

Uloga i dometi aktivne politike u reguliranju tržišta rada

Nada Kerovec
Hrvatski zavod za zapošljavanje
Zagreb

Izvorni znanstveni rad
UDK: 331.5:304
Priljeno: rujan 1997.

U ovom članku daje se prikaz provođenja različitih programa aktivne politike tržišta rada u svijetu, s posebnim naglaskom na tranzicijske zemlje čija iskustva za Hrvatsku, s obzirom na sličnost mnogih problema, mogu biti dragocjena. Naime, programi aktivne politike najvažniji su dio politike tržišta rada u doba strukturnih promjena, kada ljudski kapital postaje neadekvatan, te se zahtjeva veća geografska, profesionalna, granska i ostala pokretljivost. Upravo kroz takvo razdoblje naša zemlja prolazi posljednjih godina. Stoga je vrlo značajno da se predlažu i provode oni programi aktivne politike od kojih se (s obzirom na stanje na tržištu rada) očekuju najbolji rezultati te programi koji su do sada dali najbolje rezultate. Pri tom je nužan regionalni pristup, jer problemi na tržištima rada pojedinih regija su različiti.

I. UVOD

Nezaposlenost se u Europi naglo povećala nakon naftnog šoka 1973. te ostala na relativno visokoj razini sve do drugog naftnog šoka 1979. kada se još više povećala. Razina nezaposlenosti ponovno raste slijedeći recesiju 90-tih godina, te dostiže relativno visoku razinu u većini europskih zemalja. No, ona predstavlja samo jedan od indikatora debalansa tržišta rada, iako vrlo važan i vrlo vidljiv. Ostali su manifestni oblici oskudnog djelovanja tržišta rada povlačenje iz radne snage te povećan broj loše plaćenih i nevalitetnih poslova.

Smanjivanje nezaposlenosti ovisi prvenstveno o općem gospodarskom rastu. No, po red mjera makroekonomske gospodarske politike, raskorak između ponude i potražnje rada moguće je prevladavati mjerama tzv. aktivne politike tržišta rada. Budući da se pojam "aktivna politika tržišta rada" često različito interpretira, potrebno je reći da ćemo u ovom radu pod tim pojmom podrazumijevati mjere usmjerene unapređenju funkcioniranja tržišta rada. Aktivna politika tržišta rada sadržava tri temeljne podkategorije:

1. posredovanje (job broking) - sa svrhom da se proces usuglašavanja slobodnih radnih mjesta i tražitelja zaposlenja učini što učinkovitijim;

2. obrazovanje za tržište rada (labour market training) sa svrhom unapređenja i pril-

godavanja vještina i znanja tražitelja zaposlenja;

3. neposredno kreiranje radnih mjesta (direct job creation) koje može poprimiti oblik zapošljavanja u javnom sektoru ili sufinanciranja zapošljavanja u privatnom sektoru (Calmorfs, 1994:1).

Vrlo je važno kako će programi aktivne politike tržišta rada biti definirani i kakav će imati opseg, kako bi se postigao maksimalan efekt na zapošljavanje. Pri tome treba voditi računa o četiri značajke programa:

- razini novčane kompenzacije koja se daje sudionicima;
- opsegu ciljanja;
- tipu programa;
- trajanju programa i koordinaciji sa sustavom novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti.

Ako je novčana kompenzacija za sudjelovanje u programu veća, manji je očekivani materijalni i socijalni gubitak radnika koji su izgubili posao. U praksi kompenzacija se kreće od visine novčane naknade (obično u programima stručnog obrazovanja) do visine tržišnih nadnica (u programima kreiranja radnih mjesta). Postoje mišljenja da kompenzacija mora biti veća od novčane naknade da bi se nezaposlene osobe privukle u program, posebno u program stručnog obrazovanja. Neki pak praktičari drže da program stručnog obrazovanja može

biti efikasan samo u slučaju dobrovoljnog uključivanja.

Mišljenja i iskustva o tome koji kriterij uzeti kod *opsega ciljanja*, tj. u odabiru sudionika programa vrlo su različita. Najčešće se primjenjuje kriterij odabiranja one skupine koja se teže zapošljava, a lako je prepoznatljiva, npr. hendikepirane osobe, imigranti i dugotrajno nezaposleni. Pri tom se nužno mora voditi računa da program podiže kompetitivnost teško zapošljivih osoba.

Iskustva pri odabiranju ciljanih skupina vrlo su različita. Na jednoj strani, postoje mišljenja da je odabir ozbiljno hendikepiranih skupina najefikasniji. S druge pak strane, rezultati nekih istraživanja u OECD-u pokazuju da se najbolji rezultati postižu sa skupinama koje su "umjereno hendikepirane, ali koje su lako prepoznatljive" (npr. žene koje ponovno ulaze na tržište rada).

Postoje također razlozi koji ograničavaju stupanj odabiranja skupina koje su teško zapošljive. Ekskluzivni odabir neke skupine nije preporučljiv, jer tada postoji opasnost od njenog stigmatiziranja kao problematične, što poslodavcima može služiti kao znak da se klonе zapošljavanja sudionika takvog programa. Tako su npr. norveška istraživanja pokazala da se stav poslodavca prema zapošljavanju osoba nezaposlenih do 6 mjeseci gotovo uopće ne mijenja. Međutim, stav se znatno mijenja nakon te granice, a posebno prema osobama nezaposlenim dulje od godine dana (Calmorfs, 1994:16).

Jedno od krucijalnih pitanja u provođenju programa aktivne politike tržišta rada je kako najbolje rasporediti resurse između različitih *tipova programa*: usluge posredovanja i pomoći u traženju posla, stručnog obrazovanja, kreiranja radnih mjesta u javnom sektoru i sufinanciranja u privatnom sektoru. Unatoč impresivnom broju istraživanja, o tome se vrlo malo zna. Stav da intenzivirano savjetovanje i pomoć kod traženja posla znatno povećavaju mogućnost ponovnog zapošljavanja ciljanih skupina, posebno dugotrajno nezaposlenih, široko je prihvaćen. Za razliku od nekih drugih, ovi programi ne sadrže opasnost da će sudionici biti tako angažirani u programu da će smanjiti aktivnosti oko traženja posla. Smisao tih programa je staviti nezaposlenog odmah na raspolaganje na tržištu rada. Pored toga uklanja se ili smanjuje opasnost od demotiviranja ili

obeshrabrenosti dugotrajno nezaposlenih osoba.

U posljednje je vrijeme u fokusu politike tržišta rada stručno obrazovanje naspram kreiranju radnih mjesta. Pri tome treba imati na umu sljedeće:

1) kompenzacija za vrijeme obrazovanja obično je niža nego kod programa kreiranja radnih mjesta;

2) ocjenjivanje raznih programa obrazovanja dalo je vrlo različite rezultate, ali se općenito može reći da se preporučuju uže ciljani programi koji sudionicima omogućuju stjecanje specifičnih vještina za koje se smatra da ovoj skupini trebaju; programi sa širokim obrazovnim programima koji pružaju opća znanja daju slabije rezultate; iskustvo SAD je pokazalo da su najuspješniji programi namijenjeni ženama, dok su najnesigurniji rezultati s mladim osobama;

3) stručno obrazovanje učinkovitije je u razdobljima "normalnih poslovnih uvjeta", nego u razdobljima visoke nezaposlenosti; u prvom slučaju ono ima funkciju korigiranja ponude rada; u vrijeme visoke nezaposlenosti motivacija sudionika opada; tada se programi tržišta rada koriste kao zamjena za radno iskustvo koje je važno poslodavcima; posebnu vrijednost ima osposobljavanje na radnom mjestu (on-the-job training), posebno mladih ljudi, koje im povećava mogućnosti zapošljavanja;

4) za neke skupine programi stručnog obrazovanja nisu pogodni, npr. za starije radnike koji su blizu mirovine, te za mlade osobe koje je teško motivirati (npr. koje su napustile redovno školovanje) (Calmorfs, 1994:17-18).

Posebnu pažnju privlači pitanje kreiranja radnih mjesta na određeno vrijeme naspram radnih mjesta na neodređeno vrijeme. Naime, kreiranje radnih mjesta na određeno vrijeme prevladava u većini zemalja OECD-a. Ali u nekim zemljama (npr. Belgija, Nizozemska i Španjolska) za dugotrajno nezaposlene otvaraju se u javnom sektoru radna mjesta na neodređeno vrijeme, što ima nepoželjne povratne posljedice, jer takve osobe prestanu aktivno tražiti regularni posao. To jedino može biti opravdano za radnike pred mirovinu i osobe s umanjenom radnom sposobnošću, gdje je alternativa rano umirovljenje (Calmorfs, 1994: 20).

Obično se u većini zemalja *sustav zaštite za vrijeme nezaposlenosti i programi aktivne politike tržišta* rada promatraju kao dva potpuno odvojena sustava, pri čemu se "pasivne" mjere smatraju lošima, a aktivne mjere dobrima. Daleko je plodonosniji pristup razmotriti cjelokupan sustav potpore nezaposlenim osobama, te shvatiti da smanjivanje nezaposlenosti ovisi uvelike o koordinaciji raznih aspekata ove pojave.

Novčana naknada je najznačajniji segment u koordinaciji između zaštite za vrijeme nezaposlenosti i aktivnih programa tržišta rada. U većini je zemalja posve uobičajeno da se sudjelovanjem u programu sudioniku produžava razdoblje primanja novčane naknade. Najbolji primjer za to je Danska. Među nezaposlenima je ponuda obrazovanja shvaćena kao metoda za obnavljanje prava na novčanu naknadu (svojevrsni generator novčane naknade), a ne kao stepenica do redovnog zaposlenja. Ako program služi tome da se produži materijalna zaštita nezaposlenih osoba, tada ozbiljno slabe poticaji da se iz programa izvuče maksimum koristi u svrhu ponovnog zapošljavanja. Time su destimirani ne samo sudionici programa, nego i službenici koji se bave posredovanjem pri zapošljavanju, organizatori programa i drugi (Calmorfs, 1994:19).

II. STRANA ISKUSTVA

U provođenju aktivne politike tržišta rada mnoge razvijene industrijske zemlje imaju bogata dugogodišnja iskustva. O tome je u ovom časopisu već bilo riječi (Kerovec, 1994). Stoga ćemo se u ovom članku osvrnuti na iskustva zemalja u tranziciji čiji su problemi vezani za tržište rada slični našima. Prije nego prijedemo na konkretna iskustva pojedinih zemalja interesantno je spomenuti da su od samog početka tranzicije u Srednjoj i Istočnoj Europi postojala dva suprotstavljena motrišta dosega procesa tranzicije i njegovih socijalnih posljedica. S jedne strane zastupalo se mišljenje da je potrebno ubrzati proces tranzicije koji uključuje momentalno zatvaranje brojnih neefikasnih državnih poduzeća, a s time i masovno otpuštanje radnika. Visoka, ali, kako se vjerovalo, kratkotrajna nezaposlenost, bila bi poželjna jer bi utjecala na reguliranje plaća. To bi tada ubrzalo kreiranje novih radnih mjesta u privatnom sektoru i djelovalo kao snažno disciplinirajuće sredstvo, što bi potencijalno vodilo

povećanju produktivnosti rada u preživjelim državnim poduzećima. S druge se pak strane smatralo da se tranzicija mora provoditi sa što je moguće nižom nezaposlenošću. Prema ovim mišljenjima visoka nezaposlenost stvara jak pritisak na proračun zbog novčanih naknada i ima mali utjecaj na obuzdavanje nadnica i otvaranje radnih mjesta. No, oba su se spomenuta motrišta temeljila na pretpostavci da je moguće držati pod kontrolom kretanje nezaposlenosti na jednostavan način, pomoću povećavanja ili smanjivanja otpuštanja radnika iz državnih poduzeća. Nadalje, ubrzanjem ili odgađanjem privatizacije te uvođenjem manje ili više strogih odredbi o sigurnosti posla (npr. zakonske odredbe o kolektivnom otpuštanju radnika) vlada je u poziciji da kontrolira rast nezaposlenosti. Međutim, iskustva zemalja Istočne i Srednje Europe pokazala su neutemeljenost ovih pretpostavki. Prvo, nezaposlenost je rasla i onda kada je priliv bio nizak, a drugo, prelijevanja druge vrste, pored onog iz zaposlenosti u nezaposlenost, mogu povećavati nezaposlenost. To posebno vrijedi onda kada se smanjivanje zaposlenosti postiže time da se ne primaju novi radnici, a priljev koji dolazi izvan radne snage (npr. onih koji napuštaju obrazovanje) može biti značajan (Boeri, 1994: 361-362).

Do 1991. godine u zemljama u tranziciji nisu pokretane značajnije aktivnosti u reguliranju tržišta rada. Najčešće provedena mjera bili su programi stručnog osposobljavanja (iako ni oni nisu u to vrijeme bili ozbiljnije osmišljeni). Tako je npr. u Poljskoj 1990. godine tek 1% registriranih nezaposlenih osoba sudjelovalo u stručnom osposobljavanju, u Mađarskoj 8,7%, a u Čehoslovačkoj početkom 1991. godine 0,4% (Standing, 1992:35). Druga mjera za kojom se najčešće posezalo bilo je ranije umirovljenje, koja je mjera, prema mišljenjima stručnjaka, donijela više problema nego koristi (promatrano s općeg društvenog motrišta) o čemu će kasnije biti riječi. Međutim, kasnije 90-tih godina, uz pomoć međunarodnih organizacija i vlada zapadnoeuropskih zemalja, pokretani su brojni raznovrsni programi za rješavanje problema na tržištima rada ovih zemalja.

Jedna od zemalja u tranziciji koja je imala najvećih problema na svom tržištu rada svakako je *Bugarska*. U provođenju ekonomskih reformi u ovoj je zemlji primjenjena tzv. šok te-

rapija koja je imala za posljedicu veliki pad ukupne zaposlenosti te visoke stope siromaštva i nezaposlenosti.

Politika tržišta rada u Bugarskoj se razvija kroz tri faze čija ćemo obilježja ukratko prikazati. U *prvoj fazi* ta je politika uglavnom bila koncentrirana na mjere socijalne zaštite od (kako se tada mislilo) kratkotrajne nezaposlenosti. Brzim porastom nezaposlenosti u 1990. vlada je odobrila mjere za smanjenje ponude rada, i to prvenstveno ublažavanjem uvjeta starijim radnicima da napuste radnu snagu. Radi se o mjerama ranijeg umirovljenja i kažnjavanjem poslodavaca dodatnim plaćanjem od 30% na bruto plaću ukoliko zaposle umirovljenike. Mjerama ranijeg umirovljenja muškarcima je dozvoljeno umirovljenje s 57 godina starosti i najmanje 25 godina staža, a ženama s 52 godine starosti i najmanje 20 godina staža. Ta je mjera donijela mnoge probleme. Između ostaloga, dodatno su se opteretile plaće zaposlenih, a prosječna mirovina je bila tako mala da su umirovljenici bili prisiljeni tražiti dodatni posao, i to u neformalnoj ekonomiji. Nadalje, na mjesta ispražnjena umirovljenjem zaposleno je vrlo malo mladih radnika, a što je zapravo bila namjera vlade pri donošenju ovog programa. (The Bulgarian Challenge: Reforming Labour Market and Social Policy, 1994:140)

Druga faza je bila orijentirana na unapređivanje zaposlenosti. Pri tom su neke mjere bile upućene poduzećima, a neke nezaposlenim osobama. Poduzećima su bile usmjerene sljedeće mjere:

- ◆ dozvoljeno je smanjivanje radnih sati, te uvođenje fleksibilnijih načina rada (npr. zapošljavanje više radnika na jedno radno mjesto, tzv. job-sharing) kako bi se smanjio broj otpuštenih radnika;

- ◆ poduzeća koja su otvarala nova radna mjesta mogla su dobiti bankovni kredit s kamatom koja je za 10% bila manja od tržišne;

- ◆ ona poduzeća koja su zaposlila mlade stručne radnike bez radnog iskustva dobivala su novčani iznos jednak iznosu novčane naknade, tj. minimalnu plaću u trajanju tri mjeseca za SSS osobe i 6 mjeseci za VSS osobe (poslije je taj iznos smanjen na 80% minimalne plaće), a za zapošljavanje hendikepiranih osoba u trajanju od 12 mjeseci (ali samo za one hendikepirane osobe koje poduzeće zaposli iznad kvote koja je određena zakonom, a iznosi 3-10%

na broj zaposlenih u poduzećima koja zapošljavaju više od 50 radnika).

Nezaposlene osobe nastojalo se stimulirati sljedećim mjerama:

- ◆ novčane su naknade za vrijeme nezaposlenosti smanjene kako bi se nezaposleni stimulirali na traženje zaposlenja;

- ◆ nezaposlene osobe koje su započinjale vlastiti posao mogle su odjednom dobiti sav iznos novčane naknade koja im po zakonu pripada;

- ◆ ako je nezaposlena osoba prihvatila posao udaljen više od 100 km od mjesta stanovanja, dobila je naknadu za pokretljivost u visini minimalne plaće u trajanju od najmanje 6 mjeseci;

- ◆ stručno osposobljavanje nudilo se besplatno svim nezaposlenim osobama koje su primale novčanu naknadu.

Sve ove mjere imale su vrlo ograničen uspjeh. Tako npr. nezaposleni nisu prihvaćali prekvalifikaciju, ako im nakon toga nije bilo zagarantirano zaposlenje. Upravo zbog malih šansi da nezaposlena osoba nakon završenog stručnog osposobljavanja nađe posao interes je bio mali (1991. je iznosio 4,8% od prosječnog broja tražitelja zaposlenja, a 1992. tek 2,8%). Poduzeća nisu mogla uzimati kredit unatoč umanjanim kamatama, jer su i takve bile previsoke pa je na taj način 1992. otvoreno samo 950 radnih mjesta. Jednako tako poduzeća nisu bila zainteresirana za zapošljavanje pripravnika jer su troškovi bili daleko veći od financijske potpore dobivene od Nacionalne službe za zapošljavanje (The Bulgarian Challenge: Reforming Labour Market and Social Policy, 1994:141). Dakle, cijeli sustav mjera za poticanje zapošljavanja bio je više simbolična a manje stvarna pomoć u kreiranju novih radnih mjesta i razmještanju radne snage.

Treća faza u razvoju politike tržišta rada počela je krajem 1992. u kojoj su se pokušali izdvojiti problemi na fleksibiliji i selektivniji način - selektirale su se skupine nezaposlenih u pojedinim sektorima i regijama koje su imale natprosječnu nezaposlenost. Većina je ovih programa bila potpomognuta tehničkom i drugom pomoći vlada stranih zemalja, stranih nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija. Uz tu pomoć provodio se npr. jednogodišnji program u poljoprivredi. Nezaposleni

koji su dobili poljoprivredno zemljište obučavali su se za vođenje farme.

Program javnih radova (a public work scheme) najveći je projekt za poticanje zapošljavanja proveden u Bugarskoj. Započeo je potkraj 1992. kao pilot projekt u tri pokrajine, a sastojao se od poslova čišćenja gradova, održavanja javnih zelenih površina, historijskih spomenika i dr. Projekt je bio namijenjen dugotrajno nezaposlenima (dulje od 1 godine). Sudionici su dobivali plaću u visini minimalne plaće (90% plaće osiguravale su službe za zapošljavanje, a 10% plaće, socijalno i zdravstveno osiguranje osigurale su lokalne vlasti). Pilot projekt se smatrao prilično uspješnim. Veći interes za sudjelovanje u ovom programu pokazali su nezaposleni u manjim gradovima. Kada je program pokrenut u svim regijama već su se u prva četiri mjeseca uvidjele neke poteškoće: lokalnim vlastima postao je preskup, bio je ograničen samo na osobe nezaposlene duže od 1 godine, nakon završetka programa sudionici su se našli u istoj situaciji kao i prije (jer ovaj posao nije otvarao daljnje mogućnosti zapošljavanja), mnogi nezaposleni teško su prihvaćali taj posao zbog malih nadnica i slabih izgleda za daljnji posao i sl. (The Bulgarian Challenge: Reforming Labour Market and Social Policy, 1994:143-144).

Budući da velik dio nezaposlenih čine mladi, posebni programi predviđeni su za poticanje zapošljavanja mladih osoba. Tako je npr. predložen preventivni program osposobljavanja učenika i studenata završnih stupnjeva za stjecanje znanja i vještina za tržišni sustav i suvremene tehnološke zahtjeve. Slijedeći predloženi program poticao bi samozapošljavanje i poduzetničke aktivnosti mladih osoba. Predviđeno je osnivanje konzultantske skupine koja bi pomagala mladim ljudima poslovne ideje osmisliti u projekte, te ih upućivala kako doći do financija i poslovnih savjeta. Dugotrajno nezaposlenim mladim osobama isplaćivalo bi se 50% minimalne plaće u razdoblju od 3 mjeseca kada započnu posao. Nadalje, predviđa se otvaranje klubova nezaposlenih gdje bi ih se upućivalo kako tražiti posao i dr., te programi razmjene za visokoobrazovane nezaposlene mlade osobe (tečajevi menadžmenta, stranih jezika i sl.) (The Bulgarian Challenge: Reforming Labour Market and Social Policy, 1994: 145).

Budući da je u Bugarskoj vrlo izražen problem regionalne i etničke nezaposlenosti posebna pažnja usmjerava se regionalnim programima i programima zapošljavanja nacionalnih manjina (poglavito Roma).

U *Mađarskoj* se radna snaga relativno brzo prilagođavala potražnji za radom. To prilagodavanje odvijalo se uglavnom u obliku drugog posla u novootvorenim malim poduzećima (kao dodatak regularnom zaposlenju u državnom i zadružnom sektoru) ili radom u sivoj ekonomiji. Naime, u Mađarskoj je već potkraj 80-tih bio vrlo raširen legalan sustav drugog posla, tj. radnik je mogao u privatnoj inicijativi izvan radnog vremena raditi na iznajmljenim sredstvima rada u državnom vlasništvu. Takav se sustav, usprkos masovnoj nezaposlenosti, zadržao još početkom 90-tih iako za to više nije bilo zakonske osnove. U 1992. godini 6% zaposlenih (active wage earners) imalo je legalan drugi posao. U 1991. godini od 317.200 registriranih malih privatnih poduzeća 1/3 poslovala je kao dodatak glavnom poslu, a 9% privatnih poduzetnika bili su umirovljenici (Nesporova i Simonyi, 1994:5).

Krajem 80-tih ponuda radne snage povećala se usljed priljeva mladih osoba na tržište rada (veća stopa nataliteta s početka 70-tih), opadanja broja osoba koje ulaze u mirovinu, povećanog broja imigranata s radnim dozvolama, većim brojem umirovljenika koji su tražili posao i dr. S druge pak strane gubitak istočnog tržišta i smanjena domaća potražnja za robama i uslugama utjecali su na pad potražnje za radnom snagom. Posljedica toga je porast nezaposlenosti koja je od 1991. godine poprimila masovne razmjere. Tako je od siječnja 1990. do ožujka 1993. broj nezaposlenih povećan od 23.000 na 700.000 osoba, a stopa nezaposlenosti povećana je od 0,6% na 12,4% (Nesporova i Simonyi, 1994:15).

U takvim uvjetima nametnula se potreba kreiranja i provođenja programa tržišta rada. Neki od njih pokrenuti su da bi se izbjeglo otpuštanje radnika, a drugi da bi se pomoglo otpuštenim radnicima. Prva skupina programa obuhvaćala je skraćenje radnog vremena, programe ranijeg umirovljenja i sl., a druga skupina sastojala se od programa kreiranja radnih mjesta, sufinanciranja plaća, osiguravanje kredita za program "Započni vlastiti posao" i stručnog osposobljavanja.

Cilj programa ranijeg umirovljenja bio je da se od nezaposlenosti "spase" radnici koji su imali 5 ili manje godina do mirovine. Dobna granica za program bila je 55 za muškarce i 50 za žene s 30 odnosno 25 godina radnoga staža. Međutim, kao i u drugim zemljama u tranziciji, ovaj program pokazao se preskup (predstavlja rasipanje ljudskih resursa) i neadekvatan, jer su zbog male mirovine umirovljenici bili prisiljeni pojaviti se na (uglavnom sekundarnom) tržištu rada. Stoga su za starije radnike prihvatljiviji programi rada u skraćenom radnom vremenu, job-sharing i sl. kako bi im se omogućio postupni prijelaz s rada u punom radnom vremenu u mirovinu.

U program sufinanciranja plaća bila su uključena ona poduzeća koja su skratila radno vrijeme za najmanje 33%, a maksimum iznosa kojeg je poduzeće moglo dobiti bilo je pola plaće izgubljene zbog smanjenja broja radnih sati. Ove mjere bile su također primijenjene i kod zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba.

Kod provedbe programa javnih radova sufinancirano je 70% troškova rada sudionika programa. Ovi su se programi provodili za održavanje cesta i parkova, čišćenje gradova i dr. U nekim regijama ovim programom zapošljavali su se Romi (koji su smanjenjem radova u poljoprivredi većinom ostali bez posla).

Program "Započni vlastiti posao" osiguravao je sudionicima produženo vrijeme primanja novčane naknade (za 6 mjeseci), ako je regionalna služba za zapošljavanje odobrila poslovni prijedlog. Nadalje, sufinancirano je 50% troškova poslovnog savjetovanja i 50% troškova za kreditnu garanciju u trajanju od 1 godine.

Budući da su učinci stručnog osposobljavanja dugotrajni, teško ih je ocijeniti. No, unatoč tome ono se smatralo prilično skupom opcijom. Tijekom 1991. i 1992. godine osposobljeno je oko 10% nezaposlenih osoba.

Analiza provedenih programa pokazala je sljedeće:

- ◆ Regije pogođene masovnim otpuštanjima radnika preferirale su programe skraćivanja radnog vremena i programe ranijeg umirovljenja.

- ◆ Regije s nižim stopama nezaposlenosti preferirale su kredite za poticanje samoza-

pošljavanja i programe stručnog osposobljavanja.

- ◆ Regije najteže pogođene masovnom nezaposlenošću preferirale su programe sufinanciranja plaća i poticanje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba (Nesporova i Simonyi, 1994:26-30).

Nadalje, očekivanja da se nezaposlenost može bitno smanjiti poticanjem nezaposlenih da započnu svoj vlastiti biznis pokazala su se neutemeljenima, jer velik dio nezaposlenih, posebno dugotrajno nezaposlenih, nekvalificirani su radnici, skromnog obrazovanja, bez potrebnog socijalnog, financijskog i/ili obiteljskog okruženja za pokretanje biznisa. Stoga je potrebno puno više pažnje posvetiti takvim programima samozapošljavanja i poduzetničkih aktivnosti koji će se sastojati od obrazovanja nezaposlenih osoba za stjecanje različitih znanja koja su potrebna za vođenje samostalnog posla, te savjetovanja i upućivanja kako dobiti povoljne zajmove i sl.

Po funkcioniranju tržišta rada *Češka* je jedinstvena među tranzicijskim zemljama u Srednjoj i Istočnoj Europi. Njena stopa nezaposlenosti je treća najniža u svijetu. Nasuprot *Češkoj*, *Slovačka* pokazuje sve probleme ostalih zemalja u tranziciji. Potkraj 1993. *Slovačka* je imala stopu nezaposlenosti od 14,4%, a *Češka* samo 3,5% (J. Ham, J. Svejnar i K. Terrell, 1994:100)

U lipnju 1991. *Slovačka* i *Češka* donijele su zakonodavstvo koje podupire aktivnu politiku tržišta rada. Ova politika uključuje programe za:

- ◆ kreiranje "društveno usmjerenih" (socially purposeful jobs) radnih mjesta, radnih mjesta na neodređeno vrijeme i poticanje poduzetništva;

- ◆ "društveno korisne poslove" i poslove na određeno vrijeme;

- ◆ sufinanciranje radnih mjesta za pripravnike;

- ◆ stručno osposobljavanje nezaposlenih;

- ◆ sufinanciranje plaća od strane regionalnih službi za zapošljavanje u poduzećima koja su uvela novu tehnologiju i smanjila broj radnih sati.

Program tzv. "društveno usmjerenih" radnih mjesta sastojao se iz dva programa: pomoć novim poduzetnicima (samozaposlenima) i kreiranje radnih mjesta kod postojećih poslo-

davaca. Prema zakonu, svi prijedlozi u programu morali su biti za takve poslove koji imaju valjane izgleda da budu na neodređeno vrijeme. Decentraliziranost službi za zapošljavanje omogućila je kontrolu nad provođenjem ovog programa. Lokalne službe za zapošljavanje imale su pregled i kontrolu nad poslodavcima na svom području, te nad radnim mjestima otvorenim pomoću programa. One su za ovaj program predlagale najbolje kandidate, a ne one koji teže nalaze posao. Službe su program financijski podupirale na sljedeći način:

- sufinanciranjem;
- davanjem beskamatnih kredita;
- plaćanjem kamata na kredit koji je uzeo poslodavac u banci (ovo je učinjeno kako bi se banke potaklo da daju veće iznose kredita i kako bi pristup kreditima bio olakšan).

Nezaposlena osoba dala je zahtjev za jednu od pomoći, a direktor područne službe donosio je odluku. Iskustva su pokazala da je najviše sredstava utrošeno za sufinanciranje. Najviši iznos koji se mogao dobiti u Slovačkoj iznosio je 12 minimalnih mjesečnih plaća, a u Češkoj 12 prosječnih mjesečnih plaća tog područja.

Program zapošljavanje pripravnika svodio se na sufinanciranje plaća diplomanata viših škola i fakulteta bez radnog iskustva.

Program "društveno korisnih" poslova nudio je posao u razdoblju do 6 mjeseci. Radilo se zapravo o javnim radovima. Iako je vrijeme bilo ograničeno na 6 mjeseci neke službe za zapošljavanje dozvoljavale su da se osoba nakon isteka tog vremena ponovno zaposli na tom poslu nakon kratkog razdoblja nezaposlenosti.

Kao i kod programa društveno usmjerenih radnih mjesta, tako je i kod javnih radova regionalna služba za zapošljavanje bila zadužena za rukovođenje programom. Regionalna služba posredovala je između nezaposlenih osoba i poslodavaca, te potpisivala ugovore s poslodavcima za financiranje poslova koji koriste zajednici. Iako je prema zakonu služba za zapošljavanje mogla sklapati ugovore sa svim poslodavcima, ove poslove osiguravale su uglavnom lokalne vlasti. Većina poslova bila je namijenjena nekvalificiranim i polukvalificiranim radnicima, a bili su uglavnom manualnog karaktera (npr. čišćenje ulica). Upravo zbog prirode posla službe za zapošljavanje namijenile su ove poslove onima koje je najteže zapo-

sliti (npr. Romima, alkoholičarima i sl.), za razliku od programa društveno usmjerenih radnih mjesta za koji su se odabirali najkvalificiraniji pojedinci. Pored toga, mnoge službe za zapošljavanje koristile su ovaj program za testiranje spremnosti registriranih nezaposlenih osoba za rad. Ako osoba nije prihvaćala takav ponuđen posao gubila je pravo na potporu za vrijeme nezaposlenosti (J. Ham, J. Svejnar i K. Terrell, 1994:134-136).

Jedno od prava iz Zakona o zapošljavanju je i pravo na stručno osposobljavanje. Službe za zapošljavanje organizirale su dva tipa tečajeva: za konkretan posao i općeobrazovne tečajeve koji su trajali od nekoliko dana do 18 mjeseci. O učincima i obimu ovih programa za recentno razdoblje nemamo informacija.

Za našu su zemlju posebno interesantna iskustva u provođenju aktivne politike tržišta rada susjedne *Slovenije*. Ciljevi ove politike u Sloveniji su sljedeći:

- poboljšavanje stručne osposobljenosti nezaposlenih i zaposlenih kojima prijete nezaposlenost;
- definiranje programa pripreme za zapošljavanje i obrazovanje;
- poticanje obrazovnih ustanova da ponude što kvalitetnije programe;
- demarginalizacija kategorija s ruba tržišta rada i njihovo uključivanje u rad i zaposlenost;
- definiranje ravnomjernijeg razvoja lokalnih zajednica, te poticanje lokalnih inicijativa, posebno u područjima visoke nezaposlenosti;
- razvoj stručnih potencijala pojedinaca, posebno mlade generacije koja tek ulazi u svijet rada (Poročilo za leto 1995, 1996:57).

Slovenija je u posljednjih desetak godina provodila različite programe zapošljavanja. U nastavku spomenut ćemo neke recentne i najinteresantnije programe.

Programi pripreme za posao odnose se na programe obrazovanja i osposobljavanja onih nezaposlenih osoba koje se unatoč postupcima posredovanja pri zapošljavanju i njihovom vlastitom angažmanu nisu mogle zaposliti. Pri tom se posebna pažnja poklanja osobama koje prvi put traže zaposlenje, dugotrajno nezaposlenima (dulje od 1 godine), nekvalificiranim radnicima i starijim nezaposlenim osobama. Prednost za sudjelovanje u ovim programima imaju osobe s dužim stažem čekanja na zaposlenje.

Programi pomoći kod traženja zaposlenja. Namijenjeni su osobama koje se teže snalaze na tržištu rada. Za takve su osobe organizirane dvodnevne radionice (workshop) pod nazivom "Put do rada i zaposlenja". Taj je program 1995. obuhvatio 2.148 nezaposlenih osoba. U nekim područnim službama u rad su bili uključeni i radnici koji su u svojim poduzećima iskazani kao višak. Cilj tog programa je bio da sudionici ocijene vlastite sposobnosti za ponudu na tržištu rada, da se pripreme za predstavljanje potencijalnim poslodavcima te da se motiviraju da sami rješavaju problem nezaposlenosti. Ponegdje je taj program bio priprema za aktiviranje u klubu za traženje posla.

Programi pomoći kod izrade planova profesionalnog razvoja namijenjeni su svim osobama koje trebaju pomoć kod izbora zanimanja ili savjet za daljnje osposobljavanje ili obrazovanje (dakle, od onih koji biraju prvo zanimanje do onih koji nastavljaju obrazovanje ili mijenjaju zanimanje). Cilj je ovih programa promijeniti način razmišljanja nezaposlenih osoba, upoznavanje metoda za spoznavanje vlastitog profesionalnog cilja i planiranje daljnjeg profesionalnog razvoja. U 1995. godini ovi programi provodili su se samo eksperimentalno. Nezaposlene osobe mogle su se uključiti u radionicu "Spoznavanje profesionalnog cilja", te u razne motivacijske seminare poduzetničkog karaktera (Planiranje karijere u poduzetničkoj udruzi, Kreativne radionice za mlade i Škola poduzetništva za mlade).

Programi funkcionalnog opismenjavanja. U ove su programe uključene mlade osobe sa završenom osnovnom školom s prilagođenim programom i drugi funkcionalno nepismeni. Sudjelovanje u njima je zapravo priprema za druge programe stručnog obrazovanja i osposobljavanja.

Programi funkcionalnog obrazovanja. Radi se o kraćim seminarima odnosno tečajevima iz područja poljodjelstva, stočarstva, strojarstva, metalurgije, građevinarstva, trgovine, ugostiteljstva i turizma, financija, zdravstva i dr. Ovi su programi namijenjeni osobama nezaposlenim najmanje tri mjeseca, a kojima znanja stečena na tečajevima povećavaju mogućnost zapošljavanja. Većina uključena u program bile su nezaposlene osobe sa završenom srednjom školom.

Oposobljavanje kod poslodavca. U taj su program bili uključeni oni nezaposleni koji ne

posjeduju specifična znanja koja poslodavci obično traže. Zavod za zapošljavanje sklopio je ugovor s poslodavcima koji su ispunjavali uvjete za stručno osposobljavanje nezaposlenih osoba i koji su predložili zadovoljavajući program osposobljavanja. Zavod je za sudionike programa u razdoblju od tri mjeseca sufinancirao troškove prijevoza, prehrane, zdravstvenog pregleda, 80% troškova bruto plaće i troškove realizacije programa. Po uspješno završenom programu poslodavac je bio dužan nezaposlenu osobu zaposliti na neodređeno vrijeme.

Program sufinanciranja rješavanja viškova radnika. Radi se o programu koji Zavod za zapošljavanje provodi još od 1988. Namijenjen je poslodavcima za rješavanje onog dijela viška radnika koji pomoću programa prekvalifikacije i dokvalifikacije mogu zadržati radno mjesto bilo kod istog ili drugog poslodavca. U osmogodišnjem razdoblju Zavod je sufinancirao stručno obrazovanje za 149.481 radnika.

Poticanje samozapošljavanja. Program je namijenjen onim nezaposlenim osobama koje svoj problem nezaposlenosti nastoje riješiti realizacijom vlastitih poduzetničkih ideja. Program uključuje dvije vrste aktivnosti: savjetovanje i osposobljavanje za poduzetništvo i financijsku pomoć u samozapošljavanju.

Oposobljavanje za poduzetništvo uključuje upoznavanje s potrebnim informacijama za pokretanje vlastite aktivnosti ili poduzeća, te ocjenjivanje vlastitih sposobnosti i realnosti poduzetničkih ideja s aspekta tržišnih mogućnosti i izvora financiranja. U 1995. godini različitim su se oblicima osposobljavanja i savjetovanja odazvale 8.444 nezaposlene osobe.

Sufinanciranje samozapošljavanja namijenjeno je onim nezaposlenim osobama koje su prošle program savjetovanja i osposobljavanja za poduzetništvo i pripremile poslovni plan iz kojeg je vidljiva mogućnost realizacije samozapošljavanja. Financijska pomoć realizira se na dva načina: isplata čitavog iznosa novčane naknade odjednom onim osobama koje na nju prema zakonu imaju pravo, a za osobe koje nemaju pravo na novčanu naknadu data je mogućnost da se kandidiraju za dodjelu nepovratnih sredstava u visini šest zamjčenih plaća. U 1995. godini ovim programima zaposlilo se 3.211 osoba (Poročilo za leto 1995, 1996:60-68).

Javni radovi. Program javnih radova u Sloveniji provodi se sedmu godinu. Javni radovi omogućuju obavljanje neprofitnih poslova u lokalnim zajednicama koji se ne mogu obavljati u redovnoj djelatnosti, a namijenjeni su dugotrajno nezaposlenima i teže zapošljivim osobama koje na taj način ostvaruju rad na određeno vrijeme, stručno osposobljavanje i socijalnu sigurnost. Republički zavod za zapošljavanje preko Odbora za izbor javnih radova raspisuje natječaj za programe javnih radova u sredstvima javnog informiranja.

Tijekom 1996. programi javnih radova provodili su se u socijalnoj skrbi, javnoj upravi, obrazovanju, znanosti i kulturi, zaštiti okoliša, poljodjelstvu i šumarstvu, komunalnoj djelatnosti i ostalim područjima koja su poticala razvoj lokalne zajednice.

Javni radovi nisu ograničeni samo na fizički rad, već postoje također i programi intelektualnih javnih radova. Prednost je takvih programa ta da se za njih lakše dobije potpora europskih programa (npr. PHARE). Kao primjer intelektualnih javnih radova navest ćemo eksperimentalni program iz 1996. za voditelje i mentore tečajeva za odrasle koje je provodio Andragoški centar Slovenije. Nezaposleni s najmanje višom stručnom spremom, te posebno educirani za mentore u programu javnih radova držali su tečajeve, animirali pučanstvo za sudjelovanje u tečajevima i obavještavali javnost o sadržaju tečajeva. Njihova je obveza bila da održe četiri tečaja. Tečajevi su imali najrazličitije sadržaje i nazive, npr.: Slikanje na svili, Zašto pišem poeziju, Prvi koraci u poduzetništvu, Kačkanje, Stol za praznike, Živimo zdravi život, Predbožićni običaji, Uredimo si svoj zavičaj i dr. (Pavliha, 1996:8-9).

Slovenija također ima iskustva s radom u klubovima za traženje posla koja su većinom prenesena iz SAD-a, Irske, Velike Britanije i drugih zemalja. Prvi su klubovi u Sloveniji počeli raditi pokraj 1995. Njihov je glavni zadatak da upoznaju članove s najučinkovitijim metodama traženja posla i da ih nauče kako ih koristiti. Pored formalnih, članove se upućuju i na neformalne metode traženja posla (npr. neposredni kontakt s poslodavcem), pomaže im se pri pisanju molbi, priprema za sudjelovanje u razgovoru itd. Rad klubova namijenjen je dugotrajno nezaposlenim osobama, a u njemu ostaju najviše 12 tjedana.

III. AKTIVNA POLITIKA TRŽIŠTA RADA U HRVATSKOJ

Naša zemlja ima relativno dugu tradiciju u donošenju i provođenju mjera za rješavanje ili ublažavanje problema nezaposlenosti i poticanja zapošljavanja. Međutim, do sada se u donošenju programa aktivne politike tržišta rada nisu koristili postupci na kojima se inače temelje programi aktivne politike u zemljama razvijene tržišne privrede, kao što su npr. sustavna analiza tržišta rada, jasno definirani ciljevi, definiran financijski plan, točno utvrđeno vrijeme provođenja odnosno trajanja programa, analiza njegove učinkovitosti, troškova i dr., a o čemu bi kod kreiranja budućih programa trebalo voditi računa.

Službe za zapošljavanje su u suradnji s poduzećima i sindikatima već početkom 50-tih godina donosile mjere usmjerene učinkovitijem zapošljavanju posebnih skupina nezaposlenih osoba (žena, nekvalificiranih radnika i osoba s umanjenom radnom sposobnošću). Radilo se uglavnom o otvaranju novih radnih mjesta u manjim proizvodnim i uslužnim radionicama te o organiziranju tečajeva (najčešće u trajanju od 1 do 6 mjeseci). Potkraj 50-tih godina službe za zapošljavanje redovito organiziraju tečajeve za prekvalifikaciju i stručno osposobljavanje nezaposlenih osoba, a od 1960. godine, tj. od donošenja Zakona o službi za zapošljavanje radnika (Službeni list, br. 27/60) stručno osposobljavanje i prekvalifikacija radnika postaje vrlo značajna funkcija službe za zapošljavanje. Važno je napomenuti da su programima stručnog osposobljavanja i prekvalifikacije često bile (pored nezaposlenih) obuhvaćene i zaposlene osobe kojima je prijetila nezaposlenost, a koje su na taj način zadržale posao.

Zbog izraženog problema nezaposlenosti mladih osoba, službe za zapošljavanje su, pored spomenutih mjera, povremeno donosile mjere za poticanje zapošljavanja mladih osoba u vidu sufinanciranja pripravništva, a koje mjere su se pokazale doista korisnim.

Veliki rast nezaposlenosti te smanjenje broja novootvorenih radnih mjesta tijekom devedesetih godina nametnuli su potrebu interveniranja na tržištu rada kako bi se pomoglo onim kategorijama stanovništva koje su takvim stanjem bile osobito pogođene, motiviralo nezaposlene osobe na individualnu inicijativu u rješavanju nezaposlenosti, te potaklo poslo-

davce na zapošljavanje novih radnika. Upravo stoga je Hrvatski zavod za zapošljavanje 1993. donio niz novih mjera za poticanje zapošljavanja, a tijekom 1994. i 1995. one su dopunjene novim mjerama. O najznačajnijim mjerama aktivne politike zapošljavanja bilo je već riječi u ovom časopisu pa ih nećemo ovdje ponovo navoditi (Kerovec, 1995).

Tijekom 1993. godine mjerama aktivne politike zapošljavanja bile su obuhvaćene 19.364 osobe, 1994. godine 27.280 osoba, a 1995. godine 16.130 osoba. Polovinom 1996. usljed nedostatka sredstava mjere aktivne politike tržišta rada bile su ukinute. Stoga su te godine mjerama bile obuhvaćene tek 5.493 osobe (Izvor: Godišnjaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za 1993, 1994, 1995 i 1996. godinu).

Da bi se ocijenilo koliko su mjere aktivne politike tržišta rada realizirane 90-tih godina u Hrvatskoj bile učinkovite, isplative i adekvatne (tj. koliko su utjecale na kretanje ukupne nezaposlenosti, eventualno ublažile njene strukturne značajke, smanjile marginalizaciju pojedinih skupina i koliko su uspjele prevladati manjak radnika pojedinih struka i zanimanja) potrebno je provesti istraživanja kod onih populacija (ne)zaposlenih koje su bile obuhvaćene pojedinim mjerama. Na temelju redovnih statističkih praćenja moguće je zapaziti da se nezaposlenost pojedinih skupina smanjila (npr. VSS osoba). Koliko je to doista rezultat pojedinih mjera namijenjenih ciljanim skupinama, a koliko naprosto posljedica (ne)usklađenosti ponude i potražnje na tržištu rada, ne možemo pouzdano ustanoviti.

Uz ocjenu već korištenih mjera treba također sagledati i druge mogućnosti, pogotovo one koje su se u svijetu pokazale učinkovitima. Jedna od njih koja do sada kod nas nije korištena su *javni radovi*, i to suvremenog tipa s kojima neke europske zemlje imaju dosta iskustva (između ostalih i Slovenija). Ovi bi programi trebali biti namijenjeni onim skupinama nezaposlenih osoba koje se najteže zapošljavaju, tzv. tvrdom jezgru nezaposlenih, a to su dugotrajno nezaposleni (preko 3 godine), marginalne skupine (tzv. osobe s otežanim faktorima zapošljivosti), stariji nekvalificirani radnici i sl.

Povoljna iskustva s *klubovima za traženje posla* koja su do sada imale Irska, Velika Britanija, Slovenija i druge zemlje zasigurno bi dala pozitivne rezultate u Hrvatskoj. Naime, ocjena

stručnjaka službi za zapošljavanje koji neposredno rade s nezaposlenim osobama je da se mnoge nezaposlene osobe još uvijek nedovoljno angažiraju u traženju posla, bilo da se ne snalaze na tržištu rada bilo iz uvjerenja da im je netko drugi (prvenstveno službe za zapošljavanje) dužan riješiti njihov problem. U klubovima bi se nezaposlenima moglo dati niz praktičnih savjeta kako tražiti posao, utjecati na njihovu motivaciju, pomoći im da ocijene svoje sposobnosti, znanja i vještine koje mogu ponuditi na tržištu rada i dr.

Budući da je *stručno osposobljavanje* relativno skupa mjera, kod izbora programa treba voditi računa o svjetskim iskustvima koja su pokazala da su se široki programi obrazovanja namijenjeni velikim skupinama rijetko pokazali isplativom investicijom, kako za društvo tako i za sudionike. Stoga je potrebno pažljivo izabrati ciljane skupine nezaposlenih osoba, a u izbor programa uputno je uključiti sve ključne elemente na regionalnoj ili lokalnoj razini (poslodavce, sindikate, obrazovne institucije i lokalne vlasti) kako bi program odgovarao lokalnim ili regionalnim potrebama.

Programi kreiranja radnih mjesta vrlo su česti u zemljama razvijene tržišne privrede. No, njihovi su učinci često razočaravajući, jer većina subvencioniranih radnih mjesta bi se ionako otvorila odnosno sufinancirani radnik zaposlen je na račun drugog nesufinanciranog radnika. Stoga ciljano otvaranje radnih mjesta za pojedine kategorije nezaposlenih osoba daje bolje rezultate. Prema iskustvima nekih zemalja za takve programe mlade osobe i dugotrajno nezaposleni predstavljaju najpovoljniji izbor.

Interesantni mogu biti programi namijenjeni mladim nezaposlenim osobama koje su napustile školovanje. Radi se o *kombiniranim edukativnim i proizvodnim* programima koji su imali dosta uspjeha u Danskoj i Velikoj Britaniji.

Iskustva u našoj zemlji pokazala su da *programi samozapošljavanja*, kada su dobro pripremljeni, daju dobre rezultate. Stoga je uputno adekvatnim oblicima financiranja, savjetovanja i sl. poticati nezaposlene osobe na privatnu inicijativu.

Ključni uvjet da mjere aktivne politike tržišta rada budu uspješne je učinkovita služba za zapošljavanje. Stoga je u Hrvatskoj nužno prići moderniziranju aktivnosti službi za

zapošljavanje te (re)organizaciji pojedinih njenih funkcija kroz koje će se donositi, provoditi, pratiti i ocjenjivati programi aktivne politike tržišta rada. Također je nužna daljnja decentralizacija u njihovom predlaganju i provođenju, jer se regionalna tržišta rada razlikuju. Nadalje, potrebno je također permanentno educirati zaposlene u službama za zapošljavanje kako bi mogli provoditi zadatke koje suvremena služba za zapošljavanje ima u reguliranju tržišta rada.

IV. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Dakle, najkraće rečeno, aktivna politika tržišta rada predstavlja skup mjera koje nastoje pristup tržištu rada i radnim mjestima učiniti što jednostavnijim, unaprijediti stručnu osposobljenost tražitelja zaposlenja, te poboljšati funkcioniranje tržišta rada. Ta politika može proizvesti niz poželjnih učinaka, ali istodobno i neke nepoželjne. Stoga je suština aktivne politike interveniranje na tržištu rada u optimalno vrijeme, s optimalnim sadržajem i veličinom programa te pomno odabranim kategorijama sudionika programa.

Uvijek će se voditi rasprave o tome koji su programi aktivne politike tržišta rada najpogodniji. Te će rasprave biti posebno žustre u razdobljima radikalnih strukturnih promjena (kroz koje upravo sada, uz ostale postkomunističke zemlje, prolazi i naša zemlja). Međutim, ostaje jedinstven stav da su programi aktivne politike najvažniji dio politike tržišta rada u doba strukturnih promjena, kada ljudski kapital postaje zastario, te se zahtjeva veća geografska, profesionalna, granska i ostala pokretljivost. No, vrlo je važno da ti programi budu:

a) zaista aktivni na način da stvaraju šanse za otvaranje novih radnih mjesta, a ne da fi-

nanciraju čekanje na posao ili ostale neučinkovite oblike;

b) decentralizirani, da bi se pravodobno reagiralo na potrebe lokalnih zajednica i regija (to posebno vrijedi za javne radove i stručno osposobljavanje);

c) pojedinačno usredotočeni i radno intenzivni, kako bi bili uspješni u intenziviranju procesa zapošljavanja i stručnog obrazovanja u populaciji nezaposlenog stanovništva (Burda, 1996:352).

Kod predlaganja i provođenja programa dobro je voditi računa o sasvim praktičnim preporukama, a to su: 1) da visina kompenzacije za sudionike programa bude niža od tržišne nadnice; 2) da su programi pažljivo usmjereni kako bi se povećala kompetitivnost sudionika pri natjecanju za raspoloživa slobodna radna mjesta; 3) da program ne traje predugo kako bi se izbjegao učinak zarobljenosti u program; 4) da se naponi na provođenju aktivne politike kombiniraju sa smanjenjem maksimalnog razdoblja primanja novčane naknade kako bi se izbjegli negativni poticajni učinci; 5) da se glede tipa programa iznađe optimalna mješavina koja obuhvaća sve oblike aktivne politike tržišta rada, jer postoji opasnost da se pozitivni učinci nekog tipa programa precjene, a negativni zanemare (npr. stručnog obrazovanja koje je trenutno u većini zemalja u ekspanziji); 6) da opsežni programi obrazovanja i kreiranja radnih mjesta ne istisnu aktivnosti savjetovanja i pomoći kod traženja zaposlenja za dugotrajno nezaposlene, a koji su se često pokazali vrlo efikasnim; 7) i najzad, da na aktivnu politiku tržišta rada treba gledati kao na samo jedan od segmenata općeg programa u borbi protiv nezaposlenosti (Calmorfs, 1994: 21).

LITERATURA

- Adams, A., Middleton, J. i Ziderman, A. (1992) Market-based manpower planning with labour market signals, *International Labour Review* 131(3):261-279.
- Atkinson, A. B. i Micklewright, J. (1991) Unemployment Compensation and Labor Market Transition: A Critical Review, *Journal of Economic Literature* 29(December):1679-1727
- Boeri, T. (1994) Unemployment Dynamics and Labor Market Policies, in *Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*, ed. S. Commander i F. Coricelli, The World Bank, Washington, str. 361-383.
- Burda, M. C. (1994) Labour Market Institutions and Transformation of Central and Eastern Europe, in *Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*, ed. S. Commander i F. Coricelli, The World Bank, Washington, str. 331-360.
- Calmfors, L. (1994) *Active labour market policy and unemployment - a framework for the analysis of crucial design features*, Labour market and social policy, Occasional paper N^o 15, OECD, Paris, str. 41.
- Economic Policies and Unemployment Dynamics in Europe*, 1996, ed. S. G. B. Henry i D. J. Snower, International Monetary Fund, Washington, str. 215.
- Employment Outlook*, 1993, OECD, Paris, str. 80.
- Freedman, D. H. (1990) Special employment programmes in developed and developing countries, *International Labour Review* 129(2):165-184.
- Ham J., Svejnar J. i Terrell K. (1994) Czech Republic and Slovakia in *Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*, ed. S. Commander i F. Coricelli, The World Bank, Washington, str. 91-146.
- Holden, S. (1996) *The Unemployment Problem - a Norwegian Perspective*, Memorandum from Department of Economics, University of Oslo, Oslo, str. 46.
- Jackman, R., Pissarides, C. i Savouris, S. (1990) *Labour Market Policies and Unemployment in the OECD*, Discussion paper No. 11, Centre for Economic Performance, London, str. 78.
- Kerovec, N. (1992) Iskustva u provođenju javnih radova (mogućnost njihove primjene u poratnom razdoblju u Hrvatskoj), *Sociologija sela* 30(115/116):135-146.
- Kerovec, N. (1994) Mjere za poticanje zapošljavanja, *Revija za socijalnu politiku* 2(1):27-36.
- Kerovec, N. (1994) Mjere za poticanje zapošljavanja u Republici Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 1(2):125-133.
- König, A. i Schallock, R. L. (1991) Supported employment: Equal opportunities for severely disabled men and women, *International Labour Review* 130(1):21-37.
- Lindley, R. M. (1996) The school-to-work transition in the United Kingdom, *International Labour Review* 135(2):159-180.
- Loutfi, M. F. (1991) Self-employment patterns and policy issues in Europe, *International Labour Review* 130(1):1-19.
- Nesporova, A. i Simonyi, A. (1994) *Labour Market Developments in Hungary*, International Labour Organisation Central and Eastern European Team, Budapest, str. 44.
- O'Leary, C. J. (1994) *A System for Evaluating Employment Programs in Hungary*, The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, str. 163.
- Pavliha, M. (1996) Usmeritve odbora za izbor javnih del za leto 1997, *Mesečne informacije RZZ* 3(10):5-6.
- Pavliha, M. (1996) Intelktualna javna dela - Prialožnost za brezposlene pri strokovnem razvoju in realizaciji zaposlitvenega cilja, *Mesečne informacije RZZ* 3(12):8-9.
- Perspectives, 1996, *International Labour Review* 135(2):227-238.
- Poročilo za leto 1995*, 1996, Republiški zavod za zaposlovanje, Ljubljana, str. 126.
- Psacharopoulos, G. (1991) From manpower planning to labour market analysis, *International Labour Review* 130(4):459-470.
- Standing, G. (1992) *Social and Labour Market Policy Issues*, Seminar The Social Situation in Central and Eastern Europe, International Relation Commission, Rome 12-13 May 1992. str. 64.
- Standing, G. (1993) *Structural Changes and Labour Market Crisis in Eastern and Central Europe*, UN Economic and Social Council, Twenty-ninth session, 7-11 June 1993, Budapest, str. 30.
- Standing, G. (1993) *Developing a Labour Market Information System for the Russian Federal Employment Service*, International Labour Organisation Central and Eastern European Team, Budapest, str. 39.
- Standing, G. (1994) *Labour Market Dynamics in Russian Industry in 1993: Results from the Third Round of the RLFS*, International Labour Organisation Central and Eastern European Team, Budapest, str. 39.
- Symes, V. (1995) *Unemployment in Europe*, Routledge, London, str. 216.
- The Bulgarian Challenge: Reforming Labour Market and Social Policy*, 1994, International Labour

Organisation Central and Eastern European Team, Budapest, str. 214.

The OECD Jobs Study - Evidence and Explanations, Part I - Labour Market Trends and Underlying Forces of Change, 1994, OECD, Paris, str. 170.

The OECD Jobs Study - Evidence and explanations, part II - the adjustment potential of the labour market, 1994, OECD, Paris, str. 299.

The OECD Jobs Study - Facts, Analysis, Strategies, 1994, OECD, Paris, str. 50.

Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia, 1994, ed. S. Com-mander i F. Coricelli, The World Bank, Washington, D.C. str. 383.

Summary

THE ROLE AND THE SCOPE OF AN ACTIVE POLICY REGULATING THE LABOUR MARKET

Nada Kerovec

An active policy on the labour market consist of a set of measures with the purpose to make the approach to the labour market and work posts as simple as possible, to increase the professional capacities of applicants and to improve the functioning of the labour market. Such a policy may result in some favourable effects, but at the same time in some undesirable one as well. Therefore, the essence of an active policy is to intervene on the labour market at the right time, with a programme of optimum content and size and with carefully selected categories of participants.

The article reviews various active labour policy programmes, with special emphasis on the countries in transition, whose experiences may be valuable as a result of very many similarities. Namely, active policy programmes are the most important part of a labour market policy at the time of structural changes, when human capital becomes insufficient and where there is a demand for greater geographic, professional, industrial and other flexibility. Croatia has been going through such a period over the last few years. It is therefore very important to propose and carry out active policy programmes which (taking into consideration labour market conditions) are expected to give the best results or have already given the best results. A regional approach is necessary because the labour market problems of individual regions are different.