

Zaposlenost i politika tržišta rada u tranzicijskim gospodarstvima

Alena Nesporova
Međunarodni ured rada
Ženeva

UDK:331.5:338.242/.244

Procesi na tržištima rada tranzicijskih zemalja u žiži su interesa stručne i političke javnosti, jer te zemlje još uvijek prolaze kroz vrlo teško razdoblje prilagodbe na tržišno gospodarstvo. Taj je proces doista mukotrpan za sve zemlje, ali ipak svaka od njih ima i svoje specifičnosti. Upravo je o tome riječ u ovome radu.

Tranzicijski procesi donijeli su temeljne promjene u strukturi zaposlenosti. Broj radnih mjesta drastično se smanjio gotovo u svim zemljama, a najteži gubici zabilježeni su u industriji. Nadalje, uvjeti zapošljavanja znatno su otežani. Gospodarski pritisci, kao i nesigurno tržište, prisililo je mnoga poduzeća da se okrenu fleksibilnijim oblicima zapošljavanja: 1. novozaposlenim osobama nude se ugovori na određeno vrijeme u kraćem trajanju; 2. raste udio rada u skraćenom radnom vremenu koji nije vlastiti izbor radnika nego nužnost za one koji ne mogu naći posao u punom radnom vremenu; 3. izmijenjeno je prijašnje vrlo rigidno nacionalno radno zakonodavstvo koje je sprječavalo otkaze.

S uvođenjem gospodarskih reformi u svim tranzicijskim zemljama otvorena nezaposlenost ubrzano se povećavala. Međutim, ubrzo se pokazala jasna razlika između dvije skupine tranzicijskih gospodarstava. U Srednjoj i Istočnoj Europi stopa nezaposlenosti je u prve tri godine gospodarske preobrazbe dostigla dvoznamenkast broj (izuzetak je bila jedino Češka). Prvenstveno zbog restrikcija u sustavu materijalno-pravne zaštite nezaposlenih osoba, a manje zbog povećanja potražnje za radom, stopa nezaposlenosti se kasnije u Srednjoj Europi smanjila i uglavnom stabilizirala na razini nešto višoj od 10 posto.

Ključne riječi: zaposlenost, nezaposlenost, tranzicija, gospodarstvo

PROMJENE U STRUKTURI ZAPOSLENOSTI I UVJETIMA ZAPOŠLJAVANJA

Ubrzana deindustrijalizacija

Tranzicijski procesi su donijeli temeljne promjene u strukturi zaposlenosti po djelatnostima i granama (vidi tablicu 1.).* U većini zemalja najveći gubici u zaposlenosti dogodili su se u industriji. S izuzetkom Češke, Estonije i Mađarske, gubici radnih mjesta u industriji bili su veći nego u bilo kojoj drugoj djelatnosti. U Zajednici Nezavisnih Država ovo smanjenje bilo bi još i veće, kada bi se pravilno kategorizirale osobe na čekanju i osobe koje rade u rad-

nom vremenu kraćem od punoga. Gospodarskom recesijom najviše su bile pogođene grane industrije s višom dodanom vrijednošću, npr.: proizvodnja strojeva i uređaja, elektroindustrija (uključujući i vojnu industriju), proizvodnja tekstila i tekstilnih proizvoda, proizvodnja kože, te često industrija prerade drva i proizvodnja metala. Rudarstvo, metalurgija, proizvodnja energije i proizvodnja hrane također su bile pogođene smanjenjem proizvodnje i gubitkom radnih mjesta, ali su se prije oporavile. U većini zemalja povećan je udjel eksploatacije energetske sirovine u ukupnoj proizvodnji i zaposlenosti. Međutim, industrije s višom dodanom vrijednošću se u Srednjoj Europi do-

* Tekstovi koji čine ovaj prilog preuzeti su iz knjige eksperta za područje aktivne politike tržišta rada Međunarodnog ureda rada Alene Nesporove: *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*. Copyright © International Labour Organization 1999. Prevedene su stranice 11–21, 73–74 i 88–93. Zahvaljujemo se Međunarodnom uredu rada na dozvoli prijedora i objavljivanja ovog teksta u *Reviji za socijalnu politiku*. (prim. ur.)

Tablica 1.

Promjene u strukturi zaposlenosti po sektorima u odabranim tranzicijskim gospodarstvima (udjel sektora u ukupnoj zaposlenosti u promatranim godinama u postocima)

Zemlja	1990.			1997.		
	Primarni	Sekundarni	Tercijarni	Primarni	Sekundarni	Tercijarni
Azerbejdžan	30,9	24,8	44,3	31,8	15,4	52,8
Bugarska	17,9	44,7	37,4	24,2	32,6	43,2
Hrvatska*	14,8	41,8	43,4	12,0	32,7	55,3
Češka R.	11,8	45,4	42,8	6,0	41,0	53,0
Estonija	22,5	35,4	42,1	11,4	32,2	56,4
Mađarska	18,2	36,8	45,0	8,3	32,6	59,1
Kazahstan**	22,3	31,5	40,7	22,0	26,5	49,7
Poljska	31,0	35,5	33,5	28,2	29,9	41,9
Ruska Federacija	13,2	42,3	44,5	14,8	34,4	50,8
Ukrajina	19,7	41,1	39,2	21,8	28,9	39,1

Napomena: U Ukrajini i Kazahstanu razlika zbroja svih triju sektora i 100 odnosi se na neklasificirane djelatnosti.

* Prikaz se odnosi na 1989. i 1996. godinu. ** Prikaz se odnosi na 1990. i 1995. godinu

Izvor: Nacionalni statistički godišnjaci.

nekle oporavljaju, zbog direktnih stranih ulaganja ili, pak, preradom za strana poduzeća iz gospodarski razvijenijih zemalja, koja u ovim zemljama koriste jeftinu radnu snagu.

Doprinos poljoprivrede u zapošljavanju prilično je kontroverzan. Udjel poljoprivrede u ukupnoj zaposlenosti ubrzano opada u zemljama koje su bile u stanju obnoviti gospodarski rast i u kojima je poljoprivredno stanovništvo moglo pronaći glavni izvor dohotka izvan poljoprivrede, npr. u Srednjoj Europi i Estoniji. Jedini izuzetak je Poljska, gdje se poljoprivreda zasniva na malim obiteljskim gospodarstvima s niskom produktivnošću, a koju država obilato sufinancira i štiti od uvoza. U ostalim zemljama poljoprivreda je imala ulogu brane protiv nezaposlenosti kroz povećanje poljoprivredne proizvodnje za egzistencijalne potrebe, tj. jedinoga ili glavnoga izvora prihoda za mnoge ljude koji su izgubili posao u velikim poljoprivrednim sustavima ili u ostalim gospodarskim djelatnostima. U tim se zemljama udjel poljoprivrede u ukupnoj zaposlenosti povećao u relativnim, a ponegdje i u apsolutnim vrijednostima.

Sektor usluga znatno se povećao u Srednjoj i Istočnoj Europi i u baltičkim zemljama, jer je najveći dio novih radnih mjesta otvoren u uslugama, a naročito u financijskim i materi-

jalnim uslugama, u državnoj upravi, trgovini, turizmu i ostalim nematerijalnim uslugama. Obrazovanje i zdravstvena zaštita uglavnom su zadržale svoj udjel u ukupnoj zaposlenosti. Za razliku od ovih zemalja, u Zajednici Nezavisnih Država nisu zabilježeni veći pozitivni pomaci u sektoru usluga, izuzev državne uprave i financijskih usluga. U mnogim ovim zemljama udjel tercijarnog sektora čak se smanjio. Međutim, ove brojke odnose se samo na formalni sektor, a upravo se mnoge uslužne aktivnosti, radi izbjegavanja poreza, odvijaju u neformalnom sektoru. Neke usluge još uvijek pružaju poduzeća koja su klasificirana u industriji, tj. njihovoj primarnoj aktivnosti, pa se tako statistički smanjuje udjel usluga. Zbog smanjivanja realnog dohotka, stanovništvo si ne može priuštiti neke nematerijalne usluge, što se negativno odražava na daljnji razvoj ovog sektora. Koliki je statistički utjecaj ove pojave, nije poznato.

Otežani uvjeti zapošljavanja

Gospodarski pritisci, kao i nesigurno tržište, prisililo je mnoga poduzeća da se okrenu fleksibilnijim oblicima zapošljavanja. Prvo, novozaposlenim osobama nude se ugovori na određeno vrijeme u kraćem trajanju, a ugovori na neodređeno vrijeme ranije zaposlenih osoba

mijenjaju se u ugovore na određeno vrijeme. Na taj se način izbjegava plaćanje otpremnine i uklanjaju neke zakonske zapreke kod smanjivanja broja zaposlenih (npr. zaštitno razdoblje za neke kategorije radnika, obvezatan otkazni rok i sl.). Prije su se ugovori s fiksnim razdobljem sklapali samo s rukovoditeljima, istraživačima i s tek nekoliko službenika, te sezonskim radnicima u poljoprivredi i proizvodnji hrane. Međutim, sada se njihov udjel u ukupnoj zaposlenosti povećava i postaju sve češći oblik zapošljavanja radnika. U Češkoj je 1997. godine 7,1 posto zaposlenih osoba imalo ugovor sklopljen na određeno vrijeme. U Bugarskoj je velik broj radnika angažiran na temelju ugovora o djelu, koji je vrlo pogodan za poslodavca, jer tako izbjegava plaćanje poreza i ostala davanja vezana za plaće.

Drugo, iako je rad na neodređeno vrijeme (poželjan oblik zapošljavanja za većinu poslodavaca i zaposlenika), još uvijek daleko najčešći, raste udjel rada u skraćenom radnom vremenu (1997. godine on je činio 5,9 posto ukupne zaposlenosti u Češkoj, 5 posto u Mađarskoj i 12,2 posto u Ukrajini). Prema rezultatima anketa radne snage, rad sa skraćenim radnim vremenom nije vlastiti izbor većine radnika, nego pribježište za one koji ne mogu naći posao u punom radnom vremenu. Dok bi ženama s malom djecom neko vrijeme takav rad još i mogao odgovarati, postojeća ekonomska situacija njihovih obitelji mnogima to ne dopušta, jer si ne mogu dopustiti gubitak dijela dohotka. Međutim, posve je očit trend povećanja zapošljavanja u skraćenom radnom vremenu. Kao što smo već spomenuli, status "na čekanju" i rad u skraćenom radnom vremenu široko su rasprostranjeni u mnogim zemljama Zajednice Nezavisnih Država, ali i u drugim zemljama poput Bugarske i Hrvatske. U Ukrajini je, npr. 1997. godine, čak 21,9 posto od ukupnog broja radnika bilo na čekanju, od toga gotovo trećina duže od jednog mjeseca, dok je 16,1 posto radilo skraćeno.

Treće, poboljšano je prijašnje vrlo rigidno nacionalno radno zakonodavstvo koje je sprječavalo otkaze. Otkaz je bio izuzetak, a koristio se kao kazna za radnu nedisciplinu. Međutim, u nekim zemljama postupak otkazivanja postao je prelagan i za radnika i za poslodavca. U Ukrajini, na primjer, Zakon o radu ne određuje potrebno otkazno razdoblje kod raskidanja ugovora o radu od strane poslodavca.

Izuzetak čini jedino otpuštanje radnika zbog ekonomskih problema poduzeća. To može izazvati neopravdano momentalno otpuštanje radnika zbog zdravstvenih razloga ili neodgovarajućih kvalifikacija. U Bugarskoj zakon nalaže radnicima otkazni rok od dva tjedna, što poslodavcu može prouzročiti teškoće pri nalaženju novog radnika u tako kratkom razdoblju, pogotovo kada se radi o visokospecijaliziranim kadrovima. S druge, pak, strane, često se pokušaji da se određene skupine radnika zaštite od otkaza (trudnice, žene s malom djecom, hendikepirane osobe i sl.) okrenu protiv njih samih, jer ih tada poslodavci diskriminiraju pri zapošljavanju i pronalaze načine kako bi premostili ove zakonske odredbe. U mnogim se tranzicijskim zemljama smanjila visina otpremnine, kao kompenzacija za izgubljeni dohodak i druge nevolje. Međutim, posebno u zemljama Zajednice Nezavisnih Država, poslodavci nisu u mogućnosti isplatiti otpremninu radnicima koji su višak, pa ih se stoga stavlja na čekanje ili rade skraćeno radno vrijeme, bez naknade za izgubljeni dohodak.

Iako je statistika o kvaliteti novootvorenih radnih mjesta vrlo oskudna, mnoga sociološka istraživanja pokazuju njihovu polarizaciju s obzirom na traženu stručnu spremu. S jedne se strane za nova radna mjesta u financijskom sektoru i ostalim materijalnim uslugama, kao i u državnoj upravi, zahtijeva visoki stupanj stručnog obrazovanja. S druge se, pak, strane za radna mjesta u trgovini potrošačkom robom, nematerijalnim uslugama i industrijskoj proizvodnji za strane kompanije obično zahtijeva niski stupanj stručnog obrazovanja. Slično tome, povećanje zaposlenosti u poljoprivredi za vlastite potrebe znači značajan pad kvalitete zaposlenosti u poljoprivredi, te značajno opadanje stručnog znanja i vještina osoba koje su izgubile posao više kvalifikacijske razine u drugim djelatnostima ili u velikim poljoprivrednim poduzećima.

Državne inspekcije rada su prikupile značajan broj dokaza o pogoršanju uvjeta rada u mnogim poduzećima koja štede na zaštiti i sigurnosti radnika na radu. Suočeni s prijetnjama da postanu nezaposleni, mnogi radnici ne protestiraju protiv takvih ugrožavajućih uvjeta rada. Posebno se u malim poduzećima ne poklanja potrebna pozornost zdravstvenim uvjetima i mjerama sigurnosti na radu, gdje radnici često satima rade sa zastarjelom i loše održa-

vanom opremom. To objašnjava zašto je od 1990. godine broj nesreća na radu u tranzicijskim zemljama u porastu.

Porast samozapošljavanja

Dok je u zemljama Srednje i Istočne Europe samozapošljavanje već 1989. godine igralo stanovitu ulogu (6,1 posto od ukupne zaposlenosti u Mađarskoj i 9,1 posto u Bugarskoj), u zemljama Zajednice Nezavisnih Država i prijašnjoj Čehoslovačkoj ono je bilo prilično beznačajno (0,4 posto od ukupne zaposlenosti). Jedino je u Poljskoj četvrtina svih zaposlenih osoba bila samozaposlena, i to uglavnom u poljoprivredi na malim obiteljskim gospodarstvima. Samozaposlenost je, također, bila značajna u Jugoslaviji.¹ Ove se brojke odnose samo na one osobe kod kojih je samozaposlenost bila njihova glavna aktivnost, jer su i mnogi drugi radili za svoj račun u sekundarnoj aktivnosti i to, najčešće, neformalno.

U prvim godinama gospodarske preobrazbe samozaposlenost je ubrzano rasla, jer su mnogi radnici započeli vlastiti posao. Zbog nedostatka početnog kapitala, nove male firme razvile su se uglavnom u područjima koja nisu kapitalno intenzivna, kao npr. nematerijalne usluge, usluge orijentirane na proizvodnju, obrt, slobodne profesije, prijevoz i graditeljstvo, a koje su opskrbljivale uglavnom lokalno i regionalno tržište. Dok su neke neformalne djelatnosti iz predtranzicijskog razdoba

lja u novim gospodarskim uvjetima legalizirane, neke druge su se pojavile kao neovisne jedinice tijekom procesa restrukturiranja velikih državnih poduzeća (kroz privatizaciju, raslojavanje na više jedinica, likvidaciju itd.) ili kao potpuno novi entiteti. Mali privatni sektor također je potican tzv. malom privatizacijom (trgovina, hotela, restorana ili malih proizvodnih jedinica) i kroz vraćanje nacionaliziranog vlasništva prijašnjim vlasnicima ili njihovim nasljednicima, što je olakšalo pristup malim poduzetnicima jeftinim nekretninama, opremi, kreditima banaka i tržištu.

Istraživanja su pokazala da je zapošljavanje rezultiralo čimbenicima privlačenja i odbijanja. Nakon političkih promjena mnogi su radnici postali radnici koji rade za vlastiti račun, kako bi iskoristili nove okolnosti i zadovoljili velike potrebe za uslugama koje ranije nisu bile dostatno razvijene, i za robama kojih je nedostajalo. Dok je jedan dio samozaposlenih ljudi uspio (neki su čak širili posao), drugi nisu uspjeli zbog nedostatka iskustva ili male potražnje na tržištu. Druga skupina radnika postala je samozaposlena, jer su ih na to prisilile okolnosti (nedostatak plaćenih ili razumno plaćenih radnih mjesta), kako bi izbjegli nezaposlenost i povećali obiteljski dohodak. Tipični poslovi za vlastiti račun koncentrirali su se u uslugama za koje je potrebna niža stručnost ili manji opseg proizvodnje. Oni zahtijevaju visoku fleksibilnost i pokretljivost, ali često ne uspiju osigurati dovoljnu sigurnost

Tablica 2.

Razvoj samozaposlenosti u odabranim zemljama Srednje i Istočne Europe 90-tih godina (% od ukupne zaposlenosti; podaci iz ankete radne snage)

Zemlja		1993.		1997.
Bugarska	III. kvartal	11,2	II. kvartal	13,3
Češka R.	godišni prosjek	12,8	II. kvartal 1997.	12,1
Mađarska	godišni prosjek	14,6	godišni prosjek	15,2
Poljska	godišni prosjek	31,2	IV. kvartal	27,8
Ruska Federacija	IV. kvartal 1994.	14,3	I. kvartal 1996.	13,1
Ukrajina	listopad 1995.	10,4	listopad	13,5

Za neke zemlje podaci za 1993. ili 1996. nisu dostupni pa su, stoga, prezentirani podaci najbliži ovim godinama s naznačenim vremenskim razdobljem na koje se odnose.

Izvor: OECD: *Short-term economic indicators: Transition economies*. Paris, razna izdanja, nacionalne ankete radne snage.

¹ Definicija samozaposlenosti nije jedinstvena. Osim radnika za svoj račun (sami vlasnici bez zaposlenih radnika), neke nacionalne statistike uključuju vlasnike sa zaposlenim radnicima i članovima obitelji, dok ih druge isključuju.

radnog mjesta ili adekvatne radne uvjete pa se, stoga, mnogi nalaze na granici između formalnog i neformalnog sektora. Zbog nedovoljno razvijene infrastrukture, uključujući telekomunikacije, suvremeni oblici samozapošljavanja, poput telerada,² gotovo su nepoznati. U tablici 2. dan je približan opseg samozaposlenosti u formalnom sektoru i njen razvoj u tranzicijskom razdoblju.

U prethodnoj tablici mogu se uočiti tri obilježja samozaposlenosti u tranzicijskim gospodarstvima. Prvo, Poljska predstavlja ekstrem – vrlo visok udjel samozaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti, zbog visokog udjela poljoprivrede (na nepoljoprivrednu samozaposlenost 1996. godine otpadalo je 12,8% ukupne poljske zaposlenosti, što otprilike odgovara udjelu u ostalim zemljama Srednje i Istočne Europe). Drugo, u većini zemalja Srednje i Istočne Europe udjel samozaposlenih osoba se nije značajno povećao od 1993. do 1996. godine. Štoviše, u Češkoj, Poljskoj i Rusiji on se čak smanjio. Čini se da skroman osobni dohodak i niska dobit poduzeća rezultiraju smanjenjem potražnje za proizvodima i uslugama u zemlji, a inozemna potražnja je ionako manje važna za mala poduzeća. Upravo se zbog toga moć apsorbiranja malog privatnog sektora zasada iscrpila, bar što se tiče formalnog gospodarstva. Štoviše, velike firme ili multinacionalne kompanije istisnule su s tržišta mnoge samozaposlene radnike u trgovini na veliko i malo, hotelima i restoranima, te turizmu.

Treće, sljedeći razlog skromnog udjela samozaposlenosti u zemljama Srednje i Istočne Europe leži u nacionalnim sustavima socijalne zaštite. U nekim zemljama samozaposlene osobe nisu materijalno-pravno zaštićene u slučaju nezaposlenosti i, ukoliko se ne odreknu

dozvole za obavljanje djelatnosti, ne mogu ostvariti neka prava (npr. pravo na invalidsko i mirovinsko osiguranje). S obzirom na takav rizik, mnogi ljudi se radije zapošljavaju u poduzećima u statusu zaposlenika, a uz to rade na svome drugom poslu. Štoviše, financijski je probitačnije posjedovati dozvolu za obavljanje djelatnosti kao sekundarne aktivnosti, jer se tako mogu smanjiti davanja na dohodak. Pored toga, neki se troškovi odbijaju od poreza.

OBILJEŽJA NEZAPOSLENOSTI

Opseg nezaposlenosti

Otvorena nezaposlenost koja, osim u bivšoj Jugoslaviji, do 1990. godine uopće nije postojala, ubrzano se povećavala s uvođenjem gospodarskih reformi u svim tranzicijskim zemljama. Međutim, ubrzo se pokazala jasna razlika između dviju skupina tranzicijskih gospodarstava. U Srednjoj i Istočnoj Europi stopa nezaposlenosti je u prve tri godine gospodarske preobrazbe dostigla dvoznamenkast broj (izuzetak je bila jedino Češka).³ Prvenstveno zbog restrikcija u sustavu materijalno-pravne zaštite nezaposlenih osoba, a manje zbog povećanja potražnje za radom, stopa nezaposlenosti se kasnije u Srednjoj Europi smanjila i uglavnom stabilizirala na razini nešto višoj od 10 posto, sa sezonskim oscilacijama (vidi tablicu 3.). Potreba za prevladavanjem ozbiljnih ekonomskih debalansa, koji su posljedica odgođenog restrukturiranja poduzeća, približava sada češku nezaposlenost susjednim tranzicijskim zemljama. Za razliku od Češke, situacija na tržištima rada Jugoistočne Europe daleko je gora, uglavnom zbog rata na tim prostorima, ali i drugih gospodarskih čimbenika, o čemu će biti više riječi u sljedećem poglavlju.

² Telerad je oblik rada koji se obavlja izvan poslodavčevih prostorija korištenjem informatičke tehnologije i telekomunikacijske mreže, prema nalogu i potrebama poslodavca. *Ekonomski leksikon*, (ur.) Z. Baletić. Zagreb: L Z "Miroslav Krleža", str. 891. (op. prev.)

³ Izuzetno niska nezaposlenost u Češkoj do 1996. godine posljedica je kombinacije nekoliko čimbenika. Prvo, velikom privatizacijom putem podjele vaučera stanovništvu te zemlje nije se mijenjala uprava u poduzećima, što je odgodilo stvarno restrukturiranje poduzeća. Nadalje, kako su se troškovi rada zbog značajnog pada realnih nadnica smanjivali, u velikim poduzećima je i dalje bilo prisutno ekstenzivno nagomilavanje rada. Drugo, privatizacija malih proizvodnih pogona, kao i vraćanje ranije nacionaliziranog vlasništva vlasnicima ili, pak, njihovim nasljednicima, stvorilo je povoljne uvjete za razvoj malog poduzetništva, koje je bilo stimulirano nezasićenom potražnjom na tržištu. Nedostatak početnog kapitala djelomično se prevladavao kreditima komercijalnih banaka, te su se na taj način kroz program poticanja malog i srednjeg poduzetništva i aktivne politike tržišta rada osnivala poduzeća. U prvim godinama gospodarske preobrazbe uloga aktivne politike tržišta rada u stvaranju novih radnih mjesta u malom privatnom sektoru bila je vrlo važna. U ovom ranom razdoblju značajna je bila i mobilnost radnika, kako profesionalna (jer mnogo je radnika promijenilo posao i zanimanje) tako djelomično i prcstorna, jer ljudi su bili spremni putovati na posao čak i iz vrlo udaljenih mjesta (ali bez mijenjanja mjesta stanovanja). Kasnije je putovanje na posao bilo otežano, zbog restrikcija u javnom prometu.

Do 1996. godine u Zajednici Nezavisnih Država registrirana nezaposlenost raste vrlo sporo (u većini ovih zemalja nije prelazila 5 posto). U posljednje vrijeme ona je počela značajno rasti u većini zemalja, dok je u Ruskoj Federaciji registrirana nezaposlenost ponovo u padu. Međutim, sadašnja financijska kriza će preokrenuti dosadašnji trend i ponovo povećati nezaposlenost.

Vrlo niska stopa registrirane nezaposlenosti u Zajednici Nezavisnih Država više je rezultat činjenice da se mnogi tražitelji posla ne obraćaju za pomoć službama za zapošljavanje, nego doista niske nezaposlenosti.⁴ Kao što pokazuju podaci u tablici 4., anketa radne snage doista otkriva mnogo veću razinu otvorene nezaposlenosti, čak nekoliko puta veću nego što je registrirana nezaposlenost. Međutim, kao što je već ranije spomenuto, uz neregistriranu nezaposlenost, te zemlje trpe i od skrivene nezaposlenosti u formalnom sektoru, jer se viškovi radnika često nalaze na čekanju, najčešće bez plaće, ili su prisiljeni raditi skraćeno radno vrijeme. Postoje, također, ogromni zaostaci u isplati plaća u svim zemljama Zajednice

Nezavisnih Država, što se može smatrati oblikom skrivene nezaposlenosti, budući da ljudi rade badava, jer im poduzeća ne mogu isplatiti plaće.⁵

Tijekom prve faze gospodarske preobrazbe, baltičke države dijelile su mnoga obilježja tržišta rada sa zemljama Zajednice Nezavisnih Država, a osobito prilično spori rast registrirane nezaposlenosti, budući da je ekonomska neaktivnost rasla brže. Međutim, kasnije su tržišta rada baltičkih zemalja slijedila trendove tipične za zemlje izvan Zajednice Nezavisnih Država: otvorena nezaposlenost počela je rasti, a u posljednje vrijeme se stabilizirala s blagim trendom opadanja. Podaci ankete radne snage za ove zemlje pokazuju mnogo višu razinu otvorene nezaposlenosti nego što to pokazuju podaci iz administrativnih izvora.

Zemlje s visokom registriranom nezaposlenošću u pravilu imaju nižu anketnu nezaposlenost. To vrijedi za Mađarsku i Poljsku, iako razlika nije velika i s vremenom se smanjuje. Ta se pojava može objasniti time da neki tražitelji zaposlenja ili rade (obično u neformalnom ili poluformalnom sektoru) ili ne za-

Tablica 3.

Stope registrirane nezaposlenosti u odabranim tranzicijskim zemljama: od 1991. do 1998. godine (stope na kraju razdoblja u postocima na radnu snagu)

Zemlja	1991.	1993.	1995.	1997.	rujan 1998.
Azerbejdžan	bez podatka	0,7	1,1	1,3	1,4
Bugarska	11,5	16,4	11,1	13,7	10,7
Hrvatska	bez podatka	16,6	17,6	17,6	17,5
Češka R.	4,1	3,5	2,9	5,2	6,8
Estonija	bez podatka	5,0	5,0	4,6	4,5
Mađarska	7,4	12,1	10,4	10,5	8,9
Kazahstan	bez podatka	0,6	2,1	3,9	4,0
Poljska	11,8	16,4	14,9	10,5	9,6
Ruska Federacija	0,0	1,0	3,2	2,8	2,4
Ukrajina	0,0	0,3	0,6	2,8	3,9

Izvor: UN ECE: *Economic survey of Europe*, Geneva, 1996., 1998.

⁴ Kao što ćemo to kasnije detaljnije objasniti, brojni čimbenici utječu na razinu registriranih tražitelja zaposlenja: prilično strogi kriteriji za ostvarivanje pomoći u nacionalnim službama za zapošljavanje u nekim zemljama, niska razina novčane naknade i ostalih novčanih pomoći za vrijeme nezaposlenosti, relativno kratko razdoblje primanja novčane naknade, česta kašnjenja u isplati naknada i dr. Velik broj osoba, posebno muškaraca, obeshabreno je zbog stigmatizacije registrirane nezaposlene osobe kao neuspješne i nesposobne ili kao radnika koji je otpušten zbog nediscipline. Mnogi tražitelji zaposlenja tada radije traže stalni ili povremeni posao u neformalnom sektoru i tako prikrivaju nezaposlenost.

⁵ Problem neisplate plaća analizira se u sljedećem poglavlju.

Tablica 4.

Usporedba stopa registrirane nezaposlenosti iz administrativnih izvora i ankete radne snage (ARS) (% na radnu snagu)

Zemlja	1993.		1997.	
	Registrirana nezaposlenost	Nezaposlenost prema ARS	Registrirana nezaposlenost	Nezaposlenost prema ARS
Azerbejdžan	0,7*	bez podatka	1,3*	bez podatka
Bugarska	16,0 (III. kvartal)	21,4 (III. kvartal)	13,7 (IV. kvartal)	13,7 (IV. kvartal)
Hrvatska	16,6*	bez podatka	15,6 (IV. kvartal)**	9,9 (IV. kvartal)**
Češka R.	3,5*	3,7 (IV. kvartal)	5,2*	5,2 (IV. kvartal)
Estonija	5,0***	bez podatka	4,6***	10,5 (II. kvartal)
Mađarska	12,1*	11,6 (IV. kvartal)	10,4*	8,7 (IV. kvartal)
Kazahstan	0,6*	bez podatka	3,9*	bez podatka
Poljska	16,4*	14,9 (IV. kvartal)	10,5*	10,2 (IV. kvartal)
Rusija	1,1*	5,6 (IV. kvartal)	2,8*	9,0 (IV. kvartal)
Ukrajina	0,3*	bez podatka	2,8*	8,9 (IV. kvartal)

* podatak na kraju godine ** 1996. *** tražitelji zaposlenja

Izvor: OECD: *Short-term economic indicators: Transition economies*. Paris, razna izdanja, nacionalne ankete radne snage.

dovoljavaju sve uvjete definicije nezaposlenosti Međunarodne organizacije rada.⁶ Upravo obrnuto, zemlje s nižom registriranom nezaposlenošću obično imaju mnogo višu anketnu nezaposlenost, poput Estonije i Zajednice Nezavisnih Država. Glavni razlog tome je da se tražitelji zaposlenja ne prijavljuju službama za zapošljavanje.

Obilježja nezaposlenosti

U svim tranzicijskim zemljama postoje velike regionalne razlike u nezaposlenosti koje se sve više povećavaju. Razlika između najviše i najniže stope registrirane nezaposlenosti često prelazi 20 postotnih bodova. U svakoj zemlji postoje brojne lokalne zajednice u kojima je nezaposlenost nekoliko puta veća od državnog prosjeka. Obično je ona najniža u velikim gradovima, zatim u regijama s različitim gospodarskim granama, regijama koje imaju dobre uvjete za razvoj turizma i rekreacije, područja koja graniče s razvijenijim zemljama gdje ljudi mogu dnevno putovati na posao ili živjeti od krijumčarenja roba ili pružanja jeftinijih usluga (vidi Keune, 1998.). Upravo suprotno, nezaposlenošću su najviše pogođena

ruralna i monostrukturna područja u kojima je glavna gospodarska djelatnost pogođena recesijom, te regije s malim potencijalom za ekonomski razvoj zbog siromašne infrastrukture, niske razine obrazovanja ljudskih resursa i podozrivosti spram privatnog poduzetništva. Regionalne razlike u nezaposlenosti još više otežava vrlo slaba prostorna pokretljivost koja je uzrokovana nedostatkom jeftinijih stanova, sužavanjem mreže javnog prometa i povećanjem troškova putovanja vlastitim automobilom.

Nacionalna tržišta rada karakterizira, također, niska frekvencija ulaska i izlaska u nezaposlenost, što je posljedica učestale dugotrajne nezaposlenosti (duže od jedne godine). Udjel dugotrajne nezaposlenosti u ukupnoj nezaposlenosti 1997. godine kretao se od 28% u Češkoj do 64% u Bugarskoj. (vidi tablicu 5.). Iz tablice 5. također je vidljivo da u nekim zemljama, npr. Bugarskoj i Češkoj, postoji mala razlika između dugotrajne nezaposlenosti muškaraca i žena, dok su u ostalima, npr. Poljskoj i Rusiji, žene više pogođene dugotrajnom nezaposlenošću. Mađarska ima suprotna iskustva. Stariji radnici su više pogođeni, dok su mlađi radnici manje pogođeni zbog njihove veće fleksibilnosti. Međutim, u nekim zemlja-

⁶ Prema definiciji Međunarodne organizacije rada, osoba se smatra nezaposlenom ako je bez posla, aktivno traži posao i spremna je početi raditi u naredna dva tjedna.

Tablica 5.

Dugotrajna nezaposlenost i njena struktura po dobi i spolu (podaci ARS 1997. II. kvartal, ako nije drugačije naznačeno, % na ukupnu nezaposlenost, te nezaposlenost pojedinih dobnih i spolnih kategorija)

Zemlja	Dugotrajna ukupna nezaposlenost	Dugotrajna nezaposlenost muškaraca	Dugotrajna nezaposlenost žena	Dugotrajna nezaposlenost mladih	Dugotrajna nezaposlenost starijih
Bugarska	60,4	59,4	61,7	49,9	24,1
Češka R.	32,3	30,9	33,6	14,9	36,2
Mađarska*	53,4	56,4	48,7	40,8	53,6
Poljska	34,1	29,8	37,9	27,2	32,8
Ruska Federacija**	32,8	29,5	36,8	26,0	33,7

* 1996. II. kvartal. ** 1996. I. kvartal.

Nezaposlenost mladih odnosi se na osobe od 15 (u Ruskoj Federaciji 16) do 24 godine, nezaposlenost starijih na žene u dobi od 50 do 54 godine i muškarce od 50 do 59 godina (u Bugarskoj i Poljskoj na sve osobe od 55 i starije od 55 godina, a u Mađarskoj na sve osobe od 55 do 59 godina).

Izvor: OECD Short-term economic indicators: Transition economies. 1,4/1997., Paris 1997., 1998. Za Češku i Poljsku: anketne radne snage.

ma, poput Bugarske, najmlađi radnici su najviše pogođeni dugotrajnom nezaposlenošću, što je prilično neočekivano.

Nepodudarnost ponude i potražnje na tržištu rada široko je rasprostranjena. Mnoge vještine i znanja su zastarjela zbog promjena u strukturi proizvodnje, savršenijih tehnologija i novih oblika organizacije rada. Radnike sa zastarjelim vještinama i znanjima potrebno je prekvalificirati, jer postoji potreba za novim znanjima i vještinama koja nedostaju. Međutim, u nekim tranzicijskim zemljama već se javlja obrnuti trend. Toliko se ekstenzivno krenulo s obrazovanjem i osposobljavanjem za zanimanja koja su ranije nedostajala (npr. ekonomisti, pravnici, menadžeri i sekretarice), da je tržište rada preplavljeno takvim stručnjacima, dok ranije suficitarne tehničke i obrtničke zanimanja sada nedostaju. Reforma nacionalnog obrazovnog sustava nije dovoljno napredovala da ih učini fleksibilnijima, kako bi mogli odgovoriti promjenama u potražnji za znanjima i vještinama. To je jedan od razloga zašto oni, koji su završili obrazovanje, ne mogu naći odgovarajući posao, te se moraju odmah prekvalificirati (o tome se detaljno govori u trećem poglavlju).

Društvene skupine najviše izložene nezaposlenosti su mladi ljudi, posebno oni koji za-

vršavaju obrazovanje i bez radnog su iskustva, te oni koji ispadaju iz obrazovanja i imaju samo osnovnu školu, stariji radnici, osobe sa smanjenom radnom sposobnošću i osobe sa zdravstvenim problemima. U Srednjoj i Istočnoj Europi niskoobrazovani radnici i oni sa zastarjelim vještinama i znanjima imaju većih problema pri nalaženju novog posla, dok su u Zajednici Nezavisnih Država nezaposlenošću više pogođeni visokoobrazovani radnici. Pripadnici nekih nacionalnih manjina neproporcionalno su pogođeni nezaposlenošću, posebno Romi u Srednjoj i Jugoistočnoj Europi, Turci u Bugarskoj, tzv. male nacije u Ruskoj Federaciji⁷ i Rusi u neruskim zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza.

Kod žena slika nije posve jasna. Prema podacima ankete radne snage, žene su više pogođene nezaposlenošću nego muškarci u Češkoj, Poljskoj, Bugarskoj i Hrvatskoj, dok je situacija posve obrnuta u Mađarskoj, Estoniji, Ruskoj Federaciji i Ukrajini. To se može objasniti s nekoliko čimbenika. Prvo, žene se češće radije povlače s tržišta rada nego da ulaze u nezaposlenost, mada se više oslanjaju na pomoć službi za zapošljavanje nego muškarci, koji koriste druge kanale u traženju posla. Stoga je više žena evidentirano kao nezaposlene u Estoniji, Kazahstanu, Ruskoj Federaciji i Uk-

⁷ Postoji 61 takva skupina koja ukupno broji nešto više od 440.000 osoba, od kojih se 6 nalazi u sjevernom europskom dijelu Rusije, 22 na sjeveru Kavkaza i 33 u Sibiru i na Dalekom istoku (*Ethnic minorities in Central and Eastern Europe*, 1997.).

rajini. Drugo, zaposlenost i nezaposlenost žena ovisi o udjelu u nacionalnom gospodarstvu tzv. ženskih industrija i sektora te njihove ekonomske situacije. Ako su u nekoj zemlji razvijenije laka industrija i usluge, koje obje nude više poslova za žene, situacija na tržištu rada je tada za žene povoljnija i, obrnuto. Predrasude prema zapošljavanju žena također igraju određenu ulogu. Poslodavac će teže zaposliti ženu i prije će je otpustiti nego muškarca, zbog navodne njene niže radne produktivnosti.⁸

USKLAĐENOST POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA, EKONOMSKE I SOCIJALNE POLITIKE

Prije svega, važno je formulirati nacionalnu politiku zapošljavanja u širem smislu, uzimajući u obzir čitavu lepezu ekonomskih, socijalnih i ostalih čimbenika koji utječu na zapošljavanje. S aspekta ponude, zaposlenost je determinirana demografskim čimbenicima, ali značajnu ulogu također ima obrazovna, zdravstvena i socijalna politika, te uređenost tržišta rada. S aspekta potražnje, razina i kvaliteta zapošljavanja ovisi o potražnji za radom, koju određuje ekonomski i socijalni razvoj, a regulira nacionalna fiskalna i monetarna politika, te strukturalna, ekonomska, tehnološka i regionalna politika, kao i politika dohotka, socijalna politika i politika tržišta rada. Stoga nacionalnu politiku zapošljavanja trebamo shvatiti kao sveobuhvatni, multidisciplinarni pristup problemima zapošljavanja.

Zaposlenost ima dvostruko značenje. Za radnika ona znači dohodak, izgrađivanje osobnih sposobnosti, zadovoljstvo radom i društveni status, a za društvo ona je glavni izvor bogatstva. Stoga ciljevi zapošljavanja trebaju imati značajno mjesto u donošenju ekonomske i socijalne politike. Tranzicijski proces je otvorio nove mogućnosti za ljude i čitave nacije ali je, također, donio mnoge poteškoće proizašle iz prilagođavanja glavnim sistemskim promjenama i efekata globalizacije. Da bi naznačila ove probleme nacionalna politika zapošljavanja mora jasno razlikovati kratkoročne, srednjoročne i dugoročne ciljeve i stvoriti važne instrumente politike. Kratkoročnim ciljevima se sprječava nezaposlenost i pomaže tražiteljima zaposlenja da nađu novi posao za vrijeme dok

ih se privremeno novčano pomaže. Srednjoročno, glavni ciljevi su sljedeći: poticanje potražnje za radom korigiranjem debalansa u gospodarstvu, poticanje ulaganja i stvaranje novih produktivnih radnih mjesta, unapređivanje ljudskog kapitala, garantiranje razumnih nadnica i plaća te ublažavanje siromaštva. Dugoročni cilj je postizanje pune, produktivne i slobodno odabrane zaposlenosti, tj. jednaki pristup zapošljavanju za sve koji žele raditi, bez obzira na dob, spol, etničku i socijalnu pripadnost. Sve zemlje koje su ratificirale Konvenciju Međunarodne organizacije rada br. 122 i potpisale Kopenhašku deklaraciju, obvezale su se na taj cilj.

Definiranje i provedba tako široko određene nacionalne politike zapošljavanja ne može biti samo odgovornost ministarstva rada i službi za zapošljavanje, već mora proizaći iz uske suradnje različitih vladinih odjela i tako osigurati konzistentnost s ostalim glavnim politikama vezanim za ekonomska i socijalna pitanja. Na taj će se način one međusobno dopunjavati. U donošenju politike važna je uloga socijalnih partnera, jer su oni njome direktno pogođeni. Oni su u najboljem položaju da ocijene je li i u kojem obujmu ta politika izvediva, korisna i konzistentna te kako je redefinirati. Potpora i aktivna suradnja socijalnih partnera u donošenju politike je nužan uvjet za njezin uspjeh.

Središnja tijela u mnogim tranzicijskim zemljama i dalje nastoje kontrolirati donošenje politike tržišta rada, unatoč činjenici da sve veće regionalne razlike u razvoju zapošljavanja, te ekonomskom i socijalnom razvoju zahitjevaju intenzivnije regionalne i lokalne inicijative. Središnje aktivnosti bi te inicijative trebale podupirati i olakšati njihovu realizaciju. Nacionalna politika zapošljavanja određuje ključne parametre za regionalne politike u smislu instrumenata koji će se primijeniti i financijskih ograničenja. U kriznim se regijama fondovi, raspoloživi za regionalne programe, mogu dopuniti središnjim proračunom. Međutim, glavne aktivnosti moraju financirati same regije. Politika, te ekonomski ciljevi i ciljevi u zapošljavanju moraju biti dogovoreni kroz socijalni dijalog, koji će obuhvatiti sve ključne igrače u regiji, kako bi se ti ciljevi doista i reali-

⁸ Prema jednom istraživanju Međunarodne organizacije rada, menadžeri u Mađarskoj imaju manje predrasuda što se tiče zapošljavanja žena nego oni u Češkoj ili Bugarskoj (Paukert, 1995.).

zirali. Provođenje ovisi o suradnji svih uključenih strana, tj. regionalnih i lokalnih institucija tržišta rada, vladinih tijela i tijela državne uprave, poduzeća, udruga poslodavaca, sindikata i dr. Brojni pozitivni primjeri pokazuju da uspjeh ovisi prvenstveno o aktivnom regionalnom pristupu, koji mobilizira lokalne resurse i institucije. Potpora institucija i fondova višeg ranga, ako je uopće dostupna, može se efikasno iskoristiti samo pod tim uvjetima (vidi Keune, 1998.).

KAKO UNAPRIJEDITI POLITIKU TRŽIŠTA RADA

Iako se aktivnom politikom tržišta rada ne može značajno povećati zaposlenost ili eliminirati nezaposlenost, ona može odigrati važnu ulogu u uređivanju tržišta rada i ublažavanju socijalnih napetosti. Njome se može poticati novo zapošljavanje i samozapošljavanje za osobe bez posla, otvarati ili sufinancirati otvaranje novih radnih mjesta za osobe koje se teško zapošljavaju, te poboljšati kvalifikacije tražitelja zaposlenja za vrijeme dok im se privremeno osigurava dohodak. Tranzicijska gospodarstva razvila su široku lepezu politika tržišta rada, ali njihova učinkovitost je često bila ispod očekivanja. Razlog tome bio je neuspješno kreiranje i provođenje, neoptimalna kombinacija mjera s obzirom na lokalne potrebe, loša usmjerenost mjera i nedostatak financijskih sredstava. Da bi se povećao njen utjecaj na tržište rada, preporučuju se sljedeća poboljšanja.

Prioriteti aktivne politike tržišta rada

Pod pritiskom porasta nezaposlenosti i vrlo ograničenog proračuna za politiku tržišta rada, većina sredstava usmjerava se na sufinanciranje plaća i rano umirovljenje, kako bi se ublažile poteškoće uzrokovane nezaposlenošću. Međutim, pasivni pristup ne poboljšava stanje nezaposlene osobe. Upravo suprotno, dugotrajnom nezaposlenošću ljudi gube vezu s tržištem rada i rapidno gube radnu i stručnu sposobnost. Programi aktivne politike tržišta rada mogu skratiti trajanje nezaposlenosti, dati prekobrojnim radnicima nova radna mjesta i povećati zapošljivost tražitelja zaposlenja. Na taj će se način smanjiti ekonomski i socijalni troškovi nezaposlenosti i neaktivnosti. Istina, statistički podaci pokazuju da aktivna politika

tržišta rada ima mali, ali značajni učinak na smanjivanje nezaposlenosti u tranzicijskim zemljama Srednje Europe (vidi Lehman, 1998.). Stoga institucije tržišta rada moraju imati aktivan pristup i proširiti programe poticanja zapošljavanja na što veći krug tražitelja zaposlenja. Aktivne mjere mogu također biti učinkovite u sprječavanju nezaposlenosti, tj. mogu se ponuditi radnicima kojima prijete nezaposlenost, kako bi se zaposlili na drugom radnoe mjestu.

Pasivna politika zapošljavanja mora postati aktivnom i koristiti aktivne mjere. Mnoge zemlje uvjetuju ostvarivanje prava na novčanu naknadu dokazom da radnik doista aktivno traži posao, te u tu svrhu koriste programe aktivne politike zapošljavanja kao test. Produžena novčana naknada također se može uvjetovati sudjelovanjem u programima aktivne politike zapošljavanja. Tako se, npr. u Mađarskoj, produžava novčana pomoć pod uvjetom da nezaposlena osoba prihvati ponudu za posao ili sudjelovanje u javnim radovima. U Češkoj se sudjelovanje u programima poticanja zapošljavanja tretira kao odgovarajući posao pa odbijanje sudjelovanja u njima znači obustavu novčane naknade na tri mjeseca. Neke zemlje daju dodatne novčane poticaje za brzo ponovno zapošljavanje, poput bonusa za povratak na posao, nagrade za one koji nađu posao (u Velikoj Britaniji) i novčane pomoći za povratak na posao (Irska). Takvi poticaji mogu biti korisni i u tranzicijskim gospodarstvima.

Više stručnog obrazovanja za tržište rada

Rastuća strukturna nezaposlenost u svim tranzicijskim zemljama zahtijeva poboljšanje početnog obrazovanja, te redovito dodatno stručno osposobljavanje. Institucije tržišta rada bi trebale nastojati da dokvalifikacija i prekvalifikacija budu dostupne što je moguće većem broju nezaposlenih osoba s neodgovarajućim zanimanjima. Stručno osposobljavanje trebalo bi biti usmjereno na ona zanimanja koja se na tržištu rada traže te ona koja odgovaraju potrebama nezaposlenih osoba. Iako stručno osposobljavanje mogu provoditi različite institucije, koje se u tu svrhu natječu kod službi za zapošljavanje, specijalizirane institucije za obrazovanje odraslih (poput onih u Mađarskoj osnovanih uz pomoć Svjetske banke) postižu najbolje rezultate, jer osposobljavanje prilagođavaju specifičnim potrebama polazni-

ka i poslodavaca. Neke zemlje pristaju na stručno osposobljavanje nezaposlenih samo za poznatog poslodavca, tj. samo u slučaju da poslodavac nakon završetka obrazovanja zaposli radnika. Posljedica je, svakako, značajno povećanje stope posredovanja pri zapošljavanju, ali korist od stručnog osposobljavanja bi trebala biti znatno veća, inače će pristup stručnom osposobljavanju biti vrlo ograničen. Iskustva su pokazala da stručno osposobljavanje, usmjereno na stvarne potrebe na tržištu rada, istodobno povećava zapošljivost tražitelja zaposlenja općenito, te tako osposobljene osobe priprema za razdoblje kada se potražnja za radom povećava. Stručno osposobljavanje može, također, povećati stopu uspješnosti u ostalim programima poticanja zapošljavanja. Na primjer, javni radovi se mogu proširiti na djelatnosti koje zahtijevaju veću stručnost, a sudionici će nakon takvih programa imati veće šanse u nalaženju redovnog zaposlenja, kao što je to slučaj u Sloveniji.

Iskustva nekih tranzicijskih zemalja (Slovenija, Hrvatska, Mađarska, u prvoj fazi i Češka) pokazuju da dodatno osposobljavanje radnika, koji su još uvijek zaposleni ali su im znanja zastarjela, olakšava njihovo ponovno zapošljavanje. Troškove takvog osposobljavanja može snositi poduzeće (kao dio kolektivnog ugovora) ili se mogu podijeliti između poduzeća i službe za zapošljavanje. Jedino je u regijama s visokom nezaposlenošću, kod masovnih otpuštanja i u slučajevima teško zapošljivih radnika opravdano da troškove osposobljavanja u potpunosti snosi služba za zapošljavanje. Ovakva politika je financijski isplativa i socijalno vrlo prihvatljiva. Ona, također, donosi korist i nacionalnom gospodarstvu boljom preraspodjelom rada. Budući da radno zakonodavstvo u mnogim tranzicijskim zemljama za sada ne dozvoljava da se stručno osposobljavanje zaposlenih osoba financira iz fondova za zapošljavanje, preporučuje se da se dodaju amandmani koji će to regulirati.

Poticanje samozapošljavanja

Programi samozapošljavanja najuspješniji su u smislu posredovanja pri zapošljavanju i trajne zaposlenosti. Međutim, oni su pogodni samo za prilično ograničen broj tražitelja zaposlenja koji imaju potencijal da pokrenu svoj vlastiti posao. Ako se u program uključuje veći

broj novih poduzetnika, tada program mora biti pažljivo osmišljen i popraćen širokom mrežom institucija koje ga podupiru. Prije svega, kod kandidata za samozapošljavanje moraju se pomno ispitati sposobnosti za vođenje izabranog posla, zatim se za njih organiziraju tečajevi za upoznavanje pravnih propisa, knjigovodstvenih i financijskih poslova, marketinga, upravljanja i plasmana gotovih proizvoda ili usluga. Također im je potrebna pomoć u pripremanju poslovnoga plana. Financijska se pomoć daje u obliku bespovratnih subvencija ili, češće, u obliku preferencijalnih pozajmica iz fonda za zapošljavanje. Krediti se mogu djelomično ili, čak potpuno, otkupiti nakon nekoliko godina uspješnog poslovanja, posebno onda kada su otvorena dodatna radna mjesta za nezaposlene osobe. Poglavlje o poticanju poduzetništva i otvaranju novih radnih mjesta daje više podataka o institucijama koje ih podupiru, što je ključno za opstanak malih poduzeća.

Poticanje zapošljavanja mladih

Mladi ljudi su vrlo ranjiva skupina na tržištu rada. Budući da sve tranzicijske zemlje poklanjaju osobitu pažnju mladim tražiteljima zaposlenja, posebni programi koje provode neke zemlje mogu poslužiti kao primjer. Ovi programi obično kombiniraju obrazovanje sa sufinanciranjem (prvog) zaposlenja ili samozapošljavanjem. Stručno osposobljavanje obično prethodi prvom zapošljavanju, a služba za zapošljavanje može sufinancirati osposobljavanje nekvalificiranih mladih ljudi, posebno onih koji su ispali iz redovnog obrazovanja (takve programe provodi Poljska). Budući da je broj mladih ljudi sa skromnim obrazovanjem u svim tranzicijskim zemljama u porastu, posebni programi koji će ih socijalno integrirati, mogu biti od velike koristi. Češka je takve programe pokrenula prije nekoliko godina. U tim se programima počinje s osnovnim socijalnim vještinama, a nastavlja s osposobljavanjem za zanimanje, građenjem radnih navika i, na kraju, s redovnim radom. Iskustva iz ovog programa su zaista ohrabrujuća.

Prvo se radno iskustvo za mlade ljude, uglavnom one koji završavaju obrazovanje, najčešće potiče sufinanciranjem plaća poslodavcima u razdoblju od 6 do 12 mjeseci. Ako je to potrebno, zapošljavanje se može kombinirati s osposobljavanjem na radnome mjestu za

koje troškove snosi poslodavac (što se čini, npr. u Mađarskoj). Poticaji se mogu davati poslodavcima koji mladim ljudima ponude stalno zaposlenje kada sufinancirano zapošljavanje istekne. Mladim ljudima čija stručna osposobljenost ne odgovara ponudjenim slobodnim radnim mjestima, potrebno je ponuditi prekvalifikaciju. Osobito su poželjni programi za mlade poduzetnike, jer su mladi ljudi spremniji preuzeti rizik, u odnosu na ostale dobne skupine. Za uspješne programe potrebno je sveobuhvatno poduzetničko osposobljavanje i drugi oblici pomoći.

Intenzivnije mjere za skupine u nepovoljnom položaju na tržištu rada

Društvene skupine najviše izložene nezaposlenosti ili gurnute u neaktivnost jesu: osobe s umanjenom radnom sposobnošću, nacionalne manjine, žene s malom djecom, bivši zatvorenici, osobe niske stručne spreme ili zastarjelih znanja i vještina te starije osobe. Sve zemlje u tranziciji provode mjere za poticanje njihova zapošljavanja, ali iskustva nekih zemalja su pokazala da su ove skupine općenito manje obuhvaćene aktivnom politikom zapošljavanja nego ostali tražitelji zaposlenja (vidi Lubyova, van Ours, 1999.). Službama za zapošljavanje mnogo je lakše takve osobe poslati u invalidsku ili prijevremenu mirovinu ili im dati socijalnu pomoć, nego im pružiti aktivnu pomoć u traženju zaposlenja ili na njih primijeniti mjere aktivne politike za poticanje njihova zapošljavanja, unatoč tome što mnogi od njih žele i sposobni su raditi.

Katastrofalno stanje na tržištu rada za osobe s umanjenom radnom sposobnošću usko je vezano s neučinkovitim kvotnim sustavom u većini zemalja. Nedostaju postupci prisile za njihovo zapošljavanje te uvjeti za rehabilitaciju, a zaštitne radionice iz prethodnog sustava su ukinute.⁹ Kod osoba s umanjenom radnom sposobnošću potrebno je izvršiti ocjenu preostale radne sposobnosti (ne samo s medicinskog gledišta). Nakon toga trebaju proći postupke profesionalne orijentacije, stručnog osposobljavanja zajedno s profesionalnom rehabilitacijom (ako je to potrebno) i, na kraju, potrebno im je pružiti pomoć u pronalazanju po-

sla. Većina ovih osoba mogla bi se zaposliti na redovnim poslovima, s eventualnim prilagodbama radnog mjesta za neke od njih, dok bi u zaštitnim radionicama radile osobe višeg stupnja invalidnosti. Do sada su se financijski i drugi poticaji pokazali učinkovitijima od prisile u privlačenju interesa, kako poslodavaca, tako i osoba s poteškoćama. Iako mnogim tranzicijskim zemljama ovaj sustav može izgledati preskup, istraživanja Međunarodne organizacije rada su pokazala da njegovo postupno uvođenje u konačnici može rezultirati mrežom ekonomskih i socijalnih dobitaka, jer zaposlene osobe s poteškoćama postaju ekonomski neovisne, plaćaju poreze i žive bez potpore iz ionako nedostatnih socijalnih fondova.

Poljski sustav zapošljavanja i profesionalne rehabilitacije za osobe s umanjenom radnom sposobnošću, iako ima izvjesnih problema, može se preporučiti kao primjer. Taj je sustav temeljen na zakonski određenoj kvoti, s tim da poduzeća koja ne ispunjavaju tu kvotu uplaćuju određenu sumu u Državni fond za rehabilitaciju hendikepiranih osoba. Ovaj se fond koristi za usluge profesionalne rehabilitacije, poticanje poslodavaca da otvaraju nova radna mjesta iznad kvote, sufinanciranje zaštitnih radionica, nabavku radnih pomagala i za prilagođavanje radnih mjesta. Međunarodna organizacija rada je u tranzicijskim zemljama organizirala rasprave o tom problemu. Zaključeno je da bi zapošljavanje osoba s umanjenom radnom sposobnošću ili uplaćivanje u fond, koji bi možda bio na regionalnoj razini, bilo prihvatljivo poslodavcima, a istodobno bi povećalo šanse za zapošljavanje ove kategorije radnika.

Poticanje zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina, koje imaju poteškoća u zapošljavanju, mora odgovarati njihovim specifičnim problemima. Najveća poteškoća je slabo vladanje službenim jezikom, često povezano s niskom obrazovnom razinom, koncentracija u malom broju zanimanja koja se na tržištu rada ne traže i predrasude poslodavaca. Neki od ovih problema zahtijevaju dugoročna rješenja, posebno ona vezana za društvene predrasude i obrazovanje. Ostali se problemi mogu makar ublažiti tečajevima za učenje jezika, stručnim osposobljavanjem i prekvalifikacijama, te sufinanciranjem njihova zapošljavanja

⁹ Postojeće stanje i preporuke za politiku koje iz toga slijede temelje se na politici priručnika *Employment prospects for disabled workers in Central and Eastern Europe* (1995.). Priručnik je dostupan na nekoliko jezika Srednje i Istočne Europe.

(vidi *Ethnic minorities in Central and Eastern Europe*, 1997.¹⁰).

Dva su problema posebno značajna kod uspješnog ponovnog zapošljavanja žena s malom djecom: osiguravanje dobre i dostupne skrbi za djecu, što mora biti obveza zajednice, i dobrog obrazovanja i osposobljavanja za zanimanja koja se na tržištu traže. Korisno je osigurati tečajeve za obnavljanje znanja i vještina za mlade žene koje se vraćaju s porodiljnog dopusta. Neke službe za zapošljavanje s uspjehom primjenjuju ovu mjeru. Štoviše, budući da je u tranzicijskim zemljama zapošljavanje u skraćenom radnom vremenu još uvijek rijetkost, institucije tržišta rada bi trebale razmotriti poticanje sklapanja ugovora za rad u skraćenom radnom vremenu i za zapošljavanje više izvršitelja na istom radnome mjestu. Definitivan oblik ove potpore može se razmotriti i dogovoriti tripartitnim socijalnim dijalogom.

Tri skupine o kojima je ovdje bilo riječi čine jezgro rastuće dugotrajne nezaposlenosti. Budući da produžena nezaposlenost znači gubitak radnih sposobnosti, dugotrajno nezaposlenim tražiteljima zaposlenja potrebno je pružiti intenzivniju pomoć u zapošljavanju i uključivanje u programe tržišta rada. Mnogi od njih, međutim, moraju popraviti lošu sliku koju imaju o poslodavcima, učvrstiti samopouzdanje, poboljšati sposobnost da "se nude" na tržištu rada, naučiti postupke traženja posla i natjecanja za posao. To se može realizirati kroz tzv. klubove za traženje zaposlenja, osmišljene prema britanskom modelu, koji za sada rade u nekoliko tranzicijskih zemalja ili, pak, kroz kratke tečajeve. Osobama koje su s tržišta rada izbivale duže vrijeme potrebna je pomoć u obnavljanju njihovih radnih sposobnosti. U ovim slučajevima pomaže sufinanciranje zapošljavanja, kombinirano s osposobljavanjem na radnome mjestu. U tom su smislu korisna iskustva Mađarske, gdje su dugotrajno nezaposlene osobe zapošljavane u javnim radovima, koje je inicirala zajednica za zbrinjavanje beskućnika i socijalnu zaštitu starijih osoba (vidi Frey, 1995.).

Programi za poticanje zapošljavanja u regijama masovne nezaposlenosti

Mnoge regije u tranzicijskim zemljama trpe masovnu nezaposlenost u otvorenom ili

skrivenom obliku. Neka su područja bila pogodena ratom, neka su pretjerano ovisila o samo jednom poduzeću bez alternativnih mogućnosti zapošljavanja, a neka su područja ruralna. Intenzivni programi zapošljavanja mogli bi pomoći u olakšavanju stanja i doprinijeti svekolikom ekonomskom razvoju tog područja. Takvi su programi obično usmjereni na obnovu i poboljšanje infrastrukture i stanovanja ali se, također, mogu usmjeriti na razvoj poljoprivrede. U njima se koriste radno-intenzivne tehnologije, kako bi se mogao uključiti što veći broj ljudi u obnovu cesta, željeznički pruga, kuća i dr., te omogućilo osposobljavanje na radnome mjestu u vještinama koje bi sudionicima programa kasnije mogle koristiti u redovnom zapošljavanju (vidi Tajzman, 1998.). Za ruralna područja Centralne Azije posebno je pogodan program mikrokredita za razvoj obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, obrta i malih trgovačkih tvrtki. Takav se program odnedavno provodi u nekoliko regija u Kazahstanu.

Ocjenjivanje politike tržišta rada

Značenje i kvalitetu politike tržišta rada treba redovito ocjenjivati. U tu je svrhu potrebno prikupljati podatke o broju sudionika svakog programa i o ukupnim troškovima, regionalnom rasporedu sudionika i troškovima, broju onih koji su ispali iz programa, o stopi zapošljavanja i eventualnom ponovnom ulasku u nezaposlenost ili neaktivnost. Ovakvi podaci važni su za unapređivanje provođenja programa, davanje jasnijih uputa lokalnim službama za zapošljavanje i za financijske uštede.

Međutim, nužno je, također, ocjenjivati učinkovitost programa tržišta rada u zapošljavanju teško zapošljivih tražitelja zaposlenja. O strukturi sudionika, kao i registriranim nezaposlenim osobama koje nisu sudjelovale u ovim programima, potrebno je prikupiti dodatne podatke, npr.: dob, spol, obrazovanje, zanimanje, radno iskustvo, razlozi gubitka posla, etnička i socijalna pripadnost, zdravstveno stanje, obiteljska situacija, trajanje nezaposlenosti i zapošljavanje nakon programa ili drugi izlasci iz registrirane nezaposlenosti. Ako su ovi složeni podaci dostupni, sofisticiranija ocjena se može temeljiti na istraživanjima na uzorku (idealno bi bilo na cijeloj populaciji),

¹⁰ Ovaj je materijal preveden na nekoliko jezika Srednje i Istočne Europe.

koristeći pritom tehnike uparivanja nezaposlenih osoba, koje su sudjelovale, i onih koje nisu sudjelovale, u programima poticanja zapošljavanja. To bi omogućilo vrlo korisnu informaciju o općoj učinkovitosti pojedinih programa, te o njihovoj učinkovitosti glede različitih skupi-

na tražitelja zaposlenja. Međutim, to za rutinsku upotrebu može biti vrlo skupo, zahtijevati potpunu kompjuteriziranost službi za zapošljavanje i oduzeti mnogo njihova dragocjenog vremena.

LITERATURA

- Frey, M. (1995.) *New job creating initiatives outside the mainstream labour market in Hungary*. Budapest: Labour Research Institute.
- Employment prospects for disabled workers in Central and Eastern Europe* (1995.). Geneva: ILO.
- Ethnic minorities in Central and Eastern Europe: Guidelines and recommendations promoting their employment*, Report No. 19. (1997.). Budapest: ILO-CEET.
- Keune, M. et al. (ed.) (1998.) *Regional development and employment policy: Lessons from Central and Eastern Europe*. Budapest/Geneva: ILO.
- Lehman, H. (1998.) Active labour market policies in Central Europe: First lessons, u: Riphahn, R. et al. (ed.) *Employment policies in the transitions: Lessons from German integration*. Berlin and London: Springer.
- Lubyova, M., van Ours, J. (1999.) Effects of labour market programmes on the transition rate from unemployment into regular jobs in the Slovak Republic, *Journal of Comparative Economics* (u tisku).
- Short-term economic indicators: Transition economies. Paris: OECD.
- Paukert, L. (1995.) *Economic transition and women's employment in four Central European countries, 1989–1994*, Labour Market Paper No. 7. Geneva: ILO.
- Tajgman, D., de Veen, J. (1998.) *Employment intensive infrastructure programmes: Labour policies and practices*. Geneva: ILO.
- Economic survey of Europe. (1996., 1998.) Geneva: UN ECE.

S engleskoga prevela Nada Kerovec