

Politika tržišta rada i politika zapošljavanja u transformacijskim zemljama

Pregled

U većini transformacijskih zemalja, politički i gospodarski preokret u početku je stajao u prvom planu. Osim toga, s određenim su zakašnjenjem poduzete mjere za kratkoročno osiguravanje novonastalih socijalnih rizika, posebice za slučaj nezaposlenosti. U prvom su planu stajala pasivna davanja, to jest isplata pomoći za nezaposlene. To se temeljilo i na pretpostavci koju su zastupali i zapadni stručnjaci, da skori gospodarski rast pod tržišno-gospodarskim uvjetima donosi nova radna mjesta kao i povišenu potražnju za radnom snagom, čime bi se djelotvorno ograničili **socijalni troškovi** transformacije.

Jedanaest godina nakon početka preobrazbe sustava u tim zemljama javlja se potpuno druga situacija, neovisno o postignutom stanju gospodarskog razvoja. U međuvremenu je nedvojbeno: (1.) da će se transformacijski proces protegnuti kroz dugo vremensko razdoblje i (2.) da su socijalni troškovi koji su nastali i koje valja očekivati vrlo visoki, te da se oni čak u povoljnim gospodarskim uvjetima mogu smanjivati samo postupno. U to spadaju posebice nezaposlenost, smanjena zaposlenost, opadajuća realna primanja i s tim povezano rastuće socijalno polariziranje i osiromašenje.

Zastoj u proizvodnji, izazvan gospodarskim prestrukturiranjem, doveo je u svim zemljama, iako ne neposredno, do snažnog smanjenja broja radnih mjesta u industriji i poljoprivredi. To se smanjenje u međuvremenu očituje u kontinuirano rastućoj (**transformacijskoj**) **nezaposlenosti** i smanjenoj zaposlenosti. Tomu valja pribrojiti otkaze u javnoj upravi, državnim socijalnim službama i socijalnim službama poduzeća. Pod transformacijskom nezaposlenošću ovdje se podrazumijeva posebni oblik strukturalne nezaposlenosti: ona se ne odnosi samo na pojedinačne regije ili gospodarske grane, već je prouzročena dalekosežnim promjenama čitavog gospodarskog i društvenog zdanja tih zemalja (Kausch et al., 1994:16).

Razvoj na tržištima rada

Trenutačno se naziru sljedeće tendencije na tržištu rada:

1. U skupini **naprednih transformacijskih zemalja** Srednje i Istočne Europe (npr. Poljska, Mađarska, Slovenija) stopa nezaposlenosti u rezultatima prvih gospodarskih reformi od početka do sredine 90-ih rapidno je porasla na 14-17 %. Iako je u međuvremenu opadala, od kraja 90-ih godina u nekim zemljama opet se bilježi rast broja nezaposlenih (posebice u Poljskoj). U kontekstu predstojećih mjera prestrukturiranja i moderniziranja predviđa se daljnji rast broja nezaposlenih. Istodobno i dalje postoji relativno visoki broj dugoročno nezaposlenih i drugih problematičnih skupina.

2. U **takozvanim sporim transformacijskim zemljama** uglavnom su vidljive dvije tendencije:

a) Neke od tih zemalja (npr. Rumunjska, Rusija) imaju u međuvremenu također relativno visoku službenu stopu nezaposlenosti između 10 i 12 % koja se i dalje povećava; u Bugarskoj je nezaposlenost službeno narasla na oko 20 %.

b) Druge zemlje, kao npr. Turkmenistan, Uzbekistan, Kazahstan, Kirgistan i Ukrajina, imaju još uvijek nisku službenu stopu nezaposlenosti ispod 5 %, koja je uvjetovana znatnom državnom regulacijom. Regulacija međutim nastaje zbog različitih političkih i gospodarsko političkih motiva i u različitim je zemljama dosegla nejednaku razinu.

U objema navedenim skupinama zemalja, stvarna je nezaposlenost zbog tamošnjih trajnih gospodarskih kriznih procesa znatno viša i procjenjuje se na 20 - 30 %.

Neovisno o prikazanim različitim tendencijama na tržištu rada, činjenica je da u svim transformacijskim zemljama postoji rastući broj nezaposlenih, koji će za cijelog trajanja njihovog još preostalog radno sposobnog vijeka biti isključeni iz tržišta rada i time praktički ostati bez primanja i bez socijalne sigurnosti. Činjenica da se jedan dio nezaposlenih apsorbira u **neformalnom sektoru**, što se posvuda opaža, samo je prividno rješenje zbog upošljavanja koje u većini slučajeva traje samo kratko vrijeme te zbog mnogobrojnih drugih rizika.

Uz smanjenje realnih prihoda (u prvom redu kod umirovljenika i drugih primatelja socijalnih davanja), trenutačno su nezaposlenost i smanjena zaposlenost glavni uzroci rastućeg siromaštva u transformacijskim zemljama. U ovim prilikama, vlade tih zemalja izložene su enormnom pritisku potrebe djelovanja, kojega u području politike tržišta rada i dalje pokušavaju ublažiti **kratkročnim pasivnim mjerama**. Čitav niz tih mjera (npr. visoke otpremnine i rano umirovljenje) ima u prvom redu političko-konjunktorni karakter (očuvanje

moći). Aktivni potezi u područjima politike tržišta rada i zapošljavanja postoje samo u malom opsegu, ali su često neučinkoviti i time neznatno doprinose rastrećenju stanja na tržištu rada.

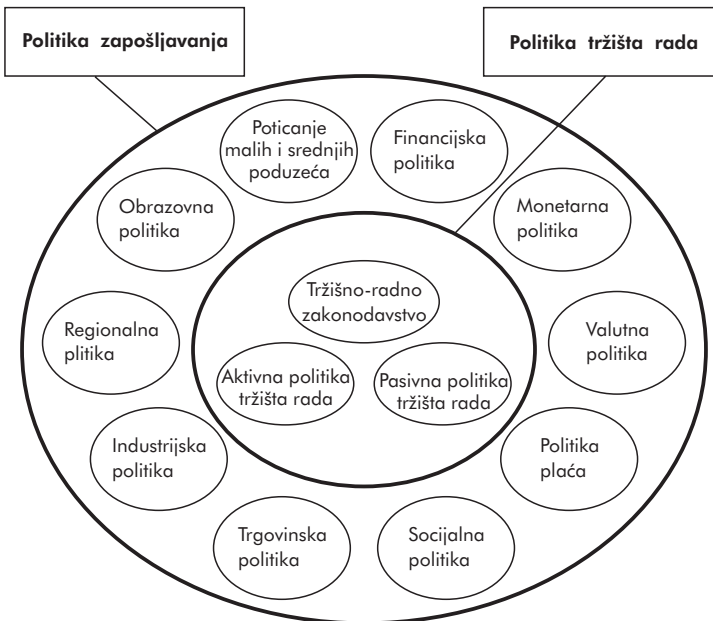
Politika zapošljavanja

U politiku zapošljavanja spadaju sve mjere područja politike koje izravno utječu na strukturu i opseg zapošljavanja, koje **stvaraju nova radna mjesta**. Pri tome se treba posebno istaknuti:

- finansijska politika, monetarna politika, valutna politika i politika plaća, kao prvenstveno makrogospodarska politička područja;
- sektoralna politička područja kao socijalna, obrazovna, trgovinska, industrijska i agrarna politika;
- poprečna područja kao regionalna politika i potpora malim i srednjim poduzećima.

Politika zapošljavanja prema tome predstavlja poprečno područje, dok se politika tržišta rada može razumjeti kao posebni slučaj politike zapošljavanja (vidi donji pregled).

Pregled instrumenata politike tržišta rada i zapošljavanja



Početak transformacijskog procesa, bivše socijalističke zemlje i njihove političke elite stavljene su, u području politike zapošljavanja i politike tržišta rada, kao uostalom i u drugim područjima politike, pred izazove koji su djelomice noviji i opsežniji nego oni koji su do tada bili poznati u zemljama s razvijenim tržišnim gospodarstvom.

Politika zapošljavanja iz različitih se razloga **naglašeno zapostavljala** i dalje se zapostavlja. U čitavom nizu zemalja provode se gospodarsko-političke strategije koje samo, s obzirom na činjenicu da %ji zaoštrena kriza zaposlenosti, prepuštaju ujednačavanje na tržištu rada u velikoj mjeri snagama tržišta. Ta je strategija u Poljskoj, a dijelom i u Mađarskoj, u kontekstu povoljnih vanjskih i unutarnjih gospodarskih uvjeta neko vrijeme čak imala uspjeha (vidi primjere zemalja). S druge strane, u zemljama u kojima su vladali vrlo nepovoljni gospodarski i socijalni uvjeti i gdje do danas nije ostvaren značajniji gospodarski zamah, nije bilo moguće koristiti ni ovu prividnu strategiju, što je imalo i još uvijek ima odgovarajuće posljedice na situaciju tržišta rada (vidi primjere zemalja Kazahstan i Kirgistan). Otežavajuće je u mnogim transformacijskim zemljama i to da su pojedinačni **gospodarsko politički instrumenti i mjere** oblikovani tako da doduše donose kratkoročne uspjehe u gospodarskom rastu, ali su međutim, gledano iz kuta politike zapošljavanja srednje do dugoročno, **kontraproduktivni**. U to spadaju prije svega restriktivna politika plaća, kao i čitav niz pravnih uredbi (zaštita od otkaza i otkazni rokovi, tarifno oblikovanje) koje se tiču tržišta rada. Relativno visoko oporezivanje čimbenika rada - odnosi se na porez na dohodak kao i na socijalna davanja - ima glede politike zapošljavanja također negativne posljedice. De facto nije zabilježena nijedna transformacijska zemlja u kojoj je provedena uspješna strategija zapošljavanja, ali postoje začeci, kao primjerice porezna reforma u Hrvatskoj ili Rumunjskoj, pojačana potpora malim i srednjim poduzećima kao i socijalno-partnerski dogovori čija je provedba izričito povezana s ciljem potpore zapošljavanju. Tome valja pribrojiti niz programa odnosno mjera zapošljavanja u pojedinim zemljama koje su međutim u najvećoj mjeri bile regionalno i vremenski ograničene i za koje je dijelom korištena inozemna pomoć (vidi odjeljak 1).

1. Rumunjska - Labor Redeployment Program (LRP)

Američki Department of Labor (USDOL) od 1998. u Rumunjskoj provodi Labor Redeployment Program (LRP) kao dio sveobuhvatnog plana Svjetske banke. Težište projekta leži na **provedbi niza mjera za pogođene masovnim otpuštanjima**, te na područjima: lokalni razvoj gospodarstva, usluge prije otpuštanja (pre-layoff services) i medijski rad. Nakon početnih odgađanja, plan je dobro krenuo. Prema sadašnjem stanju projekt će biti dovršen u lipnju 2001.

Pod aktivne mjere spadaju **sljedeći tipovi mjera**: opće savjetovanje i usluge posredovanja, savjetovanje za osobe koje se žele osamostaliti, mjere stvaranja radnih mjesta, izobrazba i doškolovanje, te potpora projektima "business incubators". U cilju provedbe ovih mjera, redovito se daju aktualne ocjene stanja. U početku je bilo potrebno relativno mnogo vremena kako bi se stvorila lokalna infrastruktura za provedbu tih mjera. U tu su svrhu, kao prvi korak, provedeni pilot projekti u sedam izabраниh regija. U međuvremenu postoji sedam regionalnih ureda koji koordiniraju mjere i koji imaju sugovornike u uredima za zapošljavanje. U realizaciju su uključeni **javni ili slobodni nositelji**.

Ured za program u Bukureštu počeo je pripremati dokumentaciju rezultata koja sadrži napomene o objavljivanju mjera, o njihovoj provedbi i redovitoj analizi. Osim toga, stvorene su radne skupine na nacionalnoj razini u koje su uključeni i suradnici iz lokalnih ureda za zapošljavanje, kako bi se osiguralo prenošenje skupljenih iskustava. U međuvremenu, skupljena su i iskustva utemeljenja business incubators-a (studeni 2000.) kao i usluga prije otpuštanja. Provedba obaju ovih programa pokazala se u početku vrlo teškom.

Rezultati LRP-a pojedinačno izgledaju ovako:

- Od 8,5 milijuna US \$ ukupnog iznosa, potrošeno je do prosinca 2000. 6,3 milijuna, a 7,8 milijuna vezano je za ugovore.
- Oko 64.800 pogođenih masovnim otpuštanjima do sada je sudjelovalo u različitim aktivnim mjerama. Od toga je 11.800 osoba preko posredovanja ušlo u redoviti radni odnos.
- Ukupno je zaključeno gotovo 900 ugovora, a nešto više od 100 još je u tijeku..

Ovi su rezultati vrijedni pozornosti ako se uzme u obzir kratko trajanje plana. Unatoč tome, oni u prvom redu nude kvantitativne podatke, a ne govore o kvaliteti provedenih mjera. Jedini je indikator **relativno visoka stopa posredovanja** od 18,2 % koja međutim ne mora nužno stajati u neposrednom odnosu sa sudjelovanjem u nekoj od mjera. Prije više od godinu dana bilo je predviđeno provjeriti što je bilo sa zaposlenima koji su dobili namještenje putem posredovanja. U tekuću neto efekt prosudbu do sada su uključivane samo mjere kvalificiranja. Prosudba i procjena daljnjih mjera treba započeti u proljeće 2001. Labor Redeployment Program važan je čimbenik u ukupnom planu Svjetske banke i predstavlja logičnu nadopunu drugim namjerama na području politike tržišta rada i zapošljavanja. Budući da je rumunjska radna administracija do sada skupila malo iskustva na tim područjima politike, ona može znatno profitirati od mnoštva mjera i uključivanja nositelja u njihovu provedbu.

Politika tržišta rada

Za razliku od politike zapošljavanja, politika tržišta rada neizravno utječe na strukturu i opseg zapošljavanja neizravno, tj. ona ima samo **ulogu mosta** time što potiče izjednačenje na tržištu rada, ali ne stvara nova radna mjesta.

Zbog nastanka i rapidnog rasta nezaposlenosti i smanjene zaposlenosti, u većini transformacijskih zemalja na području politike tržišta rada relativno su brzo stvoreni najvažniji pravni i institucionalni uvjeti.

Zbog nedostatka iskustva s nezaposlenošću, vlade tih zemalja često su preuzimale važeće zakonodavstvo država s tržišnim gospodarstvom, a da pritom nisu dovoljno uzele u obzir svoje vlastite uvjete. Međutim, relativno se brzo pokazalo da su potrebne načelne promjene odnosno novo zakonodavstvo, kako bi se udovoljilo postojećim uvjetima (vidi odjeljak 2). To je do sada uspjelo samo u malom broju zemalja.

2. Prijedlozi za modificiranje hrvatskog zakona o zapošljavanju

Zakon o zapošljavanju koji trenutačno vrijedi u Hrvatskoj, usvojen je 1996. U svezi s najnovijim razvojem na tržištu rada, koji je s jedne strane vidljiv u vrlo visokoj stopi nezaposlenosti od trenutačno gotovo 23 %, te s druge strane u nedostatku kvalificiranih radnika, Ministarstvo rada i socijalne skrbi pokrenulo je diskusiju u svrhu modificiranja zakona. Tako važnim izazovima kao što su doživotno učenje i novi tehnološki razvoji te njihov odraz na tržište rada, trebalo bi se pokloniti više pozornosti.

Valja razmotriti sljedeće prijedloge:

- poboljšanje zaštite u slučaju nezaposlenosti, posebice za skupine građanstva za koje do sada nije bila predviđena zaštita, kao na primjer za slobodnjake;
- postupno uvođenje osiguranja od nezaposlenosti na bazi doprinosa, na početku dragovoljno, a kasnije kao obvezno osiguranje;
- modificiranje pasivnih primanja s ciljem davanja poticaja za prihvaćanje radnih ponuda (npr. putem skraćivanja razdoblja trajanja potpore za nezaposlene) i sprječavanja zlouporabe primanja (npr. zapošljavanje na određeno vrijeme, odnosno ugovor o honorarnoj suradnji uz istodobno primanje potpore za nezaposlene treba se ubuduće onemogućiti);
- promjene u aktivnom instrumentariju u prilog poticanja mjera kvalificiranja;
- ukidanje obveze za poslodavce da prijave slobodna mjesta Uredu za zapošljavanje - važan korak prema povećanju prihvaćanja radne administracije od strane poslodavaca, što međutim mora pratiti bolji servis;

- modificiranje rada radne administracije, i na kraju
- promjena zakonskog naslova s ciljem boljeg označavanja sadržaja i odgovornosti.

Tim je prijedlozima dotaknut niz **važnih točaka**, koje trenutačno spadaju među najčešće točke kritike važećeg radnog zakonodavstva u transformacijskim zemljama. Stoga je vrlo pozitivno to da Ministarstvo rada i socijalne skrbi želi unijeti promjene u to stanje. Ministarstvo je pozvalo sindikate i poslodavce kao i druga stručna ministarstva na daljnju diskusiju.

Pri stvaranju **novih radnih administracija** dijelom je bilo moguće koristiti i postojeće administrativne strukture. Pritom su se javljali, a dijelom i još postoje značajni problemi u prihvaćanju zaposlenih u mjesnim uredima od strane stanovništva glede njihove kompetencije. Oni doista djelomice nisu dorasli novim zadacima i to zbog nedostatka iskustva i obrazovanja, kao i zbog nedovoljne tehničke opremljenosti. Dodatni deficit postoji i glede nedovoljne usmjerenosti novih administracija na ponudu usluga za nezaposlene i osobe koje traže posao na jednoj, i za poslodavce na drugoj strani.

Djelotvornost radne administracije u nizu je zemalja dodatno ograničena time što je u njima teško provesti financijski osiguranu i sadržajno smišljenu **decentralizaciju**. U nekim je zemljama administracija prestrukturirana iz upravo suprotnih razloga, to jest pojačane decentralizacije i smanjenja proračuna i/ili opstanka nadzora. Iskustva međutim pokazuju da institucionalno razdvajanje politike i provedbe povećava djelotvornost politike tržišta rada. To vrijedi posebno onda kada radnu administraciju vode samostalne ustanove u obliku tijela javnog prava. Ako se u te ustanove uključe sindikati i poduzetničke udruge, u tom se slučaju za transformacijske zemlje otvara mogućnost prakticanja oblika i iskustava **socijalnog partnerstva**. (Vidi odjeljak 3 i 4)

3. Reforma radne administracije u Rumunjskoj

Nacionalna agencija za zapošljavanje počela je djelovati 1. siječnja 1999. nakon izdvajanja iz Ministarstva za rad i socijalnu zaštitu. Ona je kao samostalna ustanova javnog prava odgovorna za **provedbu politike tržišta rada** u Rumunjskoj. Agencija nema financijsku samostalnost i ostaje pod službenim nadzorom Ministarstva. Proračun Nacionalne agencije za zapošljavanje sastavlja Upravni savjet, te ga daje na odlučivanje Ministarstvu. To vrijedi za prihode iz fonda za nezaposlene, kojim upravlja agencija, kao i za doznake iz državnog proračuna koji teku preko proračuna Ministarstva.

Upravno vijeće najviše je tijelo Nacionalne agencije za zapošljavanje, a sastoji se od predstavnika Vlade, sindikata i udruga poslodavaca na nacionalnoj razini. Predsjednik Upravnog vijeća istodobno je i predsjednik agencije i od 1. siječnja

2001. državni tajnik u Ministarstvu. Poslovodstvo Nacionalne agencije za zapošljavanje obavlja izvršni glavni ravnatelj, kojega imenuje predsjednik agencije. Agencije u okruzima (Judets) i u općini Bukurešt vode izvršni ravnatelji, koje također imenuje predsjednik. Izvršne ravnatelje u njihovu radu podržava vijeće koje ima savjetodavnu ulogu, a koje se sastoji od predstavnika javne uprave, sindikata i udruga poslodavaca na regionalnoj razini.

Postupnim **uvođenjem integriranih usluga** u nizu lokalnih ureda za zapošljavanje, njihove su se **usluge znatno popravile**. Integrirani servis temelji se na konceptu da je samo jedan suradnik zadužen za "integriranu" brigu za klijenta, to znači za njegovo registriranje (uključujući odluku za primanje nadoknade), eventualno za posredovanje odnosno za izradu odgovarajuće tržišno-političke ponude (npr. mjere kvalificiranja). To pretpostavlja da su suradnici Ureda za zapošljavanje točno informirani o potražnji na tržištu rada, što znači da moraju biti u stalnoj vezi s poslodavcima. Na taj se način poboljšava ne samo usluga za tražitelje posla i nezaposlene, nego i za poslodavce. Istodobno se postiže **veća djelotvornost mjera politike tržišta rada**.

Nedvojbeno pozitivni momenti u razvoju rumunjske radne administracije ograničeni su nizom **deficita**. Do sada su i pri utemeljenju i u radu nove agencije u prvom planu prenaplašeno stajala formalna strukturalna pitanja. Tako je primjerice propušteno razvijanje samostalne poslovne politike zajedno sa socijalnim partnerima, i njezino zastupanje na odgovarajući način pred Vladom. Dodatni deficit sastoji se u tome što se lokalnim Uredima za zapošljavanje daje premalo prostora za regionalno koncipiranje mjera tržišta rada, a lokalne inicijative, koje doista postoje, ne dobivaju potporu nego ih se sputava.

Prema novom programu Vlade, aktivni se instrumentarij treba ubuduće bolje izgraditi a pasivna se davanja trebaju ograničiti. To predstavlja veliki izazov za rumunjsku radnu administraciju. Za to su već stvoreni važni institucionalni uvjeti, ali su još potrebni znatni naponi u oblikovanju i djelotvornosti mjera, kao i u njihovoj decentralnoj provedbi.

4. Nacionalni ured za zapošljavanje u Bugarskoj

Bugarska radna administracija također je trodijelna, s Nacionalnim uredom za zapošljavanje kao najvišom provedbenom instancom na području politike tržišta rada. Ured je od siječnja 1998. izdvojen iz Ministarstva za rad i socijalnu politiku kao podređena instanca. Najviše izvršno tijelo Ureda je **Upravno vijeće**, kojega čine voditelj i zamjenik te glavni voditelji odjela. Kontrolno tijelo Ureda je Nadzorno vijeće, u kojemu su paritetno zastupljeni predstavnici Vlade, poslodavaca i sindikata. Ured raspolaže vlastitim proračunom i upravlja fondom

za profesionalno kvalificiranje i nezaposlenost, iz kojega se financiraju izdaci za pasivne i aktivne mjere politike tržišta rada, kao i administrativni troškovi Nacionalnog ureda za zapošljavanje i njemu podređenih ureda. U dvije protekle godine Nacionalni ured za zapošljavanje izgradio je manje-više neovisnu poziciju prema Ministarstvu. Ta činjenica nailazi na sve veću kritiku vodstva Ministarstva, te bi Nacionalni ured za zapošljavanje u okviru svoje predstojeće reorganizacije opet mogao postati dijelom Ministarstva.

Nacionalnom uredu za zapošljavanje podređeni su regionalni uredi za zapošljavanje kao i uredi za zapošljavanje na razini okruga, grada i općine. Regionalni su uredi u znatnoj mjeri nadležni za provedbu politike tržišta rada na regionalnoj razini, pri čemu preuzimaju ulogu nadzora, licenciranja i monitoringa glede nositelja mjera i korištenja sredstava. Uredi za zapošljavanje nadležni su uglavnom za brigu o klijentima, to znači za odobravanje davanja odnosno posredovanje u poslovima ili aktivnim mjerama. Osim toga imaju u ograničenoj mjeri i mogućnost - kao što se pokazalo u slučaju Društava za zapošljavanje (vidi u nastavku), kao i kod provedbe drugih aktivnih mjera - potpore **lokalnih inicijativa politike tržišta rada**.

Najveća ograničenja na području politike tržišta rada u transformacijskim zemljama i dalje su međutim na sadržajno-konceptualnoj razini, što znači u djelotvornosti instrumenata, njihovom međusobnom povezivanju, međusobnom usklađivanju te usmjerenju na ciljne skupine.

- Većina mjera politike tržišta rada uglavnom je **pasivna i reaktivna**, čime se smanjuje njihovo djelovanje, a potiče zlouporaba. U većini su se zemalja k tome znatno pogoršali uvjeti za prijelazna davanja kao i sam opseg davanja. To je dovelo do toga da trenutačno više od polovice nezaposlenih ne prima pomoć (ILO 2000).
- Osim toga, pasivna su primanja do sada bila u premaloj mjeri povezana s poticajima za prihvaćanje radnog mjesta odnosno za sudjelovanje u aktivnim mjerama koje potiču zapošljavanje i kvalifikaciju, što opet ograničava njihovo djelovanje.
- Stalno opadajući razvoj gospodarstva, posebice u takozvanim sporim transformacijskim zemljama, ima za posljedicu to da mali broj aktivnih mjera **gotovo ne potiče zapošljavanje**, jer se ne stvaraju nova radna mjesta, a prvo tržište rada nedovoljno je u stanju prihvatiti nezaposlene.
- Zbog nedovoljne kompetencije i iskustva u novim upravama, često se nude paušalni programi odnosno mjere, a kriteriji za izbor sudionika u njima daju se lako utvrditi. Tako često dolazi do nedjelotvornog trošenja skromnih javnih sredstava.

Aktivna politika tržišta rada na primjeru društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj u Bugarskoj

Ciljevi društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj

Prema logici bugarske radne uprave, društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj trebaju ispuniti dva cilja:

Potpora zapošljavanju i razvoju gospodarstva. Stoga je koncipiran model takvih društava s **tri glavna polja djelovanja**:

1. Organizacija vremenski ograničenih mjera za zapošljavanje
2. Provedba mjera za kvalificiranje
3. Potpora privatnim poduzetničkim strukturama

Dodatni cilj sastoji se u tome da se sudionicima mjera, zaposlenima na određeno vrijeme, olakša prijelaz u dugoročni redoviti radni odnos. Hoće li to uspjeti, ovisi o dva čimbenika:

a) o potražnji prestrukturiranih i saniranih poduzeća u razvitku te o nastajućem privatnom sektoru. postojeća iskustva ukazuju na to da u Bugarskoj kao i u većini transformacijskih zemalja - barem kratko do srednjoročno - postoje najveći nedostaci;

b) o mogućnostima društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj da sami podržavaju taj prijelaz. Za to postoje tri glavne varijante:

- I. zasnivanje egzistencija, II. osnivanja jednog poduzeća iz drugoga ili III. pretvorba društava za zapošljavanje i razvoj struktura u gospodarskim, savjetovnim ili uslužnim poduzećima.

Struktura i način funkcioniranja bugarskih društava

Prva društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj osnovana su krajem 1997. i početkom 1998. u bivšim rudarskim središtima Madanu i Rudozemu. U međuvremenu, u cijeloj zemlji postoji više od 20 takvih društava. **Pravni temelji** za ova društva nalaze se u "Zakonu o zaštiti kod nezaposlenosti i o poticanju zapošljavanja". Odredbe za provedbu Zakona reguliraju pretpostavke i uvjete zapošljavanja nezaposlenih, financiranje, osiguranje javnog nadzora djelovanja društava, kao i područja rada u kojima društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj smiju djelovati. U tu svrhu postoji i posebni **katalog zadataka**, koji je službeno potvrđen od strane Ministra za rad i voditelja Nacionalnog ureda za zapošljavanje. Time se želi zajamčiti da se društva pridržavaju zakonskih odredbi usmjerenih protiv nekorektnog natjecanja. **Konkretna polja djelatnosti** nalaze

se u sljedećim područjima: javni radovi za komune, usluge za obrtnička i industrijska poduzeća te za poduzeća u poljodjelstvu i šumarstvu, djelatnosti na području okoliša i zaštite spomenika kao i socijalne usluge.

Osim toga, utvrđeni su uvjeti pod kojima se može osnovati Društvo za zapošljavanje i strukturalni razvoj. **Najvažniji je uvjet** taj da stopa nezaposlenosti u odgovarajućoj komuni ili regiji iznosi više od prosječne godišnje stope nezaposlenosti u zemlji. U većini slučajeva, društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj mogu upravo u strukturno slabim regijama naći odgovarajuće niše na tržištu. Tome valja pribrojiti i čimbenike kao što su dovoljan broj zajamčenih ponuda za zapošljavanje u fazi osnutka, zainteresirani i angažirani dioničari, prikladan kandidat za mjesto ravnatelja i konkretni program za izgradnju takvog društva. Preporuča se uključivanje komune u krug dioničara.

Bugarska društva imaju pravni status društva s ograničenom odgovornošću, ali s jednim odlučujućim ograničenjem nasuprot drugim trgovačkim društvima u skladu s bugarskim pravom: ne smiju financijski sudjelovati u drugim društvima i ne smiju osnivati poduzeća kćeri.

Nakon što je potvrđen predloženi program Društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj, Nacionalni ured za zapošljavanje zaključuje ugovor s društvom, kojim se za rok od pet godina jamči **financiranje** radnika koji su zaposleni na određeno vrijeme. Istodobno se određuje kvota za broj zaposlenih. U većini slučajeva, već prije zaključenja ugovora s Nacionalnim uredom za zapošljavanje, provedeni su preliminarni razgovori s potencijalnim poslodavcima, čime je osiguran brzi početak rada društva. Iskustva pokazuju da je pribavljanje poslova, pri kojemu se mora utvrditi broj radnika koji su zaposleni posredovanjem društva, trajanje zaposlenja kao i cijena za pruženu uslugu, najteži zadatak Društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj, posebice u početnoj fazi.

Struktura i financiranje društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj

Temeljni kapital,
najmanje 5000 leva

**Skupština društva
komuna, dijelom nalogodavci**

Društvo kao d.o.o

**Nadzorno vijeće,
sastoji se od predstavnika poslodavaca,
zaposlenika i radne administracije
(Predsjedništvo)**

financira se iz prihoda od naloga

**poslovodstvo,
uključujući administraciju**

1. minimalna plaća, iz Fonda za profesionalno kvalificiranje i nezaposlenost, uz jedan dio davanja na plaću
2. Dodatna plaćanja poslodavaca u iznosu od najviše 1/2 minimalne plaće

**100 - 300 zaposlenih radnika,
na najviše 24 mjeseca,
u skladu s katalogom zadataka**

Rezultati i ocjene djelovanja društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj

Zahvaljujući kvoti zajamčenog financiranja, društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj mogu u prosjeku na određeno vrijeme zaposliti između 5 % i 11 % nezaposlenih određene komune ili regije. Od tog broja, njih 20 - 30 % nakon isteka mjere nađu stalni posao, u velikom broju slučajeva odmah kod nalogodavca. Ako se tome pridoda i one koji se osamostale, u većini poduzeća u trgovini ili na području usluga, broj onih koji imaju dugoročnu perspektivu zapošljavanja povisuje se na više od 30 %. Kao što ove brojke potvrđuju, ciljevi u području **poticaja zapošljavanja (na određeno vrijeme)** očito su postignuti. Nacionalni ured za zapošljavanje procjenjuje da su društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj trenutačno jedan od najučinkovitijih instrumenata aktivne politike tržišta rada i stoga svake godine odobrava više stope i sredstva za financiranje.

Dodatni cilj društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj jest **kvalificiranje** zaposlenih radnika. Ni na ovom području do sada, osim jedne mjere, nije bilo nikakvih aktivnosti. To je povezano s činjenicom da kod nalogodavaca u samo malom broju slučajeva doista postoji potreba kvalificiranja zaposlenika koje je posredovalo društvo za zapošljavanje i strukturalni razvoj. Očito je da su komparativne prednosti društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj - u ovom trenutku i pod ovim konkretnim uvjetima - ponajprije u izvršavanje djelatnosti koje zahtijevaju nižu kvalifikaciju. To je opet povezano s relativno visokom ponudom kvalificiranih nezaposlenih, koji se u slučaju potrebe mogu odmah zaposliti. Stoga se mjere za kvalificiranje koje posreduju društva provode u pravilu kao ciljana pojedinačna mjera u skladu s konkretnom potražnjom. To se međutim može svakako promijeniti u tijeku daljnjeg razvoja i potrebnog profiliranja društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj.

Potpورا privatnim poduzetničkim strukturama također spada u ciljeve bugarskih društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj. To se trenutačno prvenstveno događa angažiranjem subvencioniranih radnih snaga iz društava, koja se uključuju u propisanim područjima djelatnosti. Unatoč odgovarajućim zadacima (katalog zadataka) društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj kreću se sa svojim uslugama na granici između nadopunjavanja i nepravilnog

sudjelovanja u natjecanju. Zbog stanja razvitka privatnog sektora, posebice u strukturno slabim regijama to - barem za sada - izgleda opravdano.

Povrh toga, postoji čitav niz zaposlenika koji su se nakon rada u društvu za zapošljavanje i strukturalni razvoj osamostalili i na taj su način sebi otvorili novu profesionalnu perspektivu. Međutim, trenutačno se posebno ne podupire osnivanje **egzistencije i osnivanje poduzeća kao plod** društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj. Upravo ovdje bi društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj mogla dati važan prilog razvoju struktura. Za to bi, s jedne strane, bile potrebne i promjene u društvenom ugovoru. S druge bi strane morala postojati financijska sredstva u društvima za zapošljavanje i strukturalni razvoj, što znači da bi morao postojati višak koji bi se mogao ciljano koristiti za potporu takvim strukturama i eventualnim ulaganjima. Osim malog broja iznimaka, financijska situacija većine društava za zapošljavanje i strukturalni razvoj to ne dopušta.

Time postaje jasno da društva za zapošljavanje i strukturalni razvoj u Bugarskoj nisu mogla provesti jedan dio svojih ciljeva. Međutim to nipošto ne umanjuje djelotvornost društava na području poticaja zapošljavanja, ali se postavlja pitanje stvarno postojećih **mogućnosti razvitka**. Te se mogućnosti mogu ograničiti na područje poticanja zapošljavanja ili preuzeti zadaće društva za potporu gospodarstva ili privatnog poduzeća, što će najvjerojatnije biti različito od društva (za zapošljavanje i strukturalni razvoj) do društva. Odlučujuće za to biti će daljnje financiranje društava, bilo iz nacionalnog ili međunarodnog izvora, kao i gospodarski razvoj u odgovarajućim regijama.

Zaključne primjedbe i preporuke

Najprije se može utvrditi da u transformacijskim zemljama do danas **nije razvijen konzistentan politički koncept** na područjima politike tržišta rada i politike zapošljavanja, i da mali broj ostvarenih mjera iz navedenih razloga **gotovo i nije dao rezultate** pri rješavanju trajne krize zapošljavanja. Otežavajuće je i to da se politika zapošljavanja, politika tržišta rada i politika socijalne sigurnosti koja se primjenjuje prvenstveno u zapadnoj Europi, već dulje vrijeme nalazi u ozbiljnoj krizi te da su za prevladavanje te krize do sada samo u malom broju iznimnih slučajeva izraženi i provedeni djelotvorni novi koncepti.

Transformacijske zemlje i nadalje stoje pred izazovom stvaranja novih struktura u svojim zemljama i za svoje uvjete na pravnom i institucionalnom području, u svrhu provedbe učinkovite politike tržišta rada i zapošljavanja. To je međutim **dugoročni proces**, koji kao i čitava transformacija pretpostavlja visoku razinu prihvatljivosti u društvu, a istodobno mora biti povezan s valjanim socijalno-političkim prijelaznim rješenjima. Temeljni preduvjet za to je da proces obnove

gospodarske politike teče uspješno i da se oblikuje tako da njegovi rezultati budu na dobrobit čitavom pučanstvu.

Iz ovih iskustava i zaključnih primjedbi o politici tržišta rada i zapošljavanja u transformacijskim zemljama daju se izvesti sljedeće preporuke:

- Najveći broj gospodarsko-političkih mjera trebao bi biti **eksplicitno poticajan za zapošljavanje**; to znači da bi svaki pojedini instrument odnosno mjera, trebao biti ocijenjen prema svom učinku u zapošljavanju i korišten na odgovarajući način. Pritom bi mogli nastati konflikti u ciljevima između politike gospodarstva i politike zapošljavanja, kod kojih Vlada u svakom pojedinačnom slučaju mora odlučiti koji cilj ima prioritet.
- Politika tržišta rada trebala bi biti usko povezana s drugim područjima politike, posebice sa strukturalnim strategijama i strategijama politike zapošljavanja odgovarajućih Vlada. Samo tako ona može preuzeti ulogu mosta, pomoći pri uklanjanju neravnoteženosti na tržištu rada i **povećati djelatnost svoga instrumentarija**. Aktivne bi se mjere inače trebale bitno više koristiti i imati prednost pred pasivnim davanjima.
- S ciljem stavljanja težišta unutar aktivnog instrumentarija trebalo bi se pojačano nuditi usluge savjetovanja i posredovanja, jer ovdje, u usporedbi s drugim mjerama, postoji povoljan odnos između troškova i koristi. Istovremeno bi ovo moglo biti prvo prikladno polazište za vezivanje pasivnih davanja na **aktivne mjere**, što bi moralo biti propisano kao obvezujuće. Kao daljnje težište nudi se i kombinacija različitih aktivnih mjera, kao što su primjerice programi kvalificiranja i zapošljavanja. Ukoliko postoji dovoljno stručnosti za savjetovanje, prvenstveno izvan ureda za zapošljavanje, ali njihovim posredovanjem, trebalo bi se razmotriti i jače poticanje osnivanja egzistencije iz stanja nezaposlenosti.
- **Pojačano decentraliziranje** primjereno je za gospodarsku politiku i politiku zapošljavanja kao i za politiku tržišta rada. Umjesto paušalnih programa koji se protežu na cijelu zemlju, mogli bi se pokrenuti regionalni pilot programi koji se temelje na lokalnim uvjetima i iskustivima, a provode se u samostalnoj odgovornosti komuna odnosno ureda za zapošljavanje. Za to bi se lokalnim instancama trebalo udijeliti odgovarajuću financijsku i sadržajnu slobodu.
- Državne institucije i nedržavne organizacije i udruge moraju međusobno surađivati i na nacionalnoj i na lokalnoj razini. Država sama, posebno ministarstvo rada, preopterećeno je rješavanjem stalne krize nezaposlenosti. Na taj bi se način dao stvoriti i potrebni društveni konsenzus. Navedeni regionalni pilot programi i druge lokalno oblikovane mjere - odnosile se one na kvalificiranje radnika odnosno nezaposlenih ili na

razvoj struktura jedne regije - postaju djelotvorniji što se više partnera nađe za njihovu provedbu. Takozvani **okrugli stolovi** pokazali su se kao djelotvorni, oni okupljaju komunalne političare, sindikate, poslodavce, obrazovne ustanove i druge, kako bi zajedno donijeli obvezujuće dogovore i istodobno osigurali za to potrebna financijska sredstva.

Primjeri zemalja

Poljska

U Poljskoj je 1990. "šok-terapijom" plana Balcerowicz započela rigorozna liberalizacija i rigidni prijelaz na tržišno gospodarstvo. Taj je prijelaz bio popraćen znatnim gospodarskim i socijalnim potresima. Istodobno je ta transformacijska zemlja s najvećim brojem stanovništva u srednjoj i istočnoj Europi bila u prilici koristiti **povoljne polazišne uvjete za proces reforme** koji su joj, kao nijednoj drugoj zemlji, omogućeni zahvaljujući obuhvatnom oprostima duga od strane Pariškog kluba, asocijacijskom ugovoru s Europskom unijom (oboje 1991.) kao i uskoj suradnji sa Svjetskom bankom. Nakon početnog gospodarskog pada, počeo je rast bruto domaćeg proizvoda (BDP), poduprt reformom banaka i poreznog sustava, mjerama privatizacije kao i orijentiranjem trgovine prema zapadnoj Europi (EIU, 1999.-2000: 27), od 1992. polako, ali kontinuirano (s vrhuncem od 7 % u godini 1995.). Poljska se tako razvila u prvu transformacijsku zemlju koja je već 1996. bila dostigla i nadmašila razinu nacionalnog dohotka od prije početka preokreta, što je honorirano hitnim primanjem u OECD. Istodobno se ne može previdjeti činjenica da stopa rasta domaćeg bruto proizvoda od tada pada, da je stopa inflacije 1999. porasla, te da je rastom cijena na svim područjima već početkom 2000. opet prekoračena stopa od 10 %. Predviđa se smanjenje prosječnih bruto plaća te povećanje realne plaće koje tendira prema ničisti. (BfAI, 2000:33).

Poljsko tržište rada pokazuje niz posebnosti. Tako je na primjer, neovisno o smanjenju radnih mjesta zbog mjera restrukturiranja, broj zaposlenih u svim područjima u razdoblju od 1993. do 1997. narastao za više od 1 milijun. Pri tome je rast zaposlenih u poljodjelstvu viši nego u industriji.¹ Poljodjelstvo se pokazuje vrlo rezistentnim prema strukturnim promjenama. Na tom je području (uključujući šumarstvo i ribarstvo) 1998. bilo zaposleno 24,7 % (4,3 milijuna) radnog potencijala, u industriji međutim samo 23 % (3,7 milijuna). Neovisno o tako visokoj stopi zaposlenosti, udio poljskog poljodjelstva u bruto domaćem proizvodu (1998.: 4,2 %) neobično je nizak, a osim toga i pada. (EIU, 1999-2000:57) Nova radna mjesta stvorena su gotovo isključivo u privatnom

¹ Očito s iznimkom sektora usluga, za koji ne postoje podaci.

gospodarstvu koje se brzo razvija, čiji je udio u bruto domaćem proizvodu u godinama od 1989. do 1997. narastao sa 18 % na 59 %.²

Iako je **stopa nezaposlenosti** u godinama od 1994. do 1998. pala na 10,4 %, ta je stopa uslijed konjunkturalnog zahlađenja od sredine 1999. opet kontinuirano porasla na gotovo 14 %. (EIU, 1999-2000: 55; BfAI, 2000: 34) Dodatni razlozi za rast registriranih nezaposlenih bili su: 1. uvođenje novog sustava socijalnog osiguranja početkom 1999. (250.000 novih prijava za zdravstvenu zaštitu), 2. povećanje broja Poljaka u dobi sposobnoj za rad, 3. rast strukturalne nezaposlenosti zbog procesa privatiziranja i prestrukturiranja koji još traju, posebice u industriji oružja, poljodjelstvu i rudarstvu, kao i zbog tehnoloških promjena u gotovo svim granama industrije.

Kao i u drugim zemljama, u Poljskoj sve manje nezaposlenih ima pravo na pomoć: krajem ožujka 2000. to su bile 4/5 svih registriranih nezaposlenih u Poljskoj. Sve veće probleme zadaju i **dugoročna nezaposlenost** i značajne regionalne različitosti. Dodatni problem tržišta rada u Poljskoj predstavlja **rad na crno**, iako se on u razdoblju od 1995. do 1998. smanjio. Udjel rada na crno u bruto domaćem proizvodu iznosio je 1997. još 15 %, računa se s 1,6 milijuna radno sposobnih na tom području, od kojih 46 % imaju glavno zaposlenje, a 54 % dodatno zaposlenje (BfAI, 2000:36).

Duboki rezovi u državnom proračunu koji su nastali na početku transformacijskog perioda zbog "šok-terapije" plana Balcerwicz i koji su bili povezani s devalvacijom novca, restrikcijama plaća i rigidnim oporezivanjem primanja, imali su i do danas imaju posljedice na **politiku zapošljavanja**. Vlade su u prvom redu vjerovala snagama tržišta, a alternativni koncepti ili programi s kojima je politika mogla utjecati na zapošljavanje nisu uzimani u obzir. Ranije ionako zapostavljeni istočni dijelovi države s nerazvijenom infrastrukturom na taj su način bili prepušteni sami sebi. Zbog male atraktivnosti ovih regija za strane ulagače, razvijene su ograničene gospodarsko političke inicijative za oživljavanje lokalnih sposobnosti i proizvoda, koje su podržavale Francuska i Engleska u okviru EU-PHARE programa. Vlada je osim toga uredila posebne gospodarske zone, u kojima se strani ulagači posebno favoriziraju. Te inicijative ugašene su ulaskom u Europsku uniju.

U proljeće 2000. predstavnici Vlade, poslodavaca i sindikata pregovarali su o dogovoru za stvaranje radnih mjesta. Diskutiralo se o smanjenju doprinosa na plaće kao i o poboljšanju mjera za izobrazbu i doškolovanje. Postoji bojazan da će bez takvih mjera biti nemoguće zadržati rast stope nezaposlenosti na 15 % i više. Prve važne promjene donijela je početkom 1999. reforma sustava socijalnog osiguranja, o kojoj se diskutiralo od 1997. i koja je opće prihvaćena, kako se može zaključiti iz raznih izvora.

² Najveći rast i najviši udio (1997. iznad 90 %) radne snage čine privatna poduzeća u poljodjelstvu (97,8 %), te u graditeljstvu i trgovini.

Mađarska

Mađarska spada u skupinu naprednih transformacijskih zemalja. **Tržišno orijentirane reforme** pokrenute su ovdje već za vrijeme realnog socijalizma, a kasnije su nastavljene u pojačanom obliku. Mađarska bilježi od 1997. realni rast domaćeg bruto proizvoda od prosječno 5 % godišnje, po glavi stanovnika kod inflacije koja je pala na 10 do 11 % (World Bank, 1999:1). Industrijska i poljoprivredna proizvodnja smanjene su, dok je sektor usluga znatno rastao. Pri tome treba uzeti u obzir da je Mađarska, kao nijedna druga transformacijska zemlja, u razdoblju od 1990. do 1997. bila u mogućnosti koristiti otprilike polovicu svih inozemnih investicija u srednjoj i istočnoj Europi. Ujedno se ne smije zapostaviti činjenica da su liberaliziranje i reforme popraćeni dugoročnim siromaštvom, padajućim realnim plaćama, smanjenim ulaganjem u obrazovanje, zdravstvo i socijalne mjere.

Tržište rada u tijeku transformacijskog procesa bilo je suočeno u prvom redu s tri ključne promjene: 1. uništavanje radnih mjesta, 2. smanjena stopa zaposlenosti i 3. rastuća nezaposlenost. U Mađarskoj je međutim, kao i u drugim zemljama srednje i istočne Europe, apsolutni broj nezaposlenih manji od broja uništenih radnih mjesta, budući da se znatan dio radnih snaga povukao s tržišta rada.³ Posljedica toga jest da 3,6 milijuna zaposlenih moraju uzdržavati ukupno stanovništvo od 10 milijuna (Tausz, 2000: 35). Samo u industriji broj zaposlenih pao je između 1992. i 1997. za 37 %, dok je broj od 60 % uništenih radnih mjesta stajao nasuprot broju od 23 % novih radnih mjesta u novonastalim tvrtkama, posebice u privatnom sektoru. U tom se sektoru može zabilježiti i znatan rast produktivnosti, posebice u tvrtkama sa stranim ulaganjima (World Bank, 1999: 133/134).

Unatoč relativno stabilnom stanju na tržištu rada od 1997., zaposleni su morali pretrpjeti **osjetljiva smanjenja plaća**. Realne plaće smanjile su se od 1988. do 1996. za 26 %, a nakon toga postupno su rasle uslijed relativno visokog rasta produktivnosti. Razina realnih plaća od 1988. do sada međutim još nije dosegnuta (World Bank, 1999: 133).

Nezaposlenost je rapidno rasla uslijed uništavanja radnih mjesta, te je početkom 1993. s više od 13 % dosegla vrhunac, a sada se stabilizirala na oko 8,7 %⁴ (World Bank, 1999: 130/31). Unatoč tome, mora se računati s novim smanjenjima broja radnih mjesta, budući da se državni sektor i dalje smanjuje, a Vlada za sljedeće godine najavljuje dodatna ukidanja radnih mjesta, posebice u javnom sektoru (Tausz, 2000: 36).

³ Kao razlozi za to navode se: visoko smanjenje stope zaposlenih žena, rastući udio polaznika gimnazija i studenata, prijevremena mirovina (World Bank, 1999: 132). Tausz, 2000: 36 kaže da broj prijevremeno umirovljenih naraste s 260.000 (1990.) na 600.000 (1998.).

⁴ Time je Mađarska čak nešto ispod prosjeka Europske unije od 10,9 %.

Razne skupine građana i regije različito su pogođene nezaposlenošću. Iznadproporcionalno je visoka nezaposlenost kod mladih ljudi⁵, kod onih s niskim stupnjem obrazovanja (kod osoba s osnovnom školom deset je puta viša nego kod osoba s visokom stručnom spremom, i u sjevernoistočnim dijelovima zemlje). Osim toga, **dugoročna nezaposlenost** (više od 12 mjeseci) i time strukurna nezaposlenost, rapidno raste; 1995. iznosila je 50 % svih nezaposlenih, a od tada je unatoč opadajućoj ukupnoj stopi nezaposlenosti samo minimalno smanjena⁶. Svi ovi čimbenici doprinose tome da **dugoročno siromaštvo** znatno raste. Time su posebice pogođene osobe s niskim obrazovanjem, domaćinstva s više od troje djece, samohrani roditelji, starije žene i stanovnici ruralnih područja koji gotovo i nisu uključeni u tržište rada. Posebice su ugrožena domaćinstva Roma; većina siromašnih su Romi.

U kontekstu **politike zapošljavanja** potrebno je razmotriti posebice dvije mjere: oporezivanja plaća radnika i mehanizme tarifnih pregovora. Karakteristično je, kao što je to slučaj i u drugim transformacijskim zemljama, da se čimbenik rad visoko oporezuje te da su socijalni doprinosi nesrazmjerno visoki. Posebice **visoka porezna opterećenja** bilježe se u donjim razinama plaća, neovisno o djelomičnim poreznim rasterećenjima. Ove mjere pokazale su se u okviru politike zapošljavanja u velikoj mjeri kao kontraproduktivne. Već 1988. dogovori između Vlade, poduzetničkih udruga i sindikata institucionalizirani su u Nacionalnom vijeću za izjednačavanje interesa (od 1999., sa smanjenim ovlastima, Nacionalno vijeće za rad), središnje reguliranje plaća ukinito je, a uvedeni su tarifni pregovori u privatnom sektoru. Vlada se ne miješa u tarifna događanja, s iznimkom utvrđivanja minimalne plaće. Većina ugovora trenutačno se dogovara na razini poduzeća, čime je **fleksibilizirana struktura plaća** i jače orijentirana prema snagama tržišta. Time se pak otvara rastući jaz na području primanja (World Bank, 1999: 135/36).

Dodatna mogućnost za djelovanje na području politike zapošljavanja nudi se u utjecanju na tržište rada putem **radnog zakonodavstva**. U Mađarskoj još uvijek postoji visoka zaštita od otkaza, koja može predstavljati smetnju za nova upošljavanja i time ometati smanjivanje nezaposlenosti. Zaključenjem kratkoročnih radnih ugovora ove se uredbe međutim često zaobilaze.

Iako mađarska Vlada verbalno daje prednost **aktivnim instrumentima tržišta rada** (mjere zapošljavanja, doškolovanje i prekvalificiranje) nasuprot pasivnim mjerama protiv nezaposlenosti, ove posljednje ipak dominiraju (Tausz, 2000:

⁵ Stopa nezaposlenosti mladih ispod 20 godina četiri je puta veća nego kod radnika srednje dobi (World Bank, 1999: 132). Mađarska posebnost sastoji se u tome da je stopa nezaposlenosti kod žena niža nego kod muškaraca. Uzrok za to je povišeni udio žena u državnoj administraciji kao i viši stupanj obrazovanja žena. Unatoč tome, udio nezaposlenih žena iznosi 40 % (Tausz, 2000: 36).

⁶ Ovaj je pad nastao manje zbog reintegracije u tržište rada a više zbog toga što su se pogođeni dugoročnom nezaposlenošću potpuno povukli s tržišta rada.

37). One apsorbiraju 3/4 svih za to odobrenih sredstava.⁷ Mnogo je pak bitnije to da se ukupni iznos poticajnih sredstava na području tržišta rada jako smanjuje. Taj je iznos realno opao pred kraj 90-ih godina za 60 % prema 1992. K tome aktivne mjere često nisu djelotvorne, a uvjeti pomoći nezaposlenima kontinuirano su se pogrošali (skraćenje razdoblja primanja, zaoštavanje uvjeta za pravo na primanja, pad iznosa pomoći na razinu minimalne plaće). Nedostaju poticaji za prihvaćanje zaposlenja. Unatoč relativno povoljnom gospodarsko-političkom okružju, politika tržišta rada stoga gotovo ne može ispuniti svoju ulogu mosta prema prvom tržištu rada.

Kazahstan i Kirgistan

Od 1991. neovisne republike Kazahstan i Kirgistan, koje su do tada spadale pod Sovjetski Savez, u svojim političkim i gospodarsko-socijalnim strukturama imaju mnogo zajedničkih karakteristika, ali se razlikuju u pogledu konkretne strukture gospodarstva i s time povezani gospodarski potencijal. Gospodarski preokret, koji traje već skoro deset godina, donio je na području tržišta rada mnoge slične rezultate, ali se politička reakcija vlada u nekim točkama znatno razlikuje. Stoga je s jedne strane uputno sažeti paralele u razvoju tih dviju zemalja, a s druge strane istaknuti različiti pristup drastično rastućoj krizi zapošljavanja.

Kazahstan i Kirgistan spadaju među **spore transformacijske zemlje**. Zajedno s tri druge republike središnje Azije (Uzbekistan, Turkmenistan i Tadžikistan) ubrajaju se u najsiromašnija i najzaostaliya područja Sovjetskog Saveza, čiji je državni proračun izjednačen visokim doznakama iz središnjice. Raspad Sovjetskog Saveza i posljedice transformacijskog procesa doveli su do duboke krize gospodarstava obiju zemalja, koja se znatno zaoštava velikim brojem gospodarskih, ekoloških i socijalnih strukturnih deficita⁸. Bruto domaći proizvod jako je smanjen, u Kazahstanu je primjerice u roku od samo 5 godina smanjen za gotovo 50 % (1990. - 1995.) (BfAI, 1999: 8). Iako se ovdje već sredinom 90-ih godina, a i sada bilježi lagani rast (od 1999.), iza toga se skriva u prvom redu povećanje sektora goriva, koji u datom trenutku kratkoročno profitira od rasta svjetskih cijena nafte. Postupni oporavak gospodarstva, kakav se može promatrati u nekim naprednim transformacijskim zemljama, trenutačno nije na vidiku. To vrijedi i za gospodarski slabiji Kirgistan koji je siromašan sirovinama,⁹

⁷ Iako je rast kod davanja za aktivne mjere bio nešto viši nego ukupni rast.

⁸ U to spadaju: 1. izražene monokulturne strukture u poljodjelstvu (Kazahstan žito; Kirgistan stočarstvo), 2. rastuća ekološka degradacija i uništenje, 3. opterećenost sirovinama u proizvodnji i izvozu (posebice Kazahstan), tj. skoro nema obrade sirovina što uzrokuje visoku ovisnost o svjetskom tržištu, 4. nedovoljno raznolik, prostorno jako koncentriran i već duže vremena tržišno nekonkurentan industrijski sektor, te 5. jaki regionalni dispariteti s odgovarajućim socijalnim posljedicama (nezaposlenost, nedovoljna zaposlenost, osiromašenje, iseljavanje).

⁹ I ovdje je bruto domaći proizvod u prvim godinama nakon preokreta opao za 50 % svoje vrijednosti od 1990. (EIU, 1999-2000: 16)

čiji je bruto domaći proizvod po prvi put zabilježio rast u godinama 1996. - 1997. Nakon ruske financijske krize 1998. opet je smanjen i tek je 1999. zabilježen rast od gotovo 2 % u odnosu na predhodnu godinu (EIU, 1999-2000: 16). Za veliki dio pučanstva ovaj pad proizvodnje očitovao se u drastično smanjenim realnim plaćama koje su od stjecanja neovisnosti u prosjeku smanjene za više od polovicu. Tome valja pribrojiti smanjenje državnih i poduzetničkih davanja, kao primjerice na području stanovanja, zdravstva, skrbi o djeci, javnog prijevoza, koji se pod socijalističkim uvjetima nisu plaćali novcem, ali su iznosili ukupno oko 40 % plaće (Bauer i dr., 1997: 28/29).

Gospodarska politika dviju zemalja relativno je snažno određena predodžbama svojih predsjednika koji su na vlasti već 10 godina, Nasarbajewa i Akajewa. Iako je početkom preokreta proglašena brza transformacija gospodarstva, rezultati su ipak samo skromni. U okviru makroekonomskog stabiliziranja, došlo je do liberaliziranja cijena i vanjske trgovine kao i mjera za smanjenje proračunskog manjka i inflacije, ali su šire strukturne reforme u cilju privatizacije i diversifikacije gospodarstva provedene bezvoljno odnosno, uspješno su zakočene od strane političkih i gospodarskih elita iz vrlo različitih motiva. Time međutim nedostaju odlučujući uvjeti za hitno potrebni gospodarski rast koji bi mogao doprinijeti ublažavanju situacije na tržištu rada i socijalnih prilika.

Kao i u drugim transformacijskim zemljama, masivni pad proizvodnje imao je kao posljedicu **smanjenje zaposlenosti** koja se javila sa znatnim zakašnjenjem i koja se još do danas ne ogleda u odgovarajućoj stopi nezaposlenosti. U obje zemlje već je više godina **službeno registrirana nezaposlenost** niža od 5 %. Za to postoji više razloga: 1. većina stvarno nezaposlenih uopće se ne može evidentirati zbog brojnih birokratskih zapreka i nepostojećih poticaja (u pogledu posredovanja u zapošljavanju, aktivnim mjerama i visini pomoći); 2. kao rezultat sporog procesa privatiziranja i prestrukturiranja te ograničene, ali ipak postojeće mogućnosti uzimanja kredita od države, zaposleni se ne otpuštaju, već se šalju na takozvani neplaćeni dopust; 3. u obje se zemlje službena stopa nezaposlenosti iz političkih razloga održavala na niskoj razini (vidi dalje dolje). postoje međusobno vrlo različite procjene stvarne visine stope nezaposlenosti, koje se kreću između 10 i 20 %. Kazaska je Vlada sredinom 2000. prvi put u vladinom dokumentu objavila takvu procjenu (skoro 14 % prema procjeni Svjetske banke) ne navodeći pritom uzroke razlike između službene stope i tih podataka.

Simptomatično za situaciju tržišta rada u obje je zemlje i - slično kao što je to već opisano u prethodnim primjerima - da se jedan dio radno sposobnog pučanstva, u najvećem djelu nedobrovoljno, povukao iz radnog života, dok je drugi dio pučanstva dugoročno nezaposlen i kao posljedica toga pogođen dugoročnim siromaštvom. To istodobno ima za posljedicu da značajan potencijal tih zemalja, koji predstavlja dobro obrazovanu radnu snagu, gubi na vrijednosti.

Iako i u Kazahstanu i u Kirgistanu postoje **grane gospodarstva s rastom zaposlenosti** koje se uglavnom nalaze na području usluga, to nije zasluga ciljane gospodarske politike i politike zapošljavanja. Naprotiv, i dalje nedostaju bitni uvjeti i poticaji za nova privatna poduzeća, posebice u proizvodnji, kao na primjer dugoročno pouzdana strukturna i industrijska politika, beskamatni i niskokamatni krediti, niže najamnine za obrtnike i djelotvorno ugovorno pravo. Osim toga, nedostaje pravna sigurnost, vlasnički su odnosi nejasni, a postoje i raznorazne birokratske prepreke (uključujući korupciju) za novoosnovana poduzeća. To je uz druge uzroke (npr. zemljopisni položaj) do sada u velikoj mjeri odvrćalo inozemne ulagače od većih investicija i stvaranja novih radnih mjesta.¹⁰ Dodatna **znatna zapreka** rastu zapošljavanja, poglavito u malim i srednjim poduzećima, nalazi se u poreznoj politici. To se odnosi na oporezivanje samih poduzeća koje je, posebno za mala poduzeća, često nepodnošljivo visoko i nepregledno i koje ih često prepušta volji poreznih vlasti. S druge strane, u Kazahstanu i Kirgistanu čimbenik rad opterećen je visokim socijalnim davanjima. Oba čimbenika doprinose tome da i poduzeća i radna snaga odlaze u neformalni sektor s poznatim posljedicama za državni proračun, ali i za njih same koji su pogođeni tim mjerama.

Na području **politike tržišta rada**, u objema je zemljama u početku postojao sličan odnos prema tom polju politike i u pogledu pravnih institucijskih uvjeta za njezinu provedbu. Dok se međutim u Kirgistanu trenutačno koristi interesantni niz aktivnih mjera, a osiguranje od nezaposlenosti se od početka 1998. pretvorilo u sustav financiran doprinosima, u Kazahstanu su novim Zakonom o zapošljavanju od 1999. uklonjeni temeljni uvjeti za omogućavanje djelotvorne politike tržišta rada, odnosno tako su modificirani da je politika tržišta rada prestala postojati kao samostalno političko područje. To se odnosi posebice na ukidanje statusa nezaposleni, njihova financijska sigurnost - pomoć u slučaju nezaposlenosti - također je ukinuta, na ukidanje do tada postojeće vertikalne strukture radne administracije zajedno s personalnim prestrukturiranjem i ograničavanjima koja su djelomice dovodila u pitanje radnu sposobnost uprava, kao i na ukidanje takozvanog fonda za zapošljavanje, koji je uključen u središnji proračun. Uredi za zapošljavanje trebali su se pretvoriti u ovlaštene državne jedinice, koje su se trebale financirati ovisno o uspjehu (prema tome je li nezaposleni posredovanjem dobio zaposlenje ili aktivnu mjeru). Međutim, upravo u toj točki ubrzo su se pokazale granice i nesuglasja novog Zakona, koji je iznova zamijenjen novim Zakonom (siječanj 2001.). Vrijednost politike tržišta rada u Kazahstanu je u posljednje dvije godine znatno smanjena i trebat će mnogo vremena kako bi se opet doseglo stanje od 1997.

¹⁰ Iznimku predstavlja sektor nafte i plina u Kazahstanu, koji međutim zahtijeva malo radne snage te stoga unatoč znatnom rastu u posljednjim godinama kao i značajnim domaćim i stranim investicijama gotovo i nije stvorio nova radna mjesta.

Kirgistan je pak u posljednje četiri godine proširio svoj **aktivni instrumentarij politike tržišta rada**, a posebice ga je djelotvornije oblikovao. To se odnosi u prvom redu na rad društava za zapošljavanje, koja su pokrenuta u okviru projekta kojega je financiralo Društvo za tehničku suradnju kao pilot mjeru, a koju je kirgiska Vlada prihvatila i preuzela u novo zakonodavstvo. Slično vrijedi i za Ured posredovanja za mladež kao i za Mobilni ured za zapošljavanje za migrante koji, međusobno se nadopunjujući, na nebirokratski način pomažu uredima za zapošljavanje u posredovanju. Neovisno o tim pozitivnim počecima, većina aktivnih mjera i u Kirgistanu samo je ograničeno djelotvorna, što znači da samo mali postotak sudionika u tim mjerama može naći radno mjesto uz pomoć posredovanja odnosno sam pronaći posao. Ovdje se pokazuju i nedostaci gospodarske politike općenito, odnosno u posebnom obliku nedostaci politike zapošljavanja.

Literatura

Bauer, A., Boschmann, N., Green, D. (1997), *Women and Gender Relations in Kazakstan*, Manila

BfAI (Bundesstelle für Außenhandelsinformation) (1999), *Wirtschaftsdaten Kasachstan*, Berlin

BfAI (2000), *Wirtschaftstrends Polen*, Berlin

BfAI (2000), *Wirtschaftstrends Ungarn*, Berlin

EIU (Economist Intelligence Unit) (1999-2000), *Kyrgyzstan. Country Profile*, London

- (1999-2000): *Kazakhstan. Country Profile*, London

- (1999-2000): *Hungary. Country Profile*, London

- (1999-2000): *Poland. Country Profile*, London

ILO (2000), World Labour Report 2000. *Income Security and Social Protection in a Changing World*, Geneva

Kausch, I. et al. (1994), *Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern. Der Fall Kirgistan*, Berlin

Kausch, I. (1999), *Bewältigung der sozialen Kosten der Transformation. Arbeitsmarktpolitik und soziale Sicherung in Rumänien*, Berlin

Puljiz, V. (2000): *Social Policy Reforms in Croatia*, Zagreb, manuskript

Tausz, K. (2000): *Transformation, Social Security and Human Resource Development. The Case of Hungary*, Budapest, manuskript

World Bank (1999): *Hungary. On the Road to the European Union*, Washington