

Mjere za poticanje zapošljavanja

Nada Kerovec
Zavod za zapošljavanje
Zagreb

Pregledni članak
UDK 331.5/4
Primljeno: prosinac 1993.

Mjere za poticanje zapošljavanja sastavni su dio politike tržišta rada, kako u recesijskim tako i u konjunkturalnim fazama privrednog razvoja. Svjetska iskustva (posebno zemalja razvijenih tržišnih privreda) u kreiranju i provođenju programa za poticanje zapošljavanja zaista su bogata. Općenito se može reći da su u razdobljima konjunktura, a sukladno tome i niske razine nezaposlenosti, ti programi uglavnom namijenjeni tzv. tvrdog jezgri nezaposlenosti (hard-core unemployment). Radi se, naime, o onoj kategoriji unutar nezaposlene populacije koja je izuzetno teško zapošljiva. U razdobljima recesije programi za poticanje zapošljavanja obično su namijenjeni pojedinim (dobnim, spolnim, kvalifikacijskim, regionalnim i dr.) skupinama nezaposlenih osoba. U tekstu su prikazani programi zapošljavanja onih zemalja koje u tome imaju zapažena iskustva.

Budući da naša zemlja u ovom času prolazi kroz zaista teško razdoblje u mnogim sferama života, pa i u zapošljavanju, nužno je posebnu pažnju posvetiti tim iskustvima kako bi se izabrale najefikasnije mjere, adekvatne uvjetima na našem tržištu rada.

1. UVOD

Tržište rada djeluje kao i svako drugo tržište - rad se kupuje i prodaje. On se alokira prema potražnji s obzirom na različita zanimanja, gospodarske grane i geografska područja. Osnovne komponente kompetitivnog tržišta rada su *potražnja za radom*, koju uvjetuju poslodavci, i *ponuda rada*, koja proizlazi iz odluka radnika. Uz to je nužna pravodobna, lako dostupna informacija o tražiteljima zaposlenja i slobodnim radnim mjestima. Neusklađenost između spomenutih dviju komponenti vodi nezaposlenosti, s jedne strane, i manjku radnika, s druge strane. U tom slučaju nužna je deregulacija tržišta rada kako bi se povećala njegova fleksibilnost.

Stupanj neuklađenosti na tržištu rada uvelike ovisi o cikličkim situacijama budući da su reakcije poslodavaca i radnika bitno različite ovisno o ponudi rada i potražnji za radnicima. Poslodavci suočeni s poteškoćama u pridobivanju radnika na suženome tržištu rada, da bi privukli radnike, spremni su poduzeti mnoge akcije: nude dugotrajne radne ugovore, stručno osposobljavanje, premije za mobilnost (plaćanje troškova za selidbu ili prekvalifikaciju) itd. Radnici su, također, spremniji na mobilnost zbog manjeg rizika nezaposlenosti. Međutim, kada je poslovni ciklus nepovoljan, a recesija se produžuje, poslodavci podižu zahtjeve za stručnošću, traže multifunkcionalne osobe te nude

manje mogućnosti za daljnje obrazovanje. S druge pak strane, radnici nastoje zadržati radno mjesto za vrijeme recesije, a oni koji ostaju nezaposleni imaju viša specijalistička znanja (kvalifikaciju), nudi im se manje radnih mjesta i manje su spremni na mobilnost.

Mjere za poticanje zapošljavanja, a to je predmet našeg interesa, sastavni su dio politike tržišta rada, kako u recesijskim tako i u konjunkturalnim fazama privrednog razvoja. One se, ovisno o tim razdobljima, razlikuju po sadržajima, intenzitetu, brojnosti, po kategorijama nezaposlenih osoba kojima su namijenjene itd. Naravno, u razdobljima (relativno) visoke nezaposlenosti češći su specijalni programi za poticanje zapošljavanja, jer u doba recesije ni poslodavci niti radnici nisu voljni podnijeti troškove stručnog osposobljavanja, prostorne pokretljivosti, pokretljivosti radnih mjesta i tako ukloniti manjkavosti na tržištu rada. Strukturna neusklađenost tada još više dolazi do izražaja te stoga ostaje na vladi da posebnim mjerama pokuša smanjiti nezaposlenost.

2. PROGRAMI ZA POTICANJE ZAPOŠLJAVANJA - ISKUSTVA ZEMALJA RAZVIJENIH TRŽIŠNIH PRIVREDA

Svjetska iskustva (posebno zemalja razvijenih tržišnih privreda) u kreiranju i provo-

denju programa za poticanje zapošljavanja zaista su bogata. Općenito se može reći da su u razdobljima konjunktura, a sukladno tome i niske razine nezaposlenosti, ti programi uglavnom namijenjeni tzv. tvrdog jezgri nezaposlenosti (hard-core unemployment). Radi se, naime, o onoj kategoriji unutar nezaposlene populacije koja se izuzetno teško zapošljava. U razdobljima recesije programi za poticanje zapošljavanja obično su namijenjeni pojedini (dobnim, spolnim, kvalifikacijskim, regionalnim i dr.) skupinama nezaposlenih osoba. Kažimo usput da je u razdobljima niske nezaposlenosti populacija nezaposlenih osoba homogenija, a u razdobljima više ili visoke nezaposlenosti ona zahvaća daleko veći broj različitih kategorija stanovništva. Ovisno o pogođenosti pojedinih socio-demografskih, socio-ekonomskih i socio-geografskih skupina nezaposlene populacije, pojedina zemlja usmjerava spomenute programe najugroženijim skupinama.

Značajan rast nezaposlenosti 80-tih godina potakao je vlade zemalja zapadne Europe da donesu posebne programe zapošljavanja, a ta bi iskustva mogla pomoći i našoj zemlji. Ipak, potrebno je reći da su kritičari tih programa sumnjali u njihov konačan rezultat i isticali da oni najčešće nude tek privremeno zaposlenje, da se većina sudionika vraća natrag u nezaposlenost te da su rezultati neadekvatni s obzirom na uložena sredstva. Zagovornici su pak tvrdili da sudionici tih programa, posebno mladi, stječu bazične vještine, uvode se u rad i stječu osnovno radno iskustvo, što im daje dodatna povoljna obilježja na tržištu rada.

Prema Hollisteru et al. (1988:318) svi takvi programi mogu se grubo podijeliti u ove kategorije:

1. programi kreiranja radnih mjesta,
2. stručno zapošljavanje,
3. kombinirano zapošljavanje i obrazovanje,
4. poticanje poduzetništva (nezaposlenima se daje financijska pomoć za pokretanje vlastite tvrtke odnosno za samozapošljavanje).

U daljnjem tekstu predstaviti ćemo posebne programe zapošljavanja onih zemalja koje u tome imaju zapažena iskustva. Tako je npr. Njemačka 70-tih godina provela tzv. ABM program (Arbeitsbeschaffungsmassnahmen). On je proizašao iz Zakona za poticanje

zapošljavanja iz 1969. godine, a omogućavao je zapošljavanje na određeno vrijeme *dugotrajno nezaposlenim osobama, starijima, hendikepiranima i drugima* koji su imali poteškoća u nalaženju zaposlenja. Zaposlenje je u pravilu trajalo godinu dana, a pod određenim okolnostima moglo se produljiti. Subvencije, koje su pokrivala 80% troškova nadnica, plaćale su se lokalnim izvršnim agencijama (Hollister et al., 1988:319).

U Francuskoj je tzv. CEF (Contrat emploi-formation) program bio namijenjen *mladim nezaposlenim osobama u dobi od 17 do 26 godina*. Radi se o kombiniranom programu stručnog osposobljavanja u trajanju od jedne do dvije godine i stjecanja radnog iskustva. Poslodavci, uz odobrenje vlade, sklapaju ugovor s posloprimcima koji su plaćeni na osnovi njihove stručnosti, a ne minimalne nadnice (Hollister et al., 1988:319). Drugi program, tzv. TUC (Travaux d'utilité collective) pokrenut je 1984. i namijenjen *nezaposlenim mladim ljudima od 16 do 21 godine koji su izvan obrazovanja*. Njime se omogućavalo zapošljavanje 20 sati tjedno u društveno korisnim aktivnostima (pomoć starijima, predškolskim uslugama i sl.). Zaposlenje je trajalo od tri mjeseca do jedne godine (Hollister et al., 1988:321).

U razdobljima visoke nezaposlenosti vlada Velike Britanije donosila je posebne mjere i programe za njeno smanjivanje. Tako je npr. 1974. godine vlada kroz Komisiju službi za radnu snagu (Manpower Services Commission) donijela interventne programe za smanjenje nezaposlenosti (Standing, 1986:79). U početku rada Komisija je donijela dva programa: Program kreiranja radnih mjesta, prema kojem se sufinanciralo zapošljavanje na određeno radno vrijeme nezaposlenih radnika svih dobi, i Eksperimentalni radni program, koji je osiguravao privremeno zapošljavanje mladih ljudi u funkciji uvođenja u posao. Poslije tih donijeti su i drugi programi, uglavnom namijenjeni *zapošljavanju mladih osoba* jer mladi ljudi u Velikoj Britaniji ulaze u radnu snagu ranije nego u mnogim drugim razvijenim zemljama. Poseban uspjeh imao je program pružanja šansi omladini iz 1978. godine (Youth Opportunities Programme) koji je, za razliku od drugih programa, uspio smanjiti omladinsku nezaposlenost. YOP nije bio usmjeren na kreiranje radnih mjesta. Većina sudionika tog programa polazila je pripreme

tečajeve ili je stjecala radno iskustvo radeći dobrovoljno ili na povremenim poslovima u poduzećima. Da bi se uključio u taj program, omladinac je morao biti nezaposlen najmanje šest tjedana nakon završetka škole. Svaki sudionik dobivao je 25 funti tjedno. Paradoks tog programa bio je što je na taj način privlačio mlade ljude u radnu snagu. Program je bio namijenjen osobama od 16 do 18 godina. U njemu su mogli ostati najdulje 12 mjeseci. Jedna od zamjerki tom programu je prebacivanje nezaposlenosti na starije tinejdžere (Standing, 1986:82). Program YTS (Youth Training Scheme), pokrenut 1983. godine, također je bio namijenjen mladim ljudima, a cilj mu je bio da posluži kao most između škole i rada. Omogućavao je zapošljavanje i osposobljavanje u trajanju godine dana (od toga je osposobljavanje u trajanju od 13 tjedana provodeno izvan radnog mjesta). Tijekom 1986. godine taj je program bio otvoren za sve zaposlene i nezaposlene od 16 godina u trajanju dvije godine i one od 17 godina u trajanju jedne godine. Programe osposobljavanja sponzorirali su poslodavci, lokalne vlasti, dobrovoljne organizacije i obrazovne institucije (Hollister et al., 1988:321).

U 1982. godini pokrenut je tzv. Community Programme koji je omogućavao zapošljavanje u trajanju od jedne godine *dugotrajno nezaposlenima* na programima korisnim za cijelu zajednicu. Taj je program bio ponajprije namijenjen mladim osobama od 18 do 24 godine koje su bile nezaposlene najmanje šest mjeseci u posljednjih devet mjeseci te osobama drugih dobnih skupina koje su bile nezaposlene 12 mjeseci u posljednjih 15 mjeseci. Program su provodile lokalne vlasti i neprofitabilne organizacije u koordinaciji s Komisijom službi za radnu snagu. Sudionici programa bili su plaćeni prema lokalnim stopama, ali prosječna tjedna plaća nije mogla prelaziti 67£ (Hollister et al., 1988:319). Sljedeći program, tzv. Enterprise Allowance Scheme, bio je pokrenut 1983. godine. On je bio namijenjen nezaposlenim osobama koje započinju vlastiti business. U programu su mogle sudjelovati osobe u dobi od 18 godina do umirovljeničke dobi te oni koji su najmanje 13 tjedana bili korisnici novčane potpore za vrijeme nezaposlenosti. Jedan od uvjeta također je bio dokaz da sudionici mogu uložiti u posao najmanje 1000£. Sudionici ovog programa dobi-

vali su tjedno 40£ u tijeku jedne godine (Hollister et al., 1988:320).

U rješavanju problema u Danskoj preferiraju se selektivne mjere, kao npr.: omladinski programi, programi ranog umirovljenja, programi namijenjeni dugotrajno nezaposlenim osobama i sl. Tako je 1978. godine donijet Zakon o ponudi zaposlenja (Job Offer Act), a provodio se u javnom i privatnom sektoru. Uključio je mlade nezaposlene osobe koje su netom završile školovanje, a bile su nezaposlene najmanje jednu godinu i starije osobe nezaposlene najmanje 21 mjesec. Nudio se posao u javnom sektoru u trajanju sedam mjeseci i u privatnom devet mjeseci. Nezaposlenim osobama također je ponuđena pomoć u pokretanju vlastite tvrtke u visini 50% najviše novčane naknade do maksimalno tri i po godine (Hollister et al., 1988:320).

Kao dodatak individualnom zapošljavanju u javnom sektoru organizirani su različiti *projekti grupnog rada*, obično u trajanju 6 do 9 mjeseci, najčešće u javnim uslugama, građevinarstvu, obnovi i dogradnji zgrada, metalnoj i tekstilnoj industriji, pošumljavanju, održavanju parkova i drugo. Ti su projekti uključivali većinom osobe lošijeg obrazovanja, niže kvalifikacije i manjeg radnog iskustva. Potrebno je reći da su oni nailazili na otpor, prije svega socijalnih partnera, zbog straha od konkurencije. Jedan od razloga uskog kruga uključenih struka i zanimanja bio je i taj što su programe provodili općinski organi, pa zbog ograničenosti prostora nije ni bilo moguće ostvariti raznovrsnost zanimanja i struka (Winter, 1988: 32-34).

U Danskoj postoje također iskustva s tzv. kombiniranim edukativnim i proizvodnim programom usmjerenim na grupu nezaposlenih osoba od 16 do 18 godina koje su napustile školovanje. One kroz rad stječu spoznaje o različitim poslovima, a istodobno pohađaju obrazovne programe koji im doduše ne daju formalnu kvalifikaciju ili zanimanje, ali ih potiču na daljnje obrazovanje i edukaciju. Slične intenzivne programe pokreću i lokalne vlasti. Odnedavno vlada je dopustila da takve programe pohađaju i oni koji primaju novčanu naknadu. Ovaj način može biti jedan od najuspješnijih za slamanje dugotrajne nezaposlenosti rezidualnih grupa (Winter, 1988:35).

Nadalje, u ovoj zemlji primjetno je povećanje ponuđenih subvencioniranih radnih

mjesta u privatnom sektoru. Prema Zakonu iz 1977. godine, privatnicima koji zaposle osobu koja je bila nezaposlena tri mjeseca i više na rok šest do devet mjeseci nude se subvencije (npr. 75% minimalne nadnice). Međutim, pri tome dodatna radna mjesta zaista moraju biti dodatna, tj. ne smiju ugrožavati postojeću zaposlenost. Subvencije se nude u trajanju od šest mjeseci odnosno dvanaest mjeseci ako se zaposli osoba koja je bila nezaposlena više od jedne godine. Iskustva su pokazala da su rezultati subvencioniranog zapošljavanja bolji od rezultata javnih radova, jer je 50-60% sudionika ostalo zaposleno i nakon završetka programa. Kao najbolji poslovi pokazali su se tzv. "paralelni poslovi", tj. slični već postojećim poslovima u poduzeću. Mnogi "rezidualni" poslovi su "novokreirani" i ne nude velike perspektive za stabilnije zaposlenje. Budući da u privatnom sektoru nije bilo dovoljno interesa za otvaranje subvencioniranih radnih mjesta, potreban broj dopunjen je javnim sektorom (Winter, 1988:36).

U razdoblju od 1978. do 1982. godine najveći dio projekata financirale su lokalne vlade, a nakon 1982. godine država je preuzela većinu izdataka za nadnice tih radnika. Sada država iz svog fonda distribuirala sredstva regionalnim službama za zapošljavanje koje odlučuju kako će ta sredstva usmjeravati. Suprotno američkim iskustvima, lokalne vlasti (posebno općinske uprave) igraju važnu ulogu u ulaganju u mjere za zapošljavanje. Lokalne vlasti su prema zakonu obvezne uložiti određenu svotu novca po stanovniku za mjere omladinskog zapošljavanja. Glavni ciljevi tih mjera su stjecanje općeg radnog iskustva te usvajanje specijalnih vještina za pojedine poslove (Winter, 1988:32).

Švedski model rješavanja nezaposlenosti i proces zapošljavanja privukli su svjetsku pažnju. Osnovno polazište politike tržišta radne snage u Švedskoj je da se, prije nego što se ponudi novčana pomoć nezaposlenoj osobi, uradi sve kako bi se ona zaposlila ili pak uključila u neki obrazovni program koji će joj olakšati zapošljavanje. Stoga se oko 70% budžeta tržišta rada troši na aktivnu politiku, a samo 30% na novčane naknade nezaposlenima. Nadalje, u mnogim zemljama djelatnost službi za zapošljavanje i politika tržišta rada imaju marginalnu ulogu u ekonomskoj politici, za razliku od Švedske gdje je aktivna poli-

tika tržišta rada u središtu ekonomske politike. Ona je usmjerena na cjelokupan sustav tržišta rada, što će reći da jednaku pažnju poklanja onima koji traže zaposlenje i onima koji ga nude. S aspekta ponude radne snage zadaci su aktivne politike zapošljavanja da unapređuje mobilnost radnika, da putem prekvalifikacija uklanja "uska grla" u potražnji radnika pojedinih struka, da angažira prekobrojnu radnu snagu u oblicima javnih radova te podupire inicijative za promicanje demokratizacije u svijetu rada (Standing, 1988:3).

Nezaposlenost se u osnovi nastoji riješiti ponajprije kreiranjem dodatnih radnih mjesta i subvencijama pri zapošljavanju. Tako je npr. 1984. godine donijet program prema kojem se država poslodavcima u privatnom sektoru sufinancirala pola plaće u trajanju šest mjeseci ako zaposle nezaposlenu osobu na određeno ili neodređeno vrijeme koju je izabrala služba za zapošljavanje (Schröder, 1989:4).

Programi javnih radova (Public relief work projects) u Švedskoj imaju dugu povijest (još od 30-tih godina). Njihov glavni cilj je stjecanje radnog iskustva mladih, žena, imigranata te zapošljavanje starijih osoba, hendikepiranih i svih onih koji imaju poteškoća na tržištu rada. U te se programe uključuju osobe kojima istječe novčana potpora za vrijeme nezaposlenosti. Plaće se isplaćuju po uobičajenim stopama. Ovakve projekte mogu inicirati nacionalne ili lokalne vlasti ili privatni poslodavci. Većina tih projekata provodi se u sektoru socijalne (posebno dječje) zaštite, zdravstva, uslužne administracije i sl. Zaposlenje na javnim radovima ograničeno je na šest mjeseci (Hollister et al., 1988:320).

Jedna od mjera za stvaranje prostora za zapošljavanje mladih radnika korištena u Švedskoj (a i u drugim zemljama) jest prijevremeno umirovljenje. Međutim, ono nosi opasnost marginalizacije starijih radnika pa je stoga donijet zakon o *parcijalnom umirovljenju* koji omogućuje radnicima u dobi 60-65 godina da djelomično koriste mirovinu, a djelomično rade. Kad navršše 65 godina trajno se umirovljuju. Naravno, za takvo umirovljenje radnik mora ispuniti neke uvjete: da je od 45. godine radio najmanje 10 godina te da je bio zaposlen najmanje šest mjeseci u posljednjih 12 mjeseci. Radnici u parcijalnoj mirovini mogu mijenjati posao ili kombinirati nekoliko poslova. Ako postanu nezaposleni, dobivaju parcijalnu

mirovinu i djelomičnu potporu za nezaposlene (Standing, 1988:132).

Zbog dugotrajnog problema zapošljavanja mladih osoba, u Irskoj je 1978. godine pokrenut tzv. WEP (Work Experience Programme) namijenjen osobama do 25. godine koje nisu uključene u sustav redovnog školovanja, nisu još bile zaposlene i koje su prijavljene kao tražioc zapošljenja u Nacionalnoj službi za radnu snagu. Pritom su prvenstvo imale osobe od 18 do 20 godina i osobe koje su posljednjih šest mjeseci bile nezaposlene. Program je trajao 26 tjedana. Sudionici su bili zaposleni u privatnom i javnom sektoru gdje im je isplaćivana minimalna naknada (refundirana od strane Nacionalne službe za radnu snagu) (Hollister et al., 1988:321).

Irška, baš kao i Hrvatska, ima veliku populaciju potencijalnih, ali neregistriranih radnika. Zavod za zapošljavanje (Department of Labour) procjenjuje da se na svakih 100 novootvorenih radnih mjesta pojavi oko 60 novih radnika koji se ne regrutiraju iz populacije registriranih nezaposlenih osoba (pri National Manpower Service), već najčešće iz populacije domaćica i emigranata-povratnika. Stoga se mnogo pažnje pridaje otvaranju malih poduzeća. Postoje posebna sredstva za poticanje malih tvrtki, npr. zajam od 60% ukupnih troškova za otvaranje poduzeća, bespovratna sredstva za stručno osposobljavanje, subvencije za plaće (oko 60%) kvalificiranih marketinških menadžera u prvoj godini poslovanja, dodatni zajmovi ili bespovratna sredstva ako tvrtka uspješno posluje i nastoji zaposliti nove radnike, ima dobre izvozne rezultate ili pak zamjenjuje uvozne proizvode itd. Jedini uvjet za takvu pomoć je da pojedinac uloži dio svog novca te da konačno njegova tvrtka bude komercijalno profitabilna (Improving Youth Employment Opportunities, 1984:52-54).

U kreiranju radnih mjesta SAD imaju dugotrajno iskustvo. Prema mišljenju mnogih stručnjaka, pogodnu klimu za kreiranje radnih mjesta čini kultura poduzetništva koja dominira američkim društvom te fleksibilnost i mobilnost radne snage i nadnica. Od velike važnosti je i partnerstvo: dosta je rašireno u SAD i ima najrazličitije oblike. Daljnji ključni čimbenik razvoja i stvaranja novih radnih mjesta je poticanje inovacija. Pritom važnu ulogu imaju istraživački centri i fakulteti koji su u

stalnoj vezi s businessom. Spremnost na rizik usko je povezana s financiranjem novih poslova, posebno od privatnih investitora. Obično oko 80% početnog kapitala skupe prijatelji, rođaci ili oni koji su već stekli bogatstvo, a daljnjih 10% osiguravaju banke i službeni fondovi za poticanje poduzetništva, u kojima npr. mirovinski fondovi od 1982. godine osiguravaju čak trećinu sredstava (Sibille, 1989:25).

Američko tržište rada ima sasvim osebujno iskustvo koje koincidira s porastom novog privatnog uslužnog sektora. Radi se o tzv. poduzetništvu ljudi niskih primanja, relativno niskih kvalifikacija i niske razine obrazovanja. Ovaj oblik zapošljavanja ne obuhvaća velik broj ljudi. Međutim, njegovo je značenje u tome što oslobađa ljude od materijalne ovisnosti, omogućuje im da steknu vlastiti dohodak i, ako je moguće, da zaposle i druge osobe. Time se također razbija stereotip o sposobnostima siromašnih ljudi. Zašto se taj tip poduzetništva javio baš u novom uslužnom sektoru? Taj sektor ima relativno lako premostive prepreke za ulazak u business, zahtijeva relativno mala ulaganja bez stroge tehničke ekspertize. Cilj poticanja ovog oblika poduzetništva također je smanjenje javnih izdataka. Naime, u najširi spektar usluga mogu se uložiti sredstva koja inače odlaze na novčane naknade nezaposlenim osobama. U ove svrhe uključuju se i pojedine fundacije (npr. Fordova fundacija, Rockefellerova fundacija i dr.) koje rade nezavisno od vladinih institucija.

U SAD su se često kao mjesta za stimuliranje zapošljavanja u razdobljima visoke nezaposlenosti pokretali javni radovi, i to ne samo u doba velike depresije. Oni se od 1960. često koriste, posebno za kreiranje radnih mjesta u područjima koja ekonomski stagniraju ili nazaduju. Budući da je problem javnih radova prilično kompleksan, a ova zemlja ima poprilično iskustva u donošenju i realizaciji takvih projekata, ovu problematiku nećemo pobliže elaborirati (vidi Kerovec, 1992). U svezi s tim potrebno je još samo istaknuti da su iskustva (ponajprije američka) pokazala kako se pažljivim planiranjem i izvršavanjem programa javnih radova postiže povećano zapošljavanje, potiče razvoj te proizvodi vrijedan output, posebno u nerazvijenim regijama gdje je nužno iskoristiti resurs koji je tamo najvredniji: rad, znanje i vještine njihovih građana.

3. ODREDNICE U IZRADI I DONOŠENJU PROGRAMA ZAPOŠLJAVANJA

Pri izradi i donošenju određenog programa zapošljavanja, pored utvrđivanja ciljeva i sadržaja programa, populacije kojoj je namijenjen i sl., potrebno je također utvrditi njegove nositelje, tijekom programa, organizaciju, financiranje i, na kraju, ocjenu njegove uspješnosti.

3.1. Organizacija programa, financiranje i nadnice

Kako teče iniciranje i organizacija programa za poticanje zapošljavanja i tko ih financira? Na temelju iskustava spomenutih zemalja može se reći da neke programe provodi centralna ili federalna vlast, a većinu provode regionalna, provincijalna, državna ili lokalna tijela. Pritom centralna vlada kroz zakonodavstvo utvrđuje okvir aktivnosti, a često zadržava i budžetsku kontrolu. Međutim, specijalne odluke o strukturiranosti projekta i samom provođenju donose se na regionalnoj ili lokalnoj razini. Ponegdje postoje posebni organi osnovani za područje zapošljavanja i stručnog osposobljavanja na centralnoj, a ponegdje i na regionalnoj i lokalnoj razini. Kod velikog broja slučajeva radi se o tripartitnim tijelima koja uključuju predstavnike vlade, radnika i poslodavaca odnosno službi za zapošljavanje, agencija za ekonomski razvoj, lokalnih agencija za obrazovanje, udruženja radnika i udruženja privatnih poslodavaca (Hollister et al., 1988:322-323).

Gotovo svi specijalni programi za zapošljavanje imaju određeno maksimalno vrijeme sudjelovanja u programu koje kod navedenih primjera po pojedinim zemljama iznosi od šest mjeseci do dvije godine. Neki projekt uz maksimalno imaju određeno i minimalno vrijeme participacije. Većina programa zahtijeva posebne karakteristike sudionika, npr.: dob, trajanje nezaposlenosti, visinu primanja, korištenje potpore za vrijeme nezaposlenosti, geografsku lociranost (ako se radi o regionalnim programima) i dr.

Većina specijalnih programa za zapošljavanje financira se iz nacionalnog proračuna. Sredstva se iz centralne vlade dostavljaju direktno agencijama ili tijelima koja rade sa sudionicima programa. Ti se programi također

moгу financirati iz ukupnih poreza ili socijalnih davanja ili iz posebnih namjenskih poreza za poticanje zapošljavanja i stručnog osposobljavanja. Ovi potonji usmjeravaju se kroz određenu vladinu agenciju (Hollister et al., 1988:323).

Problem *nadnica* vrlo je važan aspekt specijalnih programa za zapošljavanje. Taj problem otvara mnoga druga značajna pitanja. Prvo je da li je visina nadnica adekvatna za osiguravanje dostojnog životnog standarda sudionika i njegove obitelji. Drugo je pitanje mogu li ponuđene stimulacije postići planirane rezultate. Naime, s jedne strane, nadnice moraju biti dovoljno visoke da privuku osobe koje bi se najviše trebale okoristiti datim programom. S druge pak strane, ako su plaće postavljene previsoko, sudionici neće biti motivirani da napuste program i traže zaposlenje redovnim putem. Treće je pitanje ne dovode li pretjerano niske nadnice program u nelojalnu konkurenciju u proizvodnji robe i usluga. Tu primjedbu često upućuju radničke udruge. Nadalje, postavljaju se pitanja da li bi se nadnica morala povećavati s vremenom sudjelovanja u programu, da li bi trebalo diferencirati nadnice s obzirom na stručnost i dob sudionika, mogu li sudionici uživati beneficije izvan nadnica kao ostali radnici i dr. (Hollister et al., 1988:328). Kao što smo djelomično mogli i razabrati iz prethodnog poglavlja, različite zemlje vrlo različito rješavaju pitanja.

3.2. Ocjena programa

Pri odabiru programa često postoje mnoge dileme. On mora zadovoljiti primarni cilj, da koristi sudionicima, i sekundarni cilj, da koristi čitavoj zajednici. Pritom se nastoje oba cilja zadovoljiti na najbolji način. Program, nadalje, mora biti tako koncipiran da nije u konkurenciji s privatnim i javnim sektorom te da ne popunjava slobodna radna mjesta na tržištu rada. S druge pak strane, sudionici bi trebali steći znanja i vještine koje će im poboljšati šanse na tržištu rada (Hollister et al., 1988:324).

Nakon provedbe programa nužna je njegova valorizacija, kojom će se prikupiti informacije o izvođenju programa, broju sudionika koji su ušli i izašli iz programa nakon izvjesnog vremena, tipu aktivnosti u kojoj su angažirani

te troškovima programa. Ove informacije su uglavnom deskriptivne, a ozbiljno ocjenjivanje uspješnosti programa zahtijeva daljnju suptilniju analizu kojom će se pokušati odrediti krajnji učinak programa.

Nakon nekoliko desetljeća iskustava provođenja specijalnih programa zapošljavanja različitih oblika, stručnjaci smatraju da je učinjeno vrlo malo da se ta iskustva kapitaliziraju i iz toga izvuku korisni zaključci. Nadalje, vrlo je malo učinjeno na specifikaciji programa, a to bi dalo odgovore na pitanja koji su programi najpogodniji za pojedine uvjete i za pojedine kategorije stanovništva (Hollister et al., 1988:333).

Proučavajući učinke mjera donijetih specijalno za radnike koji su ostali bez posla uslijed strukturnih promjena, stručnjaci OECD-a ocijenili su da su njihovi efekti različiti. Kao najkorisnija mjera pokazala se prethodna obavijest o višku potpomognuta mjerama brzog posredovanja, a nešto manje korisnim pokazalo se kreiranje privremenih poslova u javnom sektoru, javni programi za poticanje ranijeg umirovljenja, financijsko poticanje mobilnosti, pojačavanje postojećih programa u korist regija ili grana industrije koje su restrukturiranjem teško pogođene, garantiranje dohotka i subvencioniranje plaća. Programi stručnog osposobljavanja imali su različite rezultate. Naime, ako su programi bili realni u pogledu sposobnosti kandidata i potreba poslodavaca (OECD Employment Outlook, 1990:67).

Problemi novog zapošljavanja radnika nisu svi jednaki, što znači da im nije potrebna ista pomoć. Složenije i skuplje mjere, kao npr. prekvalifikacija, morale bi biti rezervirane za one radnike koji su prisiljeni iz osnova mijenjati svoje zanimanje kako bi našli drugi posao. To je slučaj s radnicima najnižeg obrazovanja i kvalifikacije i onih čije vještine stjecane godinama više nisu potrebne. Uključivanje lokalne službe za zapošljavanje u taj proces prijedlo je potrebno, pod uvjetom da može točno procijeniti stručni profil radnika i tip pomoći koji mu je potrebno pružiti.

4. ZAKLJUČAK

Iskustva u donošenju i provođenju mjera za poticanje zapošljavanja u svijetu vrlo su brojna i raznovrsna, posebno u recesijskim razdobljima. Budući da naša zemlja u ovom času prolazi kroz zaista teško razdoblje u mnogim sferama života, a time i u zapošljavanju, nužno je posebnu pažnju posvetiti tim iskustvima kako bi se izabrale najučinkovitije mjere, adekvatne uvjetima na našem tržištu rada.

U tom kontekstu vrlo je značajno definirati ulogu službi za zapošljavanje u poticanju zapošljavanja. Naime, one bi svojom aktivnošću svakako trebale pospješivati uspješnost tržišta rada, kao alokativni mehanizam. Pri tom je najvažnije učiniti dostupnim informacije o slobodnim radnim mjestima i o tražiocima zaposlenja, a to prije svega znači savladati (informacijske) prepreke između poslodavca, radnika i sindikata. Iskustva mnogih zemalja pokazala su da se malen broj poslodavaca koristi uslugama službe za zapošljavanje u regrutiranju radnika. Isto tako relativno malen broj zaposlenih radnika traži informacije u službi. Radnici se često koriste neformalnim kanalima (znancima, prijateljima, rođacima i sl.), i obrnuto, poslodavci se informiraju kod radnika. Stoga je nužno poboljšati rad službe za zapošljavanje. Nužno je poboljšati kvalitetu podataka o slobodnim radnim mjestima putem istraživanja i statističkih serija u suradnji sa službom za statistiku rada. Potrebna je također banka podataka za cijelu zemlju, što će potaći poslodavce da prijavljuju slobodna mjesta službi za zapošljavanje, a to će, nadalje, privući radnike da traže posao preko službe. Dobar primjer izuzetne učinkovitosti jesu švedske službe za zapošljavanje. Istraživanja u nekim zemljama su pokazala da je javna služba za zapošljavanje druga po redu najčešće korištena metoda u potrazi za zaposlenjem (prva je direktan kontakt s poslodavcem, treća oglasi, četvrta rođaci i prijatelji, peta privatne agencije za zapošljavanje) (Kreps et al., 1974:30-31). No posve je jasno da povećana efikasnost službe za zapošljavanje neće riješiti probleme na tržištu rada, ali će znatno pripomoći u usklađivanju ponude i potražnje.

LITERATURA

- Allaart, P.C., Boot, P.A. Caanene, C., Neubourg C. i Springer, K.A. (1988): *The labour market in five small European countries*, OSA-voorstudie, Copenhagen, str. 70-96.
- Delsen, L. (1989): *Part-time Early Retirement in Europe*, Inaugural Conference of the European Association of Labour Economists, September 8-10.1989., ILO Centre, Torino, str.20.
- Flexibility in the Labour Market*, 1986, OECD, Paris, str. 146.
- Freedeman, D.H. (1990): Special employment programmes in developed and developing countries, *International Labour Review* 129(2):165-184.
- Hollister, R.G. i Freedman, D.H. (1988): Special Employment Programmes in OECD Countries, *International Labour Review* 127(3):317-334.
- Improving Youth Employment Opportunities; Policies for Ireland and Portugal*, 1984, OECD, Paris, str. 173.
- Jangenäs, B. (1985): *The Swedish Approach to Labour Market Policy*, The Swedish Institute, Uppsala, str. 69.
- Job Creation: What Works?*, 1977, ed. R. Taggart, Olympus Publishing Company, Salt Lake City, str. 156.
- Kerovec, N. (1990): Neka obilježja tržišta rada u Švedskoj, *Zapošljavanje* 15(2-3):144-152.
- Kerovec, N. (1992): Iskustva u provođenju javnih radova (mogućnost njihove primjene u poratnom razdoblju u Hrvatskoj), *Sociologija sela* 30(115/116):135-146.
- Kreps, J.M., Somers, G.G. i Perlman, R. (1974): *Contemporary Labor Economics: Issues, Analysis, and Policies*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, str. 553.
- Labour Market Flexibility: Trends in Enterprises*, 1989, OECD, Paris, str. 74.
- Laroque, P. (1989): Towards a New Employment Policy, *International Labour Review* 128(1):1-10.
- Lind, J. (1991): *The State and the Labour Market in Denmark*, University of Aalborg, Aalborg, str. 23.
- Lotfi, M.F. (1991): Self-employment patterns and policy issues in Europe, *International Labour Review* 130(1):1-19.
- Measures to Assist the Long-term Unemployment*, 1988, OECD, Paris, str. 100.
- OECD Employment Outlook*, July 1990, OECD, Paris, str. 212.
- Ricca, S. (1988): The Changing Role of Public Employment Services, *International Labour Review* 127(1):19-33.
- Schröder, L. (1989): *Steppingstone to Work?, An Evaluation of some Job Creation Programmes for Young Adults in Sweden*, Institute of Social Research, University of Stockholm, Stockholm, str. 25.
- Sibille, H. (1989): Job Creation in the United States: Some Facts and Figures, in *Mechanisms for Job Creation*, OECD, Paris, str. 25.
- Standing, G. (1986): *Unemployment and labour market flexibility: The United Kingdom*, ILO, Geneva, str. 147.
- Standing, G. (1988): *Unemployment and labour market flexibility: Sweden*, ILO, Geneva, str. 149.
- The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, 1984, OECD, Paris, str. 55.
- Winter, S. (1988): *Evaluation of Measures for Combating Long-Term Unemployment in Denmark*, Institute of Political Science, University of Aarhus, Aarhus, str. 37.
- Winter, S. (1988): *Youth Employment in Denmark: Problems, Policy-Instruments and Impact*, Institute of Political Science, University of Aarhus, Aarhus, str. 71.

*Summary***EMPLOYMENT BOOSTING MEASURES***Nada Kerovec*

The basic components of the labour market are: the labour demand, the labour offer and timely, easily accessible information for those who seek employment and the vacant jobs. The lack of coordination between the first two components leads to unemployment on the one hand, and to the shortage of employees on the other. In such situation, it is necessary to perform a market deregulation, in order to increase its flexibility. It can partly be achieved by applying different measures to the labour market, which depend on the economy of a particular country and vary in regard to content, intensity, numerosity, the category of the unemployed persons and other similar characteristics. Global experience (particularly in the countries with developed market economies) at creating and accomplishing programmes to boost employment are really very extensive. We can generally say that in periods of high economic activity and thus, low unemployment, such programmes are mainly meant for the so called hard-core unemployed, referring to only a particular category of the unemployed population, for whom employment is very difficult. During recession periods, programmes to encourage employment are usually directed only to certain groups of unemployed people (regarding the age, sex, qualifications, regions etc). Depending on the severity of unemployment with certain socio-demographic, socio-economical or socio-geographical groups of the unemployed population, each particular country directs such programmes to the mostly endangered groups. The paper contains the employment programmes of the countries which have had considerable experience in that respect. Since Croatia has been undergoing a very difficult period in various spheres of life not only with regard to unemployment, it is very important to pay particular attention to these ideas, in order to be able to select the most efficient measures that would most adequately respond to the labour market conditions of Croatia.