

# Mjere za poticanje zapošljavanja u Republici Hrvatskoj

Nada Kerovec  
Zavod za zapošljavanje  
Ministarstvo rada i socijalne skrbi

Pregledni članak  
UDK 331.5 / 4 (497.5)  
Primitljeno: veljača 1995.

*Hrvatska do sada nije imala zapaženijih iskustava u donošenju i provođenju posebnih programa za zapošljavanje u onom obliku i na način kako se oni provode u zemljama razvijene tržišne privrede. No, unatoč tome, aktivnosti u donošenju i provođenju pojedinih mjera za rješavanje ili ublažavanje nezaposlenosti i za poticanje zapošljavanja već su dugo prisutne u politici zapošljavanja u Hrvatskoj. Zbog značajno smanjenih mogućnosti zapošljavanja u Hrvatskoj u drugoj polovini osamdesetih i početkom devedesetih godina, znatnog rasta nezaposlenosti te ratnih stradanja bilo je nužno intervenirati na tržištu rada kako bi se pomoglo onim kategorijama stanovnika koje su takvim stanjem jače pogođene te potaknute nezaposlene osobe na individualnu inicijativu u rješavanju vlastite nezaposlenosti. Uz intenziviranje svojih redovitih djelatnosti, Zavod za zapošljavanje u tu je svrhu donio posebne mjere za poticanje zapošljavanja čijim je provođenjem u prvoj polovici 1994. godine bilo obuhvaćeno 14.634 osoba.*

## 1. UVOD

Programi zapošljavanja imaju vrlo važnu ulogu u reguliranju tržišta rada u zemljama razvijene tržišne privrede. Čak i u zemljama koje su u određenim razdobljima gospodarskog razvoja postigle gotovo punu zaposlenost donosili su se posebni programi za zapošljavanje onih kategorija stanovništva koje su, unatoč gospodarskoj ekspanziji, teško dolazile do zaposlenja.

Kada govorimo o programima zapošljavanja, zanimljivo je istaknuti da najdužu tradiciju među njima imaju javni radovi, poznati još iz razdoblja velike depresije u SAD-u. Ovdje se nećemo njima pobliže baviti, no važno je reći da se takvi programi provode i danas (posebno u SAD-u, Švedskoj, Danskoj, Njemačkoj i drugdje), ali s izmijenjenim opsegom i sadržajem (vidi Kerovec, 1992). Osim javnih radova postoje još četiri široke skupine posebnih programa zapošljavanja:

1. programi vlade koji omogućuju zapošljavanje u graditeljstvu, sektoru usluga i drugdje;

2. programi kojima se sufinancira zapošljavanje u privatnom sektoru na određeno radno vrijeme, a namijenjeni su određenim kategorijama radne snage;

3. programi usmjereni na osnivanje poduzeća ili samozapošljavanje; 4. mješoviti programi i programi orijentirani na socijalne pomoći (Freedman, 1990:171).

Razvijene industrijske zemlje imaju bogata i raznovrsna iskustva u kreiranju i provođenju programa zapošljavanja, a posebno što se tiče sadržaja programa, populacije kojoj je namijenjen te ocjenjivanja konačnih rezultata (vidi Kerovec, 1994). Međutim, i zemlje u razvoju, pa i nerazvijene zemlje također imaju neka iskustva na tom području. No valja napomenuti da razina gospodarskog razvoja te određeni ekonomski uvjeti utječu na izbor sadržaja programa i način na koji se on provodi.

Za našu zemlju vrlo su interesantna recentna događanja na tržištima rada zemalja u tranziciji budući da su mnogi problemi tih zemalja prisutni i kod nas. Zajednička obilježja tržišta rada svih postkomunističkih zemalja su

sljedeća: opadanje zaposlenosti u društvenom (državnom) sektoru, otvaranje novih radnih mjesta u manjim privatnim poduzećima, porast samozapošljavanja i porast nezaposlenosti. Nadalje, pozamašna ekonomska aktivnost odvija se u tzv. sivoj ekonomiji, čime se stvara paralelno tržište rada. Sve to, uz još neke druge čimbenike, povećava opasnost od segmentacije i stratifikacije tržišta rada, pri čemu se neke kategorije radne snage marginaliziraju i potiskuju na slabo plaćena i nesigurna radna mjesta ili čak izlaze iz radne snage. Stoga je nužno redovito praćenje tržišta rada kako bi se što prije otkrile marginalizirane skupine i poduzele adekvatne mjere. Skupine najpodložnije marginalizaciji (što se već odavno pokazalo na tržištima zemalja razvijene tržišne privrede) su žene (čiji je udio u ukupnoj zaposlenosti u bivšim socijalističkim zemljama bio relativno visok u usporedbi s ostalim zemljama), stariji radnici (iznad 50 godina) i mlade osobe.

Zemlje u tranziciji imaju uglavnom vrlo skromna predtranzicijska iskustva u reguliranju tržišta rada, ili, konkretno, u provođenju mjera za poticanje zapošljavanja. Iako su mnoge od njih u postkomunističkom razdoblju identificirale ne samo probleme nego i najugroženije kategorije stanovništva na tržištu rada, do početka 1992. godine nisu pokretane značajnije aktivnosti za njihovo rješavanje. Najčešća mjera reguliranja tržišta rada za kojom se posezalo bili su programi stručnog osposobljavanja, iako ni oni nisu u to vrijeme bili ozbiljnije osmišljeni. Tako je npr. u Poljskoj 1990. godine tek 1% registriranih nezaposlenih osoba sudjelovalo u stručnom osposobljavanju, u Mađarskoj 8.7%, a u Čehoslovačkoj početkom 1991. godine 0.4% (Standing, 1992:35).

Porastom nezaposlenosti u zemljama u tranziciji postaje aktualna još jedna mjera - sufinanciranje plaća radnika sa svrhom zadržavanja postojeće razine zaposlenosti. Cilj te mjere je ublažavanje masovnih otpuštanja (i mogućih masovnih emigracija) koja bi, kao posljedica restrukturiranja gospodarstva, pogodila velik dio zaposlenog stanovništva. Osim

tih koristile su se i druge mjere (npr. poticanje samozapošljavanja, program ranijeg umirovljenja i dr.). Vrijeme njihove primjene relativno je kratko pa je teško procijeniti njihov učinak. No zasigurno će trebati još dosta raditi na tome da se ustanove mjere koje će na tržištima rada tih zemalja biti najdjelotvornije pri rješavanju brojnih problema izazvanih uvođenjem tržišne ekonomije.

## 2. OBILJEŽJA TRŽIŠTA RADA U HRVATSKOJ

Prije nego razmotrimo mjere koje se trenutno poduzimaju na tržištu rada Hrvatske te mogućnost primjene tuđih iskustava potrebno je reći nešto o stanju na tržištu rada u nas. Budući da su prilike u našoj zemlji doista specifične (devastirana ratnim razaranjima, pod velikim materijalnim i drugim opterećenjima zbog velikog broja prognanika i izbjeglica, znatan broj osiromašenih građana padom osobnog i društvenog standarda itd.), situacija na tržištu rada također je specifična. Ukratko, osnovna obilježja tržišta rada u Hrvatskoj su, prije svega, drastičan pad zaposlenosti u društvenom sektoru, blagi porast zaposlenosti u privatnom sektoru, nagli rast, a potom umjereni pad evidentirane nezaposlenosti te povećan broj osoba izvan radne snage (gdje značajan broj, pretpostavljamo, čine tzv. obeshrabreni radnici).

### 2.1. Zaposlenost

*Zaposlenost u društvenom sektoru* u Republici Hrvatskoj sve do potkraj 80-ih godina bila je gotovo u neprestanom porastu. Osamdesetih godina rast zaposlenosti je usporen (stopa rasta kreće se 1-2%), a od 1988. godine stopa rasta zaposlenosti je negativna (npr. prema podacima Državnog zavoda za statistiku 1988. 0.2%, 1990. 3.6%, 1992. 12.7%, 1993. 6.2%). Usput, najveći broj zaposlenih u društvenom sektoru 1.600.934 radnika zabilježen je u rujnu 1987. (Statistički godišnjak SR Hrvatske 1988, str. 108, RZS, Zagreb), što je čak za 589.421 radnika ili 58.3% više nego u lipnju 1994. kad je zaposlenih u društvenom,

mješovitom i združnom vlasništvu bilo 1.011.513 (Priopćenje Državnog zavoda za statistiku br. 15.3.6. od 1.9. 1994, Zagreb).

Nedovoljno razvijen *privatni sektor*, daka-ko, nije mogao kompenzirati višegodišnji pad zaposlenosti u društvenom sektoru, unatoč tome što je ovdje proces obrnut - broj zaposlenih u ovom sektoru u neprestanom je porastu. Naime, privatni sektor još uvijek zapošljava relativno mali broj radnika. Tako su krajem ožujka 1994. godine ukupno u privatnom sektoru bile zaposlene 142.983 osobe (Priopćenje Državnog zavoda za statistiku br. 15.14.1, Zagreb), što je npr. 15.0% više nego u prosincu 1991. godine kada je u tom sektoru bilo zaposleno 124.306 osoba (Priopćenje Državnog zavoda za statistiku br. 15.4.4, Zagreb). Očekuje se da će se promjenom strukture vlasništva koja je u tijeku i koja će slijediti taj odnos bitno promijeniti.

## 2.2. Nezaposlenost

Što se istovremeno događalo s *nezaposle- nošću*? Od početka 1980-ih godina registrirana nezaposlenost bila je u neprestanom porastu, ali sve do posljednjeg tromjesječja 1990. godine taj se rast kretao po stopi od 2 do 15 posto. Međutim, u zadnjem tromjesječju te godine započinje drastičan rast nezaposlenosti pro-uzročen, ponajprije, masovnim pritjecanjem radnika iz likvidiranih poduzeća i onih u ste-čaju. Ta se tendencija nastavlja i u 1991. godini kada se stopa rasta nezaposlenosti kretala čak od 40 pa sve do 70 posto. U studenom 1991. zabilježen je i najveći apsolutni broj eviden-tiranih nezaposlenih osoba (287.216) od po-četka praćenja ove pojave u Hrvatskoj, tj. od 1952. godine kada su osnovane službe za zapo-šljavanje (izvor: Zavod za zapošljavanje, Za-greb). Međutim, u razdoblju od 1992. do 1994. godine bilježimo neočekivanu i sasvim suprot-nu pojavu. Naime, unatoč prognozama rasta nezaposlenosti, tijekom gotovo čitavog razdo-blja bilježi se pad apsolutnog broja evidentira-nih nezaposlenih osoba uz istodoban značajan pad zaposlenosti. Uzgred rečeno, pritjecanje "stečajaca" u tom razdoblju bilo je gotovo za-

nemarivo u usporedbi s krajem 1990. i čitavom 1991. godinom.

Stopa evidentirane nezaposlenosti u Hrvat-skoj je u prvom polugodištu 1994. godine izno-sila 16.3%, što je manje nego 1992. (17.08%) i 1993. godine (17.09%). U usporedbi s ostalim europskim zemljama višu stopu nezaposle-nosti imale su Španjolska (24.6%) i Finska (18.1%), dok je kod ostalih zemalja ona bila niža, npr. Austrija 6.0%, Češka 3.5%, Danska 13.1%, Francuska 11.0%, Njemačka 9.0%, Italija 11.3%, Poljska 15.7%, Portugal 6.8%, Švedska 7.1%, Švicarska 4.9%, Velika Brita-nija 9.7% (*Bulletin of Labour Statistics*, 1994-2, ILO, Geneva).

Kakav je bio *opseg i struktura evidentirane nezaposlenosti u prvom polugodištu 1994. u Hrvatskoj*? U razdoblju od siječnja do lipnja 1994. godine u službama za zapošljavanje bilo je evidentirano prosječno mjesečno 243.296 nezaposlenih osoba, što je 4.9% manje nego u istom razdoblju prethodne godine. Od tog bro-ja 79.312 (32.6%) osoba tražilo je zaposlenje prvi put, 132.024 bile su žene (54.3%), a 38.983 (16.0%) bile su osobe koje su ostale bez posla zbog prestanka rada poduzeća i poslodavaca. U strukturi nezaposlenih osoba pre-ma stručnoj spremi u prvom polugodištu 1994. godine bilo je: 10.574 osoba s VSS (4.3%), 8.569 osoba s VŠS (3.5%), 56.077 osoba s SSS (23.0%), 77.120 KV i VKV osoba (31.7%), 38.222 PKV i osoba s NSS (15.7%) te 52.735 NKV osoba (21.7%). U usporedbi s istim raz-dobljem 1993. najviše se smanjio broj osoba s VSS (16.1%) i s VŠS (12.7%), a broj NKV osoba povećan je 4.3% (*Mjesečni statistički bilten*, 1994, br. 6, Zavod za zapošljavanje, Zagreb).

Trajanje nezaposlenosti značajno je obi-lježe za praćenje ove pojave. U lipnju 1994. u evidenciji nezaposlenih osoba bilo je 59.877 (25.5%) osoba koje su čekale na posao do pola godine, 39.674 (16.9%) od pola do godine dana, 70.352 (29.9%) od jedne do tri godine i 65.061 (27.7%) više od tri godine (izvor: Za-vod za zapošljavanje, Zagreb). Dakle, iz predo-čenih podataka evidentno je da dugotrajna nezaposlenost (dulja od godine dana) pogađa

više od polovice (57.6%) nezaposlenih osoba, što je zaista zabrinjavajuće. Tako dugotrajno čekanje na zaposlenje jedan je od pokazatelja relativno male fleksibilnosti tržišta rada u Hrvatskoj.

Potrebno je posebno istaknuti da je ovdje bilo riječi samo o nezaposlenosti registriranoj u Zavodu za zapošljavanje. Kolika je ukupna (registrirana + neregistrirana) nezaposlenost u našoj zemlji vrlo je teško utvrditi. Prema rezultatima jednog istraživanja provedenog na uzorku radne snage u Mađarskoj ukupna nezaposlenost 1990. godine u toj je zemlji bila četiri puta veća od registrirane (Standing, 1993:9). Provođenje sličnog istraživanja u našoj zemlji dalo bi pravu sliku nezaposlenosti u nas.

### **2.3. Povećan broj osoba izvan radne snage?**

U razdoblju od 1992. do 1994. godine broj zaposlenih smanjio se za oko 120.000 radnika, a broj nezaposlenih osoba za 28.650 osoba. Budući da istodobno pada zaposlenost i nezaposlenost, ovakva kretanja na tržištu rada u Hrvatskoj navode na zaključak da pozamašan broj osoba izlazi iz radne snage. Naša statistika rada u ovom času ne raspolaže instrumentarijem za mjesečno praćenje ulaska i izlaska u radnu snagu. To bi se moglo postići provođenjem istraživanja radne snage na uzorku domaćinstva, koje naša zemlja još ne provodi, ali ga provode gotovo sve zemlje razvijene tržišne privrede, većina zemalja u tranziciji i neke nerazvijene zemlje (članice Međunarodne organizacije rada). Stoga je teško odrediti, prije svega, prisutnost te pojave, a nekmoli njezin opseg i uzroke. Možemo tek pretpostaviti da se radi o određenom broju tzv. obeshrabbrenih osoba koje se, zbog znatno suženih mogućnosti zapošljavanja, jednostavno ne prijavljuju službama za zapošljavanje ili pak, ako su prijavljene, prestaju se javljati ako ne ostvaruju nikakva prava na osnovi nezaposlenosti. Pretpostavlja se da je pozamašan broj radnika angažiran u neformalnoj ekonomiji, no koliki je opseg takvog neformalnog zapošljavanja, također je vrlo teško odrediti jer siva

ekonomija izmiče svim formalnim statistikama.

Migratorna kretanja izazvana ratom snažno su utjecala na kretanja na tržištu rada u Hrvatskoj. Velik je broj prognanog aktivnog stanovništva, od kojeg je izvjestan broj i izvan granica zemlje. Prognanici i izbjeglice vrše pritisak na tržište rada, ali se o toj pojavi zna vrlo malo jer je posve neistražena. Potrebno je još reći da postoje izuzetne poteškoće u prikupljanju podataka (poglavito o zaposlenom stanovništvu), a iz okupiranih područja podaci su nedostupni pa se stoga procjenjuju.

U takvim uvjetima teško je donositi i provoditi zaista kvalitetne programe za poticanje zapošljavanja, koji, između ostalog, iziskuju određena, ne baš zanemariva sredstva - pogotovo za poticanje samozapošljavanja. No ipak se dosta toga može učiniti, i zaista se čini.

## **3. MJERE NA TRŽIŠTU RADA HRVATSKE**

### **3.1. Mjere za poticanje zapošljavanja do početka devedesetih godina**

Hrvatska nije imala zapaženijih iskustava u donošenju i provođenju posebnih programa za zapošljavanje u onom obliku i na način kako se oni provode u zemljama razvijene tržišne privrede. Naime, do sada nismo imali poseban program utemeljen na sustavnoj analizi tržišta rada, s jasno definiranim ciljevima i zadacima, definiranom populacijom, regijom kojoj je program upućen, definiranim financijskim planom, vremenom provođenja odnosno trajanjem, analizom njegove učinkovitosti i dr.

Iako programi zapošljavanja u tom smislu nisu postojali, potrebno je reći da su aktivnosti u donošenju i provođenju pojedinih mjera za rješavanje ili ublažavanje nezaposlenosti i za poticanje zapošljavanja već dugo prisutne u politici zapošljavanja u Hrvatskoj, bilo u okviru redovitih funkcija službi za zapošljavanje ili kao posebne mjere. Tako je već 1953. godine (neposredno nakon osnivanja službi za zapošljavanje) razrađen plan zapošljavanja ženske radne snage koja je bila posebno pogodna otpuštanjima zaposlenih radnika 50-ih

godina. Tamošnji Republički biro za posredovanje rada izradio je plan zapošljavanja za 5.410 žena. Radilo se zapravo o zapošljavanju žena na radnim mjestima na kojima su radili muškarci, a oni su premješteni na radna mjesta u primarnom sektoru. U 1957. godini lokalne službe za zapošljavanje u suradnji s poduzećima i sindikatima donijele su mjere za brže zapošljavanje, posebno žena, nekvalificiranih radnika i osoba s umanjenom radnom sposobnošću. Tim su akcijama otvorena nova radna mjesta u novoosnovanim ili proširenim manjim proizvodnim radionicama (npr. za izradu tepiha, galanterije, umjetnog cvijeća, pletenih košara, užadi, preradu industrijskih otpadaka itd.) i uslužnim radionicama (za pranje i glačanje rublja, prehranu, knjigovodstvene usluge itd.). Istodobno su organizirani tečajevi u trajanju od jednog do šest mjeseci, i to poglavito za žene i osobe umanjene radne sposobnosti (npr. za bolničarke, daktilografe, traktoriste, krojače, izrađivače predmeta od plastičnih masa, pletače predmeta od šiblja i konoplje i dr.). Tada je u spomenutim akcijama zaposleno oko 4.000 osoba (od toga oko 600 hendikepiranih osoba). U 1958. godini te su mjere dopunjene kreditiranjem poduzeća radi otvaranja novih radnih mjesta, pod uvjetom da zaposle nezaposlene osobe. Pritom su prioritet imale osobe koje su primale novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Ti su zajmovi bili namjenski, a dobivala su ih poduzeća uglavnom u tekstilnoj industriji za kupnju strojeva. Ove mjere za poticanje zapošljavanja financirao je djelomično Republički biro, a djelomično lokalni organi vlasti.

Od druge polovine 50-ih godina službe za zapošljavanje redovito u suradnji s drugim institucijama organiziraju tečajeve za prekvalifikaciju i stručno osposobljavanje nezaposlenih osoba kako bi se povećale njihove mogućnosti za brže zapošljavanje. Od 1960. godine Zakonom o službi za zapošljavanje radnika (Službeni list, br. 27/60) stručno osposobljavanje i prekvalifikacija radnika postaje njihova vrlo značajna funkcija. Za ilustraciju: 1960. godine u 29 raznih tečajeva bile su uključene 1.463 nezaposlene osobe ili

3.4% evidentiranog prosječnog mjesečnog broja nezaposlenih osoba (od toga 1.375 žena); 1965. godine 353 tečaja pohađale su 10.092 nezaposlene osobe ili 17.7% ukupnog broja nezaposlenih osoba (6.678 žena); 1970. godine na 875 raznih tečajeva osposobilo se ili prekvalificiralo 24.196 nezaposlenih osoba ili 51.9% ukupnog broja nezaposlenih osoba (9.522 žena); 1976. godine 19.708 osoba ili 23.6% ukupnog broja nezaposlenih osoba (7.563 žena). Osamdesetih godina raznim oblicima stručnog osposobljavanja bilo je obuhvaćeno od 11.867 (1983. godine) do 23.968 osoba (1980. godine). U 1990. godini tim aktivnostima službi za zapošljavanje bilo je obuhvaćeno 8.170 osoba ili 5.1% ukupnog broja nezaposlenih, a 1992. godine 6.502 osobe ili 2.4% ukupnog broja nezaposlenih osoba (izvor podataka: godišnji izvještaji službi za zapošljavanje, Zavod za zapošljavanje, Zagreb).

Budući da je nezaposlenost mladih osoba u Hrvatskoj prilično rezistentan i uvijek aktualan problem (npr. osamdesetih godina čak 62-67 posto nezaposlene populacije činile su osobe do 25 godina), nekih su godina službe za zapošljavanje (poglavito regionalne) donosile mjere za poticanje zapošljavanja mladih u obliku sufinanciranja pripravništva. Neke od njih provodile su selektivne mjere, npr. usmjerene na mlade bez radnog iskustva ali pojedinih zanimanja, obično izrazito suficitarnih. Tom mjerom za poticanje zapošljavanja mladih bilo je obuhvaćeno: 1985. godine 1.571 osoba, 1988. godine 2.009 osoba, 1990. godine 1.639 osoba, a 1992. godine 616 osoba.

Potrebno je istaknuti da mjerama stručnog osposobljavanja i prekvalifikacije nisu bile obuhvaćene samo nezaposlene osobe evidentirane u službama za zapošljavanje, već i zaposlene osobe koje su na taj način zadržale zaposlenje.

### 3.2. Mjere za poticanje zapošljavanja u Hrvatskoj u 1993. i 1994. godini

Zbog značajno smanjenih mogućnosti zapošljavanja u Hrvatskoj u drugoj polovini osamdesetih i početkom devedesetih godina, znatnog rasta nezaposlenosti te ratnih stradanja

bilo je nužno intervenirati na tržištu rada kako bi se pomoglo kategorijama stanovništva koje su nezaposlenošću jače pogođene te potaknuti same nezaposlene na individualnu inicijativu u rješavanju nezaposlenosti. Uz intenziviranje svojih redovitih djelatnosti (posredovanja pri zapošljavanju, stručnog osposobljavanja i prekvalifikacije), Zavod za zapošljavanje u tu je svrhu donio posebne mjere za poticanje zapošljavanja:

1. Za zapošljavanje *boraca Domovinskog rata* poslodavcima se do 50% sufinancira bruto plaća, topli obrok i troškovi prijevoza na posao u trajanju do 6 mjeseci ako se radni odnos zasnjuje na neodređeno vrijeme.

2. a) Za samozapošljavanje *invalida Domovinskog rata* nudi se novčana participacija za nabavu sredstava i opreme za rad u protuvrijednosti do 10.000 DEM.

b) Za zapošljavanje *invalida Domovinskog rata* s utvrđenom nesposobnošću za rad od 50 i više posto poslodavcima se do 80% sufinancira bruto plaća, topli obrok i troškovi prijevoza na posao u trajanju do jedne godine ako se radni odnos zasnjuje na neodređeno vrijeme.

c) Za zapošljavanje *invalida Domovinskog rata* s utvrđenom nesposobnošću za rad manjoj od 50% poslodavcima se do 40% sufinancira bruto plaća, topli obrok i troškovi prijevoza na posao u trajanju do jedne godine ako se radni odnos zasnjuje na neodređeno vrijeme.

3. Za zapošljavanje *supružnika i djece poginulih boraca i nestalih u Domovinskog ratu* poslodavcima se do 100% sufinancira bruto plaća, topli obrok i troškovi prijevoza na posao ako se radni odnos zasnjuje na neodređeno vrijeme, i to u trajanju do jedne godine za djecu i u trajanju od 1 do 2.5 godina (ovisno o broju djece) za supružnike poginulih boraca i nestalih u Domovinskom ratu.

4. Za *zadržavanje u radnom odnosu na neodređeno vrijeme radnika visoke i više stručne spreme koji imaju status pripravnika ili volontera* poslodavcima se nudi novčani iznos do 3.000 DEM po svakom pripravniku odnosno volonteru.

5. *Sufinanciranje troškova stručnog osposobljavanja* u iznosu 100% za deficitarna zanimanja u građevinarstvu i drugim gospodarskim djelatnostima.

6. Za zapošljavanje *nezaposlenih osoba starijih od 50 godina* poslodavcima se do 50% sufinancira bruto plaća, topli obrok i troškovi prijevoza na posao u trajanju do jedne godine ako se radni odnos zasnjuje na neodređeno vrijeme.

7. Za zapošljavanje *osoba s faktorima otežane zapošljivosti* poslodavcima se do 50% sufinancira bruto plaća, topli obrok i troškovi prijevoza na posao u trajanju do dvije godine ako se radni odnos zasnjuje na neodređeno vrijeme.

8. Za zapošljavanje *deset i više radnika* poslodavcima se do 50% sufinancira bruto plaća, topli obrok i troškovi prijevoza na posao u trajanju do 6 mjeseci za svakog radnika ako se radni odnos zasnjuje na neodređeno vrijeme.

Sve te mjere primjenjuju se za nezaposlene osobe prijavljene u Zavodu za zapošljavanje, s napomenom da primjena jedne mjere isključuje primjenu druge mjere.

Tijekom 1993. godine mjerama aktivne politike zapošljavanja bile su obuhvaćene 19.364 osobe. Od tog broja stručno je osposobljeno 12.660 osoba (9.707 zaposlenih i 2.953 nezaposlenih), 465 je prekvalificirano (334 zaposlene i 131 nezaposlena), u statusu pripravnika zaposlene su 4.053 osobe i u posao je uvedeno 859 kvalificiranih radnika. Samozapošljavanjem svoj status riješilo je 213 invalida Domovinskog rata (*Godišnjak Zavoda za zapošljavanje* 1993:34-35).

Provođenjem mjera za poticanje zapošljavanja u prvoj polovici 1994. godine bile su obuhvaćene 14.634 osobe, i to na sljedeći način:

- stručno su osposobljene 4.424 osobe (i to 4.042 osobe za poznatog i 382 osobe za nepoznatog poslodavca);
- prekvalificirana su 232 radnika;
- dokvalificirano je 350 radnika;
- u statusu pripravnika zaposleno je ukupno 3.045 osoba;

- 392 kvalificirana radnika uvedena su u posao;

- zaposlena su 202 borca Domovinskog rata, 24 invalida Domovinskog rata i 35 supružnika i djece boraca;

- 263 pripravnika zadržana su nakon pripravničkog staža u radnom odnosu;

- zaposleno je 105 radnika starijih od 50 godina;

- 3.785 radnika zaposleno je realiziranjem mjere za poticanje zapošljavanja istovremeno deset i više radnika kod jednog poslodavca;

- zaposlene su 64 osobe s faktorima otežane zapošljivosti;

- putem mjere za zadržavanje postojeće nezaposlenosti 1.672 radnika zadržala su zaposlenje;

- 6 osoba obuhvaćeno je ostalim mjerama za poticanje zapošljavanja. (Izvor: Zavod za zapošljavanje, Zagreb).

Intenziviranjem redovite djelatnosti službi za zapošljavanje (pružanje pravodobnih i ažurnih informacija o ponudi i potražnji zaposlenja, stručno osposobljavanje, profesionalna orijentacija i dr.) te posebnim mjerama za poticanje zapošljavanja nastoji se s jedne strane smanjiti nezaposlenost, a s druge osigurati ponuda radne snage koja na tržištu rada nedostaje (trenutno zanimanja građevinske struke, antikorozivne zaštite, jamskih radnika i dr). U kojoj se mjeri ti ciljevi zaista ostvaruju teško je ocijeniti bez detaljne analize. No svakako se može reći da pojedine mjere za poticanje zapošljavanja namijenjene određenim kategorijama radne snage proširuju mogućnosti za nalaženje zaposlenja tim kategorijama. Tako se npr. značajnije opadanje nezaposlenosti visokostručnih osoba zasigurno može pripisati između ostalog i posebnim mjerama za poticanje zapošljavanja, kao što je sufinanciranja pripravnika te stimuliranje zadržavanja osoba visoke i više stručne spreme u radnom odnosu nakon pripravničkog staža. Za usporedbu: dok se ukupna prosječna mjesečna nezaposlenost u razdoblju od 1992. do 1994. godine smanjila 8.7%, nezaposlenost osoba sa VSS smanjila se 24.0%. Istodobno udio osoba sa VSS u

ukupnoj se nezaposlenosti smanjio s 5.2 na 4.3 posto. (Izvor: Zavod za zapošljavanje, Zagreb).

Usporedimo li mjere koje se provode na tržištu rada naše zemlje s iskustvima reguliranja tržišta rada drugih zemalja, evidentno je da se neke od tih mjera vrlo često koriste, npr. prekvalifikacija, dokvalifikacija, sufinanciranje zapošljavanja hendikepiranih osoba, sufinanciranje samozapošljavanja i dr. Postavlja se pitanje mogu li se te mjere dopuniti, ili eventualno zamijeniti nekim drugim mjerama koje bi bile uspješnije u rješavanju nezaposlenosti. Bez ozbiljnije analize i ocjene uspješnosti postojećih mjera precizan odgovor na ovo pitanje nije moguće dati. Međutim, vrijedno je razmisliti o uvođenju nekih mjera koje se već duže vrijeme primjenjuju u drugim europskim zemljama. To će, štoviše, biti nužno jer će visoka nezaposlenost potrajati (povezano s razvojem gospodarstva), a moguće je očekivati i porast nezaposlenosti ako se realiziraju najavljeni stečajevi poduzeća.

Jedna od mogućih mjera za smanjenje nezaposlenosti, koja do sada u nas nije korištena, jesu javni radovi. S obzirom na strukturu evidentiranih nezaposlenih osoba u Hrvatskoj (većinu čine žene i stručne osobe), javni radovi tipa New Deala nemaju mnogo izgleda jer zahtijevaju uglavnom nekvalificiranu i polukvalificiranu mušku radnu snagu. Stoga su daleko pogodniji javni radovi suvremenog tipa s kojima neke europske zemlje imaju dosta iskustva. Radi se, naime, o radovima koji zahtijevaju mnogo ljudskog rada i invencije najrazličitijih struka. U nas bi se takvi radovi, kao mjera na tržištu rada, mogli vezati npr. za obnovu ratom razrušenih i oštećenih pojedinačnih spomenika kulture, povijesnih urbanih i seoskih cjelina, industrijskih, hotelskih i sportskih objekata, zatim za poslove u socijalnoj zaštiti, zaštiti okoliša i sl.

Zanimljivi mogu biti i programi namijenjeni mladim nezaposlenim osobama koje su napustile školovanje. Radi se o kombiniranim edukativnim i proizvodnim programima koji su imali dosta uspjeha u Danskoj i Velikoj Britaniji. Nadalje, s obzirom na obrazovnu i profe-

sionalnu strukturu evidentirane nezaposlenosti u Hrvatskoj, uputno je intenziviranje programa samozapošljavanja, bilo kreditiranjem pod jasno utvrđenim uvjetima bilo raznim olakšicama pri otvaranju tvrtki (npr. odgađanje poreznih i drugih obveza i sl). Potrebno je također, pored mjera za poticanje zapošljavanja, razmisliti i o dugoročnim mjerama i oblicima rada koji mogu povećati fleksibilnost našeg tržišta rada (npr. part-time zaposlenost, rad kod kuće, skraćivanje radnog vremena i dr).

U naporima za smanjivanje nezaposlenosti treba također pojačati preventivne mjere. Iskustva Danske i Švedske pokazala su da je već u školi moguće identificirati rizične grupe koje imaju 40% vjerojatnosti da budu dugotrajno nezaposlene prije nego navrše 20 godina. Te grupe trebalo bi motivirati da nastave takav tip obrazovanja koje će povećati njihove mogućnosti na tržištu rada. Potrebno je osnovati tim za savjetovanje rizičnih grupa i njihovih obitelji te im omogućiti da već tijekom školovanja više sudjeluju u praktičnijoj profesionalnoj orijentaciji (Winter, 1988:34).

#### **4. ZAKLJUČAK**

Od politike tržišta rada zemalja u tranziciji, a to se, dakako, odnosi i na našu zemlju, očekuje se:

1. smanjivanje nezaposlenosti;

2. ublažavanje segmentacije tržišta rada i poboljšavanje nepovoljnog položaja pojedinih društvenih skupina;

3. poticanje geografske, profesionalne i gospodarske mobilnosti;

4. podizanje produktivnosti rada (Standing, 1992:27).

Te ciljeve, dakako, neće biti lako postići, međutim, u njihovoj realizaciji značajnu ulogu mogu odigrati posebni programi zapošljavanja. No, pritom svakako treba imati na umu da se kod njihova kreiranja i provođenja moraju riješiti sasvim pragmatična pitanja, a to su: adekvatna razina (de)centralizacije u planiranju i provođenju pojedinih tipova programskih aktivnosti, definiranje argumenata za i protiv za različite oblike financiranja programa, utvrđivanje kriterija za selektiranje projekata, optimalno vrijeme sudjelovanja u pojedinim programima, oblici, visina i uvjeti ostvarivanja plaće i drugih (ne)novčanih beneficija te ocjenjivanje programa (Freedman, 1990: 178). U tome nam uvelike mogu poslužiti iskustva drugih zemalja, vodeći naravno računa o specifičnostima našeg tržišta rada. Pored toga, posebnu pažnju u koncipiranju posebnih programa i mjera za zapošljavanje potrebno je (i dalje) posvetiti marginaliziranim kategorijama stanovništva: ženama, mladim radnicima, starijim osobama, dugotrajno nezaposlenima i hendikepiranim osobama.



## LITERATURA:

- Adams, A., Middleton, J. i Ziderman, A. (1992): Market-based manpower planning with labour market signals, *International Labour Review* 131(3):261-279.
- Bulletin of Labour Statistics*, 1994-2, ILO, Geneva, str. 168.
- Freedman, D.H. (1990): Special employment programmes in developed and developing countries, *International Labour Review* 129(2):165-184.
- Johannesson, J i Persson-Tanimura, I. (1979): *Labour Market policy in Transition - Studies about Effects of Labour Market Policy*, Swedish Ministry of Labour, Solna, str. 72.
- Jonzon, B. i Wise R.L. (1989): Getting young people to work: An evaluation of Swedish youth employment policy, *International Labour Review* 128(3):337-356.
- Kerovec, N. (1992): Iskustva u provođenju javnih radova (mogućnost njihove primjene u poratnom razdoblju u Hrvatskoj), *Sociologija sela* 30(115/116):135-146.
- Kerovec, N. (1994): Mjere za poticanje zapošljavanja. *Revija za socijalnu politiku* 1(2):125-133.
- Konig, A. i Schallock, R.L. (1991): Supported employment: Equal opportunities for severely disabled men and women, *International Labour Review* 130(1):21-37.
- Loutfi, M.F. (1991): Self-employment patterns and policy issues in Europe, *International Labour Review* 130(1):1-19.
- Mjesečni statistički bilten*, 1994, br. 6, Zavod za zapošljavanje, Zagreb, str. 28.
- Standing, G. (1992): *Social and Labour Market Policy Issues*, Seminar The Social Situation in Central and Eastern Europe, International Relation Commission, Rome 12-13 May 1992. str. 64.
- Standing, G. (1993): *Structural Changes and Labour Market Crisis in Eastern and Central Europe*, UN Economic and Social Council, Twenty-ninth session, 7-11 June 1993, Budapest, str. 30.
- Try, S. (1993): *Training young persons in Norway*, Fifth EALE Annual Conference, University of Limburg, Maastricht, str. 24.
- Winter, S. (1988): *Youth Employment in Denmark: Problems, Policy-Instruments and Impact*, Institute of Political Science, University of Aarhus, str. 71.

Summary

MEASURES TO ENCOURAGE EMPLOYMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Nada Kerovec

*The common labour market features of all post-communist societies are: decreased employment in the social (state) sector, newly development jobs in smaller private enterprises, increased self-employment, increased unemployment and increased employment in the informal economy. In combination with other factors, the result is an increased danger of labour market segmentation and stratification, which "marginalizes" some categories of the labour force. They become poorly paid, have insecure jobs or their jobs are even abolished. It is therefore necessary to continually observe the labour market and to undertake adequate measures to regulate it.*

*So far, Croatia has not had any significant experience in introducing and administering special employment programmes, as they have been applied in countries with developed market economies. Despite that, specific measures to solve and diminish unemployment and to boost employment have been present in the Croatian employment policy for a long time now. Due to the significantly reduced employment opportunities in Croatia in the second half of the 1980's and in the early 1990's, and increased unemployment and war sufferings, it was necessary to intervene on the labour market, in order to help citizens who had been most severely affected. It was necessary to encourage individuals to exercise initiative to resolve their unemployment problems. Having intensified its regular activities, the Croatian Employment Agency has introduced special measures to encourage employment, which, in the first half of 1994, included 14.634 persons.*