

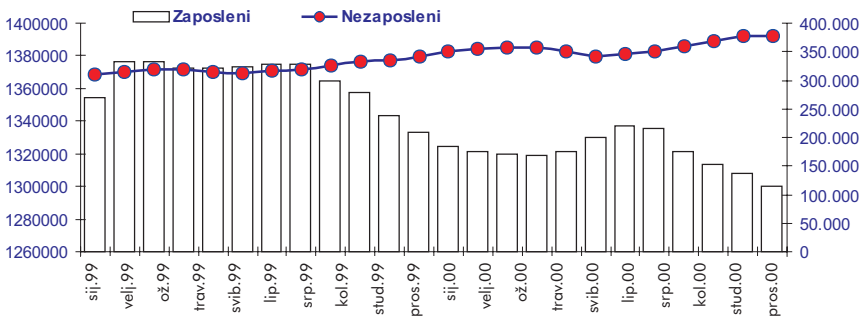
Zapošljavanje: rezultat partnerstva države, gospodarstva i civilnog društva

Očekivane promjene na tržištu rada

Globalizacija, integracija država u Europsku uniju i snažan prodor infomacijske i telekomunikacijske tehnologije čini okruženje u kojem nacionalne države i gospodarski subjekti u njima moraju iskoristiti svoje komparativne i graditi svoje konkurentske prednosti. Ovi procesi nalažu nacionalnim ekonomijama i njihovim institucijama da budu prilagodljive i fleksibilne, te da ugrade mehanizme koji će osigurati otvorenost promjenama. Glavni mehanizam je prihvaćanje načela cijeloživotnog obrazovanja koji osigurava trajno osposobljavanje tijekom životnog i radnog vijeka. Važnost tog načela uto još je veća zbog demografskog imperativa s kojim se susreću sve zemlje Europe, a koji predskazuje smanjenje apsolutnog broja radnosposobnog stanovništva i starenje radne snage. To znači da će sve stariji radnici morati održavati sposobnost prilagodbe, što je moguće jedino kroz stalni proces učenja.

Istovremeno se oblici rada trajno mijenjaju. Dominacija stabilnih radnih odnosa, gdje je većina zaposlenih mogla očekivati dugotrajnu zaposlenost kod istog poslodavca, polako nestaje i ustupa mjesto čestim promjenama zanimanja kako unutar poduzeća, tako i između njih. Sa čestim promjenama posla povećava se

**Kretanje zaposlenosti i nezaposlenosti
1999. i 2000. godine u tisućama**



nesigurnost primanja, nestaje kontinuitet socijalnog osiguranja i javlja se potreba da pojedinac sam razmišlja o svojoj zapošljivosti na tržištu rada. Premda postaje nužno ulaganje u nova znanja, česta promjena radnog mjesta umanjuje korisnost poslodavcu od ulaganja u ljude, a relativno velika ponuda omogućava izbor novih, boljih kadrova.

Karakteristike tržišta rada u Hrvatskoj

Kretanja na tržištu rada Hrvatske u tranzicijskom razdoblju, vrlo su slična promjenama na tržištima rada ostalih tranzicijskih zemalja. Ponekim odstupanjima od pravila, obrazac promjena može se subsumirati sljedećim zapažanjima:

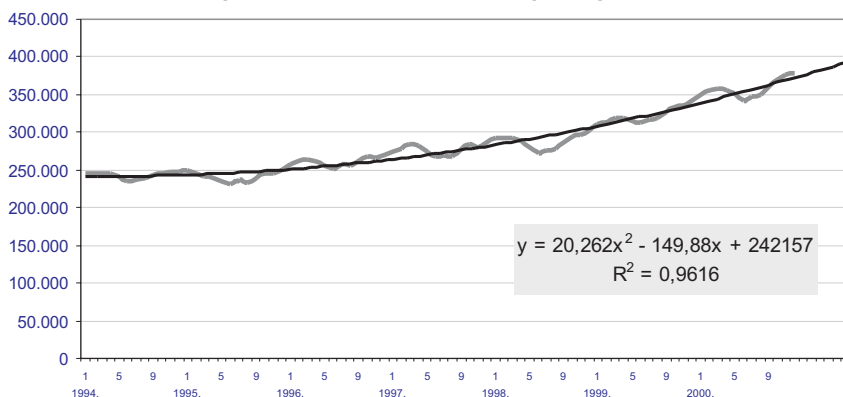
- drastično smanjenje proizvodnje u državnom sektoru koje nije bilo popraćeno istom dinamikom smanjenja ukupne zaposlenosti što se još uvijek odražava u velikom broju otpuštanja zbog stečaja, likvidacije ili programa viška radnika;
- rast nezaposlenosti na najvišu razinu od kada se prikuplja statistika nezaposlenosti (1952.);
- mali broj otvorenih radnih mjesta u formalnom sektoru s istovremenim rastom rada u sivoj ekonomiji;
- povećana fluktuacija na tržištu rada, tj. dominacija rada na određeno vrijeme (preko 75%);
- neprilagođena kvalifikacijska struktura radne snage za modernu, otvorenu ekonomiju
- naslijeđen pasivni odnos prema radu i učenju / izbjegavanje vlastite odgovornosti za svoj status;

Navedena kretanja upućuju na potrebu da se postizanje više razine zaposlenosti odredi kao primarni cilj gospodarskog razvoja. Visoko opterećeni sustavi socijalnog osiguranja te nastojanja da se smanji razina siromaštva čine donošenje strategije zapošljavanja i razvoja urgentnom.

Trend rasta registrirane nezaposlenosti još je uvijek rastući premda se u nekim županijama može primijetiti lagani pad trenda, tj. broj nezaposlenih se u Međimurskoj, Varaždinskoj i Istarskoj županiji smanjio u odnosu na isto razdoblje protekle godine.

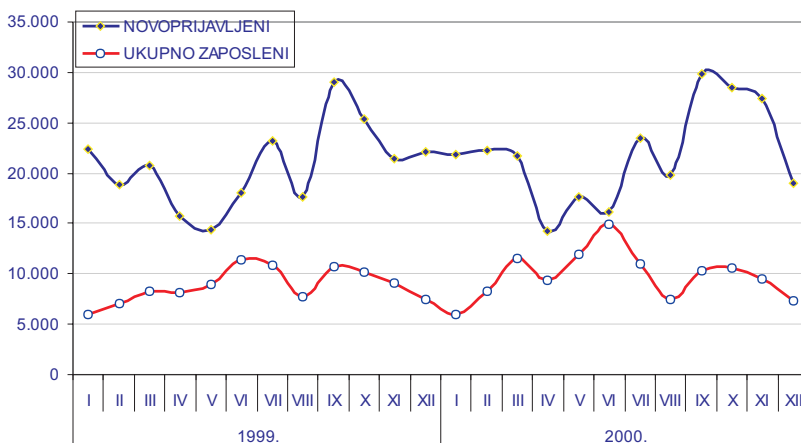
Svako smanjenje nezaposlenosti ovisi o tome hoćemo li uspjeti zaposliti mjesečno više nego što će doći na evidenciju. Kretanje te dvije veličine, novoprijavljenih i zaposlenih, prikazano na slici, pokazuje da je u protekle dvije godine konzistentno broj novoprijavljenih veći od broja zaposlenih, te da se tek u lipnju 2000. ovaj broj gotovo izjednačio. Kako možemo utjecati na kretanje nezaposlenosti?

Možemo li zaustaviti trend? Nezaposlenost 1994. - 2000. po mjesecima



U tranzicijskoj ekonomiji kao što je Hrvatska, restrukturiranje gospodarstva treba podržati, a to na tržištu rada znači veću fluktuaciju, tj. dolazak većeg broja osoba na evidenciju. Problem nije toliko u broju novoprijavljenih, već u premalom broju slobodnih radnih mjesta na kojima se te osobe mogu zaposliti. Na evidenciju nezaposlenih javljaju se osobe koje ostaju bez posla, koje traže prvo zaposlenje te osobe koje rade, ali bi željele promijeniti zanimanje. Fokus politike zapošljavanja mora biti na sprječavanju dolaska na evidenciju u onom dijelu gdje se ne intervenira u sam proces restrukturiranja gospodarstva. To se može postići time da se restrukturiranje i privatizacija provodi s mnogo većim fokusom na posljedice na tržištu rada, korištenjem programa novog

Kako zaposliti više nego što dolazi na evidenciju?



zapošljavanja viškova i odgovornim pristupom koji osigurava dugoročnu opstojnost poduzeća¹. Pri tome se u mnogo većem obimu mora koristiti mogućnost prekvalifikacije postojeće radne snage. U dijelu dolaska na evidenciju osoba koje prethodno nisu radile, nužno je ispitati da li su uzroci nezaposlenosti mladih ukorijenjeni u obrazovnom sustavu koji nije usklađen sa sadašnjim i budućim potrebama gospodarstva. Projekt koji Zavod za zapošljavanje provodi u suradnji Europskom zakladom za obrazovanje (ETF) i Ministarstvom prosvjete ukazuje na činjenicu da su mnogi programi srednjeg strukovnog školstva ili zastarjeli ili ne odražavaju potrebe za radnom snagom današnjeg gospodarstva.

Na regionalnoj razini, situacija je katkada katastrofalna. Nerijetko su škole pripremale kadar za rad u velikim poduzećima koja su dominirala regionalnm gospodarstvom. Danas, kad su mnoga takva poduzeća nestala ili posluju mnogo manjim kapacitetima, škole i dalje za njih obrazuju kadrove. Ta su djeca često suočena dugim razdobljima nezaposlenosti, što je za mlade iznimno demotivirajući "početak" karijere, a Zavodi za zapošljavanje nemaju sredstava za njihovu prekvalifikaciju².

Osim pokušaja da se na ulasku među radnu snagu ne stvara nezaposlenost te da se potiče pokretljivost postojeće radne snage, neophodno je sustavno raditi na otvaranju novih radnih mjesta. Radna mjesta se stvaraju u privatnom sektoru gospodarstva, stoga je politika prema tom sektoru ključna za uspjeh u zapošljavanju. U Hrvatskoj postoje mnoge barijere slobodnom stvaranju i djelovanju poduzeća. Poduzetničko okruženje vrlo je oskudno institucijama koje potiču razvoj poduzetništva, financijske institucije nevoljko ulažu svoj novac u nove pothvate i nisu spremne snositi rizik investicijskog vala koji bi pokrenuo gospodarstvo. Jedna od značajnih barijera je i nedostatak upravljačkih kadrova koji su sposobni postojeća poduzeća preusmjeriti ka većoj konkurentnosti i profitabilnosti. Država u svojoj politici luta pokušavajući pronaći razvojna rješenja u okviru rada svojih ministarstava. Praksa je, međutim, pokazala da je najefikasnije izostaviti državu iz izravnih poticanja gospodarstva i da se taj posao mora profesionalizirati u razvojnim agencijama, zakladama i fondovima, na nacionalnoj i regionalnim razinama. Njihova je uloga da potiču lokalne razvojne inicijative, uređuju dobro poduzetničko okruženje, uklanjaju ograničavajuće faktore, stvaraju horizontalu između institucija u regiji, prema državi i nacionalnim institucijama, ali najviše prema globalnom tržištu.

¹ Prvi pokušaj da se sustavno pokušaju zapošljavati viškovi radnika odvija se u Hrvatskim željeznicama gdje je Hrvatski zavod za zapošljavanje osnovao Centar za poticanje poslovnih promjena u okviru HŽ, koji će nastojati zaposliti viškove u tijeku otkaznog roka, tj. prije nego što dođu na evidenciju nezaposlenih i ostvare pravo na novčanu naknadu.

² Od siječnja 2000. godine, zbog nedostatka vlastitih sredstava, HZZ bio je prisiljen ukinuti sve programe poticanja zapošljavanja, a dodatna sredstva iz proračuna nisu osigurana.

Rad u sivoj ekonomiji

Da bismo mogli otprilike ocijeniti koliko nam je bruto domaćeg proizvoda "zarobljeno" u sivoj zoni, anketa radne snage ispituje sve ekonomske aktivnosti kojima se ljudi bave u cilju stjecanja sredstava za život bez obzira na oblik rada. Procjena za 1999. godinu na temelju ankete radne snage govori da ima 275.000 ljudi koji rade u sivoj ekonomiji. Od 1997. godine taj broj se smanjio za 70-ak tisuća ljudi. Dvije su temeljne kategorije radnika u sivoj ekonomiji. Oni koji legalno rade, ali se ne smatraju zaposlenima - tzv. neevidentiran ali legalan rad; oni koji rade nelegalno i također nisu nigdje evidentirani kao zaposleni.

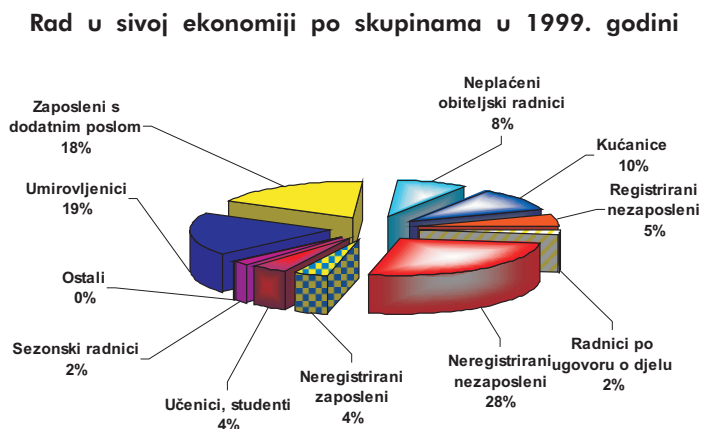
U prvu skupinu spadaju svi koji rade prema ugovoru o djelu ili autorskom ugovoru, kolporter, novinari, itd. Tu između ostalog spadaju (i)

- Zaposleni s dodatnim poslom
- Neplaćeni obiteljski radnici koji rade bez plaće ili registracije u obiteljskom obrtu, poduzeću ili gospodarstvu
- Studenti
- Sezonski radnici.

U drugu skupinu spadaju:

- Umirovljenici
- Registrirani nezaposleni.

U svojem pristupu rješavanju problema zapošljavanja, HZZ je nastojao preko svog programa samozapošljavanja pomoći "sivim" poduzetnicima kako bi mogli naučiti djelovati u legalnom okruženju. Naš je pristup bio legalizacija uz potrebnu podršku, a ne penalizacija. Nije prihvatljivo da je jedini pristup sivoj ekonomiji upravo taj da se ona onemogućuje po svaku cijenu. Zdrava logika govori



da se u tom sektoru nalaze mnoge firme u nastajanju. One imaju proizvod, tržište i cijenu, a jedino se ne znaju nositi s legalnim okruženjem i fiskalnim obvezama prema državi.

Vjerujem da je sada razina opterećenja koje ima u vidu doprinosi i poreza toliko smanjena da bi oni uz dodatnu pomoć mogli ući u legalni sektor.

Broj nezaposlenih prema dužini čekanja na zaposlenje

Razvrstavanje nezaposlenih prema duljini čekanja na zaposlenje otkriva dvije velike skupine. Prva je skupina u prosjeku nezaposlena do 6 mjeseci i broji oko 120 tisuća osoba, dok je druga, brojnija skupina, nezaposlena dulje od godine dana. Među njima se ističe skupina dugotrajno nezaposlenih koji traže posao dulje od 3 godine.

Najkraće su nezaposlene mlade osobe sa zanimanjima koja se traže na tržištu rada dok su dugotrajno nezaposlene pretežito starije osobe koje su došle na evidenciju zbog otpuštanja, stečaja i restrukturiranja. Iz različitih razloga obje skupine zaslužuju posebnu pažnju, mladi koji ne nalaze posla čisti su gubitak razvojnog potencijala zemlje. Većina zemalja ima posebne mjere kojima potiče zapošljavanje mladih i to u tijeku prvih 6 mjeseci. Ako se u tom razdoblju ne uspiju zaposliti, oni ponovno ulaze u programe doškoloovanja ili prekvalifikacije za one struke za koje postoji veća vjerojatnost zapošljavanja.

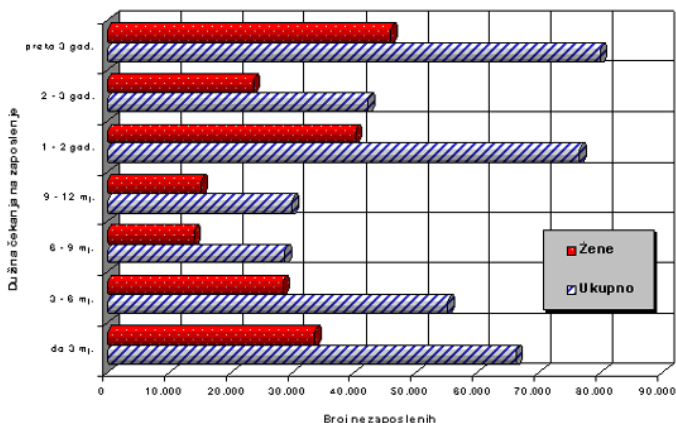
Osobe koje su na Zavodu preko tri godine i koje kod nas ne ostvaruju nikakve naknade, populacija je koja se uglavnom orijentirala na transfere države i povremene poslove u sivoj ekonomiji. Njihov status nezaposlenosti donosi im neke beneficije (ne plaćaju participaciju, jeftinije se voze u javnom prijevozu, manje plaćaju vrtić ili kao uzdržavani članovi povećavaju neoporezivi dio dohotka kod osoba koje privređuju u obitelji). Vrlo često to je skupina koja je prijavljena isključivo da bi dobila socijalnu pomoć u Centrima za socijalnu skrb. U današnjim uvjetima na tržištu rada njihovo je zapošljavanje vrlo teško. Poslodavci ih više ne prihvaćaju te je često jedino rješenje mehanizam samozapošljavanje ili javni radovi.

Dugotrajna nezaposlenost poseban je problem i zahtijeva složeniji pristup pojedincima koji su njome pogođeni. Osim objektivnih čimbenika koji smanjuju vjerojatnost zapošljavanja, kao što je dob, ova skupina nema odgovarajuće vještine koje bi bile interesantne na tržištu, nema interesa ili sposobnosti za dodatno obrazovanje, a javlja se i pojava apatije i gubitak samopouzdanja koji i dalje nagrizava zapošljivost pojedinaca do idućeg zaposlenja ili do mirovine. Na njih moramo fokusirati naše mjere aktivne politike.

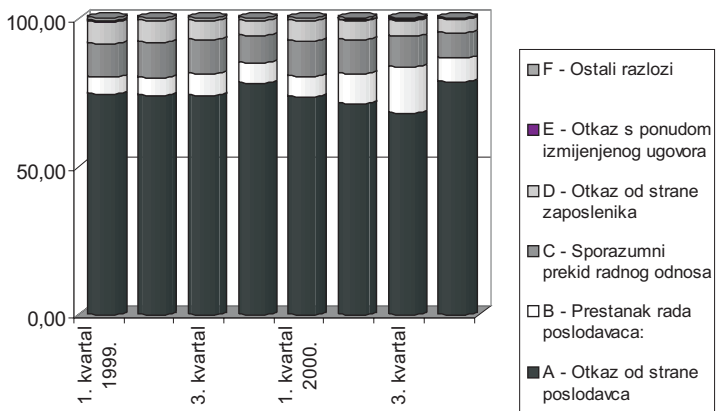
Također je interesantno prikazati nezaposlene s prethodnim radnim iskustvom prema razlozima dolaska na evidenciju Zavoda. Većina osoba koja je izgubila posao zbog otkaza poslodavca, ljudi su koji su dobili otkaz nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme. To ukazuje na povećanje fluktuacije u potražnji u

Broj nezaposlenih prema dužini čekanja na zaposlenje 31. 12. 2000. godine

BROJ NEZAPOSLENIH PREMA DUŽINI ČEKANJA NA ZAPOSLENJE
31.12. 2000.godine



Nezaposlene osobe s prethodnim radnim iskustvom: uzroci nezaposlenosti



gospodarstvu. Međutim, moramo napomenuti da će politika Vlade da u stečaj stavi veliki dio poduzeća koja nisu solventna dovesti do porasta nezaposlenosti za koju se nadam da će doći planski, a ne stihijski, stoga koristimo naše mehanizme novog zapošljavanja prije nego do toga dođe.

Ono što je interesantno vidjeti je bijeli segment grafa koji se odnosi na one koji su svojom voljom došli na burzu. Dakle, ili su odbili drugi ugovor o radu koji im je bio ponuđen, ili su potpisali sporazumni raskid radnog odnosa. U većini slučajeva radi se o osobama koje su vjerojatno već našle drugo zaposlenje. U razmišljanjima o promjeni Zakona o zapošljavanju bilo je ideja da se i osobama koje dobrovoljno odlaze iz svojeg poduzeća također omogući pravo na novčanu naknadu i tako potakne veća mobilnost radne snage, no Svjetska banka nije bila sklona proširivanju skupina koje imaju pravo na novčanu naknadu.

Politika zapošljavanja mora se temeljiti na europskoj strategiji

Kao što znate, uvjeti pridruživanja Europskoj uniji tjeraju nas u jedan kalup. Na području zapošljavanja to su četiri uvjeta s 4 strateška stupa. Svake godine zemlje članice EU dužne su donijeti plan politike na tržištu rada kojim će pokazati da se pridržavaju zahtjeva 4 stupa europske strategije. Četiri stupa su:

1. Poticanje zapošljivosti nezaposlenih osoba

Brzina promjena na tržištima, naročito globalnim tržištima, u stalnoj je suprotnosti činjenicom da se razdoblje formalnog obrazovanja stalno produljuje. Posljedica je dugotrajna nezaposlenost zbog neprilagođenosti postojećih znanja i vještina i onoga što traži tržište. Kako bi se dovinuli ovom problemu, razvijene zemlje uvode sustave cjeloživotnog obrazovanja u okviru kojeg se svi pojedinci potiču na usavršavanje na onim područjima na kojima je vitalnija potražnja za radom. Države preko svojih zavoda za zapošljavanje nastoje podići razinu zapošljivosti nezaposlenih osoba raznim oblicima obrazovanja i poduzimaju reforme školstva čije su glavne odrednice mogućnost povratka u svijet učenja uz minimalne prepreke za sve koji to žele.

2. Jačanje prilagodljivosti gospodarskih subjekata

Prilagodljivost poduzeća, uz fleksibilni obrazovni sustav, danas se smatra temeljem konkurentske prednosti nacionalnog gospodarstva. Gospodarske mjere kojima država pomaže poduzećima u restrukturiranju idu u pravcu deregulacije zakona kojim se definira cijena i brzina fluktuacije na tržištu rada. Analize su pokazale da se radna mjesta otvaraju u većoj mjeri u zemljama koje imaju liberalnije zakone dok se zemlje sa visokim zaštitama radnika ne mogu

riješiti visoke i dugotrajne nezaposlenosti. Dio istočnoeuropskih zemalja, poglavito Poljska i Mađarska, imale su strategiju brzog restrukturiranja koje je u kraćem roku dovelo do vrlo visokih stopa nezaposlenost, ali sada kad viškova radnika više nema, zapošljavanje je počelo ponovno apsorbirati nezaposlenost.

3. Podrška poduzetništvu

Bivše socijalističke zemlje poznate su po nepoticajnom okruženju za razvoj poduzetništva. Osim negativnog stava prema poduzetnicima, zakonodavstvo postavlja mnogo prepreka novim poduzetnicima, nema poduzetničke infrastrukture, a financijski sustavi vrlo su rijetko otvoreni prema poduzetnicima, posebno početnicima. Ukidanje takvih prepreka smatra se jednim od preduvjeta razvoja gospodarstva u kojem nova poduzeća, zdrava konkurencija i otvoreno prema globalnom gospodarstvu donose najveće uspjehe upravo u zapošljavanju. U zemljama u tranziciji zapošljavanju, su najviše doprinijela doprinijela mala i srednja poduzeća ,a mogla bi još i više kad bi okruženje bilo njima naklono.

4. Izjednačavanje uvjeta zapošljavanja po spolovima

Jedna od tradicionalnih briga Europske unije je ravnopravnost na tržištu rada prema spolu. Cilj postizanja jednakosti vrlo je važno načelo kojim se dugoročno nastoje izjednačiti dostupnost svim oblicima obrazovanja, zanimanja i radnih mjesta. Premda je u bivšoj Jugoslaviji postojala deklarativna jednakost među spolovima, a ostala i nakon uspostavljanja samostalne države, zastupljenost žena u nekim zanimanjima poput politike vrlo je ograničena i mora se često poticati kvotama koje nisu najbolje rješenje.

U Zemljama EU, strategija zapošljavanja provodi se svake godine na temelju donesenog plana aktivnosti kojim se mora dokazati pridržavanje politike na tržištu rada ovih stupova. Za provedbu planova aktivnosti nije zaduženo samo Ministarstvo rada već sva ministarstva, uključujući i ministarstva prosvjete, kulture itd.

Elementi nacionalne strategije zapošljavanja

Iskustva razvijenih zemalja, pa i zemalja u tranziciji koje su se uspješno nosile s problemom nezaposlenosti, jesu da se nezaposlenost ne može jednoznačno riješiti samo poticanjem gospodarskog razvoja. Mnoge su druge stvari u igri i zato je rast bez zapošljavanja mnoge zabrinuo i potaknuo na cjeloviti pristup rješavanju problema nezaposlenosti. Navest ćemo niz paralelnih aktivnosti koje bi se morale poduzeti kako bi se u Hrvatskoj smanjila nezaposlenost i povećalo zapošljavanje.

1. Dovršiti strategiju razvoja Hrvatske i potaknuti razradu regionalnih strategija razvoja jer su bez nje nastojanja atomizirana i bez fokusa.
2. Reaktivirati programe aktivne politike zapošljavanja koje se temelje na regionalnim planovima razvoja i osigurati za to sredstva iz centralnog i lokalnog proračuna kao i iz vanjskih izvora.
3. Uvesti izmjene Zakona o radu, Zakona o zapošljavanju, Zakona o stečaju, kako bi se smanjio trošak zapošljavanja i otpuštanja, povećala fleksibilnost i mobilnost radne snage, te omogućilo restrukturiranje bez generiranja ogromnih viškova.
4. "Pročešljati" sve druge zakone sa stajališta poticanja zapošljavanja. Često zakonske odrednice šalju poslodavcima potpuno kontradiktorne signale, pa polučuju nepoželjna ponašanja.
5. Nastaviti preustrojem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u cilju stvaranja efikasne organizacije okrenute prema potrebama stranaka. Pri tome delegirati što više odgovornosti na lokalnu razinu, naročito u definiranju mjera aktivne politike koje moraju odražavati potporu lokalnim razvojnim inicijativama.
6. Osnovati agencije za razvoj - za profesionalni pristup razvoju bez politike, a koje će poticati lokalne poduzetnike, strane investicije i jačati poduzetničku infrastrukturu, te poticati međunarodnu suradnju poduzetnika; centre za poticanje poslovnih promjena - oni će pomagati poduzećima da se restrukturiraju te da lakše rješavaju pitanje promjene znanja i vještina postojeće radne snage, odnosno da s minimumom socijalnih posljedica mogu prilagođavati broj potrebnih radnika; fond za razvoj ljudskih potencijala - kojim će se prikupljati sredstva za zapošljavanje, obrazovanje za potrebe tržišta rada i dati podršku razvojnim projektima iz svih mogućih izvora.

Uz ovakav kompleksan pristup u kojem je zastupljen razvoj zakonodavstva, institucija, i politike, a sve u okviru zajedničkog cilja koji je definiran u Strategiji razvoja i Strategiji poticanja zapošljavanja, sigurno je da će se srednjoročno smanjivati nezaposlenost.

U provedbi pristupa ključno je razvijati mrežu sposobnih, stručnih i profesionalnih osoba u državi, gospodarstvu i u civilnom društvu, jer je ključ zapošljavanja upravo u zajedništvu interesa i djelovanja ovih skupina.