

Poteškoće u zapošljavanju osoba starije dobi

Nada Kerovec
Hrvatski zavod za zapošljavanje
Zagreb, Hrvatska

Pregledni članak
UDK: 331-053.9(497.5)
Primljeno: svibanj 2001.

Globalno restrukturiranje gospodarstva osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog stoljeća najviše se odrazilo na starije radnike. Budući da je nezaposlenost tih godina u gotovo cijeloj Europi bila relativno visoka, svi socijalni partneri (vlade, poslodavci i sindikati) podržavali su smanjenje radne snage na način da se stimulira višak starijih radnika na odlazak u mirovinu, što je bilo politički mnogo prihvatljivije od nezaposlenosti mlade populacije. Iako su se strategije ranog izlaska iz radne snage nešto razlikovale u detaljima u pojedinim zemljama Europske unije, ishod je bio isti: stariji su radnici bili sistematično i permanentno isključivani iz radne snage. Više od tri četvrtine radne snage napuštalo je zaposlenost prije službene dobi za odlazak u mirovinu. Zbog usmjerenosti politika zapošljavanja na rano umirovljenje starijih radnika odnosno njihovo isključivanje, neki autori takav pristup nazivaju naprosto kulturom ranog izlaska iz aktivnosti. Sedamdesetih, osamdesetih i početkom devedesetih godina ona je, kao jedna od mjera za smanjivanje nezaposlenosti, pogotovo mlade populacije, prevladavala gotovo u svim europskim zemljama.

U Hrvatskoj su se problemi u zapošljavanju starijih osoba javili daleko kasnije nego u našem europskom susjedstvu. Značajne promjene u strukturi nezaposlenosti što su se desile u posljednjem desetljeću u našoj zemlji išle su na uštrb upravo ove kategorije radnika. "Zbrinjavanje" starijih osoba i u nas se velikim dijelom rješavalo prijevremenim umirovljenjem (obično uz tzv. dokup staža), a one starije osobe koje nisu udovoljavale zakonskim uvjetima za prijevremeno umirovljenje ostale su ili nezaposlene ili su, nakon nekog vremena, "ispale" iz radne snage.

Nezaposlenost starijih osoba se u posljednjih nekoliko godina ubrzano povećava. U usporedbi s ostalim dobnim skupinama, radnici stariji od 50 godina imaju daleko veću stopu rasta nezaposlenosti. K tomu, kad jednom postanu nezaposleni (što se sve češće događa zbog ponovno učestalijih stečajeva), ta skupina redovito prelazi u dugotrajnu nezaposlenost, s vrlo malim šansama da se vrati u zaposlenost.

U uvjetima kada ponuda radne snage uvelike premašuje njezinu potražnju (a što je već duže vrijeme slučaj u našoj zemlji), nekim skupinama, a tu svakako spadaju i stariji radnici, potrebna je posebna pomoć na tržištu rada. Stoga je pri definiranju politike zapošljavanja, kako na nacionalnoj tako i na regionalnoj razini, ovoj ugroženoj skupini potrebno posvetiti posebnu pozornost, u smislu provođenja posebnih programa za poticanje njihova zapošljavanja.

Ključne riječi: nezaposlenost, zapošljavanje starijih osoba, programi zapošljavanja, Europa, Hrvatska, zapošljivost, starenje stanovništva.

UVOD

U Hrvatskoj je u protekloj godini zabilježen najveći apsolutni broj registriranih nezaposlenih osoba i najviša stopa nezaposlenosti od osnutka javne službe za zapošljavanje, tj. od 1952. godine. U Hrvatskom zavodu za zapošljavanje tijekom 2000. godine bile su evidentirane prosječno mjesečno 357.872 nezaposlene

osobe, što je 11,2% više od prosjeka u 1999. godini, a krajem prosinca 2000. godine bile su evidentirane 378.544 nezaposlene osobe, što je 10,8% više nego u isto vrijeme 1999. godine. Spomenut ćemo da se i registrirana nezaposlenost tijekom 2000. godine povećavala po prosječnoj mjesečnoj stopi od 0,9 posto, što je 0,1 postotni bod manje nego u 1999. godini (Mje-

sečni statistički bilten, 2000.:14-15). Prosječna mjesečna stopa registrirane nezaposlenosti je tijekom 2000. iznosila 21,3%, a u prosincu 2000. godine 22,6%. Prema drugom raspoloživom izvoru, tj. podacima ankete o radnoj snazi u prvom polugodištu 2000. godine, u Hrvatskoj je bilo 272.745 nezaposlenih osoba, a stopa nezaposlenosti je iznosila 15,1% (Mjesečno statističko izvješće, 2000.:34). Kao što vidimo, razlika u pokazateljima nezaposlenosti iz spomenuta dva izvora vrlo je velika (mnogo veća nego u ostalim europskim zemljama), a pripisuje se uglavnom učestalom radu u sivoj ekonomiji.

U svim sferama hrvatskoga društva nezaposlenost je protekle godine, isticana kao primaran ekonomski, socijalni i politički problem. Međutim, ono što pritom posebno zabrinjava jest činjenica da se još uvijek gubi veći broj radnih mjesta nego što se stvara novih, pa se tako ne uspijeva zaustaviti višegodišnji trend opadanja ukupne zaposlenosti i, shodno tome, smanjiti nezaposlenost. Naime, u 2000. godini ukupna zaposlenost smanjena je 3,2% u odnosu na prosjek u 1999. godini.

U ovakvim uvjetima masovne nezaposlenosti teško bi bilo izdvojiti skupinu koja ima povoljan položaj na hrvatskom tržištu rada. Naime, poznata je činjenica da, bez obzira na stanje gospodarstva, na tržištu rada uvijek postoje skupine teže zapošljivih osoba (tzv. *hard-to-place* ili *hard-to-employ*). No ovisno o konjunkturi ili recesiji nacionalnih ekonomija, odnosno stanju nezaposlenosti, broj i veličina tih skupina su različiti. U vrijeme masovne nezaposlenosti (što je trenutno glavno obilježje tržišta rada u nas) broj ciljanih skupina je veći, a i same su skupine veće. Jedan od razloga povećavanja pojedinih skupina nezaposlenih je svakako produženo trajanje nezaposlenosti. Uslijed nemogućnosti nalaženja posla, tzv. "bazeni nezaposlenosti" vrlo se sporo prazne. S dužim trajanjem nezaposlenosti vjerojatnost nalaženja posla za pripadnike teže zapošljivih skupina, koje su ionako male, još više opada (poslodavci preferiraju osobe koje su kraće vrijeme nezaposlene), što rezultira upadanjem u tzv. zamku nezaposlenosti koja, nadalje, može uzrokovati dugotrajniju socijalnu isključenost. Istraživanja su pokazala da ta opasnost osobito prijete starijim osobama i radnicima niske kvalifikacijske i obrazovne razine. Njihov položaj dodatno otežava činjenica da će ove

osobe teško prihvatiti posao u drugoj, prosperitetnijoj regiji (ali će relativno lako prihvatiti, naprimjer, nižu plaću). Pored toga, i stopa profesionalne mobilnosti značajno opada sa starošću. Do 35. godine ona je znatno viša od prosječne, dok u starijih dobnih skupina ona opada (Flexibility in the Labour Market, 1986.: 73). To je svakako jedan od razloga zašto se takve skupine zovu nekompetitivne skupine (termin što ga je prije jednoga stoljeća upotrijebio J. S. Mill). No, za nekompetitivnost starijih radnika odgovornost snose i poslodavci koji ih, nikako ili rijetko, uključuju u programe dokvalifikacije i programe osuvremenjivanja njihovih znanja i vještina (o ovome će u članku još biti govora).

Koje su to skupine nezaposlenih osoba koje su teže zapošljive i istodobno najviše ugrožene na tržištu rada? Definicije i obilježja teško zapošljivih osoba su doista brojna i različita. No potrebno je napomenuti da su sociološka i druga istraživanja nezaposlenosti pokazala da je ova pojava u svakom društvu manje ili više usmjerena i selektivna, što će reći da različito pogađa pojedine kategorije stanovništva, pripadnike različitih društvenih slojeva i stanovnike različitih regija. Pripadnost pojedinim društvenim grupama čini pojedinca "osjetljivijim" na nezaposlenost. Tako npr. Sinfield (1981.) smatra da se medijska pažnja uglavnom poklanja nezaposlenosti tehničkih stručnjaka, menadžera i visokoobrazovanih kadrova, što odvlači pažnju od pravoga problema. On drži da nezaposlenost najviše pogađa radnike na loše plaćenim i nesigurnim radnim mjestima, najmlađe i najstarije pripadnike radne snage, etničke manjine, hendikepirane osobe i one s umanjenom radnom sposobnošću, nekvalificirane, one koji žive u privredno slabije razvijenim regijama, najsiromašnije, one koji su najmanje utjecajni u radnoj snazi i općenito, koji imaju najmanju društvenu moć. Drugi autori ovima dodaju i neke druge kategorije, npr. žene, neudane-neoženjene osobe, osobe bez ikakvog radnog iskustva i druge (Wilcock, 1965.; Ledrut, 1966.; Žuvela, 1968.; Galbraith i Salinger, 1988.). C. Erhel i dr. su teže zapošljive osobe podijelili u tri skupine.

1. Glavnu skupinu čine dugotrajno nezaposlene osobe. Pritom definicija dugotrajno nezaposlenih osoba ovisi o nacionalnim konvencijama. Dugotrajnost se različito određuje, ovisno o prilikama na tržištu rada, a najčešće je

to razdoblje od jedne godine. Potrebno je još napomenuti da su dugotrajno nezaposlene osobe u opasnosti da postanu obeshrabrene osobe, tj. da ispadnu iz radne snage, zbog smanjene motivacije za traženjem posla.

2. Nešto manje jasno definirana skupina teže zapošljivih osoba je ona koju karakterizira nepovoljna radna prošlost, te jedan ili više specifičnih problema (npr. kriminalistički dosje, niska obrazovna razina i sl.).

3. Treću skupinu čine korisnici socijalne pomoći. Institucije socijalne zaštite problem financijske "ovisnosti" nastoje riješiti pronalženjem plaćene zaposlenosti za svoje korisnike (Erhel, et al., 1996.:281).

Dakle, radi se o prilično široko definiranim skupinama. One su, naime, interno vrlo heterogene, tako da se pripadnici pojedinih skupina razlikuju po stupnju njihove zapošljivosti. No ukoliko želimo pojednostavniti stvari, možemo reći da se u nas i u svijetu u teže zapošljive osobe najčešće ubrajaju sljedeće kategorije stanovništva:

- a) dugotrajno nezaposlene osobe;
- b) mlade osobe bez radnog iskustva;
- c) muškarci stariji od 45 i žene starije od 40 godina;
- d) osobe niže obrazovne razine;
- e) nekvalificirani radnici;
- f) osobe lošijega socioekonomskog statusa;
- g) osobe s umanjenom radnom sposobnošću.

POLOŽAJ STARIJIH RADNIKA NA TRŽIŠTU RADA

Europska unija

U zemljama razvijene tržišne privrede problem (ne)zaposlenosti starijih radnika pojavio se daleko ranije nego u Hrvatskoj. Restrukturiranje gospodarstva, koje je slijedilo ekonomsku recesiju s početka 70-ih godina dvadesetog stoljeća, dodatno je ugrozilo socijalnu i ekonomsku održivost starije populacije, i to na sljedeći način:

1. Znatno se suzilo tržište rada u tradicionalnom proizvođačkom sektoru; smanjenje broja radnih mjesta gotovo je bez izuzetka pogodilo starije radnike;

2. Proizvođačka osnova zamijenjena je novim djelatnostima, temeljenima na informati-

ci, novim tehnologijama ili uslugama za koje su potrebna nova znanja i vještine;

3. Pojavilo se dvojno tržište rada, polarizirano na sigurno **jezgro** s vrjednijim poslodavcima koji nude dobre radne uvjete, i **periferiju** s radnicima zaposlenim na privremenim i povremenim poslovima. Ova dvojnost tržišta rada omogućuje poslodavcima fleksibilnost u reagiranju na promjene na tržištu rada (npr. ne moraju nužno plaćati doprinose, otpremnine kod otkaza itd.). Time je, dakako, sužen prostor brige za starije radnike u smislu njihova premještanja na lakša radna mjesta;

4. Većina poslodavaca reorganizirala je svoje zaposlenike i radne procese, tako da je hijerarhijsku nadzorničku strukturu zamijenila egalitarnijom strukturom s fleksibilnijim radnim timovima. Time je smanjen i broj nadzorničkih radnih mjesta na koja su se uglavnom zapošljavali stariji radnici;

5. Tržište rada se znatno feminiziralo s dramatičnim porastom ženske zaposlenosti, pogotovo u sektoru usluga i djelatnostima što se temelje na informatici i novim tehnologijama i u kojima je *part-time* zaposlenost (tipična za žene) vrlo učestala (Pearson, 1996.:8).

Općenito se može reći da se globalno restrukturiranje gospodarstva osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog stoljeća najviše odrazilo na starije radnike, i to na vrlo sličan način kako na tržištima rada Sjeverne Amerike tako i na tržištima rada zemalja Europske unije: najviše su stradali muškarci, i to poglavito polukvalificirani i nekvalificirani. Budući da je nezaposlenost tih godina poprilično pritisnula cijelu Europu, svi socijalni partneri (vlade, poslodavci i sindikati) podržavali su smanjenje radne snage na način da se stimulira višak starijih radnika, što je bilo politički mnogo prihvatljivije od nezaposlenosti mlade populacije. Iako su se strategije ranog izlaska iz radne snage nešto razlikovale u detaljima u pojedinim zemljama Europske unije, ishod je bio isti: stariji su radnici bili sistematično i permanentno isključivani iz radne snage. Više od tri četvrtine radne snage napuštalo je zaposlenost prije službene dobi za odlazak u mirovinu. Kasnija su istraživanja pokazala da je oko 40% njih to učinilo protiv svoje volje (Anderson, 2000.). Zbog usmjerenosti politika zapošljavanja na rano umirovljenje starijih radnika, odnosno njihovo isključivanje, neki autori takav pristup nazivaju *kulturom ranog izlaska iz aktiv-*

nosti. Sedamdesetih, osamdesetih i početkom devedesetih godina ono je, kao jedna od mjera za smanjivanje nezaposlenosti (pogotovo mlade populacije), prevladavalo u gotovo svim europskim zemljama.

Kao što smo već napomenuli, budući da su u tradicionalnim industrijama uglavnom radili muškarci, upravo su oni postali višak i ranoumirovljeni. Posljedica toga bila je drastično smanjivanje stope aktivnosti muškaraca u dobi od 55 do 64 godine. Ta je stopa pala s oko 80% u 1971. na ispod 65% u 1990. godini. Posebno je velik pad u tom razdoblju zabilježen u Francuskoj i Nizozemskoj (sa 73 odnosno 79 posto u 1971. na 43 odnosno 44 posto u 1990. godini) (Pearson, 1996.:10).

Stariji radnici menadžerskih zanimanja, visokoobrazovani i ostali tzv. *white collar*, radnici nisu platili tako visoku cijenu. Većina njih je zadržana, raspoređena na druga radna mjesta unutar poduzeća, ili je zaposlena na savjetničkim mjestima. Nažalost, takva mogućnost nije postojala za manuelne radnike koji su smatrani neproduktivnima i zastarjelih znanja. Za razliku od muškaraca, stopa aktivnosti starijih žena je povećana, i to upravo zahvaljujući zapošljavanju u novim gospodarskim sektorima, ali uglavnom u skraćenom radnom vremenu (*part-time* zaposlenost).

Ovakav trend brzoga izlaska iz radne snage ima mnogostruko nepoželjne posljedice. Izdvajamo samo neke:

a) rani odlazak iz radne snage starijih radnika oslobađa socijalne partnere, a posebno poslodavce, od pozitivnog pristupa u upravljanju vezano za starenje radne snage, te od potrebe da mijenjaju vještine i znanja radnika u skladu s novim zahtjevima;

b) široko rasprostranjeno rano umirovljenje može pojačati stereotip o starijim radnicima kao manje produktivnima i suvišnima;

c) neki su autori upozoravali na stvaranje kulture ranog umirovljenja što, s druge strane, umirovljenički fondovi teško mogu izdržati;

d) ranijim isključenjem starijih osoba iz radne snage stvara se opasnost od njihove socijalne isključenosti u ranijoj dobi;

e) postoji opasnost da se stupanj siromaštva u starijoj populaciji povisi (Pearson, 1996.: 11-13).

Svoju nesklonost pri zapošljavanju starijih radnika poslodavci pravdaju time da su stariji

radnici manje produktivni, neskloni stjecanju novih znanja i vještina, da češće izostaju s posla zbog bolesti i dr. Koliko su ovi široko rasprostranjeni stavovi doista realni ili je riječ naprosto o stereotipima? Međunarodna zdravstvena organizacija je na tu temu provela neka istraživanja koja su pokazala sljedeće rezultate: u službeničkih i trgovačkih zanimanja uopće ne postoji razlika u produktivnosti s obzirom na dob; produktivnost nekvalificiranih i polukvalificiranih radnika kreće se kao krivulja okrenutog slova U. Dakle, ti su radnici najproduktivniji u dobi od 30 do 40 godina, a radnici stariji od 50 godina nalaze se na razini radnika mlađih od 30 godina, pogotovo na poslovima za koje je značajno postizanje vještina te radno iskustvo. Apsentizam kod starijih radnika je rjeđi, iako su njihovi izostanci zbog bolesti duži. Točno je da su stariji radnici manje spremni prihvatiti stručno osposobljavanje nego njihove mlađe kolege. Međutim, američka su iskustva pokazala da su oni itekako zainteresirani za daljnje osposobljavanje, ako bi im to sačuvalo posao. No s obzirom da se proizvodni procesi neprestano mijenjaju, redovno osposobljavanje i obrazovanje bit će nužno i bez obzira na dob. I na kraju, postoji vrlo malo zanimanja u kojima su stariji radnici manje produktivni od svojih mlađih kolega (Pearson, 1996.:17).

Dokazane su i neke prednosti pri zapošljavanju starijih radnika, o kojima poslodavci vrlo rijetko vode računa, a to su: njihova predanost poslu, zadovoljstvo poslom i zainteresiranost za posao, koji su čak veći nego kod njihovih mlađih kolega, te rjeđe mijenjanje posla i rjeđe izostajanje s posla.

Percepcija starijih radnika kao neproduktivnih, bolesnih i nefleksibilnih bitno će se promijeniti u uvjetima nedostatka radne snage koja će, uslijed dramatičnog starenja radnosposobnog stanovništva, vrlo brzo uslijediti. Tada će pozitivni atributi, poput pouzdanih, iskusnih i efikasnih radnika, doći do izražaja. A dio poslodavaca je već počeo mijenjati svoj raniji pristup.

Na temelju provedenih istraživanja i postojeće prakse moguće je zaključiti da je diskriminacija s obzirom na dob prisutna u četiri osnovna područja tržišta rada:

1. *Prerani gubitak zaposlenja* – kod restrukturiranja procesa proizvodnje i smanjivanja broja radnika, otpuštaju se stariji radnici (mje-

re za poticanje zadržavanja starijih radnika imaju malen učinak, što se jasno pokazalo na primjeru Francuske);

2. *Problem zapošljavanja i ponovnog ulaska u radnu snagu* – oglasili u tisku često stavljaju gornju dobnu granicu od 40 godina. Kad stariji radnici izgube posao, šanse da se vrate u zaposlenost male su (osim za one koji imaju specijalistička znanja);

3. *Isključenost iz stručnog osposobljavanja* – stariji su radnici nerazmjerno zastupljeni u programima stručnog osposobljavanja, kako zaposlenih tako i nezaposlenih osoba. Za razliku od mladih osoba, za starije osobe ne postoje ciljani programi stručnog osposobljavanja. Neke zemlje imaju čak dobnog ograničenje za uključivanje u neke programe stručnog osposobljavanja (npr. Velika Britanija, Danska, Grčka i Italija). Razlog tome mogu biti i preferencije samih radnika, ali i očekivanja poslodavaca koji daleko manje očekuju od starijih radnika zbog pretpostavki (dokazano neosnovanih) o njihovim (ne)spособnostima učenja: Ova se isključenost, nažalost, počinje događati već u ranim četrdesetim godinama;

4. *Umirovljenje* – u većini slučajeva od starijih se radnika zahtijeva da odu u mirovinu kad steknu zakonske uvjete. Ako ne odu u mirovinu, mogu izgubiti neka zakonska prava (npr. pravo na minimalnu plaću) (Pearson, 1996.:17).

Hrvatska

U Hrvatskoj se problem zapošljavanja odnosno nezaposlenosti starijih osoba javio daleko kasnije nego u našem europskom susjedstvu, tj. tek početkom devedesetih godina dvadesetoga stoljeća kada je, uslijed masovnih stečajeva i likvidacija poduzeća, bez posla ostao velik broj ljudi. Nažalost, na ponovno zapošljavanje mogle su računati uglavnom mlađe osobe. "Zbrinjavanje" starijih osoba velikim se dijelom rješavalo prijevremenim umirovljenjem (obično uz tzv. dokup staža), a one starije osobe koje nisu udovoljavale zakonskim uvjetima za prijevremeno umirovljenje ostale su ili nezaposlene ili su nakon nekog vremena ispale iz radne snage.

Značajne promjene u strukturi nezaposlenosti koje su se desile u posljednjem desetljeću u Hrvatskoj išle su na uštrb upravo ove kategorije radnika. Već spomenuti masovni stečajevi i

likvidacije poduzeća koji su se zaredali početkom devedesetih godina, te učestaliji stečajevi u drugoj polovici prošle godine, u evidenciju Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje dovode većinom starije osobe koje, pored starije dobi, često imaju i druge negativne crte selekcije: lošijeg su zdravstvenog stanja, imaju nižu kvalifikacijsku i obrazovnu strukturu (oko 51% njih su nekvalificirani i polukvalificirani radnici, za razliku od ukupne populacije nezaposlenih u kojoj ti radnici čine oko 34%), manju spremnost na prostornu i profesionalnu pokretljivost, uglavnom postaju dugotrajno nezaposleni i dr. Preko polovice ove kategorije radnika na evidenciju Zavoda došlo je iz samo dvije djelatnosti: prerađivačke industrije i trgovine na veliko i na malo, popravaka motornih vozila i motocikala te predmeta za osobnu uporabu i kućanstvo. Izrazit nedostatak novootvorenih radnih mjesta, te niska zapošljivost ovih osoba, utječe na vrlo nisku dinamiku njihova ponovnog zapošljavanja, što sveukupno značajno utječe na neprestano povećanje njihova udjela u ukupnoj nezaposlenosti. Naime, ova skupina radnika posljednjih godina ima najveću stopu rasta nezaposlenosti, a tome se posvećuje premalo pozornosti.

Moramo napomenuti da ne postoji jasna definicija seniora s obzirom na dob. Obično se za određivanje kategorije starijih radnika uzima dobná granica od 50 (rjeđe od 55) godina. No imajući na umu prilike na našem tržištu rada (izrazit višak radne snage), tu dobnú granicu mogli bismo spustiti na 40 godina. Naime, i u većini zemalja Europske unije negativna selekcija u zapošljavanju počinje u dobi od 40 godina, a kod žena i ranije. U sljedećoj tablici prikazano je kretanje ukupne nezaposlenosti te nezaposlenosti spomenutih dobnih skupina u razdoblju od 1985. do 2000. godine.

Dakle, prema podacima iz tablice, ukupna se nezaposlenost u razdoblju od 1985. do 2000. godine povećala za oko tri puta, dok se broj osoba starijih od 50 godina povećao za preko trinaest puta, a broj osoba starijih od 40 godina preko jedanaest puta. Ako to promatramo kroz posljednjih desetak godina, tada se ukupan broj nezaposlenih udvostručio, broj osoba starijih od 50 godina se gotovo učetverostručio, a broj osoba starijih od 40 godina povećao se za oko četiri i pol puta. Ili u relativnim brojevima, polovicom osamdesetih godina radnici u dobi od 50 i više godina činili su 2,6% ukup-

Nezaposlenost starijih osoba u razdoblju od 1985. do 2000. godine (dana 31. 12.)

Godina	Ukupno nezaposleno	Verižni indeks	Osobe 50 > 50	Verižni indeks	Udio	Osobe 40 i > 40	Verižni indeks	Udio
1985.	124.481	103,2	3.234	103,0	2,6	10.471	99,5	8,4
1986.	121.735	97,8	3.481	107,6	2,9	10.348	98,8	8,5
1987.	126.532	103,9	3.817	109,7	3,0	10.820	104,6	8,6
1988.	144.407	114,1	4.572	119,8	3,2	12.673	117,1	8,8
1989.	144.810	100,3	-	-	-	-	-	-
1990.	195.466	135,0	11.173	-	5,7	27.733	-	14,2
1991.	283.308	144,9	19.635	175,7	6,9	53.395	192,5	18,8
1992.	261.050	92,1	18.761	95,5	7,2	54.773	102,6	21,0
1993.	243.096	93,1	18.687	99,6	7,7	56.553	103,2	23,3
1994.	247.555	101,8	18.091	96,8	7,3	57.433	101,6	23,2
1995.	249.070	100,6	17.314	95,7	7,0	58.586	102,0	23,5
1996.	269.263	108,1	19.893	114,9	7,4	67.300	114,9	25,0
1997.	287.120	106,6	23.628	118,8	8,2	77.576	115,3	27,0
1998.	302.731	105,4	27.557	116,6	9,1	86.529	111,5	28,6
1999.	341.730	112,9	33.834	122,8	9,9	102.600	118,6	30,0
2000.	378.544	110,8	43.151	127,5	11,4	123.770	120,6	32,7
Ø 1985.-2000.	232.556	108,2	17.789	114,6	7,6	54.037	114,5	23,2
Ø 1990.-2000.	278.085	110,1	22.884	116,4	8,2	69.659	118,3	25,0

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb.

ne nezaposlenosti, polovicom devedesetih godina taj je broj iznosio oko 7%, a početkom ovoga stoljeća on iznosi preko 11% ukupne nezaposlenosti. Istodobno udjel osoba od 40 i više godina iznosio je 8,4%, odnosno preko 23%, odnosno oko 33%.

U usporedbi sa svim ostalim dobnim skupinama, radnici stariji od 50 godina posljednjih nekoliko godina imaju najveću stopu rasta nezaposlenosti. Ukratko rečeno, nezaposlenost starijih osoba se ubrzano povećava. K tomu, kad jednom postanu nezaposleni (što se sve češće događa zbog ponovno učestalijih stečajeva), ta skupina redovito prelazi u dugotrajnu nezaposlenost, s vrlo malim šansama da se vrati u zaposlenost. Tijekom 2000. u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje prosječno mjesečno takvih je osoba bilo 38.728 ili 10,8% od ukupne nezaposlenosti.

U uvjetima kada ponuda radne snage uvelike premašuje njezinu potražnju za nekim skupinama, a tu svakako spadaju i stariji radnici, potrebna je posebna pomoć na tržištu rada.

Stoga je pri definiranju politike zapošljavanja, kako na nacionalnoj tako i na regionalnoj razini, ugroženim skupinama potrebno posvetiti posebnu pozornost, te prema njima usmjeriti specifične mjere za poticanje njihovoga zapošljavanja. Neka iskustva u provođenju specijalnih programa zapošljavanja namijenjenih nezaposlenim starijim radnicima već postoje. Hrvatski zavod za zapošljavanje 1993. godine donio je paket mjera za poticanje zapošljavanja, kojemu je 1994. godine dodana mjera za poticanje zapošljavanja osoba starijih od 50 godina. Ta se mjera provodila do srpnja 1996. godine. Dakle, za zapošljavanje registriranih nezaposlenih osoba starijih od 50 godina poslodavcima se sufinancirala bruto plaća u visini do 50%, topli obrok i troškovi prijevoza na posao u trajanju do jedne godine, ako je radni odnos bio zasnovan na neodređeno vrijeme. Nažalost, ova mjera nije privukla veći interes poslodavaca pa je od početka 1994. godine do srpnja 1996. godine na taj način zaposleno samo 328 osoba starijih od 50 godina.

KAKO POVEĆATI ZAPOSŁJIVOST UGROŽENIH SKUPINA?

Što je potrebno učiniti da se šanse za zapošljavanje teže zapošljivih skupina povećaju? Upravo tome, između ostaloga, služi aktivna politika zapošljavanja, a posebno onaj njezin dio što ga čine mjere usmjerene ponudi rada ili, konkretnije, mjere za povećanje zapošljivosti nezaposlenih osoba. Pritom je potrebno pojasniti pojam zapošljivosti. Zapošljivost (*employability*) se odnosi na postignuća i karakteristike pojedinog tražitelja zaposlenja, a mjeri se pomoću određenog broja kriterija odnosno obilježja značajnih pri zapošljavanju. Ova se osobna obilježja mogu podijeliti u tri skupine:

a) objektivna obilježja na koje se ne može utjecati (npr. spol, dob, prethodno radno iskustvo i sl.);

b) objektivna obilježja na koja se može manje ili više utjecati (znanja i vještine koje osoba posjeduje, geografsko okruženje, izgled i sl.);

c) subjektivna obilježja na koja se također može utjecati, poput motivacije, ponašanja i sl.

Neki su autori izradili ljestvicu zapošljivosti kombiniranjem različitih obilježja, pri čemu se svakom pojedinom obilježju dodjeljuju bodovi. Obilježja koja poslodavci smatraju manje ili više poželjnima uvelike ovise o stanju na tržištu rada. U situaciji kada ponuda rada znatno premašuje potražnju za radom, tražitelji zaposlenja koji nose neka obilježja, a koja poslodavci drže nepoželjnim, mogu biti već u startu eliminirani iz utakmice, dok kod obrnute situacije (nedostatak ponude rada) ta ista obilježja postaju irelevantna. Isto tako osoba koja se smatra teško zapošljivom na jednom području ili u nekom određenom vremenu, može biti lakše zapošljiva na nekom drugom području ili u nekom drugom vremenu (Erhel, et al., 1996.:279-280).

Već smo spomenuli da se mjerama aktivne politike zapošljavanja nastoji poboljšati zapošljivost tražitelja zaposlenja. Na tržištima rada zemalja razvijenoga tržišnoga gospodarstva postoji čitava paleta mjera za poticanje zapošljavanja ciljanih skupina. Iz nacionalnih politika zapošljavanja namijenjenih teško zapošljivima, Erhel i suradnici odabrali su 5 temeljnih tipova programa:

a) privremeno zapošljavanje u neprofitnom sektoru;

b) sufinanciranje zapošljavanja;

c) obrazovni programi: od redovnog školovanja do osposobljavanja na radnom mjestu (tzv. *on-the job training*);

d) unaprjeđivanje postupaka traženja posla;

e) kombinirani programi: kombiniranje stručnog osposobljavanja, individualnoga savjetovanja i sl. (Erhel, et al., 1996.:282-287).

U zemljama OECD-a među mjerama namijenjenima dugotrajno nezaposlenima sve više na važnosti dobivaju aktivnosti vezane za traženje posla. Stručno osposobljavanje se također često primjenjuje, dok sufinanciranje zapošljavanja i poticanje zapošljavanja u javnom sektoru (najčešće tzv. rad za zajednicu) opada.

Mjere usmjerene starijim osobama

Već je rečeno da je problem zapošljavanja starijih osoba u Europskoj uniji prepoznat kao specifičan problem još prije tridesetak godina, kada se krenulo s inicijativama za poticanje zapošljavanja starijih osoba. Sve uključene strane, radnici, poslodavci i vlada, uočile su negativne reperkusije nastale ranijim napuštanjem svijeta rada. Vlada je počela na drugačiji način promišljati svoju politiku prema starijim radnicima, potaknuta ponajprije s dva značajna problema: starenjem stanovništva, što će donijeti probleme obnavljanja radne snage (za sada ponegdje još postoje rezerve u aktiviranju ženske radne snage), te visoke troškove za osiguravanje mirovina. Stoga su vlade nekih zemalja povele akciju za borbu protiv diskriminacije i zaštitu starijih radnika. Poslodavci su masovnim programima ranijega umirovljenja izgubili neke visokostručne kadrove koje nije imao tko odmah zamijeniti. Istodobno je sama kompanija izgubila dragocjena iskustva. S aspekta radnika, odlazak često nije bio dobrovoljan, dohodak se smanjio (mirovine su manje od plaća), smanjivanje dobi za umirovljenje utjecalo je na percepciju poslodavaca (radnici određene dobi bili su, kao prestari, isključeni iz stručnog osposobljavanja), smanjila se mogućnost napredovanja, smanjila se radna mobilnost i motivacija za rad, a stvorila se negativna klima za starije radnike. Stoga je politika ranog isključivanja iz radne snage ili napuštena ili se sve rjeđe primjenjuje.

Do sada već postoje mnogobrojni primjeri i iskustva zemalja Europske unije u provode-

nju programa zadržavanja starijih radnika u svijetu rada. Spomenut ćemo samo nekoliko primjera iz različitih zemalja. Tako je npr. u Belgiji kreiran poseban program premještanja starijih medicinskih sestara (preko 50 godina) na fizički manje zahtjevne poslove (organizacija transporta pacijenata, vođenje pacijenata kroz postupke pretraga prije operativnih zahvata itd.).

Danska nema politiku novčanih poticaja ili sufinanciranja zapošljavanja starijih osoba, ali su neki elementi regionalne aktivne politike zapošljavanja usmjereni i na seniore, npr.: program savjetovanja, podupiranja mreže seniora, programi prekvalifikacije i dokvalifikacije, zamjena zaposlenika na radnome mjestu (*job rotation*) te osposobljavanje na radnom mjestu (*on-the-job training*) (Hansen, 2000.:47).

Austrija također ima interesantna iskustva u poticanju zapošljavanja starijih osoba. Ona je koristila sljedeće mjere:

1. Poticanje zapošljavanja u skraćenom radnom vremenu (*part-time employment*). Austrijska služba za zapošljavanje (AMS) sufinancirala je kompanije koje zadrže osobu iznad 55 godina u skraćenom radnom vremenu (najmanje 50% od punog), a koja bi inače bila otpuštena. Poslodavac je plaćao 75% troškova bruto plaće, a AMS 25%. Ova je mjera ukinuta u 2000. godini;

2. Sufinanciranje zapošljavanja – kompanijama koje zaposle registriranu nezaposlenu osobu iznad 45 godina sufinancira se 66% bruto plaće najduže 2 godine;

3. Sufinanciranje dokvalifikacija – kompanijama se sufinancira dvije trećine troškova stručnog osposobljavanja;

4. Pored saveznih, postoje i regionalni projekti nazvani "poticanje zapošljavanja". Radnici iznad 45 godina zapošljavaju se uz pomoć neprofitnih organizacija koje su inicijatori zapošljavanja. Radi se o tzv. programu "Poticaj 50". U tom slučaju poslodavac je inicijator, a služba za zapošljavanje odabire osobe starije dobi i dostavlja sve podatke inicijatoru kojemu se tada kompanije obraćaju. Kompanije zapošljavaju osobu na leasing od 3 do 6 mjeseci (izuzetno 12 mjeseci), tako da zaposlenici i kompanije imaju vremena i priliku za odlučiti se ako im to odgovara. Kompanije refundiraju 67% ukupnih troškova plaće inicijatoru. Ovaj je program ocijenjen kao uspješan, jer je oko

70% probnog zapošljavanja rezultiralo radnim odnosom na neodređeno vrijeme (Rainer, 2000.:54-56).

Najveći gubitnici tranzicije u gospodarstvu jesu stariji radnici koji su bili zaposleni u jednoj industriji na njihovu području, a koja je kasnije propala. Takvi radnici se obično zapošljavaju preko programa radova za zajednicu (tzv. *community employment* ili *community programmes*). Tako su npr. u Italiji (Trento) dugotrajno nezaposleni muškarci stariji od 50 godina zaposleni na projektima zaštite okoliša, a žene starije od 45 godina u javnim službama, npr. muzejima, kazalištima i knjižnicama. Na taj je način ovim osobama pružena mogućnost za ostvarivanje minimalnog dobrog uvjeta za stjecanje mirovine, a regija istodobno unapređuje turizam i uređuje okoliš. U nekim se zemljama osnivaju dobrotvorne organizacije (primjer *Third Age Challenge Trust* u Velikoj Britaniji) koje pomažu organizirati i promovirati lokalne projekte savjetovanja i usmjeravanja starijih osoba. One također nude usluge i poslodavcima koji žele zaposliti starije radnike, koji se prijavljuju kod takvih organizacija (Anderson, 2000.:16-17).

Irska državna agencija za zapošljavanje i stručno osposobljavanje (FÁS) provodi neke programe posebno namijenjene starijima, dugotrajno nezaposlenim osobama. Budući da starijim osobama često nedostaje samopouzdanje, jedan od prvih zadataka jest pomoći im vratiti vjeru u sebe. Nadalje, programi stručnog obrazovanja posebno su prilagođeni starijim osobama (npr. koncipirani su tako da izgledaju manje "školski"). Cilj takvog programa jest strukturiranje programa stručnog obrazovanja tako da posluži kao most k ponovnom zapošljavanju.

U Irskoj se također njeguje zapošljavanje u programima rada za zajednicu, a oni uključuju niz aktivnosti: programi za djecu, pružanje informacijskih usluga, očuvanje okoliša, sportske aktivnosti, pomoć školama, zdravstvenim uslugama i dr. Mnoge lokalne zajednice imale su velike koristi od programa rada za zajednicu, pogotovo one u manje prosperitetnim područjima. Stanovništvu su na taj način bile dostupne neke usluge koje inače ne bi mogli koristiti. S druge strane, oko 40% nezaposlenih uključених u ove projekte nakon toga je našlo posao s punim radnim vremenom. Međutim, sada kada je situacija u zapošljavanju znatno po-

voljnija nego ranije, iskrsnuo je problem s gašenjem programa, jer sudionici i supervizori žele ostati u programu. Zajednica je također postala "ovisna" o njihovim uslugama i ne želi ih se odreći (Pyke, 2000.:61-64).

U našoj zemlji problem diskriminacije starijih radnika na tržištu rada do sada nije privukao dovoljno pažnje. U uvjetima daleko veće ponude rada od potražnje za radom, poslodavci će teško biti zainteresirani za uključivanje u rješavanje toga problema. Osim toga, većina ih je okupirana kratkoročnim ekonomskim preživljavanjem. Njih ne zanima problem demografskog starenja nacije i problemi s radnom snagom što će se s tim u vezi uskoro pojaviti. Stoga bi institucije koje se bave tržištem rada, nevladine udruge (posebno udruge umirovljenika, nezaposlenih radnika i sl.) trebale nameutati ovu temu i ukazivati na problem isključenosti starijih radnika, njihova socijalnog statusa, psihosocijalnih posljedica što ih takvo isključivanje uzrokuje i sl. Naime, osoba prera- no isključena iz svijeta rada ne gubi samo s materijalnog aspekta. Jer biti zaposlen, znači steći preduvjete za važne socijalne procese kao što su: strukturiranje vremena, građenje socijalnih mreža, mogućnost osobnoga profesionalnog razvoja, dobivanje statusa ili stjecanje nekih prava iz socijalne sigurnosti i dr.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Starenje stanovništva i njegov utjecaj na zaposlenost jedan je od ključnih izazova industrijaliziranog svijeta. Pritom je nužno iznaći kako izbjeći marginalizaciju i socijalnu isključenost starijih ljudi na tržištu rada.

Široko rasprostranjena diskriminacija starijih radnika u mnogim europskim zemljama, strah od demografskih trendova te želja da se smanje izdaci socijalne zaštite, vode porastu svijesti o povezanosti dobi i tržišta rada kod kreatora politike, sindikata i poslodavaca. Ne-

ke vlade su već počele provoditi politiku temeljenu na uključivanju starijih osoba, iako se duboko ukorijenjena kultura ranog umirovljenja i negativni stavovi spram zapošljavanja starijih radnika vrlo sporo mijenjaju. Posljednjih godina u zemljama Europske unije pokrenute su brojne inicijative i projekti vezani za educiranje poslodavaca, samih radnika i javnosti glede diskriminacije po dobi, te za povećavanje zapošljivosti starijih radnika, pružanje pomoći u traženju posla, pokretanju malog poduzetništva i sl.

Budući da su i u nas ti procesi tek na početku, a i gospodarska situacija im ne pogoduje (visoka opća nezaposlenost, a poglavito nezaposlenost mladih), mogućnost uključivanja starijih osoba u svijet rada je relativno malena, što znači da nam predstoji dugo razdoblje borbe kroz političke i druge akcije za njihovo uključivanje u rad. Nadamo se da će i u nas pad broja nezaposlenih mladih osoba sa završenom školom, deficit kvalificiranih radnika nekih struka i zanimanja (što će s gospodarskim oporavkom biti sve naglašeniji), porast svijesti o diskriminaciji starijih radnika i visoki troškovi umirovljenja, ponukati vladu i druge socijalne partnere da iznađu načine zadržavanja starijih radnika u radnoj snazi.

Da bi se stariji radnici zadržali na radu i da bi se spriječila njihova isključenost s tržišta rada, bit će nužno sačuvati i ojačati njihovu zapošljivost, što znači investirati u njihova znanja i vještine, motivaciju i mobilnost. Dobra praksa doživotnog učenja mora se podržavati i širiti. Nadalje, zadržavanje starijih radnika na poslu ne znači nužno i njihovo zadržavanje na istom radnom mjestu. U tom je pravcu potrebno poticati razne oblike zapošljavanja: zaposlenost u skraćenom radnom vremenu, zapošljavanje na određeno vrijeme, zapošljavanje u sektorima koji pružaju dobre šanse za rast zaposlenosti (npr. uslužni sektor) i slično.

LITERATURA

Active strategies for an Aging Workforce (1999.) Conference Report Turku, 12-13 August 1999. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition.

Anderson, R. (2000.) Combating age barriers in employment, u *Employment initiatives for ageing*

job-seekers. Malta: WASP (Workshop, 23-24 October, 2000.).

Anketa o radnoj snazi (2000.) Priopćenje br. 9.2.7/1. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Combating Aging Barriers in Employment, Research Summary (1997.). Luxembourg: European Fo-

- undation for the Improvement of Living and Working Condition.
- Dahlberg, A. (1986.) Sweden's Labour Market Policies: Programmes and Costs, u: G. M. Olsen (ed.) *Industrial Change and Labour Adjustment in Sweden and Canada*. Toronto: Garamond Press.
- Dar, A., Tzannatos, Z. (1999.) *Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluation*. World Bank: Social Protection Department, Human Development Network.
- Drake, R. (2000.) Promoting age diversity in the context of social cohesion, u: *Employment initiatives for ageing job-seekers*. Malta: WASP (Workshop, 23-24 October, 2000.).
- Erhel, C., Gautié, J., Gazier, B. and Morel, S. (1996.) Job Opportunities for the Hard-to-place. u: Schmid, G., O'Reilly J., Schmann, K. and Elgar E. (eds), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham/Brookfield: Edwar Elgar Publishing Limited.
- Fay, G. F. (1996.) *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from programme Evaluations in OECD Countries*. Paris: OECD, Labour Market and social Policy, Occasional Papers No. 18.
- Flexibility in the Labour Market* (1986.) Paris: OECD.
- Galbraith, J. K., Salinger, N. (1988.) *Almost Everyone's Guide to Economics*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Hansen, L. C. (2000.) How can we keep seniors on the labour market for longer?, u: *Employment initiatives for ageing job-seekers*. Malta: WASP (Workshop, 23-24 October, 2000.).
- Hollister, R. G., Freedman, D. H. (1988.) Special Employment Programmes in OECD Countries, *International Labour Review* 127(3):317-334.
- Improvement in Employment Situation of Older Persons and Rise in Everage Retirement Age - Finland* (1999.). Employment Observatory, MISEP Policies Nos. 67/68:28-29.
- Jangenäs, B. (1985.) *The Swedish Approach to Labor Market Policy*. Uppsala: The Swedish Institute.
- Ledrut, R. (1966.) *Sociologie du chômage*. Paris: Presses Universitaires de Frances.
- Mesečne informacije December 2000* (2001.), 7(12). Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.
- Mjesečni statistički bilten* (2000.), 13(12). Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- Mjesečno statističko izvješće* (2000.), 9(12). Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- O'Leary, C. J., Kolodziejczyk i Lazar, G. (1998.) The net impact of active labour programmes in Hungary and Poland, *International Labour Review* 137(3):321-346.
- Options to Increase the Attractivness of Continued Employment for Older Workers - Netherlands*, (1999.). Employment Observatory, MISEP Policies (67/68):24-26.
- Package of Measures for Older Workers - Austria* (1999.). Employment Observatory, MISEP Policies (67/68):26-27.
- Pearson, M. (1996.) *Experiences, Skill and competitiveness: The implication of an ageing population for the workplace*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition.
- Projects assisting older workers in European countries - A review of the findings of Eurowork age* (1998.). Brussels: European Comission, Employment and social affairs.
- Pyke, G. (2000.) Labour Market Measures to Assist Older Job-Seekers - The Irish Experience, u: *Employment initiatives for ageing job-seekers*. Malta: WASP (Workshop, 23-24 October, 2000.).
- Rainer, H. (2000.) Ageing Job-Seekers - Burden or Resource? Strategies of AMS Österreich in Fighting Unemployment of Elderly Employees and Workers, u: *Employment initiatives for ageing job-seekers*. Malta: WASP (Workshop, 23-24 October, 2000.).
- Revallion, M. (1998.) *Appraising Workfare Programs*. Policy Research Working Paper. Washington: The World Bank.
- Sinfield, A. (1981.) *What Unemployment Means*. Oxford: Martin Robertson.
- Standing, G. (1988.) *Unemployment and labour market flexibility: Sweden*. Geneva: ILO.
- Towards a Europe for All Ages* (1999.). Brussels: Commission of the European Communities.
- Žuvela, M. (1968.) Grupe stanovnika pojačano izložene nezaposlenosti i neke njene socijalne i psihološke posljedice, *Sociologija* 10(4):69-91.
- Žuvela, M., Županov, J. (1982.) Kriteriji socijalne inferiornosti na području (ne)zaposlenosti, *Pogledi* 12(1):46-57.

Summary

DIFFICULTIES IN EMPLOYING ELDERLY PERSONS

Nada Kerovec

Croatian Employment Service, Zagreb, Croatia

Global restructuring of economy in the 1980s and 1990s mostly reflected on elderly workers. Since unemployment was relatively high in those years throughout Europe, all social partners (governments, employers and unions) supported downsizing of labour by stimulating redundant elderly labour force to retire, which was politically more acceptable than the unemployment of the younger generation. Although the strategies of premature retirement from labour force somewhat differed in details in different countries of the European Union, the outcome was the same: elderly workers have been systematically and permanently excluded from labour force. More than three quarters of labour force left employment before official retirement age. Due to focus that employment policy gave to early retirement of elderly workers i.e. their exclusion, some authors simply call such an approach early retirement culture. In the 1970s, 1980s and in the beginning of the 1990s, as one of the measures to reduce unemployment, especially unemployment of the younger generation, it has become predominant in nearly all European countries.

Problems in employment of elderly persons appeared in Croatia much later than in the neighbouring European countries. Significant changes in the unemployment structure that occurred in our country in the last decade were to the detriment of this category of workers.

"Providing" for elderly persons has largely been solved by early retirement (customarily accompanied by so-called redemption of the years of service), and those elderly persons who did not fulfil legal requirements for early retirement remained either unemployed or, after some period of time, "dropped out" of the labour force.

Unemployment of elderly persons has rapidly increased during a few recent years. Compared to other age groups, workers over 50 have a considerably higher unemployment rate. In addition to that, once they become unemployed (which occurs more and more frequently due to increasing number of bankruptcies), this group regularly transfers to long term unemployment, with slim chances of re-employment.

In the situation where labour offer considerably outnumbers its demand (which has been the case in our country for some time), some groups need special help on the labour market, and elderly workers certainly belong to them. Therefore, in defining the employment policy, both on the national and regional level, this group at risk should receive special attention in the sense of implementation of special programs to encourage their employment.

Key words: unemployment, employment of elderly persons, employment programs, Europe, Croatia, employability, population ageing.