrebnom opsegu. To je uzrokovano fiskalnim ograničenjima – odnosno nedovoljnim iznosom raspoloživih financijskih sredstava, ali i ograničenim brojem potencijalnih poslodavaca te nedovoljnim zanimanjem i kapacitetom jedinica lokalne uprave za organiziranje i provođenje programa.

U studiji se ističe kako se uvelike razlikuje djelotvornost usluga zapošljavanja po pojedinim regijama, pri čemu se nedovoljna pozornost posvećuje lokalnim potrebama. Često na lokalnoj razini nedostaju apsorpcijski kapaciteti, pa je stoga potrebno ulagati u njihovu izgradnju. To je vjerojatno kratkoročno skupo, ali je dugoročno sigurno više nego isplativo. Drugi je važan čimbenik koji bi trebalo uzeti u obzir kod raspodjele sredstava iz programa po regijama uspješnost rada lokalnih ureda za zapošljavanje. U prikupljanju informacija o slobodnim radnim mjestima neki lokalni uredi za zapošljavanje djelotvorniji su od drugih, pa bi se uz veću učinkovitost mogli postići znatno bolji rezultati.

U dijelu studije pod nazivom *Socijalna pomoć: pomaganje siromašnim i ranjivim skupinama* ističe se kako Hrvatska ima razmjerno visoku razinu ukupne potrošnje za socijalnu pomoć. Ujedno, ako bi se raspoloživi resursi učinkovitije trošili, bili bi dovoljni da se siromaštvo u Hrvatskoj ukloni. Najvažniji uzrok visokim troškovima socijalne pomoći u Hrvatskoj jest preveliko oslanjanje na naknade prema kategorijama korisnika, umjesto na naknade na temelju potreba. Veća učinkovitost za-

htijeva preraspodjelu sredstava unutar programa: od programa sa slabim ciljanjem prema onima koji su dobro ciljani i imaju jak pozitivan utjecaj na siromaštvo. Optimalno ciljani transfer podrazumijeva da svaka siromašna obitelj dobije pomoć u iznosu dovoljnom za prevladavanje jaza između njezine tekuće potrošnje i praga siromaštva. Zasad je najbolja ciljanost programa pomoći za uzdržavanje (71% potrošnje odnosi se na najsiromašniji kvintil stanovništva, što je jedan od najboljih regionalnih rezultata ciljanja) i programa dječjih doplataka (46% potrošnje). Usprkos prilično raširenom suprotnom vjerovanju u društvu, studija je jasno pokazala kako je ciljanost programa pomoći za uzdržavanje u Hrvatskoj jedna od najboljih u usporedbi s rezultatima zemalja Srednje i Istočne Europe. Ipak, sustav pomoći za uzdržavanje odnosi se na samo malen dio siromašnih, a osim toga s vremenom se pogoršala pokrivenost ovim programom. Pravo neograničena razdoblja primanja pomoći možda je i razlog nedovoljne aktivnosti korisnika u traženju zaposlenja i izlaska iz dugotrajne nezaposlenosti. Kako bi se ublažio ovaj negativni poticaj, trebalo bi ostvarivanje prava na dobivanje pomoći upotpuniti programima aktivacije – kada se od primatelja zahtijeva da aktivno traže posao ili sudjelovanje u programima *workfare* u kojima se primanje naknade uvjetuju korisnim radom za zajednicu ili sudjelovanjem u programima usavršavanja, osposobljavanja ili obrazovanja.

U Hrvatskoj je velik problem raspršenost programa među mnogim nadležnim ustanovama, s tim da ne postoji jedna institucija koja bi koordinirala ukupnu raspodjelu. Na nacionalnoj razini ima dese-

tak vladinih institucija, dok ih na lokalnoj ima više od 700. Ujedno, nezadovoljavajuća je koordinacija njihovih aktivnosti. Još nije ustanovljena središnja baza podataka korisnika sustava pomoći za uzdržavanje kao ni zajedničke baze podataka o korisnicima u ustanovama uključenima u socijalnu zaštitu – uredima za zapošljavanje, Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje i odjelima lokalnih uprava. Svaka pojedina služba vodi vlastitu evidenciju, što znatno otežava razmjenu informacija, uvjetuje preklapanja i mogućnost nastanka pogreške, vremenski je zahtjevno, a financijski skupo. Sustav je složen za podnositelje zahtjeva za pomoć. Na više mjesta moraju prikupljati raznovrsne informacije i dokumentaciju, čime se povećava mogućnost dobivanja netočnih ili nepotpunih informacija. Zbog toga bi trebalo težiti spajanju relevantnih funkcija unutar manjeg broja ministarstava i ureda na lokalnim razinama, kako bi se olakšao pristup socijalnim naknadama te ostvarila integracija socijalne politike s mjerama na poboljšanju niske stope aktivnosti stanovništva. Ujedno, nužno je ostvariti pojednostavnjenje strukture i administriranja naknada, tako da postoji jedinstvena i ujednačena socijalna naknada kojom rukovodi središnja služba, a koja se pruža preko ureda na jednom mjestu na lokalnoj razini.

Studija pokazuje kako je kriza uvelike poništila dobre rezultate u socijalnoj skrbi ostvarene tijekom prijašnjih dobrih godina gospodarskoga rasta. U uvjetima krize, porasta nezaposlenosti i siromaštva više nije dovoljno samo oslanjanje na postojeće instrumente – naknade za nezaposlenost i socijalne pomoći – jer mnogi novi nezaposleni i novi siromašni ne udovoljavaju uvjetima i nisu njima obuhvaćeni. Treba razviti nove instrumente i unaprijediti učinkovitost postojećih mjera, s posebnim naglaskom na poboljšanje koordinacije nadležnih tijela. Kriza može biti i prilika za reforme, kao poticaj za razvoj otpornijega sustava socijalne zaštite u kojem se postiže dobro ciljana pomoć prema

onim građanima kojima je ona najpotrebnija. Vrlo korisni savjeti i prijedlozi izneseni u publikaciji, posebice u zaključnom petom dijelu, mogu pri tome biti od velike koristi. Gospodarski i socijalni izazovi koji stoje pred Hrvatskom sigurno su veliki, a učinkovit sustav socijalne pomoći i djelotvorno tržište rada koje će nezaposlenima pomoći unaprijediti znanja, stručnost i vještine kako bi što brže našli posao te ih poticati na rad, sigurno mogu pritom biti vrlo korisni. Dobar sustav socijalne zaštite nije važan samo u uvjetima sadašnje krize nego je jednako presudan i za sve buduće poremećaje u gospodarstvu. Učinkovit model socijalne politike znači bolje iskorištavanje proračunskih sredstava i osigurava da pomoć dobiju oni kojima je najpotrebnija. Stručnjaci Svjetske banke i UNDP-a ističu kako se u Hrvatskoj osjetna poboljšanja mogu ostvariti bez dodatnoga tereta za proračun, a Vlada je u svom Programu gospodarskog oporavka predvidjela brojne mjere koje bi trebale pomoći u postizanju toga cilja. Ova zanimljiva i korisna publikacija dostupna je na mrežnim stranicama [www.worldbank.hr](http://www.worldbank.hr) i [www.undp.hr](http://www.undp.hr).

**Predrag Bejaković**

doi:10.5559/di.20.1.15

## **William A. Jackson ECONOMICS, CULTURE AND SOCIAL THEORY**

Edward Elgar, Cheltenham, 2009., 269 str.

Knjiga Williama A. Jacksona "Economics, Culture and Social Theory" temeljito je i vjerodostojno istraživanje o ulozi i naravi kulture u tumačenju ekonomskoga života.

Ona nudi kulturnu kritiku ekonomije i njezine povijesti te potom tu kritiku rabi za interpretativni pristup životu ekonomije. Taj pristup naglašava ulogu koju ima značenje / važnost u ekonomskom ponašanju, pogled koji će zaključiti dugogodišnju predanost ekonomije socijalnoj teoriji, a to je njezina kompetitivnost s prirodnim znanostima. Knjiga je i shvaćanje / razumijevanje društvene teorije, tumačeći je u smislu socijalne strukture i agencija kao temelja za alternativne ekonomije koje trebaju dati prostora interpretativnim metodama i, zapravo, pružaju mogućim preformuliranje glavnih koncepata ekonomije. Riječ je o knjizi dalekosežnih rezultata s izrazitom teorijskom dubinom, koja pokriva povijest ideja u ekonomiji i društvenim znanostima, dajući odgovarajući uvid u to kako bismo trebali razmišljati o socijalnom svijetu. Ova knjiga pojavila se u pravom trenutku, nudeći sofisticiranije ekonomske modele svjetske ekonomije, utemeljene na mehaničkoj viziji tržišta koje nije uspjela predvidjeti, još uvijek ne mogavši objasniti nedavne krize i previranja u svjetskoj ekonomiji.

Knjiga je podijeljena u četiri dijela s bibliografijom. Uvod započinje određivanjem pojma kulture u smislu privlačenja, atrakcije što su prosvjetiteljske metode racionalizma i empirizma iz 17. i 18. stoljeća odredile za društvene znanosti. Ideja da se ljudsko društvo može oblikovati prema svijetu prirode za Jacksona je grijeh iz kojega proizlaze mnogi nedostaci suvremenih društvenih znanosti. U središtu toga jest koncepcija individualnoga ponašanja kao univerzalni instrumentalni racion, koja ne zahtijeva posvećivanje ikakve pozornosti u društvenom i povijesnom kontekstu. Ironija prosvjetiteljske vizije jest što je ona kritika religije i, povezano s tim, odbacivanja natprirodnog argumenta premještenoga logikom transcendencije u ideju o prirodnom pravu. U slučaju ekonomije, koja se temelji na ovom pogledu, nikada nije riječ o stvarnim, socijalno izgrađenim pojedincima, nego samo o zamišljenom božanstvu, istodobno univerzalnom svakom čovjeku i ne-čovjeku.