

Fleksibilnost i sigurnost zaposlenja na tržištu rada: iskustva iz Hrvatske

Sanja Crnković-Pozaić

Medunarodna organizacija rada

Copyright © International Labour Organization 2006.
Prvo izdanje 2006.

Izdanja Međunarodnog ureda za rad zaštićena su autorskim pravom prema Protokolu 2 Univerzalne konvencije o autorskim pravima. Kratki citati iz ovih djela mogu se koristiti bez prethodnog odobrenja, uz uvjet da je naveden izvor citata. Za prava na izdavanje i prijevod, zamolbe je potrebno uputiti na adresu: Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Međunarodni ured za rad podržava takvu vrstu zamolbi.

Knjižnice, institucije i ostali korisnici registrirani u Ujedinjenom kraljevstvu pri Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 4LP [Fax: (+44) (0) 207 631 5500; email: cla@cla.co.uk], te registrirani u Sjedinjenim državama pri Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax (+1) (978) 750 4470; email: info@copyright.com], ili u ostalim zemljama pri sličnim organizacijama za zaštitu autorskih prava mogu izrađivati fotokopije u skladu s dozvolama koje su im u tu svrhu izdane.

Crnković-Pozaić, S.:

Fleksibilnost i sigurnost zaposlenja na tržištu rada: iskustva iz Hrvatske. Flexicurity paper 2004/1. Budimpešta, Međunarodna organizacija rada, 2006

Fleksibilnost radnih odnosa, zaposlenost, sigurnost zaposlenja, reforma radnog zakonodavstva, politika tržišta rada, Hrvatska. 13.01.2

ISBN 92-2-816959-1

ISBN 92-2-816964-8 (web pdf)

Također dostupno na engleskom jeziku:

Flexibility and Security in the Labour Market. Croatia's Experience. Flexicurity paper 2004/1

ISBN 92-2-116959-6 (tiskovina) Budimpešta, 2005

ISBN 92-2-116964-2 (web pdf)

Katalogizacija MOR za objavljene tiskovine

Oznake korištene u izdanjima ILO-a, koje su u skladu s praksom Ujedinjenih nacija, te materijal koji je u njima predstavljen, ne impliciraju izražavanje ikakvog stava od strane Međunarodnog ureda za rad vezano uz pravni status bilo koje države, područja ili teritorije ili njenih vlasti ili vezano uz ograničenje njenih granica.

Odgovornost za mišljenja izražena u potpisanim člancima, studijama i ostalim materijalima počiva isključivo na autorima istih. Njihovo objavljivanje ne znači da Međunarodni ured za rad prihvaća stavove koji su u njima izraženi.

Pozivanje na imena poduzeća i komercijalnih proizvoda i procesa ne implicira njihovo prihvaćanje od strane Međunarodnog ureda za rad. Isto tako ne spominjanje određenih poduzeća, komercijalnih proizvoda ili procesa nije znak neodobravanja.

Izdanja ILO-a mogu se nabaviti putem svih većih knjižara ili putem lokalnih ureda ILO-a u mnogim zemljama, ili izravno od ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Katalozi ili popisi novih izdanja besplatni su i mogu se naručiti na gore navedenoj adresi ili putem emaila: pubvente@ilo.org.

Tiskano u Madarskoj

Predgovor

Istraživanje na kojem se temelji ova serija radova na temu *fleksigurnosti* na tragu je glavne aktivnosti Sektora zapošljavanja Međunarodne organizacije rada (MOR) koju je Upravno tijelo te organizacije u ožujku 2003. godine definiralo prema cilju ostvarenja Pravednog rada za sve u okviru Globalnih smjernica za zapošljavanje. Ključna sastavnica Globalnih smjernica zapošljavanja jest uspješno upravljanje promjenama na tržištu rada koje nameće globalna konkurencija i tehnološki napredak, pokretljivost i fleksibilnost radnika, koji za uzvrat traže odgovarajuću zaposlenost i sigurnost naknade za rad. Premda Smjernice daju okvir ovoj debati i političkim implikacijama, radovi na temu fleksigurnosti pridonose boljem razumijevanju ovog pojma i njegovoj provedbi na regionalnoj i nacionalnoj razini.

Štoviše, ovi radovi predstavljaju prve ishode tehničkih projekata MOR-a na temu fleksigurnosti u srednjoj i jugoistočnoj Europi. Navedeni je projekt financiran iz nastalog viška sredstava i cilj mu je obuhvatiti istraživanje i tehničku suradnju, te promicati razumijevanje među donositeljima mjera politike. Svaki je rad na temu fleksigurnosti stoga bio predmetom rasprava tijekom nacionalnih tripartitnih seminara, i to s ciljem poticanja dijaloga o definiranju politike koja se temelji na uspostavljenoj ravnoteži između fleksibilnosti i sigurnosti zaposlenja. Nastoji se facilitirati prihvaćanje fleksigurnosti kao pojma pri osmišljavanju Nacionalnih akcijskih planova zapošljavanja.

Od početka njihovih političkih, gospodarskih i socijalnih reformi, tržišta rada zemalja bivših centralno-upravljajčkih ekonomija srednje i istočne Europe prošla su korjenitu transformaciju. U prošlosti je država garantirala punu zaposlenost i tržišta rada su povremeno bilježila čak i manjkove radne snage. Nakon 1989. godine odjednom su se te zemlje suočile s ubrzanim rastom nezaposlenosti koja se, usprkos očekivanjima o njezinoj kratkotrajnosti, pokazala tvrdokornom i zadržala visoku razinu. Ni radno zakonodavstvo niti institucije na tržištu rada nisu našle adekvatna rješenja za novonastalu situaciju. Poslodavci su tražili više slobode u rješavanju velikog broja radnika, koji su bili neproduktivno zaposleni tijekom socijalističkog razdoblja, te na taj način prilagodili svoju radnu snagu zahtjevima proizvodnje i gospodarskim promjenama. S druge strane su radnici, koji su izgubili posao, trebali podršku pri traženju novog zaposlenja, povećanja znanja i vještina i pomoć zbog naglog pada prihoda. Nacionalne uprave reagirale su promjenom u radnom zakonodavstvu i uspostavljanjem nacionalnih zavoda za zapošljavanje koji su trebali pomoći nezaposlenima u aktivnom traženju posla. Također su se uvele mjere politike na tržištu rada čiji je cilj bio poboljšati zapošljivost tražitelja zaposlenja, kao i omogućiti intervencije na strani ponude i potražnje na tržištu rada.

Izloženost poduzeća novih ekonomija konkurenciji na globalnom tržištu prisiljavalo ih je da racionaliziraju troškove proizvodnje uključujući i troškove rada, te da brzo reagiraju

na promjene na tržištu. Osim smanjenja broja zaposlenih, počeli su koristiti ugovore o radu na određeno vrijeme, ugovore koje su u nadležnosti građanskoga, a ne radnog prava, odnosno zapošljavati na crno bez ikakvog ugovora; često je dio plaće isplaćivan „ispod stola” kako bi se izbjegao porez.

Međutim, suočeni s tendencijom fleksibilizacije oblika rada i značajnom zastupljenošću rada u neformalnom sektoru, kao i s njihovom posljedicom u smislu znajalnog slabljenja socijalne zaštite i radničkih prava, vlade su bile prisiljene dodatno mijenjati radno zakonodavstvo, ali i razmišljati o učinkovitijoj podršci radnicima. Socijalni dijalog je postajao sve važniji u ovom procesu, kako na nacionalnoj tako i na razini poduzeća. Ključno je pitanje kako naći novu ravnotežu između potrebne fleksibilnosti za promjene kod poduzeća koja bi smanjila prepreke rastu produktivnosti uz istodobnu prihvatljivu sigurnost zaposlenosti i dohotka za radnike koja bi poticala pad nezaposlenosti i smanjenje siromaštva.

Ovaj rad je dio istraživanja o fleksigurnosti Mađunarodne organizacije rada koji se provodi i u Bugarskoj, Mađarskoj, Litvi i Poljskoj. Serija radova također uključuje usporedne studije koje analiziraju aspekt naknade za rad, zaštite rada i spolno uvjetovanih razlika u fleksigurnosti u navedenim zemaljama (u pripremi).

Sandrine Cazes, Alena Nesporova

Zahvale

Podregionalni ured Međunarodne organizacije rada u Budimpešti i Odjel za Strategiju zapošljavanja Međunarodne organizacije rada u Ženevi, zahvaljuju se *Francis Wellsu* za pažljivo editiranje ovoga rada i *Aimery Chaigne* za dizajn korica. Posebna zahvalnost *Anni Farkas* za pružanje odlične administrativne podrške.

Sadržaj

	<i>Stranica</i>
Predgovor	iii
Zahvala	v
Poglavlje 1: Uvod	1
Poglavlje 2: Povijesne činjenice	3
Poglavlje 3: Učinci na tržištu rada i stabilnost/fleksibilnost zaposlenosti	9
3.1 Plaće i naknade	10
3.2 Oblici ugovora o radu	13
3.3 Trajanje rada kod istog poslodavca	15
3.4 Trajanje rada prema spolu	16
3.5 Trajanje rada prema sektoru i položaju u zaposlenosti	18
3.6 Istovremeni rad na više radnih mjesta	19
3.7 Sažetak poglavlja	20
Poglavlje 4: Tijekovi između različitih položaja na tržištu rada	23
4.1 Metode analize	23
4.2 Ukupni tijekovi u razdoblju 1999.–2002. godine	24
4.3 Neto tijekovi od 1999. do 2002. godine	27
4.4 Tijekovi od 1986. do 1998. godine – druga metoda	29
4.5 Sažetak	29
Poglavlje 5: Zakonodavne reforme i njihov učinak na fleksibilnost tržišta rada	31
5.1 Zakon o radu	31
5.2 Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti	33
5.3 Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca	34
5.4 Zakon o mirovinskom osiguranju	35
5.5 Zakon o zdravstvenom osiguranju	35
5.6 Zakon o zaštiti na radu	35
5.7 Izmjene u kaznenom zakoniku	36
5.8 Zakon o parničnom postupku	36
5.9 Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom	36

Poglavlje 6: Institucijski razvoj.....	39
6.1 Hrvatski zavod za zapošljavanje	39
6.2 Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva.....	41
6.3 Povjerenstvo za praćenje mjera aktivne politike u zapošljavanju.....	41
6.4 Fond za razvoj i zapošljavanje	41
Poglavlje 7: Razvoj politike na tržištu rada i socijalna zaštita.....	43
7.1 Pasivne mjere tržišta rada	43
7.1.1 Ostale potpore.....	44
7.1.2 Izdvajanja za socijalnu zaštitu	44
7.2 Mjere aktivne politike u zapošljavanju	45
7.3 Ciljne skupine i njihovo zapošljavanje	46
7.4 Na razmeđu između zaštićene zaposlenosti i socijalne sigurnosti	50
7.4.1 Pristup pravima.....	50
7.4.2 Zdravstveno osiguranje	51
7.4.3 Starosna mirovina.....	51
7.4.4 Novčana naknada za nezaposlenost	52
Poglavlje 8: Socijalni partneri: njihova uloga u osmišljavanju i provedbi politike tržišta rada	53
8.1 Brojnost sindikata u industriji i sadašnja kretanja	54
8.2 Veličina i struktura sindikata	54
8.3 Udruge poslodavaca.....	55
8.4 Viđenje sindikata o rigidnosti zakonodavstva i zaštite radnika	55
8.5 Preporuke sindikata za povećanjem zaštite radnika	56
8.6. Stav sindikata o razini socijalne zaštite i novootvorenim radnim mjestima	56
Poglavlje 9: Zaključci i preporuke za donošenje politike na tržištu rada	59
9.1 Kako osigurati fleksibilnost uz veću razinu sigurnosti radnika.....	59
9.2 Uloga mjera aktivne politike zapošljavanja u sigurnosti radnog mjesta.....	60
9.3. Uloga pojedinaca, tvrtki, socijalnih partnera, ustanova na tržištu rada i države u promjenama na tržištu rada	61
Literatura	63

Poglavlje 1

Uvod

Tržište rada u Hrvatskoj trenutno prolazi kroz razdoblje fundamentalnih promjena. Nedavne izmjene u radnom zakonodavstvu, smanjenje fiskalnog tereta, moderniziranje ustanova i prva nastojanja usmjerena prema stvaranju uvjeta za kvalitetniji socijalni dijalog i kompetencija za osmišljavanje učinkovitih mjera politike djeluju istovremeno i izazivaju značajne promjene u sustavu.

Navedene se promjene dešavaju u razdoblju smanjenja nezaposlenosti, kako registrirane tako i one mjerene prema standardima Međunarodne organizacije rada te sramežljivoga, ali postojanoga povećanja zaposlenosti. Pozitivno se makroekonomsko okruženje može velikim dijelom pripisati povećanju industrijske proizvodnje i turističkih usluga, većoj potrošnji, a poglavito onoj investicijskoj. Značajan udio u potonjoj odnosi se na državno investiranje u infrastrukturu (izgradnja cesta i stanova).

Hrvatsko je tržište rada segmentirano, relativno nerazvijeno i s niskim stupnjem pokretljivosti radne snage, ali ono istodobno pokazuje obilježje povećanih prostornih i međusektorskih kretanja kako radne snage tako i radnih mjesta. Dok se na jednoj strani nalazi relativno nefleksibilan formalni sektor, kojega regulira nacionalno zakonodavstvo, s druge je strane prisutan fleksibilan neformalni sektor dio kojega je legalan, ali neregistriran, dok je drugi neregistriran i nelegalan. Ta su dva segmenta isprepletana i na mjere politike reagiraju poput dviju uzajamno povezanih posuda: pojačana rigidnost i manjak slobodnih radnih mjesta u formalnom sektoru dovodi do stvaranja pojačanih aktivnosti u neformalnom sektoru.

Radni odnosi u formalnom sektoru su relativno stabilni, poglavito u javnom sektoru (iako treba napomenuti da su neki veći poslodavci u javnom sektoru, kao što su to vojska i komunalne službe, započeli sa smanjenjem broja zaposlenih). Većina je sindikata uglavnom djelatna u javnom sektoru i velikim tvrtkama, od kojih su mnoge dosad već privatizirane. S druge strane, privatni sektor malih i srednjih poduzeća ne osigurava stabilno okruženje, a aktivnosti sindikata u tom području su malobrojne ili ih uopće nema, što dovodi do nesigurnosti u radnim odnosima.

Da bi se razumjele prijeporne točke fleksibilnosti/sigurnosti zaposlenja u Hrvatskoj, potrebno je uzeti u obzir oba segmenta tržišta rada, uvidjeti način na koji one međusobno djeluju te kako na njih djeluju promjene zakonodavstva, politike i institucionalnog okvira.

Poglavlje 2

Povijesne činjenice

Dugoročna kretanja zaposlenosti i nezaposlenosti u Hrvatskoj pokazuju obilježja tipična za tranzicijske ekonomije, ali uz neke specifičnosti koje se odnose na učinak agresije Srbije i Crne Gore na Hrvatsku, te posljedice koje su iz toga proistekle. Sljedeći graf prikazuje trendove glavnih kretanja na tržištu rada u Hrvatskoj u proteklih 40 godina. (Graf 1.)

U razdoblju socijalizma, zaposlenost je rasla ravnomjerno uz oscilacije koje su bile vezane uz liberalizacijske reforme šezdesetih i naftne šokove sedamdesetih. Nezaposlenost se nije kretala uvijek u suprotnom smjeru od zaposlenosti već su dvije veličine zajedno rasle, budući da se radna snaga povećavala¹ kako rastom zaposlenosti tako i rastom nezaposlenosti. Zanimljivo je napomenuti da se proces smanjenja zaposlenosti i porasta nezaposlenosti započeo u kasnim osamdesetima samo produbio tranzicijom i ratom. U to je doba bivša Jugoslavija već određeno vrijeme prolazila kroz duboku recesiju, što je vjerojatno isto tako pridonijelo nastajanju agresije na Hrvatsku².

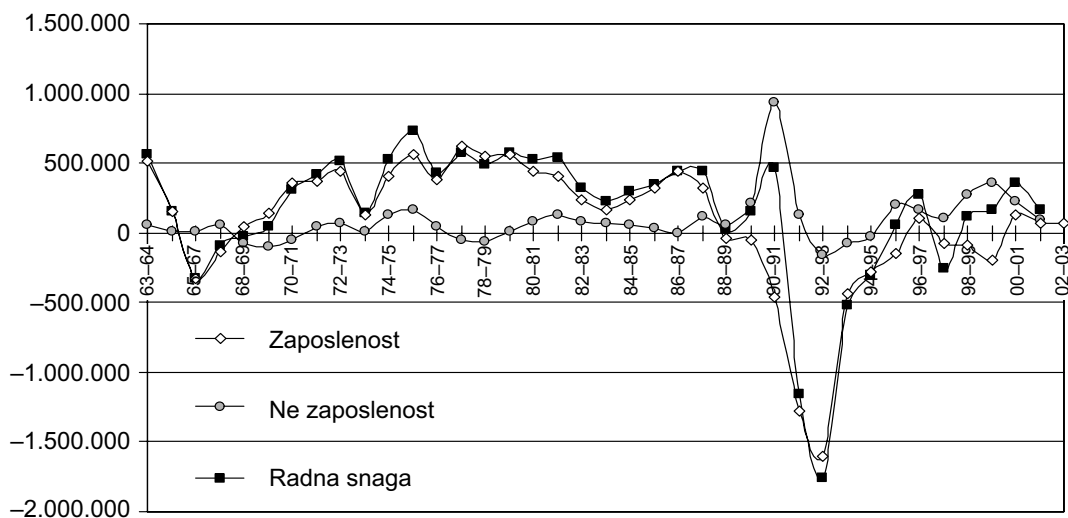
Usporedi li ih se s europskim stopama, u Hrvatskoj su stope aktivnosti bile i ostale niske. U sedamdesetima je stopa aktivnosti iznosila 54 posto, u osamdesetima 46 posto, da bi se u devedesetima snizila na 45 posto. Taj postotak podcjenjuje stvarnu stopu uslijed određenih poteškoća pri mjerenju³ i mjerodavniji je onaj dobiven putem *Ankete radne snage* (ARS) u 2002. godini, koji je iznosio 50,9 posto.

¹ U Hrvatskoj je dugo vremena vladala neusklađenost između potražnje za radnom snagom i ponude, što se očitalo u relativno niskim stopama aktivnosti. To znači da je potencijalna radna snaga bila neaktivna uslijed slabe potražnje i postajala je aktivnijom u razdobljima izraženijeg otvaranja novih radnih mjesta. Navedena povećanja radne snage očigledna su kako u rastu zaposlenosti tako i u rastu otvorene nezaposlenosti, što objašnjava zašto ove dvije skupine pokazuju tendenciju simultanog porasta.

² Jedan od uzroka agresije u bivšoj Jugoslaviji predstavljalo je slabljenje gospodarskog položaja dviju republika, tj. Slovenije i Hrvatske, koje su najviše pridonosile BDP-u države. Većina ostalih republika bile su u sastavu mreže korisnika transfera pripomoći namijenjene slabije razvijenim republikama i njihova se pozicija bez te pomoći činila velikim dijelom nepostojanom.

³ Pokrivenost ekonomske aktivnosti stanovništva službenim statističkim izvorima bila je neadekvatna u doba socijalizma, budući da se statistički obrađivalo zapošljavanje samo u socijalističkom sektoru. Kad su velika poduzeća počela odlaziti u stečaj, tad je njihova prevelika zastupljenost u strukturi uzoraka pokazivala drastičniji pad zaposlenosti od onoga koji se u stvarnosti zbilo, i to zbog toga što nisu postojali instrumenti kojima bi se mogao izmjeriti porast zaposlenosti u sektoru maloga i srednjeg poduzetništva. Poteškoće s reprezentativnošću korištenog uzorka postupno su se smanjivale, ali Anкета radne snage ostaje jedinim izvorom koji daje pokazatelje stvarnog raspona ekonomske aktivnosti. Međutim, čak i taj izvor pokazuje relativno nisku stopu aktivnosti jer rezerve radne snage i nadalje ostaju visoke.

Graf 1. Godišnje promjene u zaposlenosti, nezaposlenosti i radnoj snazi od 1963. do 2003. godine

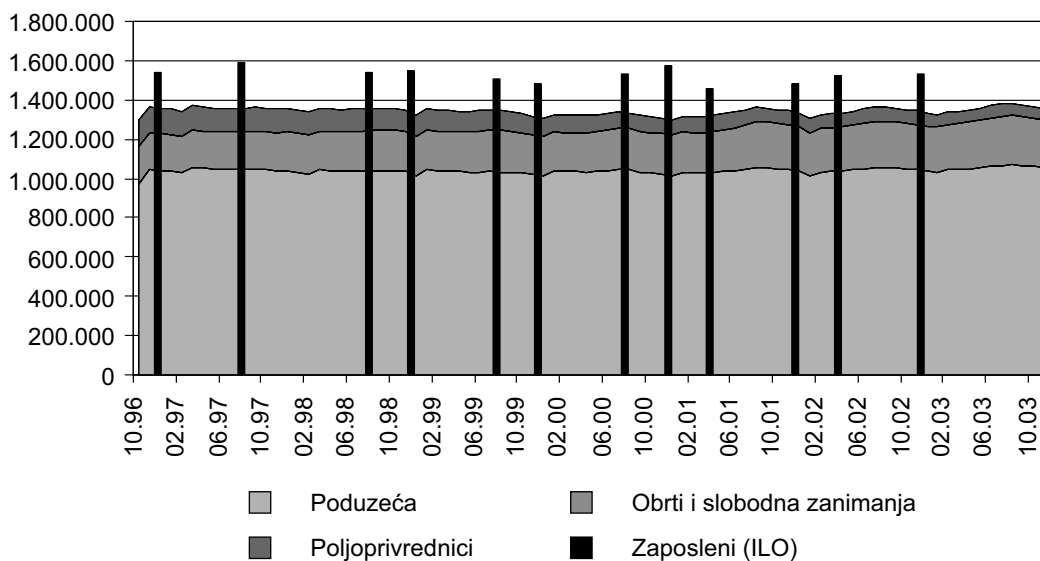


Izvor: HZZ, DZS, autorov izračun.

Stopa zapošljavanja je također relativno niska: 43,4 posto (50,7 posto za muškarce i 37,1 posto za žene), međutim, ona pokazuje tendenciju povećanja.

Promatramo li trendove u zapošljavanju tijekom tranzicijskog razdoblja, tad ćemo uočiti da ti trendovi mogu biti vrlo različiti, ako ne i divergentni, uspoređujemo li ih prema dva izvora (u nižem grafu).

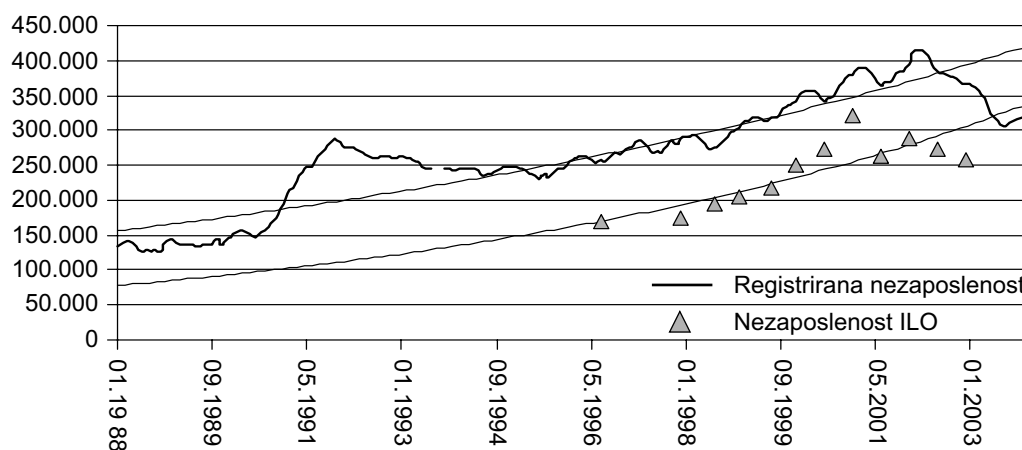
Graf 2. Zaposlenost prema administrativnim izvorima i Anketi o radnoj snazi od 1996. do 2003. godine



Izvor: ARS 1996–2002, Priopćenja, Državni zavod za statistiku.

Podaci prema ARS-u konzistentno pokazuju višu razinu zaposlenosti od one dobivene iz administrativnih izvora. Razliku se može djelomice pripisati činjenici da ovi potonji pokrivaju samo osobe s ugovorima o radu, poljoprivrednike i obrtnike, dok ARS pokriva sve vrste ekonomske aktivnosti prema definiciji proizvodne aktivnosti UN-a, a uključuje radnike za vlastiti račun, članove obitelji koji su pripomoć u obavljanju djelatnosti, kao i umirovljenike i nezaposlene osobe koje povremeno rade. S druge strane, službeni izvori, koji velikim dijelom ovise o mjesečnom pregledu svih velikih poduzeća i u manjem dijelu malih i srednje velikih poduzeća, precjenjuju gubitak radnih mjesta i podcjenjuju otvaranje novih radnih mjesta. Izvjesne korekcije uzorka su nedavno napravljene, međutim, usporedbom podataka iz dva administrativna izvora (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje) dolazi se do spoznaje da je razina zaposlenosti u formalnom sektoru veća.⁴

Graf 3. Nezaposlenost u Hrvatskoj iz dva izvora: 1988.–2003.



Izvor: HZZ, ARS, razne godine, DZS.

S druge strane, registrirana nezaposlenost (objavljeni podaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje – HZZ) i nezaposlenost prema ARS-u s vremenom se polagano međusobno približavaju. Analize podataka dobivene putem ARS-a, koje također prikazuju osobe koje su u HZZ-u evidentirane kao nezaposlene, upućuju na činjenicu da se razlika nalazi u mogućnosti osoba da, unatoč rada po ugovoru o djelu, rada u sivoj ekonomiji ili u svojstvu člana poljoprivrednog domaćinstva, u HZZ-u mogu biti registrirane kao nezaposlene. Sve do stupanja na snagu novog *Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti* nisu postojali uvjeti za provjeru ponašanja nezaposlenih osoba vezano uz traženje zaposlenja i njihovu raspoloživost za rad, što, ako osoba nema zaposlenje, predstavlja međunarodni standard za definiranje statusa nezaposlenosti.

⁴ Dva izvora administrativnih podataka također nose svoje probleme. Na primjer, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje ima određeni broj osiguranika koji su na platnim popisima poduzeća u nekad okupiranim područjima istočne Slavonije, a nisu bili u radnom odnosu od početka okupacije. Tu se također nalaze osobe koje imaju mogućnost uplaćivati za produljeno mirovinsko osiguranje, unatoč tome što nisu zaposlene. U skorij se budućnosti planira uvođenje značajnih prilagodbi i poboljšanja službenih izvora Državnog statističkog zavoda.

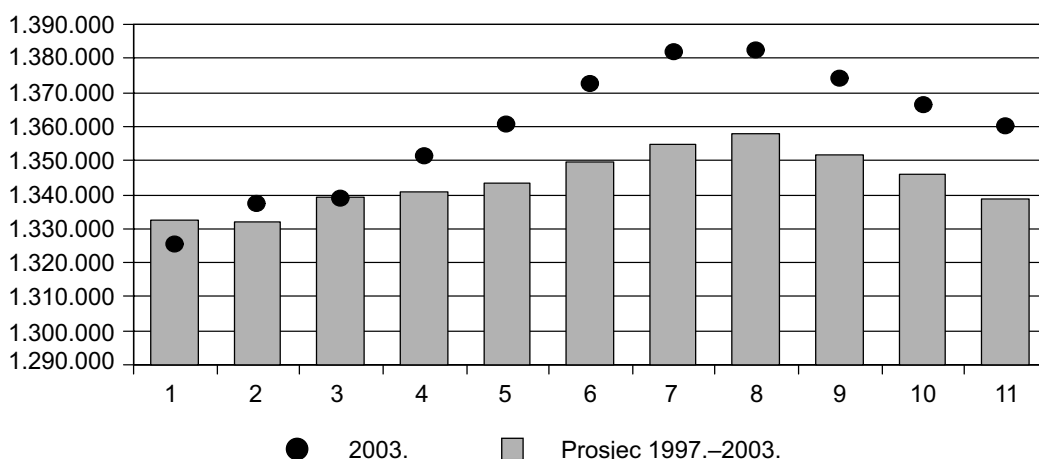
Krivulje prikazuju vremenske serije nezaposlenosti iz dva izvora: HZZ-a i ARS-a. Oštro povećanje registrirane nezaposlenosti istovjetno je dinamici nezaposlenosti prema ARS-u, s time da je prema ARS-u ta razina znatno niža.

Promatrano prema kriterijima Međunarodne organizacije rada, u drugoj je polovici 2002. godine 15,5 tisuća registriranih nezaposlenih osoba bilo u stvari zaposleno, što od ukupnog broja čini 4,3 posto. Nadalje, 49,4 tisuće ili 13,7 posto nisu tražili zaposlenje, 8,2 posto nije bilo raspoloživo za rad, a 6,5 posto nije čak ni željelo raditi. S druge strane, nailazimo na 32 tisuće osoba koje se prema standardima Međunarodne organizacije rada (ILO) drže nezaposlenima, međutim, one nisu bile prijavljene u HZZ-u. Ukupna razlika između dva načina izračuna nezaposlenosti iznosila je 116 tisuća.

Od stupanja na snagu *Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti*, HZZ prati aktivno traženje zaposlenja, raspoloživost za rad i ekonomske aktivnosti nezaposlenih. Ta je praksa rezultirala u brisanju povećanog broja registriranih nezaposlenih osoba s evidencije HZZ-a, i to najčešće zbog rada po ugovoru o djelu u proteklom mjesecu.⁵

Kao što je vidljivo iz nižeg grafa, usporedimo li šestogodišnji prosjek, u 2003. godini postoji trend znatno povećanog zapošljavanja. To je dobar znak i on se ogleda u povećanom broju osoba koje se zapošljavaju s evidencije HZZ-a. U nižem grafu prikazane su serije novoprijavljenih osoba u evidenciji HZZ-a, kao i onih zaposlenih s evidencije. Iako su od proljeća 2002. godine odljevi iz evidencije bili veći od priljeva na evidenciju, broj novoprijavljenih osoba bio je veći od zaposlenih s evidencije samo u dva slučaja tijekom 2003. godine. U proteklih deset i više godina, «skidanja» s evidencije obilježena su s jedne strane zapošljavanjem, a s druge odlaskom s evidencije zbog nemogućnosti nalaženja posla ili zapošljavanjem u neformalnom sektoru, od čega je obično ovo drugo dominiralo, jer je otvaranje radnih mjesta u formalnom sektoru bilo na vrlo niskoj razini.

Graf 4. Zaposlenost po mjesecima

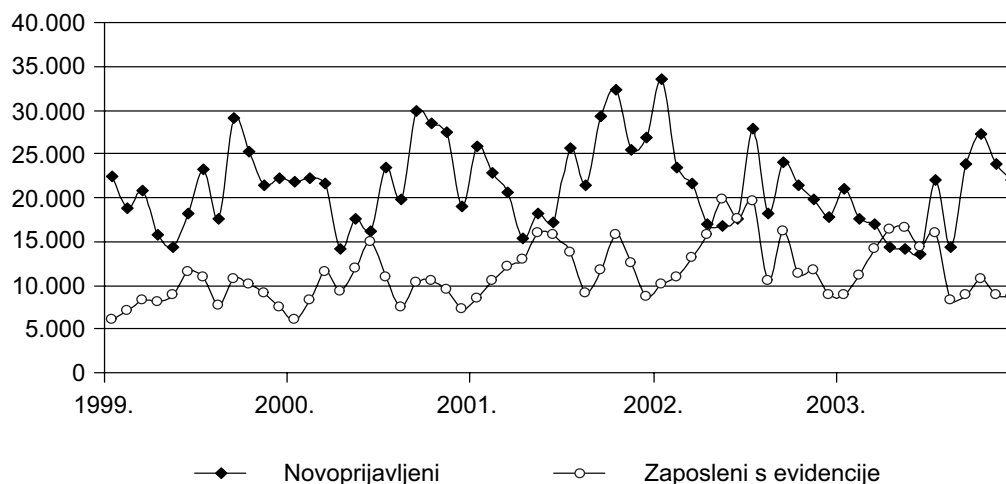


Izvor: DZS, administrativni izvori.

⁵ HZZ izmjenjuje podatke s Regosom, ustanovom odgovornom za praćenje uplata doprinosa, koji su sad na istovjetan način propisani kako za ugovore o radu tako i kratkoročne ugovore.

Brisanje s evidencije zbog ostalih razloga (a ne zbog zapošljavanja), pripisuje se odnedavno provedbi novog *Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti*. Od njegova stupanja na snagu, oko 1.000 do 2.000 osoba mjesečno je isključeno iz evidencije HZZ-a zbog toga što su njihova primanja iznosila više od zakonski maksimalno dopuštenog iznosa ili zbog toga što nisu aktivno tražile zaposlenje ili nisu bile raspoložive za rad. U ljetnim mjesecima 2003. godine taj je broj porastao na 4,5 tisuća, i to najvećim dijelom zbog ugovora o djelu sklopljenih tijekom turističke sezone.

Graf 5. Novoprijavljeni i zapošljavanje s evidencije 1999.–2003.



Izvor: HZZ.

Provedba novih zakonskih propisa odnosi se na privatne posrednike na tržištu rada koji nemaju obvezu prijavljivati ishode svojeg rada, a to čini dio djelovanja tržišta rada netransparentnim. Nakon što je uvedeno da poslodavci zakonski više nisu dužni HZZ-u prijavljivati svoja slobodna radna mjesta zabilježen je drastičan pad u broju radnih mjesta raspoloživih za posredništvo Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Nakon toga početnog pada očekuje se postupni porast, međutim, to će zahtijevati relativno veliki marketinški napor i višu razinu kvalitete usluga djelatnika HZZ-a koje se pružaju poslodavcima.

Poglavlje 3

Učinci na tržištu rada i stabilnost/fleksibilnost zaposlenosti

Cilj ovog poglavlja jest opisati sve oblike rada u zemlji, promatrano kroz razinu fleksibilnosti i stabilnosti. Zapošljavanje u formalnom sektoru uvijek je uređeno ugovorima o radu, koji mogu biti sklopljeni na neodređeno ili određeno vrijeme. Danas se više od 75 posto novih ugovora o radu sklapa na određeno vrijeme⁶. Na taj se način poslodavci osiguravaju od troškova koji mogu nastati uslijed otpuštanja radnika zaposlenih po ugovorima na neodređeno vrijeme, npr. od isplata otpremnina i od troškova postupaka dokazivanja kršenja ugovornih obveza ili nesposobnosti obavljanja poslova koje zahtijeva pojedino radno mjesto. Zakon⁷ predviđa da niti jedna osoba ne može nastaviti s radom na određeno vrijeme nakon isteka trogodišnjeg razdoblja, i to je dopušteno isključivo na poslovima koji su sami po sebi vremenski ograničeni. Osobi se ne može ponuditi još jedan ugovor na određeno vrijeme, ako nije proteklo šest mjeseci od zadnjega takvog ugovora.

Ugovori o djelu se mogu koristiti samo u slučajevima kad priroda posla zahtijeva jednokratno zapošljavanje koje nije povezano s normalnim poslovnim procesima. Stoga je ta vrsta ugovora zakonska i u skladu je s novim Zakonom o doprinosima za obvezna osiguranja te osigurava veću socijalnu sigurnost za radnika, s obzirom da poslodavac za njega mora obvezno uplaćivati doprinose za zdravstveno i mirovinsko osiguranje. Jedino osiguranje na koje radnici, koji rade po ugovoru o djelu, nemaju pravo jest ono za osiguranje od posljedica nezaposlenosti. Razlog zašto ovo osiguranje nije uključeno u taj tip ugovora, stoji u vjerovanju da bi se radnici koji najčešće rade uz ovaj oblik plaćanja suočili s iskušenjem (*moral hazard*, engl.) i namjerno pribjegavali razdobljima nezaposlenosti nakon što bi «sakupili» dovoljan broj mjeseci rada za stjecanje prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Naravno, ovi su ugovori također privremeni i ne osiguravaju ostala prava iz Zakona o radu što ih čini zanimljivima za poslodavce.

Sljedeći tip ugovora sklapa se s pružateljima intelektualnih usluga, kao što su znanstveni radnici, konzultanti, umjetnici ili osobe s nekim drugim vidom autorskog doprinosa. Taj je tip ugovora izuzet iz Zakona o doprinosima za obvezna osiguranja, i to ponajviše uslijed jakog lobiranja od strane osoba/ustanova koje koriste takav tip ugovora.⁸

⁶ Izvor: HZZ, Mjesečni statistički bilten, Tablica 2.

⁷ Zakon o radu, Članak 10.

⁸ Većina se istraživačkih ustanova dijelom financira iz projekata na kojima su glavno sredstvo plaćanja autorski honorari. Stoga se često zapošljava autore, jer oni plaćaju samo porez na svoj dohodak. Samozaposleni autori, kao što su slikari ili slobodni novinari, često su osigurani putem svojih stručnih udruženja.

Četvrti se tip ugovora sklapa sa studentima i učenicima, što je najjeftiniji zakonski tip ugovora. Na taj se tip ugovora ne plaćaju ni porezni doprinosi, već samo troškovi posredništva koji se uplaćuju u korist sveučilišta ili srednjih škola, ovlaštenih za posredništvo navedene kategorije na tržištu rada. Tehnički promatrano, zapošljavanje po tom tipu ugovora omogućeno je samo redovitim studentima, međutim, ponekad oni za izvjesnu naknadu svoje pravo prepuštaju onima koji to pravo nemaju – no, ta je pojava zanemariva.

Svi ostali tipovi rada praktički su ilegalni, ali vrlo bitni. Tablica u daljem tekstu prikazuje podatke dobivene ARS-om, a koji se odnose na različite vidove aktivnosti i statuse zaposlenih osoba u drugoj polovici 2002. godine.

Od 1,5 milijuna osoba koje se prema standardima Međunarodne organizacije rada smatraju zaposlenima, u 2002. godini se 91,1 posto njih izjasnilo da su zaposleni, 6,3 posto bili su studenti i učenici, domaćice i umirovljenici, 2,4 posto bilo je «nezaposlenih» i 0,3 posto bilo je povremeno zaposlenih osoba i osoba koje su radile za vlastiti račun. Drugim riječima, najmanje 10 posto radne snage se brojčano ne prikazuje u statistici o zaposlenosti prema administrativnim izvorima. Taj dio predstavlja zakonsko, ali neevidentirano ili ilegalno zapošljavanje u Republici Hrvatskoj. Sveukupno je bilo 165,8 tisuća osoba koje su bile zaposlene u sivoj ekonomiji, a što je u tablici prikazano zasjenjenim ćelijama. (Tablica 1.)

3.1 Plaće i naknade

Stupanj sigurnosti koji radnici uživaju na tržištu rada može se mjeriti prema vrstama prava i beneficija koja im pripadaju. Kao što je vidljivo iz niže navedene tablice, 77 posto zaposlenika prima plaću i naknadu za rad, te cjelokupni paket osiguranja zagaraniranoga Zakonom o radu. Time se podrazumijeva zdravstveno i mirovinsko osiguranje te novčana naknada za slučaj nezaposlenosti. Preostalih 32,1 posto zaposlenih koristi samo djelomične beneficije, a pod tim se misli da nemaju pravo na neko od navedenih osiguranja ili da im plaće nisu bile isplaćene.

Stupanj sigurnosti u javnom sektoru veći je od onoga u privatnom (90,7 posto pokrivenosti svim pravima naspram 88,1 posto), međutim, udio stabilnih naknada za rad najniži je kod osoba koje su zaposlene po ugovorima o djelu, kao kod osoba koje rade za vlastiti račun (5 posto pokrivenosti) i samozaposlenih osoba (40 posto pokrivenosti). Budući da u Republici Hrvatskoj zdravstveno osiguranje predstavlja ustavno pravo građana, pokrivenost ovim tipom osiguranja nije predviđeno samo kroz radni odnos, već se može ostvariti na neki drugi način. Iako neki od ispitanika tvrde da svojim zaposlenjem nisu stekli pravo na zdravstveno osiguranje, to nužno ne znači da ga oni nemaju⁹. S druge strane, mirovinsko je osiguranje osmišljeno na način da je čvrsto vezano uz radni odnos s punim radnim vremenom i svi se drugi oblici rada s nepunim radnim vremenom preračunavaju u odgovarajuće ekvivalente s punim radnim vremenom. Stoga, da bi osobe, koje rade s nepunim radnim vremenom, mogle ostvariti punu mirovinu, moraju ostvariti dulji radni staž bez obzira na iznos koji uplaćuju. To je vid ne fleksibilnosti sustava koji je ispravljen u skladu s fleksibilnijim zakonodavstvom o obveznim davanjima za rad koji nije s punim radnim vremenom i nije na neodređeno vrijeme. Za vrijeme dok ovi amandmani još nisu postali operacionalizirani, postojala je jednoznačna opredijeljenost sustava protiv svih atipičnih vrsta rada u sustavu socijalnog osiguranja.

⁹ Zdravstveno osiguranje predstavlja ustavno pravo i osoba može postati osiguranik preko člana obitelji koji je u radnom odnosu ili posredstvom lokalne zajednice, ako u obitelji ne postoji član koji je zaposlen.

Tablica 1. Zaposleni prema položaju u zaposlenosti (ILO)

	Zaposleni	Samozaposleni****	Pojlojprivrednici	Radnici s ugovorima o djelu*	Pomoćni radnici- članovi obitelji	Radnici za vlastiti račun**	Ukupno
Zaposleni	1.169.743	112.781	71.250	4.990	27.536	14.090	1.400.392
Neaktivni	7.292	1.368	49.667	3.432	30.063	5.011	96.837
Nezaposleni	2.461	198	9.296	1.542	11.042	11.887	36.426
Ukupno	1.179.497	114.347	130.213	9.965	68.643	30.989	1.533.657
Ukupno %	100	100	100	100	100	100	100
Zaposleni	99,17	98,6	26,0	50,08	40,12	45,47	91,31
Neaktivni	0,62	1,2	18,1	34,44	43,80	16,17	6,31
«Nezaposleni»	0,21	0,2	3,4	15,48	16,09	38,36	2,38

SAMOPROCJENA VLASTITOG
POLOŽAJA PREMA AKTIVNOSTI**

Napomena: * Radnici s ugovorima o djelu – osoba koja radi po ugovoru ne ostvaruje prava iz zakona o radu, ali socijalno je osigurana osim za slučaj nezaposlenosti

** Radnik za vlastiti račun – samozaposlena osoba koja nema trajne poslovne prostorije, već prodaje svoje proizvode na otvorenim tržištima ili pruža usluge na ulici.

*** Samozaposleni – osobe koje posjeduju vlastiti obrt imaju većinski udio ili su suvlasnici poduzeća, ali nemaju zaposlenike.

**** Položaj prema aktivnosti definiran prema vlastitoj procjeni (samoprocijenjen) – formalni položaj koji osoba sama sebi određuje (npr. umirovljenik po formalnom statusu, koji u stvarnosti prema ILO standardima može biti zaposlen). U upitniku ARS-a samoprocjena prethodi pitanjima koja imaju za cilj svrstavanje osoba prema njihovom položaju po aktivnostima u skladu s ILO standardima.

Izvor: ARS 2002.

Tablica 2. Zaposleni prema ostvarenju prava na plaću za rad i oblicima socijalne zaštite

	Sve zaposlene osobe	Zaposlenici ukupno	Zaposlenici privatni sektor	Zaposlenici javni sektor	Zaposlenici u mješovitom sektoru	Samo-zaposleni i pomažući članovi obitelji	Ugovori o djelu i radnici za vlastiti račun
Ukupna zaposlenost	1.533.657	1.179.497	611.337	535.063	33.098	313.206	40.953
Plaće i puno socijalno osiguranje	1.180.319	1.052.516	538.298	485.120	29.098	125.720	2.082
Rad s djelomičnim pravima	492.227	126.981	73.039	49.942	3.999	187.486	38.871
% ostvarenih prava u cijelosti	77,0	89,2	88,1	90,7	87,9	40,1	5
% djelomično ostvarenih prava	32,1	10,8	11,9	9,3	12,1	59,9	95

Izvor: ARS, DZS; ARS 2002/2.

3.2. Oblici ugovora o radu

Još jedan element sigurnosti na tržištu rada jesu vrste ugovora koji se radniku mogu ponuditi. Niže navedena tablica prikazuje četiri uobičajena tipa ugovora na koje se na hrvatskom tržištu rada nailazilo u razdoblju od 1997. i 2002. godine. Vrlo veliki udio ugovora na neodređeno vrijeme upućuje na to da je stupanj sigurnosti u radnim odnosima još uvijek relativno visok, tj. kao u većini ostalih europskih zemalja. Udio ugovora na neodređeno vrijeme u visini od 88,3 posto u 1997. godini u proteklom se petogodišnjem razdoblju neznatno smanjio i iznosio je 87,5 posto, dok je udio ugovora na određeno vrijeme porastao sa 6,7 posto na 9,7 posto. To upućuje na trend koji je uvjetovan praksom poslodavaca da nove zaposlenike zapošljavaju putem ugovora na određeno vrijeme. Niže navedeni graf prikazuje udio ugovora na neodređeno vrijeme u ukupnom broju novootvorenih radnih mjesta u razdoblju od 1995. do 2003. godine (prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje). Na početku navedenog razdoblja bilo je više od 50 posto ugovora sklopljenih na neodređeno vrijeme, dok je sad taj broj sveden na nešto malo iznad 20 posto, a vidljiva je tendencija da će taj udio iznositi oko 10 posto tijekom turističke sezone, kad se većina zapošljavanja temelji na ugovorima na određeno vrijeme.

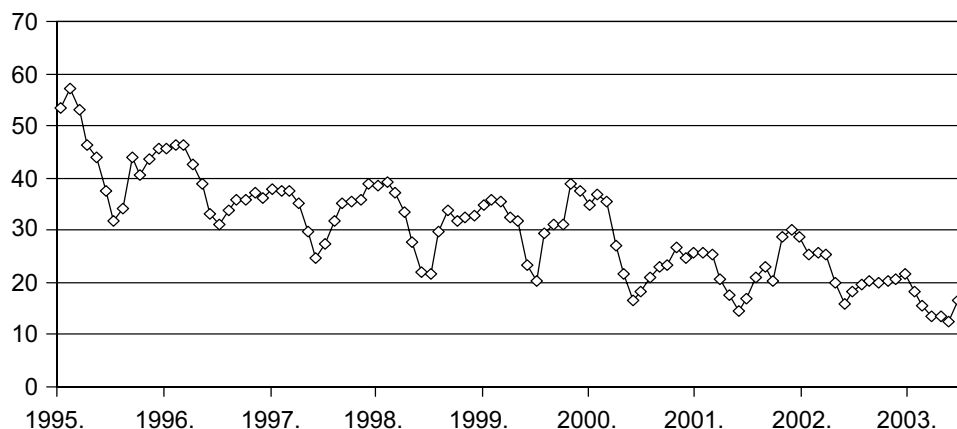
Tablica 3. Vrste ugovora, prema trajanju

	2002/2.	%	1997.	%
Ugovori na neodređeno vrijeme	1.092.040	87,5	1.147.803	88,3
Ugovori na određeno vrijeme	121.161	9,7	87.416	6,7
Sezonski ugovori (također na određeno vrijeme)	16.034	1,3	25.948	2,0
Ugovori o djelu	18.905	1,5	38.107	2,9
Ukupno*	1.248.140	100,0	1.299.274	100,0

Napomena: * Uključeni samo zaposlenici i pomoćni članovi obitelji.

Izvor: ARS 1997, 2002/2, DZS, autorov izračun.

Graf 6. Udio ugovora na neodređeno vrijeme u novootvorenim radnim mjestima



Izvor: Mjesečni statistički bilten, HZZ, Tablica T2, 1994.–2003.

Tablica 4. Trajanje ugovora na određeno vrijeme

	1997.	%	2002/2.	%
Ugovori na određeno vrijeme	151.471	100,0	155.242	100,0
Trajanje ugovora				
kraće od 1 mjeseca	4.402	2,9	4.851	3,1
1–5 mjeseci	30.678	20,3	80.046	51,6
6 to 12 mjeseci	31.773	21,0	24.406	15,7
dulje od 12 mjeseci	22.934	15,1	13.830	8,9
prema potrebi	61.685	40,7	32.109	20,7

Izvor: ARS 1997, 2002/2, DZS, autorov izračun.

Trajanje ugovora na određeno vrijeme također je zanimljiv indikator stabilnosti u radnim odnosima. Kao što je već gore prikazano, došlo je do povećanja broja ugovora o radu sklopljenih na određeno vrijeme, međutim, to je mali porast i pokriva tendenciju sklapanja ugovora na određeno vrijeme na sve kraća vremenska razdoblja. U gornjoj tablici, broj ugovora sklopljenih na razdoblje od jednoga do pet mjeseci porastao je s 30,6 tisuća u 1997. godini na 80 tisuća u 2002. godini, a to se ujedno odrazilo i na povećanje sveukupnog udjela ugovora na određeno vrijeme s 20,3 na 51,6 posto. Istodobno, udio je ugovora sklopljenih na razdoblje od 6 do 12 mjeseci i ugovora na neodređeno vrijeme smanjen, tako da je u 2002. godini samo 8,9 posto ugovora sklopljeno na razdoblje dulje od 12 mjeseci. Također je došlo do radikalnog smanjenja udjela takozvanih otvorenih ugovora (ugovora s otvorenim završetkom/prekidom), čije trajanje ovisi o zahtjevima određenog posla za koji se sklapa.

To upućuje na povećanje broja radnih mjesta na određeno vrijeme koja se pojavljuju na tržištu rada, ali ujedno i na pogoršan položaj radnika koji se natječu za zaposlenja. U evidenciji HZZ-a također se osjeća pojačana fluktuacija registriranih nezaposlenih osoba, koje se prijavljuju i po nekoliko puta godišnje u razdobljima između kratkotrajnih zaposlenja po ugovoru na određeno vrijeme. Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti je prepoznao tu tendenciju i olakšao pristup beneficijama za osobe koje pretežito rade po ugovorima na određeno vrijeme. Prije su trebali raditi najkraće 12 mjeseci tijekom razdoblja od 24 mjeseca, u slučaju da su željeli steći pravo na novčanu naknadu. Međutim, sad trebaju raditi 9 mjeseci neovisno unutar kojega su razdoblja ostvarili traženi broj mjeseci rada.

Radnici koji su zaposleni po ugovoru o djelu nalaze se u težem položaju od osoba s normalnim ugovorima na određeno vrijeme, budući da oni nemaju osiguranje za slučaj nezaposlenosti, te stoga nikad ne mogu ostvariti pravo na novčanu naknadu, iako imaju pristup mirovinskom i zdravstvenom osiguranju.

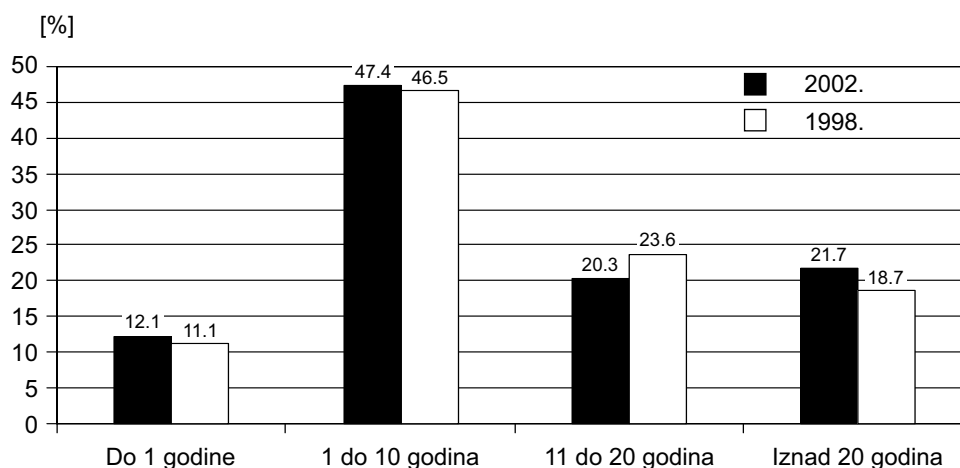
3.3 Trajanje rada kod istog poslodavca

Unatoč tome što trajnost ugovora odražava poslodavčevu nakanu pri uspostavljanju radnog odnosa, ona, međutim, ne predstavlja nikakvu zaštitu kod kasnijeg otpuštanja. Većina od 800 i više tisuća zaposlenika koja je izgubila svoja radna mjesta tijekom tranzicije, imala je, bez iznimke, ugovore na neodređeno vrijeme. Stoga, da bi se dobio uvid u aktualne tendencije, koje su usko povezane sa stanjem u gospodarstvu i svim ostalim čimbenicima koji utječu na aktivnosti poduzeća, neophodno je promatrati trajanje zaposlenja kod istog poslodavca. Svako poduzeće ima svoju jezgru radne snage koja je nositelj garancije za stabilnu proizvodnju. Ostali su radnici manje ili više stalni.

U 2002. godini, 65 posto zaposlenih osoba našlo je svoje sadašnje zaposlenje u razdoblju od početka devedesetih godina. Narednih 16,7 posto zaposleno je od osamdesetih, što zajedno čini 80 posto zaposlene radne snage. Preostalih 11,7 posto radne snage zaposleno je dulje od 25 godina.

Kako bismo uočili osnovna kretanja u trajanju zaposlenja, niže navedeni graf prikazuje trajanje zaposlenja zaposlenika u 1998. i 2002. godini. Skoro polovica zaposlenika kod istog je poslodavca zaposlena nešto kraće od deset godina i udio te skupine se neprestano povećava.

Graf 7. Trajanje zaposlenosti, 2002.



Izvor: ARS 1998 i 2002/2, DZS, autorov izračun.

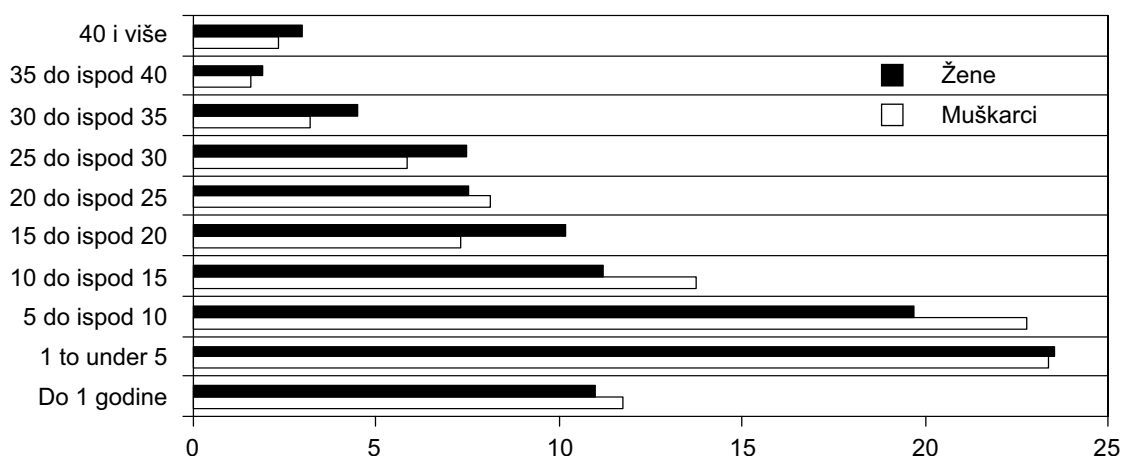
Udio zaposlenika s 11 do 20 godina službe u istom poduzeću u navedenom se razdoblju smanjio s 23,6 posto na 20,3 posto. Na kretanja u obrnutom smjeru nailazimo u kategoriji radnika s obje strane spektra: udjeli onih s manje od jedne godine službe i onih s više od 20 godina u porastu su. Dobna struktura radnika, koji na evidenciju Zavoda dolaze iz tvrtki u restrukturiranju, pokazuje da dominiraju stariji radnici (npr. 31 posto registriranih nezaposlenih osoba u prosincu 2003. godine bilo je starije od 45 godina). Povećanje udjela osoba s iznad 20 godina službe mogao bi se pripisati demografskom fenomenu, odnosno činjenici da su svojedobne «baby-boom» generacije u radnom odnosu dulje od 20 godina.

3.4 Trajanje rada prema spolu

Općenito uzevši, kad se promatra trajanje zaposlenja po spolovima, tad se ne uočava veća razlika u muškaraca i žena. Udio muškaraca u zaposlenjima s kraćim trajanjem veći je od onoga u žena, dok je obrnuto u slučaju zaposlenja s duljim trajanjem, gdje je udio žena nešto veći. Kad se ova informacija poveže sa strukturom nezaposlenosti prema spolu, tad uočavamo da su u razdoblju početkom tranzicije i za trajanja rata muškarci bili izloženi riziku od nezaposlenosti. Međutim, nakon sredine devedesetih, tradicionalna je ženska dominacija u nezaposlenosti ponovno nastupila, tako da i danas žene dominiraju na evidenciji nezaposlenih i na zaposlenje čekaju dulje od muškaraca (to se poglavito odnosi na starije ženske osobe).

Više od polovice zaposlenih, kako muškaraca (57,9 posto) tako i žena (54,2 posto), našlo je svoj sadašnji posao u razdoblju početkom tranzicije. Ako u to uključimo i petogodišnje razdoblje koje je prethodilo tranziciji, uočavamo da je 71,7 posto muške i 65,4 posto ženske populacije zaposleno unatrag 15 godina.

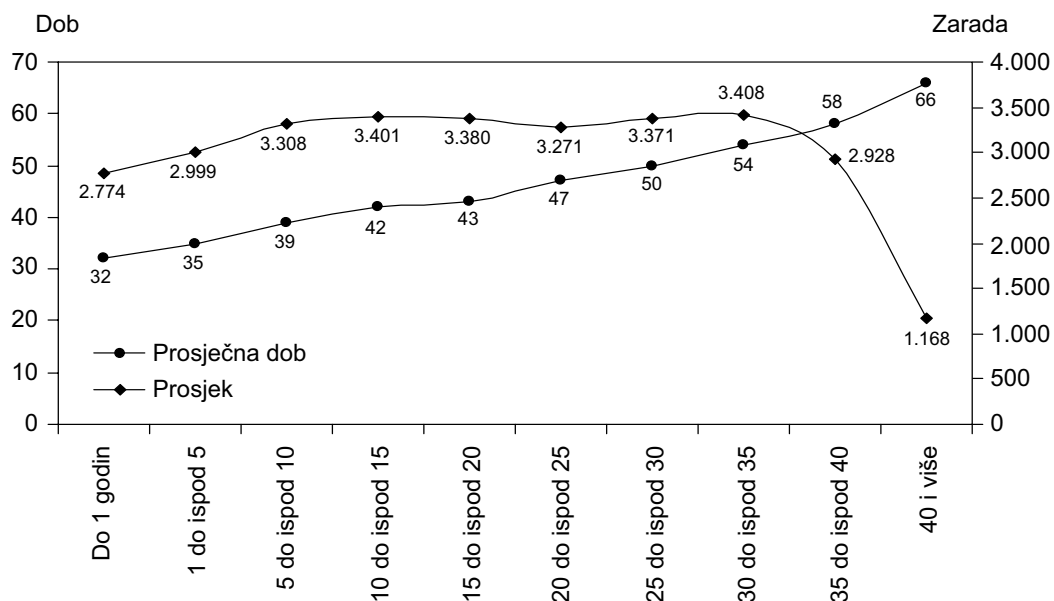
Graf 8. Trajanje zaposlenosti, prema spolu



Izvor: ARS 2002/2, DZS, 2003., autorov izračun.

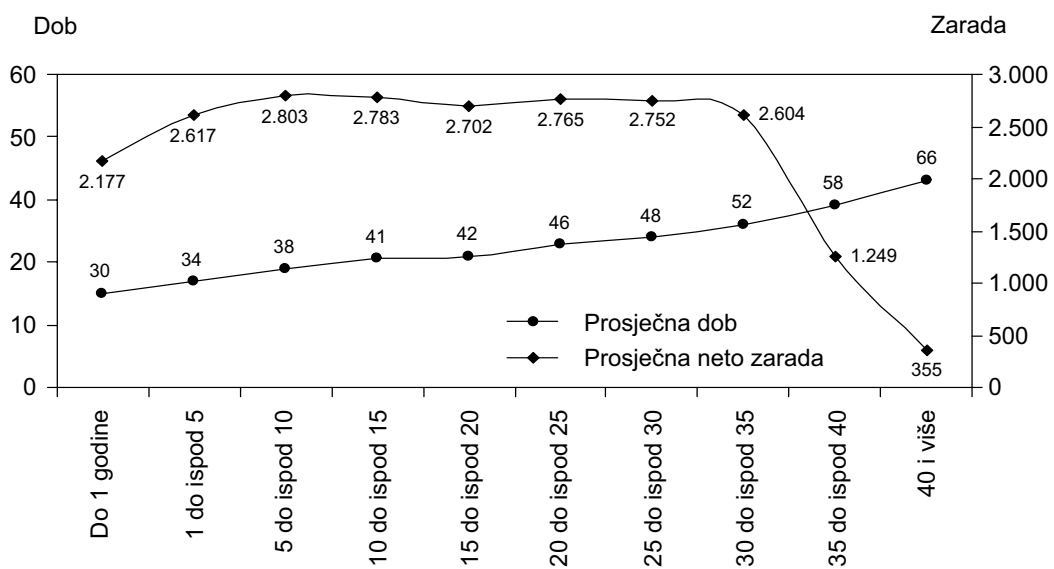
Dodatni uvid u pitanja vezana uz područje zapošljavanja po spolovima dobiva se u niže navedenim grafovima, gdje se trajanje zaposlenja povezuje s prosječnom starosnom dobi i primanjima kako za muškarce tako i žene.

Graf 9. Muškarci prema dobi, primanjima i trajanju zaposlenja



Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

Graf 10. Žene prema dobi, primanjima i trajanju zaposlenja



Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

Grafovi pokazuju sljedeće razlike u spolovima vezano uz odnos između dobi, osobnih primanja i trajanja zaposlenja:

- muškarci u prosjeku zarađuju više od žena, i to u svim starosnim skupinama i trajanjima zaposlenja,
- zabilježen je nagli porast primanja sa starosnom dobi i trajanjem zaposlenja do ranih četrdesetih u muškaraca i kasnih tridesetih godina u žena,
- u trenutku kad osoba ima 10 godina staža, dolazi do relativnog pada u primanjima prema dobi i trajanju rada, koji je u žena izraženiji nego u muškaraca,
- sredinom pedesetih godina života i uz trajanje zaposlenja dulje od 30 i kraće od 35 godina dolazi do oštrog pada u primanjima, koji je izraženiji u žena nego u muškaraca,
- zaposlenici iznad 60 godina starosti imaju vrlo niska primanja, s time da su ona tri put niža u žena nego u muškaraca.

Prosječna starosna dob zaposlenih, kako muškaraca tako i žena, relativno je visoka, i to 47 za muškarce, odnosno 45 godina za žene. Čak i zaposlenici s radnim stažem kraćim od jedne godine imaju prosječno oko 30 godina, što je ujedno odraz tegoba s kojima se mladi ljudi susreću pri ulasku na tržište rada.

Kad se radi o ženama, razlike u prosječnim primanjima prilično su uočljive. Žene u prosjeku zarađuju mjesečno 2.281 kunu, dok muškarci u istom razdoblju prosječno zarade nešto više od 3.000 kuna. Ta je razlika toliko očigledna bez obzira na duljinu zaposlenja da postoji više sličnosti u primanjima na različitim razinama trajanja zaposlenja u muškaraca od one između muškaraca i žena na nekoj određenoj razini trajanja zaposlenja. No, također je jasno da se primanja za oba spola smanjuju sa starosnom dobi i najviša su u razdoblju od 10 do 20 godina radnog staža.

Ova analiza pokazuje da su razlike u spolovima velike, i to kako na tržištu rada tako i što se tiče neto primanja, usprkos toga što se one nisu pokazale velikima pri razmatranju vremena zadržavanja zaposlenja.

3.5 Trajanje rada, prema sektoru i položaju u zaposlenosti

Najdulje trajanje zaposlenja u Hrvatskoj imaju samozaposlene osobe, i to najvećim dijelom individualni poljoprivrednici koji u prosjeku imaju 22 godine zaposlenja. Za većinu njih tu se više radi o načinu življenja nego o zaposlenju, a obično svoje aktivne godine računaju od vremena završetka školovanja do današnjih dana, izuzev u slučajevima kad su u međuvremenu imali neko drugo zaposlenje. Promatramo li prema položaju u zaposlenosti ostale kategorije zaposlenih, tad se čini da su zaposlenici skupina s relativno dugim trajanjem zaposlenja (11 godina), međutim, ovaj prosjek prikriva veliku razliku koja postoji unutar različitih sektora vlasništva. Tako npr. zaposlenici u privatnom sektoru imaju u prosjeku trajanje zaposlenja od samo 5 godina, što je slično trajanju mnogo nesigurnijih zaposlenja, kao npr. onih po ugovoru o djelu i/ili onih koji rade za vlastiti račun.

Tablica 5. Prosječno trajanje zaposlenja, prema sektoru vlasništva i vrsti posla

	Godine
Zaposlenici	11
Privatni sektor	5
Javni sektor	11
Mješoviti sektor	17
Samozaposleni i pomažući članovi obitelji	
Poljoprivrednici	22
Obrti*	8
Poduzeća	7
Slobodna zanimanja	12
Pomažući članovi obitelji	17
Radnici za vlastiti račun	5
Radnici po ugovoru o djelu	4

Napomena: * Obrti su ekonomske jedinice koje mogu zapošljavati radnike ili biti vođene od samih vlasnika. Obvezni su plaćati porez na dohodak, a ne na dobit poduzeća i samo oni s određenom razinom prihoda potpadaju pod PDV, a porezni sustav ih tretira kao poduzeće.

Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

S druge strane, zaposlenici u javnom sektoru (11 godina) i u mješovitom (17 godina) uživaju u duljem trajanju zaposlenja. Mješoviti sektor (gdje privatizacija još nije u potpunosti obavljena) zaostatak je iz pred-tranzicijskih vremena, kad je trajanje zaposlenja bilo mnogo duže nego danas. Zanimljivo je napomenuti da samozaposleni vlasnici obrta i poduzeća također imaju relativno kratko trajanje ekonomske aktivnosti, što upućuje na relativno visoku demografiju u sektoru malih poduzeća.

3.6 Istodobni rad na više radnih mjesta

Usporedba prosječnih mjesečnih primanja i relativno visokih troškova života u Hrvatskoj upućuje na to da neki radnici, štoviše i mnoge druge skupine radnosposobnog stanovništva, kao što su npr. registrirane nezaposlene osobe, moraju raditi kako bi uopće sastavili kraj s krajem. Prva tablica prikazuje učestalost obavljanja većeg broja poslova u 1998. i 2002. godini, prema položaju u zaposlenosti, satima rada i redovitosti rada. (Tablica 6.)

Ako se promatra razdoblje od 1998. do 2002. godine, uočava se jasno vidljiv pad broja osoba koje obavljaju više poslova istodobno, i to od 4,6 na 2,9 posto zaposlenih, međutim, karakteristike redovitosti se tijekom navedenog razdoblja nisu znatno izmijenile: 1/2 takvih radnika ima redovita dodatna zaposlenja, 1/3 radi povremeno i oko 1/5 sezonski.

Promatrano kroz radne sate, trajanje dodatnog posla se povećalo, tako da je u 2002. godini većina radnika radila od 11 do 20 sati, dok se udio onih koji su radili od 1 do 10 sati, smanjio.

Tablica 6. Obilježja istodobnog obavljanja više poslova

	1998.		2002.	
Ukupna zaposlenost	1.549.237	100,0	1.533.657	100,0
Osobe koje obavljaju više poslova istodobno	72.008	4,6	44.807	2,9
Redovitost		%		%
Redovito obavljanje više poslova istodobno	33.909	47,1	22.289	49,7
Sezonski	14.204	19,7	9.265	20,7
Povremeno	23.895	33,2	13.254	29,6
Sati rada		%		%
1 do 10	31.830	44,2	16.929	38,0
11 do 20	23.659	32,9	18.639	41,8
20+	16.519	22,9	8.984	20,2
Položaj u zaposlenosti		%		%
Zaposlenik u javnom sektoru	38.523	53,5	19.111	42,7
Zaposlenik u privatnom sektoru	21.159	29,4	19.552	43,6
Zaposlenik u mješovitom sektoru vlasništva	4.639	6,4	1.210	2,7
Poljoprivrednik	3.369	4,7	1.682	3,8
Pomažući član obitelji	1.688	2,3	716	1,6
Obrtnik	1.359	1,9	941	2,1
Vlasnik poduzeća	1039	1,4	631	1,4
Radnik za vlastiti račun	232	0,3	238	0,5
Rad u slobodnim zanimanjima		0,0	188	0,4

Izvor: ARS 1998, 2002/2, DZS, autorov izračun.

Struktura kategorije zaposlenih koji obavljaju više poslova, promatrano kroz njihov položaj u zaposlenosti, pokazuje da oni koji već imaju natprosječno stabilno zaposlenje, te redovita primanja, predstavljaju najveći udio u skupini onih koji obavljaju više poslova. U postocima promatrano, zaposlenici u javnom sektoru sudjeluju s 42,7 posto, a zaposlenici u privatnom sektoru s 43,6 posto. Očito je uzrok te pojave u njihovoj manje-više fiksnoj radnoj satnici koja im omogućuje odvajanje slobodnog vremena za dodatne ekonomske aktivnosti. Međutim, one kategorije kojima su dodatna primanja možda i potrebija, u svoja osnovna radna mjesta moraju ulagati više od prosječnih radnih sati, te im malo vremena ostaje za dodatne izvore zarade.

3.7 Sažetak poglavlja

Obilježja fleksibilnosti radne snage promatrana su kroz pet različitih indikatora. Ponajprije je razmotrena struktura zaposlenih prema njihovu položaju u zaposlenosti, koji je pokazao

prisutnost rada u neformalnom sektoru gospodarstva. Naime, u promatranom je razdoblju oko 10 posto zaposlenih osoba radilo u neformalnom sektoru koje, po definiciji, nisu uživale prava, beneficije i zaštitu koje proizlaze iz Zakona o radu.

Drugi indikator odnosi se na plaće i socijalna prava koja proizlaze iz položaja u zaposlenosti. Uočeno je da 32 posto svih zaposlenih osoba ostvaruje djelomična prava, odnosno da im plaće nisu bile isplaćivane tijekom referentnog razdoblja. U pravilu su osobe zaposlene u neformalnom sektoru bile u teškoj situaciji, a među njima u najtežoj bile su osobe zaposlene po ugovoru o djelu i samozaposlene osobe koje su najrjeđe ostvarivale prava iz rada.

Treći indikator bile su vrste ugovora o sklapanju radnog odnosa. Iako sadašnji zaposlenici uglavnom raspolažu ugovorima na neodređeno vrijeme, samo 15 do 20 posto novih «ulaznika» na tržište rada uspijeva sklopiti takav ugovor, a svi ostali sklapaju ugovore na određeno vrijeme ili ugovore o djelu. Ako se taj trend nastavi, udio zaposlenika koji raspolažu s ugovorima na neodređeno vrijeme drastično će se smanjiti. Uzrok smanjenja udjela navedenih ugovora u razdoblju od 1997. godine jest u tome da, iako se kroz godinu sklopilo mnogo ugovora na određeno vrijeme, poglavito tijekom ljetne sezone, većina se poslova ponovno i ugasila. Kad se taj trend promatra na godišnjoj razini, tad navedene promjene isključuju jedna drugu. Moguće je da će postrožena pravila, koja se u Zakonu o radu odnose na ugovore na određeno vrijeme, poslodavce spriječiti da taj tip ugovora primjenjuju i na poslove trajnog karaktera, čime bi se ujedno smanjio broj ugovora na određeno vrijeme.

Četvrti se indikator odnosi na trajanje zaposlenja kod istog poslodavca. To specifično obilježje zaposlenja promatrano je prema starosnoj dobi, spolu i vlasničkom sektoru, odnosno položaju u zaposlenosti. Nalazi upućuju da je 65 posto osoba na svojim radnim mjestima zaposleno od početka tranzicijskog razdoblja. Međutim, prosječna dob radne populacije za oba je spola iznad 40 godina, što je ujedno pokazatelj nepovoljne situacije pri ulasku mladih na tržište rada. Pitanje spolova ne čini se vrlo bitnim u odnosu na trajanje zaposlenja i uočeno je da žene dominiraju u kategoriji onih s duljim trajanjem zaposlenja. Međutim, žene zarađuju manje na svim poslovima bez obzira na trajanje i godine službe. U usporedbi s muškarcima, starije ženske osobe imaju izričito slaba primanja, i to čak tri puta niža od muškaraca. Najdulje trajanje zaposlenja promatrano prema sektorima uživaju individualni poljoprivrednici i članovi njihovih obitelji koji su ispomoć na gospodarstvima, dok je najkraće trajanje zaposlenja kod radnika s ugovorima o djelu i zaposlenika u privatnom sektoru.

Promatranje zaposlenosti kroz obavljanje više istodobnih poslova - kao pokazatelja potrebe za ostvarivanjem dodatnih prihoda (pored onih ostvarenih kroz osnovno zanimanje), da bi se zaradilo sredstva neophodna za život - pokazalo je da je ta aktivnost u opadanju i da osobe, koje obavljaju honorarne poslove, u najvećem broju slučajeva imaju natprosječno kvalitetno osnovno radno mjesto, i to u privatnom ili u javnom sektoru i ne obvezno u neformalnom gospodarstvu.

Sažetak sadrži temeljnu hipotezu o tome da se fleksibilniji tipovi zaposlenja - koji su u pravilu karakterizirani čestim promjenama zaposlenja, djelomičnim radnim pravima i neadekvatnom socijalnom sigurnošću, pa i kraćim trajanjem zaposlenja - ponekad javljaju u formalnom sektoru, ali ponajprije u privatnom formalnom sektoru gospodarstva, a najčešće predstavljaju obilježje neformalnog sektora. Ovi nalazi potvrđuju da dva segmenta tržišta rada imaju vrlo različita radna obilježja i da je ovaj drugi mnogo nestabilniji od prvoga.

Poglavlje 4

Tijekovi između različitih položaja na tržištu rada

Nekoliko različitih obilježja tržišta rada mogu se raspoznati analizom kretanja koja se odvijaju između tri položaja prema aktivnosti na tržištu rada: zaposlenosti, nezaposlenosti i neaktivnosti. Broj osoba koje u nekom određenom razdoblju promijene svoj položaj prema aktivnosti, ponajprije je pokazatelj dinamike tržišta rada. Zbog segmentirane prirode tržišta rada u Hrvatskoj, nastojali smo razaznati obrise tijekova koji se odvijaju između formalnih i neformalnih sektora zapošljavanja, zatim tijekove koji iz oba sektora vode prema nezaposlenosti te tijekove u i iz radne snage. Naš cilj je ujedno bio raspoznati ponašaju li se ta dva sektora poput uzajamno povezanih posuda, odnosno ustanoviti raste li zapošljavanje u neformalnom sektoru u slučaju smanjenog zapošljavanja u formalnom sektoru uslijed viškova zaposlenika u gospodarstvu ili neadekvatnog rasta broja slobodnih radnih mjesta.

4.1 Metode analize

Zbog određenih ograničenja u dostupnosti podataka za razdoblje koje je prethodilo 1999. godini, teško je na isti način analizirati tijekove u razdobljima prije i nakon te godine. Kao prvo, analiza je temeljena na anketama radne snage iz razdoblja od 1999. do 2002. godine, kad su se godišnji priljevi u određene položaje prema aktivnosti na tržištu rada mogli lagano izračunati. Stoga smo kvantificirali sve tijekove u različite položaje na tržištu rada za svaku od godina i pokazali prema aktivnosti koji je bio aktualan prije točno 12 mjeseci.

S obzirom da je adekvatna analiza bila moguća samo za protekle četiri godine, koristili smo alternativnu metodu za analizu ukupnih tijekova za razdoblje od 1987. do 1999. godine. Tu smo analizu temeljili na trajanju zaposlenja kod istog poslodavca, dužini razdoblja traženja zaposlenja nezaposlenih osoba i prethodnog zaposlenja neaktivne osobe. Na taj su način evidentirani prethodni položaji prema aktivnosti u odnosu na sadašnji položaj.

4.2 Ukupni tijekovi u razdoblju 1999–2002. godine¹⁰

Naš je cilj bio identificirati tijekove koji se odvijaju između formalnoga i neformalnog sektora zapošljavanja, kao i između zaposlenosti i nezaposlenosti te priljeva i odljeva iz radne snage.

Kroz navedeno razdoblje ukupni je priljev u zaposlenost iznosio oko 14 posto ukupne zaposlenosti, dok su tijekovi u nezaposlenost u prosjeku iznosili oko 43 posto ukupno nezaposlenih i 9,2 posto neaktivnih osoba u svakoj od godina.

Tablica u daljnjem tekstu prikazuje ukupne godišnje tijekove unutar različitih položaja na tržištu rada.

Tablica 7. Ukupni tijekovi u različite položaje na tržištu rada u razdoblju od 1999. do 2002. godine

	Z(f)	Z(n)	Z(p)	Z	NA	NZ	Ukupno Tijekovi
1999.	179.781	6.330	24.217	210.328	181.118	124.552	850.879
2000.	180.120	3.110	31.971	215.201	161.860	112.990	818.241
2001.	188.528	4.788	25.087	218.403	141.843	124.062	826.773
2002.	166.044	4.770	18.747	189.561	145.498	118.773	762.165
1999.–2002.	714.473	18.997	100.021	833.492	630.319	480.378	3.258.057
%	21,9	0,6	3,1	25,6	19,3	14,7	100

Tijekovi u: Z(f) – formalni sektor zapošljavanja Z(n) – neformalni sektor zapošljavanja
 Z(p) – zapošljavanje u poljoprivredi Z – ukupnu zaposlenost, NA – neaktivnost
 NZ – nezaposlenost

Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

Najznačajniji tijekovi u navedenom razdoblju priljevi su u zaposlenost (25,6 posto), i to u formalni sektor, potom u neaktivnost (19,3 posto) i na kraju u nezaposlenost (14,7 posto). Priljev u neformalni sektor zaposlenosti i u poljoprivredu iznosio je samo 3,7 posto ukupnih tijekova, što ta dva sektora, ako se uzme u obzir cjelokupna aktivnost u razdoblju, čini relativno marginalnima. Čini se da se sveukupni obim tijekova u svim položajima prema aktivnosti na tržištu rada usporava potkraj razdoblja.

Kao što pokazuje Tablica 8., u 1999. godini najznačajniji su tijekovi bili oni u zaposlenost (210.200 osoba), međutim, najveći dio tih kretanja odnosi se na promjene zaposlenja unutar formalnog sektora. Više od 50 tisuća nezaposlenih osoba pronašlo je posao i 34,4 tisuće neaktivnih osoba pridružilo se radnoj snazi i pronašlo zaposlenje. Neformalni sektor zapošljavanja odigrao je neznatnu ulogu u ukupnoj zaposlenosti, a kretanja u formalni sektor zapošljavanja su bila slaba (3,2 tisuće). Priljev u neaktivnost bio je vrlo izražen, dosegaajući čak više od 109.9 tisuća nezaposlenih osoba, a 71 tisuća zaposlenih napustila je radnu snagu.

¹⁰ Ukupni tijekovi jesu kretanja osoba iz jednog položaja (prema aktivnosti na tržišta rada) u drugi, i to samo u jednom smjeru.

Tablica 8. Ukupni tijekovi u 1999. godini

	Z(f)	Z(n)	Z	NA	NZ
Z(f)	111.942	7.432	119.374	66.127	42.658
Z(n)	3.179	3.078	6.257	5.036	946
Z	115.121	10.510	125.631	71.163	43.604
NA	23.311	11.063	34.374		41.939
NZ	41.349	8.974	50.323	109.955	39.010
Ukupno	179.781	30.547	210.328	181.118	124.552

Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

U usporedbi s godinom ranije, u 2000. se godini tijekovi kako iz i u formalni sektor zapošljavanja tako i iz i u neformalni sektor povećavaju. Tijekovi iz nezaposlenosti u zaposlenost se povećavaju i još uvijek su dvostruko veći od onih koji se odnose na ulazak u neaktivnost. Taj se trend nastavlja i u 2001. godini. Međutim, prethodna je godina pokazala da su kretanja iz zaposlenosti u neaktivnost slabija od onih iz nezaposlenosti u neaktivnost.

Tablica 9. Ukupni tijekovi u 2000. godini

	Z(f)	Z(n)	Z	NA	NZ
Z(f)	113.411	6.524	119.934	63.404	45.743
Z(n)	4.259	8.250	12.508	6.316	2.233
Z	117.670	14.774	132.442	69.720	47.976
NA	20.072	11.578	31.650		10.062
NZ	42.378	8.729	51.108	92.140	54.952
Ukupno	180.120	35.081	215.200	161.860	112.990

Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

U 2000. godini, tijekovi unutar zaposlenosti rastu do 132,4 tisuće i većina tih kretanja se zbiva unutar formalnog sektora. Sljedeći veći prinosnik zaposlenosti je onaj iz nezaposlenih, s obzirom da je 51,1 tisuća osoba našlo zaposlenje. Radna se snaga povećala za 31,7 tisuća osoba, jer su se neaktivne osobe zaposlile, a 10,06 tisuća osoba je ušlo u nezaposlenost. Međutim, mnogo veći broj osoba napustio je radnu snagu, i to 69,7 tisuća iz zaposlenosti i 92,14 tisuće iz nezaposlenosti.

Tablica 10. Ukupni tijekovi u 2001. godini

	Z(f)	Z(n)	Z	NA	NZ
Z(f)	123.480	5.207	128.687	52.665	40.617
Z(n)	2.187	6.108	8.294	1.372	3.010
Z	125.667	11.315	136.981	54.037	43.627
NA	22.461	8.558	31.019		36.201
NZ	40.400	9.112	49.513	85.380	44.235
Ukupno	188.528	28.985	217.513	139.417	124.063

Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

U 2001. godini glavni se tijekovi nisu značajno izmijenili u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, u usporedbi s 2000. godinom, tijekovi iz neformalnog sektora zapošljavanja u formalni su se udvostručili.

Potkraj razdoblja, u 2002. godini, suočavamo se s potpuno drugačijim tendencijama.

Tablica 11. Ukupni tijekovi u 2002. godina

	Z(f)	Z(n)	Z	NA	NZ
Z(f)	85.409	4.470	89.356	36.955	36.849
Z(n)	4.150	5.181	9.331	8.839	3.807
Z	89.559	9.651	98.687	45.794	40.656
NA	21.657	8.223	29.880	0	28.771
NZ	54.828	5.643	60.471	99.703	49.346
Ukupno	166.044	23.516	189.038	145.498	118.773

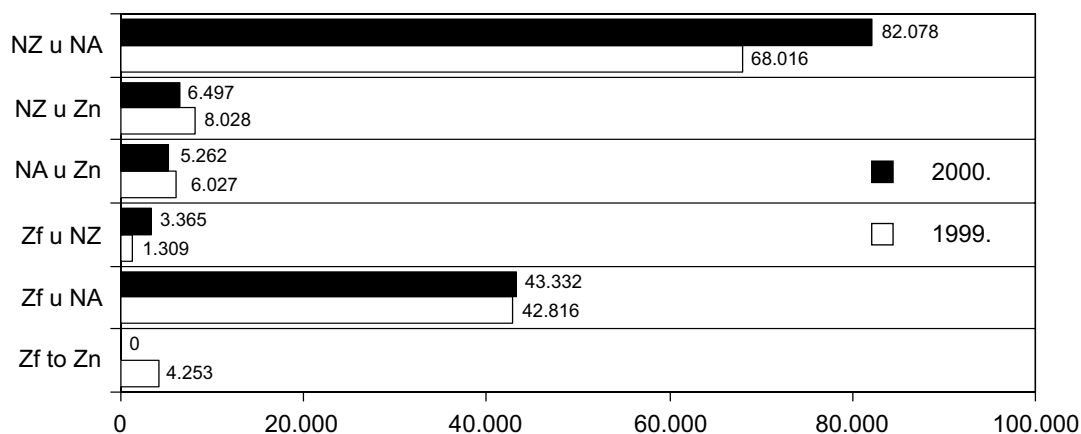
Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

Tijekovi unutar zaposlenosti znatno su smanjeni, i to sa 125 tisuća u 1999. godini na 98 tisuća u 2002., isto kao i tijekovi u neaktivnost koji su također smanjeni sa 66 na 37 tisuća. Istodobno su se tijekovi iz nezaposlenosti u formalni sektor zapošljavanja povećali sa 41 na 54 tisuće i tijekovi u neformalni sektor zapošljavanja smanjili s 8,9 na 5,6 tisuća. Međutim, da bi se dobila bolja predodžba konačnih učinaka ovih promjena, neophodno je razmotriti neto tijekove, što je i učinjeno u daljnjem tekstu.

4.3 Neto tijekovi od 1999. do 2002. godine¹¹

Uočava se da su tijekovi iz radne snage u neaktivnost u obje godine mnogo jači od onih koji vode u radnu snagu, unatoč tome što se ta tendencija u 2000. godini pokazala nešto slabijom u usporedbi s prethodnom godinom.

Graf 11. Ukupni tijekovi 1999. i 2000.



Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

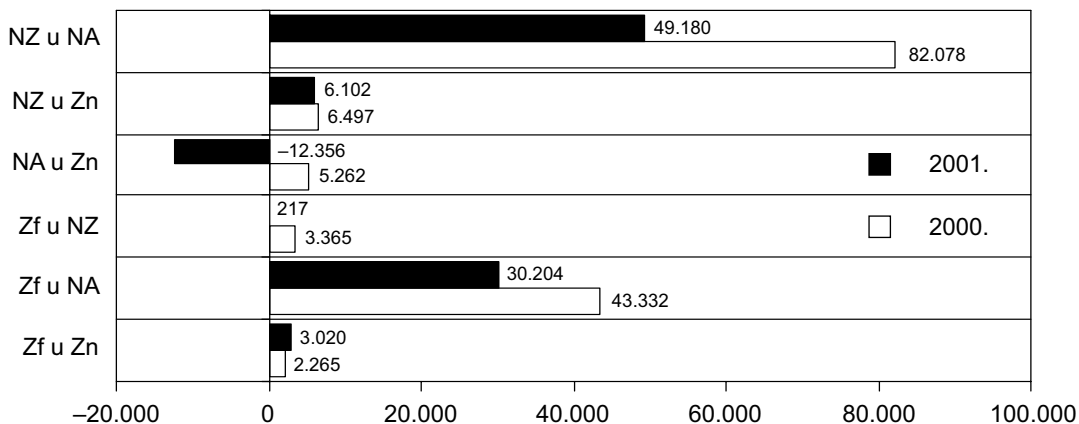
Neto tijekovi iz formalnoga u neformalni sektor zapošljavanja jači su od onih koji vode od neformalnoga u formalni, budući da 7,4 tisuće zaposlenih u formalnom gospodarstvu utone u neformalni sektor, a samo 3,2 tisuće uspije napustiti neformalno gospodarstvo.

U narednoj se godini situacija donekle izmijenila, s obzirom da tendencije radne snage koje vode k njezinu smanjenju oslabljene, međutim, još uvijek su dominirajuće u kretanjima na tržištu rada. Kao što je prikazano u niže navedenom grafu, neto priljevi u neaktivnost su najveći, i to sa 68 tisuća iz nezaposlenosti i 42,8 tisuća iz formalnog sektora zapošljavanja. Svi neto priljevi u zapošljavanje odvijaju se u smjeru neformalnog sektora, kako iz neaktivnosti tako i iz nezaposlenosti.

U 2001. godini zabilježen je mnogo manji neto odljev iz zaposlenosti u neaktivnost, međutim, u neaktivnosti je došlo do neto priljeva iz neformalnog gospodarstva (12,4 tisuće osoba), što se neutralizira smanjenjem neto priljeva iz nezaposlenosti i iz formalnog sektora gospodarstva u neformalnu zaposlenost. U 2001. godini je sa 124 tisuće novootvorenih radnih mjesta došlo do zamašnjaka u dinamici zapošljavanja u formalnom sektoru. Međutim, formalni je sektor još uvijek onaj glavni neto prinosnik povećanju neformalnog sektora zapošljavanja, umjesto da je obrnuto.

¹¹ Neto tijekovi opisuju dvosmjerna kretanja između raznih položaja prema aktivnosti na tržištu rada i pokazuju svoj zbroj koji može biti kako pozitivan tako i negativan u bilo kojem od dva smjera.

Graf 12. Ukupni tijekovi 2000. i 2001.

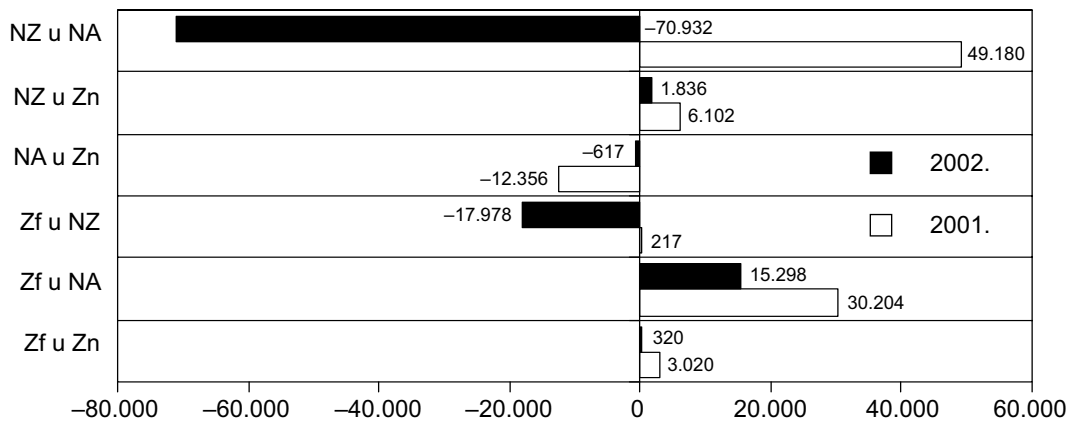


Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

Još uvijek nailazimo na neto priljev iz formalnog zapošljavanja u neaktivnost, što govori o još uvijek prisutnoj tendenciji smanjenja radne snage.

U 2002. godini, počinju se uočavati neka pozitivnija kretanja. Dolazi do velikog povećanja radne snage popraćenoga kretanjima iz neaktivnosti u nezaposlenost i neaktivnosti u neformalni sektor zapošljavanja.

Graf 13. Ukupni tijekovi 2001. i 2002.



Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

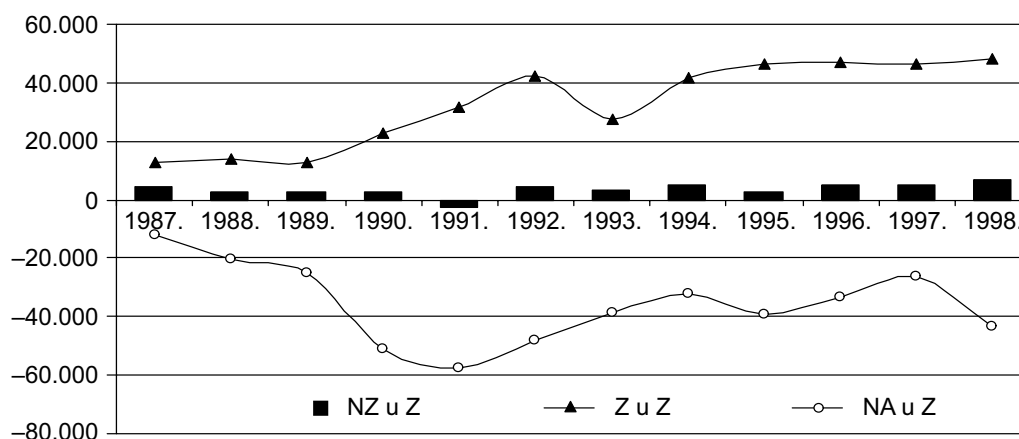
Istodobno, dolazi do povećanja u tijekovima iz nezaposlenosti u formalni sektor zapošljavanja, što ujedno postaje pokazateljem odvijanja pozitivnih prilagodbi. U drugoj polovici 2002. godine u Hrvatskoj došlo je do zamaha industrijske proizvodnje i navedeno je razdoblje također označeno promjenom u kretanju registrirane nezaposlenosti, koje se nastavilo do rujna 2003. godine.

4.4 Tijekovi od 1986. do 1998. godine – druga metoda

Druga metoda, koju smo primijenili na razdoblje koje je prethodilo 1999. godini, promatra trajanje zaposlenja kod istog poslodavca i analizira položaj prema aktivnosti koji je prethodio zaposlenju. Uslijed određenih nepreciznosti u formulacijama u upitniku, nije bilo moguće razmotriti sve vrste tijekova, jer se nije moglo sa sigurnošću odrediti trajanje neaktivnosti niti status aktivnosti koji joj je prethodio kod neaktivnih osoba.

Sljedeći graf prikazuje neto tijekove u zaposlenost od 1987. do 1998. godine.

Graf 14. Ukupni tijekovi u zaposlenost, 1987.–1998.



Izvor: ARS 2002/2, DZS, autorov izračun.

To razdoblje – koje ujedno uključuje i pred-tranzicijsko razdoblje – pokazuje koliko su veliki bili odljevi radne snage iz zaposlenosti, ponajprije tijekom ranih tranzicijskih godina od 1990. do 1994. godine. Ostali su negativni cijelo razdoblje, iako su bili na relativno nižoj razini. Drugo značajnije kretanje predstavljaju tijekovi unutar same zaposlenosti i oni su odraz izlazaka iz radne snage. Naročito razočaravajućom pokazala se niska razina tijekova iz nezaposlenosti u zaposlenost, što ujedno upućuje na dominirajuće obilježje tržišta rada tog razdoblja, odnosno na povlačenje velikog broja zaposlenih osoba iz radne snage. Ako ove podatke usporedimo s podacima o nezaposlenosti iz administrativnih izvora, tad ćemo uočiti da je registrirana nezaposlenost itekako porasla, dok se zaposlenost istodobno smanjila. Međutim, podaci iz *Ankete radne snage* upućuju na to da su se mnoge od tih osoba ponovno pridružile radnoj snazi, ali u neformalnom sektoru gospodarstva. Uopće nije potrebno posebno isticati da su mnoge prijevremeno umirovljene osobe i nadalje radile.

4.5 Sažetak

O crtana su mnoga obilježja hrvatskog tržišta rada i temeljem tih nalaza može se zaključiti da tipovi tijekova koji njime još uvijek dominiraju jesu tijekovi koji se odvijaju između raznih zaposlenja unutar formalnog sektora i tijekovi iz radne snage u neaktivnost, s time

da je ta tendencija donekle smanjena u drugoj polovici 2002. godine. Navedena troma kretanja, ponajprije ona iz nezaposlenosti u zaposlenost, upućuju na to da je otvaranje radnih mjesta neodgovarajuće i da se mogu očekivati znatne poteškoće u pokušajima zapošljavanja osoba s evidencije nezaposlenih. Kretanja između formalnoga i neformalnog sektora relativno su beznačajna, međutim, istodobno su pokazateljem negativne korelacije, pri čemu porast u zapošljavanju u formalnom sektoru pokazuje tendenciju smanjivanja porasta zapošljavanja u neformalnom sektoru, dok se kompenzacijski mehanizam neformalnog sektora čini slabim.

Naročito su razočaravajući polagani odljevi iz registrirane nezaposlenosti u formalni sektor zapošljavanja, što može biti pokazateljem učestalosti strukturne nezaposlenosti. Dugotrajna nezaposlenost je u svakom slučaju stvorila situaciju u kojoj su vještine nezaposlenih osoba u velikoj većini erodirale i više ne odgovaraju strukturi potražnje na današnjem tržištu rada. U narednim ćemo poglavljima razmotriti učinak mjera aktivne politike u zapošljavanju i način na koji su one kod određenih ciljnih skupina utjecale na otvaranje mogućnosti nalaženja zaposlenja na tromom tržištu rada.

Poglavlje 5

Zakonodavne reforme i njihov učinak na fleksibilnost tržišta rada

Tržište rada je prije tranzicije bilo čvrsto definirano; njegovi ključni akteri bila su velika poduzeća, koja su apsorbirala većinu novih «ulaznika» (bez radnog iskustva) na tržište rada. Nezaposlenost je bila relativno niska i većinu nezaposlenih činile su osobe koje su čekale na ulazak na tržište rada, uglavnom mladi ljudi i osobe koje su prvi put tražile zaposlenje. Stope nezaposlenosti žena bile su tradicionalno više od onih u muškaraca.

Viškovi zaposlenika varirali su između 15 i 30 posto, ovisno o ekonomskom sektoru, a produktivnost rada u prosjeku je bila niska.

Promjene u zakonodavstvu tijekom ranoga tranzicijskog razdoblja nisu dovele do dramatičnih promjena u pravilima koja određuju ponašanje na tržištu rada. Tek su nedavne promjene u zakonodavstvu uzrokovala veći zaokret i može ih se smatrati prvim korakom prema fleksibilnijem tržištu rada.

5.1 Zakon o radu¹²

Novi izmijenjeni zakon, koji je započeo s primjenom u siječnju 2004. godine, bio je predmetom mnogih rasprava, pregovora i sukoba u razdoblju njegova osmišljavanja. Naime, Hrvatska je imala jedan od najrigidnijih zakonskih okvira u Europi u dijelu koji se odnosi na duljinu otkaznog roka, visinu otpremnina i uz postojanje «džepova» izuzetno zaštićenih djelatnika javnog sektora. Promjene usmjerene prema fleksibilnosti postignute su samo djelomice, i to uz mnoge kompromise. Krajnji se učinak ogledao u hibridnoj situaciji, u kojoj nisu svi tipovi rada priznati kao zaposlenost, pa tako niti pokriveni *Zakonom o radu*. Na primjer, *Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti* definira ono što se ne smatra nezaposlenošću, dok *Zakon o radu* ne smatra da su osobe koje rade na ugovor o djelu zaposlene, unatoč činjenice da se kroz tu vrstu rada moraju plaćati obvezni doprinosi.

Neke od značajnijih promjena u dijelu koji se odnosi na ugovore o radu na neodređeno vrijeme jesu:

¹² Dopune Zakona u Narodnim novinama br. 114/03 i 142/03. Primjena od 19. srpnja 2003., izuzev članaka 27. i 28., čija je primjena započela 1. siječnja 2004.

Trajanje otkaznih rokova (Zakon o radu, članak 113.)

Niže navedene duljine trajanja otkaznih rokova odnose se na određene godine službe za ugovore o radu na neodređeno vrijeme. Redovni/obični otkaz propisuje sljedeće:

- do 1 godine radnog odnosa – 2 tjedna otkaznog roka,
- 1 godina radnog odnosa – 1 mjesec otkaznog roka,
- 2 godine – 1,5 mjesec otkaznog roka,
- 5 godina – 2 mjeseca otkaznog roka
- 10 godina – 2,5 mjeseca otkaznog roka
- 20 godina i više – 3 mjeseca otkaznog roka.

Za radnike koji su kod istog poslodavca proveli dulje od 20 godina, otkazni rokovi produženi su za dva dodatna tjedna, ako je radnik u starosnoj dobi od 50 i više godina, te za dodatnih mjesec dana u slučaju da je radnik stariji od 55 godina. Kao što smo ranije uočili, 322 tisuće radnika je u radnom odnosu dulje od 20 godina. Ako je do otpuštanja došlo uslijed krivnje radnika, tad se svi otkazni rokovi skraćuju na polovicu.

Otpremnine (Zakon o radu, članak 118. i 119)

Otkaz koji radnik dobije nakon rada za istog poslodavca u trajanju od najkraće dvije godine, a nije uslijedio krivnjom radnika, treba se popratiti isplatom otpremnine. Visina otpremnine određuje se kroz prosjek radnikovih neto primanja koja je imao za tri posljednja mjeseca rada. Ta razina ne može biti niža od 1/3 navedenih primanja i ne može biti viša od 6 takvih mjesečnih primanja (izuzev u slučajevima kad to kolektivni ugovor ili statut tvrtke propisuje drugačije).

Masovna otpuštanja su redefinirana. Poslodavac koji ima namjeru otpustiti najmanje 20 radnika mora podnijeti program zbrinjavanja viška radnika 90 dana prije planiranog datuma otpuštanja. Od poslodavca se traži da se tijekom postupka osmišljavanja socijalnog programa savjetuje s radničkim savjetom i područnom službom Zavoda za zapošljavanje.

Cjelokupno promatrano, najveći učinak novih promjena odnosi se na smanjenje troškova «odvajanja», koje inače snosi poslodavac, a koji su prethodno bili poprilično visoki. Nadalje, smanjeno je razdoblje unutar kojega se postojeći kadar smije zamijeniti, što je još jedan čimbenik u smanjenju troškova i pokretač strukturnih promjena. Sljedeći prodor postignut novom regulativom odnosi se na socijalne partnere koji su prepoznali *pravac* u kojem se kreću izmjene zakona kojima se uređuju pitanja tržišta rada, a time i *potrebu* za kompenziranjem sigurnosti zaposlenja sa socijalnim pravima za vrijeme trajanja nezaposlenosti, budući da gubitkom zaposlenja sigurnost postaje ugrožena. Zamjena za gubitak prava vezanih uz zaposlenje osigurava se povećanim pravima nezaposlenih osoba, i to kroz višu novčanu naknadu za nezaposlenost, dulje razdoblje prava na korištenje te naknade i uz dodatni jednokratni iznos koji je namijenjen potencijalno teško zapošljivim osobama, odnosno osobama s dugotrajnim stažem i/ili dobnim ograničenjem.

Sljedeći korak koji treba poduzeti jest zakonodavna rješenja povezati sa savjesno osmišljenim mjerama aktivne politike na tržištu rada, koje će povećanjem zapošljivosti pojedinaca biti podrška u stvaranju realnih šansi za njihov ponovni ulazak na tržište rada.

5.2 Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti

Ovaj je Zakon donesen u 2002. godini i jedan je od najradikalnije izmijenjenih zakona koji se odnose na funkcioniranje tržišta rada. Njegov glavni cilj bio je:

- uvesti međunarodne standarde u definiciju nezaposlenosti temeljenu na metodologiji Međunarodne organizacije rada,
- započeti takmičenje u posredništvu na tržištu rada,
- smanjiti birokratske formalnosti, ponajprije one prema poslodavcima,
- motivirati nezaposlene osobe na aktivno traženje zaposlenja,
- utrti put za primjenu informacijske tehnologije u poslovnim procesima,
- stvoriti veću odgovornost u sustavu upravljanja.

Međunarodni standardi su uvedeni na način koji odgovara specifičnostima na hrvatskom tržištu rada. Ključne činjenice, kao što je neophodnost da nezaposlene osobe same aktivno traže zaposlenje, da su raspoložive za rad te da nemaju zaposlenje u sivoj ekonomiji, obrađene su na taj način da je Hrvatski zavod za zapošljavanje u svoje normalne poslovne procese uvrstio postupak praćenja ponašanja nezaposlenih osoba. Na primjer, svi koraci koje nezaposlena osoba treba poduzeti da bi pokazala da aktivno traži posao ujedno su i koraci koje je neophodno prijeći ako se želi obaviti kvalitetno i uspješno posredništvo, i to dakako na dobrobit nezaposlene osobe. Navedene aktivnosti uključuju jedan do tri temeljitih intervjua za trajanja se kojih određuje detaljni radni profil osobe i ispunjava takozvani *Profesionalni plan*, a rezultirati može na jedan od sljedeća tri načina. Ako osoba posjeduje vještine za kojima postoji potražnja na tržištu rada, tad uz stručni nadzor započinje postupak aktivnog traženja zaposlenja (koji se istodobno i dokumentira). Ako se naišlo na neke zapreke posredovanju, a koje mogu biti u rasponu od pomanjkanja vještina za aktivno traženje zaposlenja do umanjenog faktora zapošljivosti uslijed neposjedovanja traženih vještina, tad osoba ulazi u postupak pripreme za zapošljavanje. Ta aktivnost može uključivati pohađanje radionica namijenjenih svladavanju tehnika traženja zaposlenja, samoprocjene i aktivacije pa sve do edukacija (treninga) unutar područja njihova zanimanja, odnosno drugog zanimanja, ako se radi o prekvalifikaciji. Treći rezultat vodi prema samozapošljavanju, što predstavlja rješenje za oko 5 do 7 posto nezaposlenih, koji su već aktivni u neformalnom gospodarstvu ili posjeduju preduvjete potrebne za uspješnog poduzetnika. Većina navedenih postupaka definirana je pravilnicima ili provedbenim uputama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

Kontroliranje raspoloživosti za rad provodi se temeljem izjave o vremenima u danu (dva dragovoljno odabrana sata), koja je nezaposlena osoba sama odabrala za kontakt s djelatnicima Zavoda za zapošljavanje.

U Hrvatskoj su kriteriji za odsutnost zaposlenja/rada protumačeni na specifičan način. Nezaposlene osobe mogu zaraditi maksimalno do visine iznosa novčane naknade za nezaposlenost, a da ih se pritom ne isključi iz evidencije nezaposlenih. Učestalost takve vrste zarada provjerava se svaki mjesec posredstvom ustanove koja je zadužena za praćenje uplate obveznih doprinosa. U prosjeku je oko 1–2 tisuće nezaposlenih osoba zaradilo više od maksimalno dopuštenog iznosa mjesečno, međutim, u kolovozu 2003. godine taj je

broj iznosio više, i to 4,5 tisuće. Razlozi koji stoje iza tog pristupa bili su ponajprije, da se nezaposlenu osobu ne smije obeshrabriti u njihovu nalaženju zaposlenja. Istodobno se pokazalo neophodnim da treba postaviti granicu iznad koje će se ekonomski aktivne osobe smatrati zaposlenima. Ta je praksa pokazala da veliki broj registriranih nezaposlenih osoba radi, ali mnogo njih zarađuje manje od maksimalno dopuštenog iznosa.

Konkurentnost u posredovanju. Od trenutka usvajanja Zakona, registrirano je osam novih privatnih agencija (rujan 2003. godine). One su se ponajprije usredotočile na posredovanje za radna mjesta s većim primanjima i može se reći da je njihova frekvencija posredovanja trenutno vrlo niska. Agencijama za povremeno i privremeno zapošljavanje odobreno je da s osnivanjem započnu u siječnju 2004.

Reduciranje administrativnih postupaka za poslodavce otpočelo je na više različitih načina. Ponajprije, poslodavci više nisu obvezni prijaviti svoja slobodna radna mjesta javnom zavodu za zapošljavanje i mnogi su se od njih odrekli tog prava čim su to mogli. Unatoč općeg trenda smanjenja prijavljenih slobodnih mjesta, do kojega je došlo u većini regija u Hrvatskoj, za Hrvatski zavod za zapošljavanje je to, međutim, predstavljalo pravi izazov, te je u tom smislu u 2003. godini i postavio svoje neposredne ciljeve: ostvariti veći broj posredovanja, i to za 5 postotnih bodova više u odnosu na godinu ranije. Da bi se poslodavcima mogle pružiti kvalitetnije usluge i pridobilo njihovo povjerenje u Zavod, osmišljeni su novi poslovni procesi.

5.3 Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca¹³

Reguliranje pitanja osiguranja neisplaćenih zaostataka za rad na koje radnici imaju pravo, važan je zakonski dokument koji je povezan s općim zakonodavstvom o stečajevima. Zakon je osmišljen s ciljem zaštite prava radnika na nekoliko vrsta primanja, koja su im trebala biti isplaćena tijekom tri mjeseca koja su prethodila stečaju. Tipovi primanja pokriveni ovim zakonom jesu: plaće, doprinosi za obvezna osiguranja, plaće koje su trebale biti isplaćene u razdobljima bolovanja, godišnjih odmora, otpremnine u slučaju otkaza, naknade za rizik radnog mjesta (nesreća na radu ili profesionalna bolest). Naknada za navedena protekla prava bit će djelomična, drugim riječima, osiguranje će pokriti refundaciju vezanu uz minimalnu plaću u Hrvatskoj, odnosno uz njezin određeni postotak¹⁴. Zaostaci će se isplatiti samo onima koji su u trenutku stečaja bili u radnom odnosu, ali isto tako i onima koji su bili zaposleni tri mjeseca uoči stečaja, a svoj su zahtjev podnijeli unutar 30 dana od objave stečaja. Jamac za isplatu navedenih zaostataka je Fond za razvoj i zapošljavanje, a zahtjevi za isplatu podnose se putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

Taj će zakon radnicima, koji su se zatekli u negativnim poslovnim rezultatima svoje sad već bivše tvrtke, smanjiti rizik od financijskog gubitka, a što je u skladu sa smjernicama Europske unije koje reguliraju navedeno područje (Smjernica 80/987/EEC;2002/74/EEC).

¹³ Narodne novine br. 114/03, 2003. Provedba Zakona primijenit će se u slučajevima stečajeva koji će uslijediti nakon 19. srpnja 2003.

¹⁴ Zarađena plaća – minimalna plaća u Hrvatskoj, otpremnine – ½ zakonske otpremnine; plaće u doba bolovanja – ½ minimalne plaće; za plaće za trajanja godišnjih odmora – ½ minimalne plaće; naknada za nesreće na radu – 1/3 uobičajene naknade.

5.4 Zakon o mirovinskom osiguranju¹⁵

Cilj ovih zakonodavnih promjena bio je povezati prava radnika s mirovinskim osiguranjem u skladu s fleksibilnijim načinima rada, ponajprije rada s nepunim radnim vremenom i povremenog rada. Prethodno su sve vrste rada s nepunim radnim vremenom imale vrlo otežan pristup pravima vezanima uz mirovinsko osiguranje i tad su se svi sati rada kraći od punog radnog vremena agregirali u ekvivalente punoga radnog vremena, odnosno drugim riječima: u pravilu bilo je nemoguće dostići minimalne godine službe za ostvarenje pravomoćnosti starosne mirovine. Novom regulativom muškarci su dobili pravo na starosnu mirovinu nakon što napune 65 godina starosti (žene 60 godina), s time da su u radnom odnosu bili najkraće 15 godina, i to neovisno o broju sati rada. Posebni će se algoritam koristiti za izračun visine mirovine, koja će, jasno, biti niža od mirovina u osoba s punim radnim vremenom.

5.5 Zakon o zdravstvenom osiguranju¹⁶

Izmjene ovog Zakona bile su neminovne s obzirom na izmjene koje su uslijedile u Zakonu o radu, i to uglavnom u dijelu koji se odnosio na isplatu financijskih naknada osobama koje su dobile otkaz za vrijeme bolesti, odnosno porodijskog dopusta (uključujući još i neka druga prava). Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje garantira isplatu navedenih naknada, i to čak i u slučaju nakon što je radnik-ca već «odvojen-a» od poslodavca. To je vrlo značajan doprinos postizanju veće zaštite ranjivih skupina, kao što su žene, kronični bolesnici i djeca. Najznačajnije obilježje te izmjene jest u činjenici da navedeni troškovi ne terete poslodavca, već ih kroz sustav zdravstvenog osiguranja mora osigurati država.

5.6 Zakon o zaštiti na radu¹⁷

Glavna inicijativa za interveniranje u Zakon o zaštiti na radu u sklopu reforme radnog zakonodavstva imala je za cilj razviti zakonsku infrastrukturu za podizanje razine zaštite zdravlja radnika na njihovim radnim mjestima. S jedne strane, to je značilo da treba ojačati kapacitet Državnog inspektorata za rad, a s druge, da se u korist poslodavca donesu fleksibilnija rješenja pri organiziranju i izvedbi sustava zaštite na radnim mjestima. Nadalje, pokazala se potreba za stvaranjem pristupačnijih mogućnosti rješavanja problema vezanih uz zaštitu na radu, i to jednostavnijim postupkom izbora osoba odgovornih za zaštitu na radu i jasnijim definiranjem njihovih dužnosti.

Posebno područje koje uređuje ovaj Zakon odnosi se na normativno definiranje standarda zaštite na radu kod kuće ili na dislociranom radnom mjestu, pogotovo ako se radi o korištenju, kontroli i održavanju postrojenja koja su smještena izvan prostorija poslodavca. Uloga inspektora rada regulirana je na način koji im dopušta da uđu u prostorije bez

¹⁵ Narodne novine br. 117/03, na snazi od 23. srpnja 2003.

¹⁶ Narodne novine br. 117/03, na snazi od 23. srpnja 2003.

¹⁷ Narodne novine br. 114/03, na snazi od 19. srpnja 2003.

ikakvih ograničenja, čak i u slučaju da je mjesto rada u nečijem privatnom domu i utvrde možebitnu opasnost za zdravlje osoba koje se nalaze u navedenim radnim prostorijama (to mogu biti i članovi obitelji).

To zakonodavstvo je u svakom slučaju vrlo napredno i temelj je puta koji vodi k fleksibilnijim oblicima rada, s time da istodobno osigurava standard zaštite na radu koja je uobičajena za poduzeća.¹⁸

5.7 Izmjene u kaznenom zakoniku¹⁹

Neophodnom se pokazala i potreba za dodatnom razradom sankcija koje bi trebale imati ulogu podrške reformi radnog zakonodavstva. Naime, postalo jasno da uvođenjem fleksibilnih oblika rada radnici mogu postati izloženi nedopuštenim aktivnostima poslodavaca. Da bi se to spriječilo, predviđeno je da će se svi poslodavci, koji se neće pridržavati temeljnih načela novog paketa legislative, suočiti s kaznom zatvora u trajanju od tri mjeseca do tri godine.

5.8 Zakon o parničnom postupku²⁰

S dopunama ovog Zakona utvrđeno je da na sve slučajeve vezane uz radne odnose sud treba reagirati unutar 8 dana, a saslušanje se treba odvititi unutar mjesec dana od dana primitka odgovora na podneseni zahtjev. Svi podnesci vezani uz radno pravo na prvostupanjskom se sudu moraju riješiti unutar šest mjeseci, dok drugostupanjski sud mora – u slučaju da je prvostupanjska odluka bila osporena – odgovoriti unutar razdoblja od mjesec dana.

Ujedno je utvrđeno da sindikat može zastupati osobe ili tvrtke, a udruga poslodavaca može zastupati poslodavca.

5.9 Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom

Ovaj je Zakon Sabor donio 2002. godine, međutim, njegovi pravilnici još uvijek nisu doneseni. To je zakonski akt koji predviđa velike promjene u pružanju potpore pri zapošljavanju osoba s invalidnošću, kako u smislu institucijske podrške tako i financijske, i to putem mjera aktivne politike u zapošljavanju, izobrazbe i sličnih aktivnosti. Sustav potpore za invalidne osobe zasniva se na načelu kvote, pri čemu se predviđa da poslodavci dobiju obvezne kvote za zapošljavanje određenog broja osoba s invalidnošću, i to ovisno o veličini tvrtke. Vlastitim odabirom poslodavci imaju mogućnost odlučiti žele li zaposliti

¹⁸ U skladu sa Smjernicom EU 89/391/EEC.

¹⁹ Narodne novine br. 111/03, provedba od 1. prosinca 2004.

²⁰ Narodne novine br. 117/03, provedba od 1. prosinca 2003.

invalidnu osobu ili umjesto toga određeni iznos sredstava uplatiti u namjenski Fond. Nadalje, za tvrtke koje zapošljavaju određeni postotak osoba s invalidnošću predviđene su olakšice na fiskalne i druge obveze, s čime im se omogućuje da postanu konkurentne u odnosu na druge tvrtke. Ovaj će Zakon predstavljati instrument u promicanju zapošljavanja navedene skupine, te njihove pokretljivosti na tržištu rada.

Poglavlje 6

Institucijski razvoj

Ustanove na tržištu rada nisu samo one koje se izravno bave posredništvom između ponude i potražnje radne snage, kao što su to npr. Zavod za zapošljavanje ili privatne agencije, već su to i one ustanove koje svojim djelovanjem i aktivnostima utječu na kretanja na tržištu rada. U ovom je radu uvedena razlika između ustanova koje imaju ulogu praćenja tržišta rada, onih koji su najviše angažirani posredovanjem i onih koji su odgovorni za razvojnu politiku i evaluaciju. Nadalje, sve više i više odgovornosti za učinkovito funkcioniranje tržišta rada Vlada prenosi na javni zavod za zapošljavanje i od njega se očekuje da nosi višestruku ulogu. Ustanove koje su razvili socijalni partneri mogle bi imati ključnu ulogu na tržištu rada, ali dosad su njihove aktivnosti bile više reaktivnoga nego interaktivnog tipa. U svakom slučaju, način na koji funkcioniraju interesne skupine oko tržišta rada i njihove ustanove mogao bi imati dominirajući učinak na ishode na tržištu rada.

6.1 Hrvatski zavod za zapošljavanje

Promjene u načinu funkcioniranja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje predstavljaju važan čimbenik u postizanju fleksibilnosti i učinkovitih ishoda na tržištu rada. Budući da ta ustanova nosi odgovornost za posredništvo, pripremu za zapošljavanje, profesionalno usmjeravanje i razvoj karijere te provedbu mjera aktivne politike u zapošljavanju, njezina efikasnost i kvaliteta pruženih usluga imaju istaknutu ulogu u dinamici tržišta rada, kao i ključnu ulogu u osiguranju ishoda definiranih politikom tržišta rada.

U kasnim devedesetim godinama ta je ustanova u Hrvatskoj pokrenula fundamentalne promjene sa sljedećim ciljevima:

- povećati udio tržišta vezanog uz posredovanje kroz ponudu kvalitetnijih usluga poslodavcima;
- unaprijediti kvalitetu usluga namijenjenih nezaposlenima, i to:
- pružanjem profesionalne podrške u traženju zaposlenja,
- pripremanju za zapošljavanje s naglaskom na aktiviranju i izobrazbi,
- prikupljanjem svih važnih informacija o tržištu rada, gospodarstvu i obrazovanju;
- postati partner lokalnoj upravi i socijalnim partnerima u pitanjima razvoja na regionalnoj razini putem institucija lokalnog zapošljavanja i razvojnih partnerstava;

- pružiti usluge profesionalnog usmjeravanja populaciji radne dobi, kako bi se poticala pokretljivost na tržištu rada u skladu s kretanjima u potražnji za radnom snagom;
- pružiti usluge poduzećima u restrukturiranju i zapošljavanju radne snage, i to osnivanjem centara za potporu poslovnim promjenama;
- postati glavnim izvorom informacija – kao podloge («background» informacije) u razvojnem planiranju, razvoju politika tržišta rada i planiranju obrazovanja.

Svi su ovi ciljevi predviđeni kroz primjenu novih tendencija u pružanju usluga u zapošljavanju: one-stop-shop koncept za korisnike usluga, orijentacija korisnika na samopomoć, striktna podjela između administrativnih usluga i savjetovanja, visok stupanj informatizacije poslovnih procesa, što je ujedno rješenje za uštedu u vremenu i kadru.

Glavni akteri promjena bili su treneri koji su prošli kroz dvogodišnju obuku za savjetodavne, marketinške i obrazovne vještine koju su proveli britanski treneri. Uloga trenera je u tome da promoviraju novu filozofiju, obučavaju djelatnike novim poslovnim procesima, upućuju na infrastrukturne, organizacijske i ostale nedostatke u funkcioniranju sustava. Razvoj informacijske tehnologije u glavnom je svojem dijelu obavljen unutar same kuće, što drugim riječima znači da su djelatnici informacijske tvrtke, koja je pobijedila na javnom nadmetanju, radili zajedno s timom iz HZZ-a odgovornim za modernizaciju ustanove, i to kako bi se zadržalo vlasništvo nad razvojnim procesom.

Osim trenera, velika je promjena uvedena i u sustav upravljanja Zavodom. Prvi put nailazimo na izjednačeni utjecaj socijalnih partnera u upravljanju Zavodom, koji u sastavu Upravnog vijeća Zavoda djeluju na tripartitnoj osnovi²¹. Ostale nove i važne promjene u zakonu jesu kako slijedi:

- ravnatelj i pročelnici Zavoda biraju se putem otvorenog natječaja,
- ravnatelj ima zadnju riječ pri odabiru pročelnika,
- treneri su djelatnici Središnje službe, ali rade i žive diljem cijele Hrvatske.

Prema sadašnjem planu, HZZ će putem CARDS projekata za svoj budući razvoj utrošiti više od 6 milijuna eura koje financira EU. Glavno usmjerenje odvijat će se prema decentralizaciji nekih funkcija Zavoda, njegovoj daljnjoj informatizaciji, uključenju u regionalni razvitak izgradnjom lokalnih partnerstava, razvojem centara za profesionalno usmjeravanje u suradnji s predstavnicima agencija za izobrazbu, implementiranjem centara za potporu poslovnim promjenama, koji će nositi funkciju regionalnih moderatora za zbrinjavanje viškova zaposlenika pri poduzećima koja u procesima privatizacije i restrukturiranja smanjuju broj svojih zaposlenika.

²¹ Prije nego što je stupio na snagu novi Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za trajanja nezaposlenosti, u sastavu Upravnog vijeća radilo je pet predstavnika Vlade RH, dva predstavnika sindikata i dva predstavnika Hrvatske gospodarske komore; njihov je sastav određivan imenovanjima, a ne putem demokratskih izbora.

6.2 Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva

Ovo novo Ministarstvo objedinjuje tri bivša ministarstva: Ministarstvo rada i socijalne skrbi (ali bez socijalne skrbi), Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo maloga i srednjeg poduzetništva. Osim mogućih ušteda koje će se generirati samim integriranjem, a ponajviše racionaliziranjem tekućih troškova i plaća, tu nailazimo i na dobro promišljenu logiku temeljem koje se pitanja zapošljavanja dovode bliže poslovnom sektoru i gospodarskoj politici. Međutim, dosad nije još došlo do konkretnijih organizacijskih promjena. Odjel Ministarstva koji je zadužen za pitanja zapošljavanja vrlo je malen i kadrovski neadekvatno opremljen, i to ponajprije u području analize tržišta rada i donošenja politike zapošljavanja. Taj nedostatak rezultira u tome da si mnoga druga ministarstva «prisvajaju prava» iz nadležnosti ovog Ministarstva, a i sredstva se stoga odlijevaju u raznim pravcima, kako za izobrazbu tako i za poticanje zapošljavanja (npr. hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata).

6.3 Povjerenstvo za praćenje mjera aktivne politike u zapošljavanju

Povjerenstvo u čijem sastavu rade predstavnici raznih ministarstva Vlada RH je imenovala s ciljem praćenja, vrednovanja i osmišljavanja mjera aktivne politike u zapošljavanju. Zamišljeno je da se uloga Povjerenstva proširi na odobravanje, vrednovanje i praćenje godišnjeg Nacionalnoga akcijskog plana. Krajem prvog kvartala 2004. godine, prvi akcijski plan zapošljavanja u Hrvatskoj bit će spreman za raspravu i odobrenje od strane socijalnih partnera i usvajanje od strane Vlade RH. S obzirom da Povjerenstvo, koje je «udomilo» bivše Ministarstvo rada i socijalne skrbi, u svojem sastavu nema profesionalaca koji bi u tom procesu mogli biti stručna potpora, njihova se aktivnosti temelji na analitičkoj podlozi koju izrađuju stručnjaci s istraživačkim iskustvom u području tržišta rada. Glavni nedostaci u radu ovog povjerenstva vezani su uz slab utjecaj odluka Povjerenstva na djelovanje matičnih ministarstava. Na primjer, nakon što se ustanovilo da nema statističkih podataka o djelovanju Ministarstva za malo i srednje poduzetništvo nije se ništa pokrenulo u smjeru prikupljanja takvih podataka i njihovoj analizi. U krajnjoj instanci, predstavnici raznih resora uglavnom su se sastajali da razmatraju izvješća iz Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i predlažu promjene, dok se učinci tih drugih resora nikad nisu raspravljali.

6.4 Fond za razvoj i zapošljavanje

To je nova institucija koja je odgovorna za financiranje svih mjera aktivne politike u zapošljavanju, te za pružanje potpore razvojnim projektima. Trenutno je ograničenog kapaciteta u dijelu koji se odnosi na broj njegovih zaposlenika, međutim, nova zaduženja koja bi Fond ubuduće trebao nositi postat će imperativom i za povećanje njegova kapaciteta. Jedan od narednih izazova za Fond bit će njegova odgovornost za izdavanje garancija

za isplate zaostalih primanja radnicima koji su izgubili posao uslijed stečajeva, te imati funkciju financijskog servisa u provedbi projekata CARDS²². Njegov ukupni kapital iz središnjeg proračuna u 2003. godini bio je iznad 2 milijarde kuna.

²² Projekti CARDS predstavljaju nastavak PHARE projekata u zemljama Jugoistočne Europe, koji su u postupku pridruživanja Europskoj uniji. Njihova je namjena pružiti pomoć u unapređenju institucijskoga i kadrovskog kapaciteta, ponajprije u državnoj upravi i agencijama, kao podrška tranzicijskim procesima i pripremama za pridruživanje. HZZ je započeo svoj prvi projekt: "Restrukturiranje hrvatskog tržišta rada" i nastavit će s nekoliko drugih projekata koji se planiraju za 2005. godinu. Financijski potencijal koji će se slijevati u HZZ i ostalim čimbenicima na tržištu rada iznositi će više od šest milijuna eura.

Poglavlje 7

Razvoj politike na tržištu rada i socijalna zaštita

Politika socijalne zaštite u Hrvatskoj prolazi kroz značajne promjene. Glavna odrednica promjene jest u proaktivnom pristupu, kao i prema znatno integriranijem pristupu unutar različitih sektora, poglavito između sektora nezaposlenosti i socijalne skrbi.

7.1 Pasivne mjere tržišta rada

Novčane naknade za nezaposlenost isplaćuju se osobama koje su imale ugovore o radu sklopljene na neodređeno vrijeme, odnosno na određeno vrijeme, a prije toga su bile u radnom odnosu i izdvajale doprinose najkraće 9 mjeseci unutar razdoblja od 24 mjeseca koje je tome prethodilo. Stoga, osobe bez radnog iskustva (mladi koji su izašli izravno iz škole ili neaktivne osobe koje su tek ušle na tržište rada) ili samozaposlene osobe, koje su bile vlasnici obrta ili najmanje 50 posto poduzeća, nemaju pravo na ostvarivanje naknade, već samom činjenicom da nisu izdvajali doprinose za ovu namjenu.

Sljedeći zahtjev koji osoba mora ispunjavati jest da nije dala otkaz vlastitom odlukom, te da nije dobila otkaz uslijed disciplinske mjere.

Ostvarivanje prava na novčanu naknadu može se prekinuti, ako osoba radom po ugovorima o djelu zaradi više od maksimalnog iznosa novčane naknade u bilo kojem mjesecu, ako osoba odbije posao ponuđen u svojem zvanju/zanimanju, ako odbije posao koji joj se ponudi na udaljenosti unutar 50 km od mjesta stanovanja (pod uvjetom da na toj relaciji postoji javni prijevoz, da poslodavac pokriva troškove prijevoza i da put ne traje dulje od 2 sata dnevno u oba smjera). Majke s malom djecom ili više od troje djece izuzete su iz ovih pravila.

Trajanje isplate novčane naknade ovisi o godinama radnog staža, prethodnim primanjima i starosnoj dobi. Osobe s dugim stažem mogu postati trajnim korisnicima novčane naknade, sve do trenutka njihova zapošljavanja ili umirovljenja. Visina naknade nerijetko je skoro u visini iznosa maksimalne naknade, iznos koje je 1.000 kuna, odnosno 27 posto prosječne plaće u studenom 2003. godine²³. Pokrivenost naknadom je ispod 20 posto ukupnog broja

²³ Ne postoji zakonodavstvo minimalnih plaća u Hrvatskoj, već je određena visina plaće temeljem koje se moraju izdvajati doprinosi, a ona iznosi 1.800 kuna. Sve dok plaćaju doprinose, poslodavci mogu isplaćivati neto plaće u iznosima koji njima odgovaraju.

registriranih nezaposlenih osoba, budući da je trajanje nezaposlenosti dulje od trajanja novčane naknade²⁴, tako da većina nezaposlenih gubi pravo na naknadu i ostaje nezaposlena. Ne postoji automatsko dobivanje financijske potpore nakon isteka prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Korisnici moraju podnijeti zahtjev Centru za socijalnu skrb i jedanput mjesečno moraju se javljati, kako Centru za socijalnu skrb tako i najbližoj ispostavi Zavoda za zapošljavanje. Postoje i druge vrste naknada koje se isplaćuju u korist nezaposlenih osoba, kao što su npr. naknada za nezaposlenost koja se isplaćuje za trajanja njihova stručnog osposobljavanja, umanjeni iznos cijene dječjeg vrtića za njihovu djecu, umanjeni iznos sudskih pristojbi, jeftiniji troškovi prijevoza, porodijske naknade i sl.

7.1.1 Ostale potpore

Ako podnese zahtjev, a pritom nema nikakva druga primanja, tad nezaposlena osoba može ostvariti pravo na socijalnu skrb. Ta je potpora izračunata prema socijalnom minimumu i iznosi do 400 kuna po članu domaćinstva ili manje, ako dođe do nekih dodatnih zarada. U prosincu 2003. godine bilo je oko 60 tisuća korisnika socijalne pomoći i 318 tisuća nezaposlenih osoba, što čini 23 posto ukupnog broja nezaposlenih osoba. S druge strane, više od polovice korisnika socijalne pomoći je nezaposleno.

Sustavu nedostaje usmjerenost prema korisniku, drugim riječima, nezaposlene osobe koje su korisnici socijalne skrbi prisiljene su odlaziti od jedne do druge ustanove i nositi dokumente koji potvrđuju njihov status, a to je skupo i iracionalno. Reforma sustava socijalne zaštite predviđa mnogo jaču povezanost između dviju organizacija. U studiji o reformi u području socijalne skrbi predviđa se da će Hrvatski zavod za zapošljavanje preuzeti administriranje vezano uz isplate, kako novčane naknade za nezaposlenost tako i socijalne pomoći, s obzirom da Zavod ima za to razvijenu tehnološku osnovu, kao i postojeću obvezu kontroliranja aktivnosti traženja zaposlenja i raspoloživosti za rad svojih korisnika. Stoga, više neće biti neophodno da se nezaposlene osobe javljaju u Centar za socijalnu skrb, već samo prvi put prigodom inicijalne prijave.

Naredna novina koja će se uvesti funkcionira po načelu «workfare» (složenica od *work* i *welfare*, što na engleskom jeziku znači *rad* i *skrb*), odnosno prema tom načelu će korisnici socijalne pomoći morati raditi kako bi stekli pravo na pomoć. Provedba ove ideje zahtijevat će mnogo više potankih priprema i suradnju između dva sektora.

7.1.2 Izdvajanja za socijalnu zaštitu

Izdvajanja za izravne socijalne transfere iz središnjeg proračuna iznosila su 26 posto bruto domaćeg proizvoda u 2000. godini, dok je udio novčanih naknada za nezaposlenost iznosio 0,44 posto BDP-a. Ako to uspoređujemo s ostalim vrstama naknada, kao što su mirovine, za koje se izdvaja više od 50 posto ukupnih socijalnih transfera, tad je udio za naknade za nezaposlenost vrlo malen.

²⁴ Trajanje naknade

Smanjenje registrirane nezaposlenosti u razdoblju od travnja 2002. godine sa sobom je također donijelo pad u broju korisnika novčane naknade, i to s prosječno 80,8 tisuća u 2002. godini na 60,8 tisuća u rujnu 2003. godine. Tu su se ujedno smanjila i izdvajanja Vlade RH koja su se odnosila na pasivne mjere. Međutim, istodobno su se povećala izdvajanja za mjere aktivne politike u zapošljavanju. U razdoblju od rujna 2003. godine nezaposlenost je bila u trajnom sezonskom porastu i budući da se veći dio priljeva na evidenciju Zavoda odnosi na one iz zaposlenosti, udio korisnika novčane naknade je također postupno rastao.

7.2 Mjere aktivne politike u zapošljavanju

Od početka devedesetih godina, u Hrvatskoj su se mjere aktivne politike u zapošljavanju primjenjivale sporadično. U ožujku 2002. godine Vlada je započela s novim programom mjera aktivne politike u zapošljavanju, i to u vrijeme kada je nezaposlenost u Hrvatskoj dosegla povijesno najvišu razinu od 415 tisuća registriranih osoba. Skupine na koje se program fokusirao bili su mladi koji ulaze na tržište rada, poglavito oni s visokom stručnom spremom i oni koji su završili srednje strukovno obrazovanje, koji čine glavninu nezaposlenih i koji bez završene prakse nisu u mogućnosti naći stalni posao. Druga skupina su veterani iz Domovinskog rata, muške osobe srednjih godina (iznad 50) i ženske osobe (iznad 45), te osobe s invalidnošću. Većina mjera odnosila se na sufinanciranje plaća ili obrazovanje. Osmišljene su s namjerom da se spriječe negativni učinci prouzročeni ukidanjem radnih mjesta ili zapošljavanja zamjenskih osoba, i to na način da broj stalno zaposlenih u tvrtki -podnositelju zahtjeva za sufinanciranje mora ostati isti u razdoblju od jedne godine.

Kratki opis mjera aktivne politike u zapošljavanju u razdoblju od 2002. do 2003. godine

***Program A** – Osobe do 27 godina starosti sa završenim fakultetom, koje su diplomirale u prosječnom roku koji vrijedi za dotični fakultet. Oni postaju nositelji vaučera i mogu ga koristiti u pet različitih programa. Prvi je program «Dvojčeki» za zapošljavanje u javnom sektoru. Svaki zaposlenik kojemu trebaju dvije godine do umirovljenja može dobiti svojeg «dvojčeka» iz redova nositelja vaučera. Cilj ove mjere bio je osigurati kontinuitet u javnim poduzećima, pomlađivanje tog sektora i unapređenje kvalifikacijske strukture. Javno poduzeće treba dokazati da radno mjesto na koje se postavlja nositelja vaučera nije iskazano kao višak, da su planirana dodatna sredstva za plaće i da stariji blizanac stvarno odlazi u mirovinu u naredne dvije godine. Na taj se način i obavlja kontrola zapošljavanja u javnom sektoru, s obzirom da sve zahtjeve treba odobriti Vladina koordinacija za društvene djelatnosti. Vrijednost vaučera je fiksna i neprenosiva i jedanput kad je utvrđeno pravo na vaučer, više ne postoje vremenska ograničenja na njegovo aktiviranje.*

Drugi program stimulira zapošljavanje mladih obrazovanih osoba u znanstvenim istraživanjima i razvoju kako u javnom tako i u privatnom sektoru.

Treći program stimulira zapošljavanje u područjima od posebne državne skrbi, kao i u područjima na čijim tržištima rada postoji izražena potreba za visokokvalificiranom radnom snagom. Mjerom se pokrivaju troškovi preseljenja i subvencije koja za prvu godinu iznosi 60 posto utvrđenog iznosa i polako pada do iznosa od 40 posto u trećoj godini.

Treći dio vaučerskog programa odnosi se na čistu subvenciju u trajanju od jedne godine i bonus za poslodavca, ako osobu zadrži nakon isteka subvencioniranog razdoblja. Isti broj

zaposlenika koji je u trenutku podnošenja zahtjeva radio kod poslodavca treba ostati u radnom odnosu i tijekom narednih 12 mjeseci.

Peti program odnosi se na program samozapošljavanja koji uključuje tečajeve za osnivanje vlastitog poduzeća, određeni iznos sredstava, kao i stručno praćenje i savjetovanje tijekom razdoblja prve godine aktivnosti.

*Ciljna skupina u **Programu B** su osobe bez radnog iskustva koje su završile srednje strukovne škole. Namjera programa bila je da se stimuliraju obrtnici i mala poduzeća na prihvaćanje mladih osoba na osposobljavanje, koje ne raspolažu s dovoljno praktičnih vještina za zapošljavanje u svojim profesijama.*

Iznos troškova plaća za poslodavca za prvih šest mjeseci jednak je nuli, a plaće skoro odgovaraju minimumu za gospodarstvo. Ovaj program se nije pokazao izrazito popularnim među malim poduzećima, kako se unaprijed vjerovalo, s time da su mala poduzeća mnogo više zanimanja pokazala za zapošljavanje starijih osoba, za koje su također predviđene subvencije.

***Program C** se odnosi na subvencije za osposobljavanje, koje se odnosi na stjecanje prakse na radnom mjestu, kao i formalno osposobljavanje kroz programe obuke u obrazovnim ustanovama. Mjera je ciljana na mlade nezaposlene ljude do 30 godina starosti i na potencijalne viškove radne snage koji bi mogle zadržati svoje radno mjesto u slučaju da steknu nove vještine.*

***Program D** je sufinanciranje zapošljavanja nezaposlenih žena iznad 45 godina starosti i muškaraca starijih od 50 godina koji su bili nezaposleni dulje od šest mjeseci. Trošak za poslodavca je opet jednak nuli za prvih šest mjeseci nakon kojih se subvencija smanjuje na neto isplatu i oslobođenje od plaćanja doprinosa za razdoblje od 12 mjeseci.*

***Program E** odnosi se na osposobljavanje i sufinanciranje zapošljavanja osoba s invalidnošću. Uključuje pokriće u iznosu od 80 posto troškova izobrazbe uz dodjelu fiksnog iznosa za razdoblje do 12 mjeseci. Ako je osoba ostaje u radnom odnosu, poslodavac će za daljnjih 12 mjeseci dobivati bonus.*

***Program F** za ciljnu skupinu ima hrvatske branitelje iz Domovinskog rata, nezaposlenu djecu i supružnike poginulih i nestalih branitelja. Subvencija se odnosi na pokriće 70 posto plaće tijekom prve godine, 50 posto u drugoj godini i bonus za zadržavanje osobe u radnom odnosu u razdoblju od narednih 12 mjeseci.*

7.3 Ciljne skupine i njihovo zapošljavanje

Niža tablica prikazuje broj registriranih nezaposlenih osoba koje pripadaju ciljnim skupinama za mjere u 2001., 2002. i 2003. godini. Ciljna skupina C je rezidualna skupina, što u praksi znači da sve nezaposlene osobe koje su u evidenciji provele više od jednog mjeseca mogu dobiti subvenciju za osposobljavanje.

Tablica 12. Broj registriranih nezaposlenih osoba u referentnoj ciljnoj skupini

Ciljna skupina prema mjeri	A	B	C	D	E*	F
Nezaposleni, potkraj 2001. godine	3.736	19.177	220.763	61.943	33.238	32.272
Nezaposleni, potkraj 2002. godine	3.166	18.018	194.234	71.716	31.140	33.423
Nezaposleni, potkraj 2003. godine	**X	12.888	**158.195	70.996	31.644	25.319

Izvor: HZZ.

Uočava se da se većina ciljnih skupina smanjila paralelno sa smanjenjem nezaposlenosti od proljeća 2002. do jeseni 2003. godine.

Tablica 13. Ukupno i subvencionirano zapošljavanje ciljnih skupina nezaposlenih

Ciljna skupina	A	B	C	D	E	F
Zaposleni s evidencije	*8.216	13.986	192.266	11.204	9.755	22.977
Subvencionirano zapošljavanje s evidencije	2.979	1.032	29.486	3.206	136	5.190
Udio u zapošljavanju putem mjera (%)	36,3	7,4	15,3	28,6	1,4	22,6

Izvor: HZZ.

Mjera koja ima najveći udio u subvencijama u ukupnom zapošljavanju jest mjera A za zapošljavanje osoba s visokom školskom spremom, potom je slijedi mjera D za zapošljavanje nezaposlenih žena starijih od 45 godina i muškaraca starijih od 50 godina s 28,6 posto i nezaposleni hrvatski branitelji u Programu F. Ovi relativno visoki udjeli odražavaju zanimanje poslodavaca za zapošljavanje članova relevantnih ciljnih skupina i relevantnost propozicija mjere.

Tablica 14. Planirano i ostvareno po mjerama

Mjera	A1	A2	A3	A4	A5	B	C1	C2	D	E1	E2	F	Ukupno
Planirano	5.000	150	500	12.750	82	2.941	3.166	8.145	700	300	500	800	34.934
Ostvareno	50	129	11	2.789	0	1.032	3.800	25.686	3.206	110	26	5.190	42.029
Udio postignutih ciljeva (%)	1,0	86,0	2,2	21,9	0,0	35,1	120,0	315,4	458,0	36,7	5,2	206,0	114,4

Izvor: HZZ.

Usporedimo li planirano i ostvareno, tad uočavamo da podaci pokazuju velike razlike. Mjere, uz potporu kojih je više osoba zaposleno nego što je planom predviđeno, bili su Programi C, program za hrvatske branitelje i program za osobe srednjih godina. Cjelokupno promatrano, planirani cilj bio je premašen za 14,4 posto. Međutim, planiranje se pokazalo nerealnim za Programe, A, B i E.

Tablica 15. Planirani i ukupni troškovi

Mjera	Utrošeno	Planirano	Utrošeno / Planirano (%)
A	60.897.368,33	423.700.820,00	14,4
B	12.415.546,41	44.555.473,50	27,9
C	165.526.265,25	154.919.361,52	106,8
D	67.937.105,34	18.908.656,86	359,3
E	3.870.441,72	24.277.500,00	15,9
F	88.127.352,98	84.932.682,87	103,8
Ukupno	398.774.080,03	751.294.494,75	53,1

Izvor: HZZ.

Niža tablica prikazuje nekoliko obilježja mjera u razdoblju od ožujka 2002. do rujna 2003. godine.

Tablica 16. Ostvareno po programima

Nazivi mjera prema ciljnim skupinama	Broj zaprimljenih zahtjeva	Broj odobrenih zahtjeva	Broj potpisanih ugovora	Broj zaposlenih
A "S faksa na posao"	3.420	3.069	2.691	2.979
B "Iz učionice u radionicu"	1.159	1.029	920	1.032
C "Učenjem do posla za sve"	24.490	21.680	18.870	29.486
D "Iskustvom do profita"	3.627	3.159	2.858	3.206
E "Šansa i za nas"	140	126	105	136
F "Posao za branitelje"	5.276	4.694	4.158	5.190
Ukupno	38.112	33.757	29.602	42.029

Izvor: HZZ.

Izrazimo li ukupni iznos koji je utrošen na mjere u 2002. godini u postocima bruto domaćeg proizvoda, tad on iznosi 0,0006 posto, dok je 0,49 posto potrošeno na pasivne mjere.

Sljedeća tablica prikazuje da je 97,9 posto zapošljavanja planiranoga kroz mjere ostvareno do kraja rujna 2003. Međutim, neki su programi loše planirani, i to ponajprije *Programi A*

i E, gdje je ostvareno samo 13,5, odnosno 14,8 posto od planiranoga. Ostali programi, kao npr. Programi C, D i F, značajno su premašili plan, i to naročito Program D, s obzirom da se putem tog programa uz subvencioniranje zaposlilo nezaposlenih osoba u dobi od 45 i više godina tri put više od planiranoga. Zanimljivo je konstatirati da je Program A, koji je u stvari podbacio, usprkos toga zaposlio 28,1 posto svih onih iz iste ciljne skupine koji su našli zaposlenje. Na istu pojavu nailazimo i u Programu D, koji je uz subvencije zaposlilo oko 20 posto ciljne skupine. Oko 10 posto nezaposlene populacije zaposleno je kroz razne druge programe.

Tablica 17. Broj zaposlenih po programima

	Broj zaposlenih putem mjera	% ukupno zaposlenih u ciljnoj skupini (samo u 2002. godini)	Procijenjeni trošak programa u 2002. i 2003. mil. US \$	Utrošeno	% utrošenih sredstava do rujna 2003.	Planirani broj zapošljavanja u 2002. i 2003. godini	% ostvareno do rujna 2003.
Program A	2.495	28,1	105,1	4,3	0,4	18.482	13,5
Program B	844	6,6	59,3	0,8	0,1	2.941	28,7
Program C	25.230	13,2	6,2	11,7	189	11.311	223,0
Program D	2.739	20,8	2,7	4,4	164,4	700	391,0
Program E	118	1,2	3,4	0,2	0,6	800	14,8
Program F	4.573	19,9	11,9	6,2	52,1	2.520	182,0
Ukupno	35.999	15,0	105,1	27,6	26,3	36.772	97,9

Cjelokupno promatrano, mjere aktivne politike u zapošljavanju trebalo bi podvrgnuti potankoj analizi i temeljem dobivenih rezultata unijeti izmjene, tim više što one nisu u potpunosti u skladu sa smjericama Nacionalnoga akcijskog plana zapošljavanja i neke od njih očigledno trpe od učinka uzaludnog tereta. U prvom je to redu Program A – zapošljavanje akademski obrazovanih osoba uz poticajne mjere. S druge strane, poticaji za teško zapošljive osobe, kao što su to osobe s invalidnošću, upućuje na to da mjera nije bila odgovarajuće osmišljena, a isto to se može reći i za Program B, koji je namijenjen zapošljavanju osoba bez radnog iskustva koje završavaju srednje strukovne škole. Budući da je zbog lošeg planiranja, planirani iznos subvencija za cijeli program bio mnogo veći od stvarno utrošenog iznosa, moglo bi se ustvrditi da kapacitet gospodarstva da apsorbira ponudu nije velik, odnosno da se dizajn mjera mora bolje prilagoditi potrebama poslodavaca. Nadalje, predviđeno je vrlo malo osposobljavanja za osobe na evidenciji Zavoda za nepoznatog poslodavca; to je područje kojem će ubuduće trebati posvetiti veću i drugačiju pozornost. Izraženiji porast u broju slobodnih radnih mjesta mogao bi pokazati da mnoge od nezaposlenih osoba nisu lako zapošljive budući da nemaju potrebna znanja i vještine.

7.4 Na razmeđi između zaštićene zaposlenosti i socijalne sigurnosti

Jedno od bitnih obilježja fleksibilnog tržišta rada jest kvalitetna povezanost sustava zaštite pri zapošljavanju i sustava socijalne zaštite. Ako se smanji radna zaštita, tad se taj gubitak sigurnosti mora nadomjestiti sličnim razinama zaštite u području socijalne sigurnosti. U konceptu državnog sustava socijalne sigurnosti postojala je visoka razina socijalne zaštite, i to ponajprije ona pasivnog tipa. Postojao je sustav koji je osiguravao zaradu koja se tretirala kao oblik nadomjesne plaće visoke razine, a postojao je i sustav mjera aktivne politike zapošljavanja, koji je određenim skupinama povećavao šanse za ponovno zapošljavanje. Iako je većina sustava u sebi imala određene elemente ciljne zaštite pri zapošljavanju, kao i pasivne mjere i aktivnu politiku zapošljavanja, ti se zakonski propisi nisu mogli smatrati bitnom sastavnicom tog sustava. Na primjer, zaštita pri zapošljavanju osigurana je temeljem Zakona o radu, dok je aktivna politika tržišta rada sastavni dio Zakona o posredovanju pri zapošljavanju, a svi ostali aspekti zaštite sadržani su u specifičnim tipovima zakonskih propisa iz područja osiguranja. Iako se povezanošću unutar zakonodavstava neprestano vodi briga o tome da nitko ne ispadne iz sustava socijalne skrbi, socijalna je politika rijetko uspijevala zakonodavstvo vezano uz tržište rada urediti učinkovito. Ono što se u međuvremenu u tom području promijenilo u razmišljanjima i praksi jest da se od pojedinaca sad očekuje da sami preuzmu odgovornost za svoje vlastite živote, da takmičarski duh treba u prvom redu biti usmjeren prema preuzimanju odgovornosti za vlastitu socijalnu sigurnost, te da, ukoliko se želi da poduzeća otvaraju nova radna mjesta, Vlada treba od poslodavaca preuzeti dio troškova restrukturiranja. Slijedom navedenoga, pristup povlasticama postao bi omogućen svakom pojedincu, politika tržišta rada postala bi kvalitetnije ciljana na skupine koje su u opasnosti od dugotrajne nezaposlenosti. Nadalje, država bi djelomice preuzela sredstva namijenjena za otpremnine i materijalno zbrinjavanje otkaznog razdoblja i preusmjerila ih na korisnike u vidu većeg udjela u pokriću novčanih naknada za nezaposlenost i produžetka razdoblja trajanja prava na dodjelu novčane naknade. Međutim, ukoliko pristup povlasticama neće biti jednak za svakoga, tad će cijeli mehanizam biti neučinkovit i neće stvoriti željene uvjete koji se očekuju od novih rješenja.

7.4.1 Pristup pravima

Jednostavnost ili složenost postupka ostvarivanja prava moguće je mjeriti na nekoliko načina. Dobar pristup predviđa:

1. Kvalitetan informacijski sustav koji će spriječiti da se nekome pravo uskrati, odnosno da se zbog krive informacije to pravo iskoristi na neodgovarajući način;
2. Adekvatnu pokrivenost svih onih koji su izrazili potrebu za pomoći;
3. Brzinu ostvarivanja prava na naknade, tj. trajanje administrativnog postupka svedeno na minimum.

Sustav socijalnih davanja u Hrvatskoj sačinjavaju dvije vrste skrbi: sustav temeljen na osiguranju, koji je povezan s naplatama doprinosa, te sustav socijalne skrbi, koji je ovisan

o prohodima i imovini pojedinaca. Postoji i mogućnost primanja obiju pomoći istodobno u slučajeva kad razina primanja i naknade temeljena na osiguranju nije dostatna za pokriće osnovnih potreba korisnika. Korisnici isplata socijalne pomoći, koje su izračunate prema socijalnom minimumu, moraju biti registrirani na evidenciji Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i njihove su isplate u međusobnoj povezanosti s njihovim (ne)prihvaćanjem bilo kojeg posla bez obzira na profesiju.

Trenutno ima oko 56 tisuća korisnika socijalne pomoći ili 17 posto ukupno registriranih nezaposlenih osoba. Narednih 19 posto korisnici su novčane naknade za nezaposlenost.

7.4.2 Zdravstveno osiguranje

Najrašireniji oblik osiguranja jest zdravstveno osiguranje (svim je hrvatskim državljanima garantiran pristup zdravstvenoj zaštiti). Najveće pukotine u tom području odnose se na Rome i skupine koje nisu dobile državljanstvo i nemaju reguliran status. Od 1997. godine, osobama koje su izgubile posao ili osobama koje su navršile 18 godina i nisu u redovitom sustavu školovanja (sve do tog doba bile su osigurane preko svojih roditelja) pristup zdravstvenom sustavu omogućen je prijavljivanjem Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje. U razdoblju do gore navedene godine, ukoliko su željele biti zdravstveno osigurane te su se kategorije morale prijaviti Hrvatskom zavodu za zapošljavanje. Drugim riječima to znači da se većina osoba koje su napustile tržište rada automatski registrirala kao nezaposlena. Danas, iako zdravstveno osiguranje više nije vezano uz status nezaposlenosti, još uvijek se mnoge male povlastice (kao što su npr. troškovi liječničkih usluga) subvencioniraju za nezaposlene osobe i stoga se samo iz tog razloga i nadalje mnogo ljudi prijavljuje na evidenciju nezaposlenih.

Informacije koje se potencijalnim korisnicima pružaju u tom sektoru nisu odgovarajuće. Nerijetko se osobe, koje se žele zdravstveno osigurati, prijavljuju Zavodu za zapošljavanje te prvu informaciju o nadležnosti za zdravstveno osiguranje dobivaju tek kad dođu u Zavod. Tu nailazimo na ozbiljnu pukotinu u pružanju informacija osamnaestogodišnjacima koji su prestali pohađati školu, budući da ne postoji mehanizam koji bi ih alarmirao na činjenicu da su izgubili pravo na zdravstveno osiguranje preko svojih roditelja. Administrativni postupci u sustavu Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje još uvijek nisu učinkoviti u mjeri u kojoj bi to trebali biti; uočava se mnogo prostora za poboljšanje njegove djelotvornosti, poglavito u smislu uspostavljanja tijesne suradnje s ustanovama kao što su Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i sl.

7.4.3 Starosna mirovina

Jedina skupina nezaposlenih koja ima pristup mirovinskom osiguranju korisnici su novčane naknade za nezaposlenost, čije je pravo na tu povlasticu neograničenog trajanja, odnosno vrijedi sve do trenutka njihova ponovnog zaposlenja ili odlaska u mirovinu. Postoji još jedna povlastica vezana uz starosnu mirovinu, koja omogućuje produženo uplaćivanje doprinosa nakon što osoba izgubi zaposlenje, a namijenjena je sprečavanju diskontinuiteta u uplaćivanju osiguranja. Stoga, pokrivenost osiguranja starosnom mirovinom usko je definirana i mnoge starije osobe koje nisu korisnici novčane naknade za nezaposlenost

od osnovnog sustava ne dobivaju financijsku sigurnost koju bi ljudi starije dobi trebali imati. Budući da su godine službe osnovno obilježje koje određuje trajanje povlastice, mnoge osobe koje nisu uspjele dosegnuti radni staž od 25 (za žene), odnosno 30 godina (za muškarce), ne mogu ostvariti pravo na trajnu naknadu, a s time niti na mirovinsko osiguranje.

7.4.4 Novčana naknada za nezaposlenost

Novčanu naknadu neki doživljavaju kao zamjenski mehanizam, odnosno sredstvo kojim se nadoknađuje nedostatak otpremnina, i to kako u visini njezinog iznosa, tako i u trajanju isplate²⁵. Naime, visina novčane naknade za nezaposlenost dignuta je na najvišu moguću razinu promatrano kroz uvjet da visina njezina iznosa osobu ne spriječi u namjeri da se zaposli. Drugim riječima, visina osobnih primanja u nekim gospodarskim sektorima, u kojima su dobici marginalizirani, vrlo je niska i u tim je sektorima niska cijena rada glavni čimbenik konkurentnosti (npr. u tekstilnoj industriji osobna primanja iznose oko 1.300 kuna). Kod određivanja prava na novčanu naknadu otvorena je mogućnost ostvarivanja prava istovjetnog iznosa dodatne zarade, a da osoba pritom ne izgubi status nezaposlenosti.²⁶

Kao što je već ranije navedeno, pokrivenost novčanom naknadom za nezaposlenost rijetko iznosi više od 20 posto ukupnog broja nezaposlenih. Uzrok tome jest djelomice uslijed činjenice da ima više od 100 tisuća osoba (oko 1/3) koje ne ostvaruju to pravo, budući da prethodno nisu bili u radnom odnosu, odnosno da je njihovo prosječno trajanje nezaposlenosti dulje od razdoblja trajanja prava na novčanu naknadu. Drugim riječima, to znači da većina korisnika i nadalje ostaje nezaposlena i gubi pravo na novčanu naknadu. Dio osoba iz te kategorije podnosi zahtjeve za socijalnu pomoć, u slučaju da na nju imaju pravo, a dio se zapošljava u sivoj ekonomiji.

²⁵ Vidi raspravu o međurješenjima postignutim unošenjem novih izmjena Zakona o radu u 2003. godini.

²⁶ Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i osiguranju od posljedica nezaposlenosti omogućio je osobama, koje ne ostvaruju pravo na novčanu naknadu za nezaposlenost ili onima kojima je to pravo isteklo, da mogu ostvariti zaradu u razdoblju dok su registrirani kao nezaposleni. Ta je razina povišena na iznos od 1.000 kuna i nezaposlene osobe, bez obzira jesu li ili nisu korisnici novčane naknade za nezaposlenost, mogu zaraditi dodatnu zaradu od 1.000 kuna. Zarade nezaposlenih se prate na mjesečnoj osnovi i osobe koje zarađuju više od navedene zakonske razine skidaju se s evidencije, s tumačenjem da su de facto zaposlene. Međutim, osobe koje su zaposlene možda nemaju odgovarajući ugovor o sklapanju radnog odnosa, možda rade na ugovor sa student servisom ili na ugovor o djelu, koji je zakonski prihvatljiv u dijelu koji se odnosi na obavljanje privremenih poslova koji ne spadaju u redovne poslovne procese. Zbog toga, ako se radi o redovitom poslovanju, tvrtke ne mogu angažirati radnike na ugovor o radu na određeno vrijeme. Drugim riječima, ako bi ih inspektori rada ulovili s takvim tipom ugovora na redovitom poslu, smatralo bi ih se prekršiteljima, odnosno osobama koje rade na crno, a poslodavac bi zbog toga morao platiti kaznu. To je ujedno razlogom zbog kojega poslodavci ne mogu otpustiti svoje redovne djelatnike i ponovno ih zaposliti kao radnike na određeno vrijeme, a da pritom ostanu u okviru zakona.

Poglavlje 8

Socijalni partneri: njihova uloga u osmišljavanju i provedbi politike tržišta rada

Najveći izravni utjecaj socijalnih partnera na politiku zapošljavanja odvija se putem Upravnog vijeća Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i putem Savjetodavnih vijeća u područnim službama HZZ-a.

U skladu sa Zakonom o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, u sastavu Upravnog vijeća HZZ-a djeluje devet članova: tri su imenovana od strane Ministra rada i socijalne skrbi, tri člana predstavljaju sindikate i tri poslodavce. Gospodarsko-socijalno vijeće, putem svojih članova imenuje predstavnike sindikata i poslodavaca.

U skladu sa Statutom HZZ-a, pri područnim službama HZZ-a osnivaju se Savjetodavna vijeća. Prije donošenja svake odluke kojom bi se moglo utjecati na položaj nezaposlenih osoba, pročelnici područnih službi HZZ-a dužni su konzultirati to tijelo (to se ponajprije odnosi na odluke vezane uz mjere aktivne politike tržišta rada). Nedavnom se analizom o funkcioniranju navedenih tijela pokazalo sljedeće:

- Tijela koja su konstituirana sastaju se rijetko, odnosno u prosjeku jedanput godišnje;
- Njihovi su članovi nerijetko nezainteresirani, pa je stoga i otežano organiziranje sastanaka;
- Jedan od glavnih razloga za njihovu neaktivnost leži u načinu osmišljavanja mjera aktivne politike u zapošljavanju: donose se na vrhu i kao svršen čin delegiraju prema nižim instancama. Nadalje, nedostaje mogućnost utjecanja u lokalnoj areni u dijelu koji se odnosi na način odvijanja masovnih otpuštanja radnika.

Srednjoročni planovi koji se odnose na funkcioniranje javnog zavoda za zapošljavanje mogli bi razvijanjem lokalnih partnerstava pomoći u jačanju savjetodavnih vijeća.

Formalno i institucionalno promatrano, socijalni partneri imaju mogućnost utjecaja na socijalnu politiku, ali u stvarnosti su mnoge odluke razvijene u vladinim krugovima i potom sa socijalnim partnerima raspravljene na različitim forumima, kojih je sastav određen na tripartitnoj osnovi (npr. Povjerenstvo Vlade RH za praćenje mjera aktivne politike u zapošljavanju, Ured za socijalno partnerstvo Vlade RH, tripartitno Upravno vijeće Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i Gospodarsko-socijalno vijeće). Glavni problemi u zajedničkom djelovanju socijalnih partnera leže u nejednakoj razini razumijevanja funkcioniranja tržišta

rada, odnosno mnogi argumenti imaju samo političku pozadinu, potom u rascjepkanosti sindikalne scene i nedovoljnoj reprezentativnosti udruga poslodavaca.

S obzirom da će se nacrt Nacionalnoga akcijskog plana izraditi do kraja prvog tromjesečja 2004. godine, a u njegovoj su izradi putem raznih radnih skupina sudjelovali predstavnici i sindikata i poslodavaca, očekujemo da će participativni način, na kojem je bio temeljen njegov razvoj, pridonijeti i predanosti svih aktera za njegovu provedbu.

8.1 Brojnost sindikata u industriji i sadašnja kretanja

Postoje podaci da je otprilike 40 do 45 posto zaposlenika učlanjeno u jedan od saveza sindikata. U socijalističkom razdoblju, početkom devedesetih godina, sindikatu je pripadalo 92 posto ukupnog broja zaposlenika. Tijekom posljednjeg desetljeća, kad je došlo do drastičnog pada zaposlenosti (s 1,9 na 1,3 milijuna zaposlenih), te povećanja broja umirovljenika (sa 600 tisuća na 1,1 milijun), promijenila se struktura zaposlenosti te se većina novih zaposlenika malih i srednjih poduzeća nije pridružila sindikatu.

8.2 Veličina i struktura sindikata

U skladu sa Zakonom o radu, sindikat se može osnovati s ne manje od deset zaposlenika, a konfederaciju (savez) može osnovati ne manje od dva sindikata, što drugim riječima znači da 20 osoba može predstavljati savez. Ta je mogućnost dovela do segmentiranja pokreta sindikata, koji su se međusobno takmičili u pridobivanju što više osoba za svoje članstvo (naročito manje brojni sindikati). Međutim, na radnike je ta situacija djelovala destimulirajuće i većina se njih u neki od sindikata učlanila tek kad je doživjela da su im poslodavci prekršili neka od njihovih prava.

U Hrvatskoj ne postoji zakon o zastupljenosti sindikata, ali postoji Zakon o izboru kandidata u tripartitna tijela na nacionalnoj razini iz 1999. godine. Uvjeti koje sindikat treba ispuniti, ako svojeg predstavnika želi imati u Gospodarsko-socijalnom vijeću jesu kako slijedi:

- Mora biti registriran u Upisniku Ministarstva rada i socijalne skrbi (današnje Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva)
- Treba imati najmanje 15 tisuća članova.
- Treba biti financiran od najmanje 5 pojedinačnih sindikata.
- Mora imati svoje podružnice u 11 od ukupno 21 županije.
- Mora imati mehanizme demokratskog zastupanja.
- Mora imati najmanje tri kolektivna dogovora na nacionalnoj razini (koji su potpisani tijekom zadnje dvije godine).

U Hrvatskoj postoji pet saveza takvog tipa. Najveće članstvo ima Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH) sa 65 posto ukupnog broja zaposlenika-članova sindikata, Sindikat djelatnika javnih službi s 10,5 posto, Nezavisni hrvatski sindikati (NHS) s

9,2 posto, Hrvatsko udruženje sindikata (HUS) sa 7,4 posto i Udruženje radničkih sindikata Hrvatske (URSH) sa 7,1 posto.

8.3 Udruge poslodavaca

Hrvatska gospodarska komora je ustanova koja zastupa poslodavce, a financira se iz obveznih doprinosa iz bruto plaća. Osim ove organizacije, postoje i dragovoljne organizacije poslodavaca, kao npr. HUP ili Hrvatska udruga poslodavaca, Udruga poslodavaca u drvnjoj i papirnoj industriji, Savez nezavisnih udruga poslodavaca (SNUP) i druge. Za sudjelovanje u radu Gospodarsko-socijalnog vijeća zastupljenost navedenih organizacija ne traži se po istom modelu kao i za sindikate, ali ipak trenutno jedini član u tom vijeću je HUP.

Koliko je poslodavaca udruženo u HUP-u javno nije obznanjeno, ali drži se da HUP zastupa pet tisuća poslodavaca u 23 sektorske organizacije, koje zapošljavaju više od 300 tisuća radnika. HUP teritorijalno pokriva Zagreb, Osijek, Split i Rijeku. Valja napomenuti da su ostale organizacije bezuspješno pokušavale postati članovima Gospodarsko-socijalnog vijeća.

8.4 Viđenje sindikata o rigidnosti zakonodavstva i zaštite radnika

Za razliku od poslodavaca, članova Vlade i dijela stručnjaka, sindikati ne drže da su hrvatski radnici suviše zaštićeni. U dijelovima koji se odnose na mehanizme zaštite: otkaz, otkazni rok, otpremnine i skupne otkaze, sindikati tvrde da hrvatski radnici imaju sličnu razinu zaštite kao njihovi europski pandani. Međutim, u dijelu koji se odnosi na prava radnika za vrijeme trajanja sudskih postupaka i prigodom gubitka zaposlenja, europski radnici uživaju mnogo veću razinu zaštite. To se ponajprije uočava u visini i trajanju novčane naknade za nezaposlenost. Naime, nakon sedam godina iznos novčane naknade povišen je s 900 na 1.000 kuna, odnosno na 25,1 posto prosječne plaće, a trajanje novčane naknade povezano se s godinama službe. Drugim riječima to znači da osobe s više od 20 godina radnog staža imaju pravo na 390 dana korištenja novčane naknade, osobe s 15 godina radnog staža na 364 dana, a ostali s manjim brojem godina staža na 312 dana. Žene s 25 i muškarci s 30 godina radnog staža mogu ostvariti pravo na novčanu naknadu sve do njihova umirovljenja ili ponovnog zapošljavanja.

Još jedno obilježje zaštite koje se sindikatima čini neprihvatljivim jest pokrivenost nezaposlenih osoba novčanom naknadom, koja je mala i iznosi 18 do 20 posto registriranih nezaposlenih osoba.

Nadalje, hrvatski su sudovi vrlo neučinkoviti i prema pravnim postupcima radnika odnosi se isto kao prema svim ostalim sudskim predmetima. Naime, može proteći nekoliko godina dok se pravda ne ispuni. Kadrovski kapacitet Inspektorata rada za praćenje i kažnjavanje premalen je i slab da bi mogao radikalno utjecati na poslodavce.

Novootvorena radna mjesta nerijetko su loše plaćena i nesigurna, nisu prijavljena i vrlo rijetko zasnovana po ugovoru o radu na neodređeno vrijeme. Još uvijek u Hrvatskoj ima oko 45 tisuća radnika koji su u radnom odnosu, a ne primaju plaću. Nadalje, Hrvatska još uvijek nije ratificirala Konvenciju Međunarodne organizacije rada (broj 173) o zaštiti

radničkih zaostalih plaća, što sindikati traže već godinu dana. Nedavno je usvojen zakon sličnog sadržaja kojim se garantira povrat neisplaćenih plaća radnicima nakon stečaja. Drugim riječima, ako poslodavac propusti isplatiti radnikovu plaću, u skladu s Kaznenim zakonom to će predstavljati povredu koja će se kazniti novčanom kaznom ili osudom na zatvor kao za svaki drugi zločin. Hrvatska udruga poslodavaca se izrazito protivi navedenom zakonskom propisu, ali on i nadalje ostaje neizmijenjen.

8.5 Preporuke sindikata u cilju unapređenja zaštite radnika

Svi se sindikati slažu u tome da je put do povećane zaštite radnika u promoviranju kolektivnih dogovora i u razvijanju socijalnih partnerstava na svim razinama, kako nacionalnoj tako i lokalnim. Sindikati drže da je važno u prvom redu razviti bipartitni socijalni dijalog između poslodavaca i sindikata na sektorskoj razini. Kao prepreku u postizanju tog cilja sindikati ističu nedostatak uzajamnog povjerenja u postojećih socijalnih partnera, koji se očituje u deklarativnim izjavama, ali ne i u unapređenju odnosa.

Navedimo popis preporuka koje sindikati smatraju ključnima za poboljšanje položaja i sigurnosti radnika:

- ❑ Povećati broj djelatnika Inspektorata rada i njihov mandat proširiti i na kažnjavanje poslodavaca koji krše Zakon o radu, umjesto da samo podnose izvješća o slučajevima;
- ❑ Omogućiti sindikatima da se poslodavca, koji ne poštuje kolektivni ugovor, može kolektivno **u ime svih radnika** utužiti sudu, s obzirom da pojedincu, unatoč pružene pravne podrške, savjeta i zastupanja na sudu, često nedostaje hrabrost da to sam učini;
- ❑ Osnovati radničke ili **radne sudove** i uvesti učinkovite postupke posredništva koji će prethoditi sudskim slučajevima;
- ❑ Povjeriti veću moć **radničkim savjetima** i zahtijevati da ih se uvede i u manje tvrtke, budući da su radnička prava u prosjeku najmanje poštivana u manjim poduzećima (do 20 zaposlenika);
- ❑ Povećati minimalni broj **predstavnik radnika** u radničkim savjetima (ovisno o veličini poduzeća). Na primjer, za tvrtke s 20 do 75 radnika, samo jedna osoba može predstavljati radničke interese, a to ni u kojem slučaju nije dostatno.

8.6 Stav sindikata o razini socijalne zaštite i novootvorenim radnim mjestima

Sindikati smatraju da je povezanost između visoke razine socijalne zaštite i prepreka otvaranju novih radnih mjesta suviše elementarna da bi bila temeljem za uvođenje izmjena u politiku zapošljavanja. Oni drže da se postojeći zastoj u otvaranju novih radnih mjesta treba pripisati nekim drugim razlozima a ne previsokoj razini socijalne zaštite u Hrvatskoj, budući da ona trenutno nije takva da bi mogla predstavljati zapreku smanjenju nezaposlenosti.

Tromi razvoj najprije se može pripisati nedovršenoj pretvorbi gospodarstva, nekompetentnim i istodobno preplaćenim rukovoditeljima, usmjerenosti prema domaćem tržištu umjesto prema izvozu, niskoj produktivnosti i nedostatku konkurentnosti mnogih poduzeća. Sindikati drže da je cijena rada samo jedan od čimbenika konkurentnosti, a ni u kojem slučaju jedini. Ističu da uspjeh mnogih hrvatskih inovatora na međunarodnim izložbama nije korišten kao izvor konkurentske prednosti u gospodarstvu, da nisu uvedene nove tehnologije, da se malo sredstava usmjerava prema istraživanjima i razvoju, te da su ulaganja u ljudske potencijale vrlo ograničena. Ujedno predlažu niz promjena uvođenjem kojih bi se postigla konkurentnost:

- ❑ Reformirati sustav obrazovanja kao pripreme u razvijanju obrazovanog društva (redovite škole, strukovno obrazovanje i izobrazba odraslih);
- ❑ Omogućiti sudjelovanje socijalnih partnera u većem dijelu procesa odlučivanja, i to na svim razinama;
- ❑ Intenzivnije poticati mala i srednja poduzeća;
- ❑ Koristiti fiskalni rabat za poslodavce i radnike koji ulažu u izobrazbu;
- ❑ Promicati informacijske tehnologije i njihovu primjenu;
- ❑ Smanjiti troškove javnog sektora i povećati njegovu učinkovitost;
- ❑ Ulagati u infrastrukturu, unaprijediti transportnu povezanost unutar Hrvatske, te ulagati u glavne trgovačke putove;
- ❑ Unaprijediti sustav pravosuđa i učiniti ga odgovornijim.

Poglavlje 9

Zaključci i preporuke za donošenje politike na tržištu rada

9.1 Kako osigurati fleksibilnost uz veću razinu sigurnosti radnika

Paradoksalno je da tranzicijske zemlje u kojima je siva ekonomija vrlo dinamična imaju poteškoća u promicanju fleksibilnosti u formalnom sektoru. Nacionalna politika zapošljavanja mora težiti prema stvaranju istih uvjeta za sve sudionike na tržištu rada. Stoga je nužno raditi na izjednačavanju uvjeta rada u formalnom i neformalnom sektoru. To znači da bi razinu prava osoba koje rade po ugovoru o radu trebalo smanjiti, dok bi se prava radnika u neformalnom sektoru istodobno trebalo povećati. To se može učiniti na način da se zakonski uredi da sve vrste rada nose isti stupanj osiguranja, odnosno da se Zakonom o radu smanji zaštita zaposlenja i primanja radnika u formalnom sektoru, a istodobno poveća zaštita osoba koje rade po ugovoru (nedavno uređeno Zakonom o radu) ili čak bez ugovora. Budući da postoji nerazmjerno velika ponuda radne snage, ponašanje poslodavaca dovelo je do toga da mnogi zaposleni nemaju osnovno osiguranje, stabilne plaće niti naknadu dostojnu za svoj rad. U trenutku kad radno zakonodavstvo izjednači sve vrste rada, inspektorati rada trebat će sa svojom prisutnošću i snagom autoriteta zatvarati poduzeća zaposlenici kojih nisu prijavljeni niti plaćaju doprinose. Razlike između ugovora o radu na neodređeno i određeno vrijeme trebaju se smanjiti, istodobno treba olakšati način na koji se ugovori mogu razvrgnuti, a troškove koji iz toga proizlaze treba dodatno smanjiti. Međutim, smanjenje zaštite zaposlenja treba kompenzirati lakše dostupnijim i kvalitetnijim programima aktivne politike zapošljavanja, koji će povećati zapošljivost radnika i pomoći im da u najkraćem mogućem roku nađu odgovarajući posao, s tim da im je u vrijeme traženja zaposlenja osigurana financijska potpora.

Socijalna bi zaštita nezaposlenima treba osigurati mogućnost da mogu preživjeti od naknade za nezaposlene i da se ne priključuju sivoj ekonomiji, a istodobno da se osjete stimulirani na povratak u svijet rada.

Hrvatska je u svoje zakonodavstvo uvela mnoge značajne promjene koje vode prema izjednačavanju položaja svih osoba koje rade. Između ostaloga, povećan je obuhvat socijalnim pravima i do neke mjere omogućen pristup socijalnoj zaštiti za osobe koje rade po ugovoru o djelu, jer prije donošenja zadnjih izmjena Zakona o obveznim doprinosima tu povlasticu nisu uživali.

Također je neophodno ukloniti slabosti u segmentu zakonske zaštite radnika, poglavito vezano uz velike zaostatke u sudskim postupcima iz područja radnog prava, slabe

inspektorate rada i nedovoljnu aktivnost sindikata u privatnom sektoru i na sekundarnom tržištu. Određeni pomaci postignuti su u novom zakonu koji uređuje radničke zaostatke zarađene prije nego što je nastupio stečaj. Ako se želi ostvariti učinkovitija zaštita radničkih prava, tad je očigledno da se mora primijeniti veći pritisak na poslodavce. Istodobno se otkazni rokovi, otpremnine i ostali troškovi pokretljivosti trebaju kompenzirati produljenim vremenskim trajanjem isplate novčanih naknada za nezaposlenost, kao i njihovim povećanjem na odgovarajuću visinu. Isto tako treba omogućiti pristup pomoći za ponovno vraćanje na tržište rada i programima aktivne politike zapošljavanja. Ako novčana naknada za nezaposlenost nije dovoljno visoka da pokrije svakodnevne troškove preživljavanja, tad će se razlika morati namiriti na neformalnom tržištu i tad će to predstavljati potporu sivom gospodarstvu. Ovaj se začarani krug može prekinuti jedino u trenutku kad se počnu otvarati nova radna mjesta i kad zapošljavanje postane realna mogućnost za nezaposlene. Nema trećeg puta.

Sljedeće je pitanje vezano uz preporuke za osmišljavanje politike, a koje se također treba razmotriti, jest povezanost između zapošljivosti, sigurnosti i zarade. Danas, sigurnost ne može više biti povezana s zadržavanjem postojećih radnih mjesta pod bilo koju cijenu. Pokretljivost je bitna za razvitak i treba je promicati, poglavito u razdobljima brzih strukturnih promjena. Glavni izvor stabilnosti i sigurnosti prihoda radnika jest zadržavanje zapošljivosti, a ne zaštita rada na postojećim radnim mjestima putem rigidnog zakonskog okvira, sindikata i sudova orijentiranih prema radnicima. Nekima je još uvijek prilično nejasno da sprečavanje prilagodljivosti tvrtki na nove uvjete, čak i smanjenjem radne snage, nije nešto što poduzeća rade zato jer su okorjeli kršitelji zakona, već zato što se u kratkom razdoblju nastoje prilagoditi kako bi svoje poduzeće održali na životu. Međutim, na državi je odgovornost da pruži pomoć radnicima koji su postali viškom i poboljša njihove šanse za ponovno zapošljavanje i nalaženje novih radnih mjesta.

9.2 Uloga mjera aktivne politike zapošljavanja u sigurnosti radnog mjesta

Politika koja treba potpomoći restrukturiranje na fleksibilnom tržištu rada treba sadržavati sljedeće preduvjete:

- Osnovati mobilne centre za ponovno zapošljavanje velikih viškova radnika kojima prijeti otkaz s ciljem njihova ponovnog zapošljavanja;
- Identificirati nezaposlene osobe kojima prijeti dugotrajna nezaposlenost i pomoći im u stjecanju vještina za kojima postoji potražnja na tržištu rada;
- Dati prioritet postupcima aktiviranja pojedinaca u samoprocjeni vlastitih vještina i znanja, aktivnom traženju posla, prihvaćanju dodatnog obrazovanja za održavanje zapošljivosti;
- Uvesti načelo “workfare” (na engleskom jeziku složenica od riječi *work* i *welfare*, što u prijevodu znači *rad* i *socijalna skrb*) za osobe koje koriste sustav socijalne skrbi, s tim da im se pruži izobrazba za trajanja njihova rada za zajednicu;
- Razviti javno-privatna partnerstva koja će omogućiti umrežavanje svih nositelja interesa u području zapošljavanja, razvoja i obrazovanja;
- Uvesti učinkovite mehanizme za pružanje potpore tražiteljima zaposlenja u njihovoj potrazi za poslom, kao i njihovo profesionalno usmjeravanje.

9.3 Uloga pojedinaca, tvrtki, socijalnih partnera, ustanova na tržištu rada i države u promjenama na tržištu rada

Pojedinci

Uloga pojedinaca u traženju i nalaženju zaposlenja postala je mnogo veća sad kad su izvori informacija postali otvoreni za sve one kojima je stalo do toga da ih koriste. Patronat države u pitanjima zapošljavanja je iza nas i odgovornost pojedinca za vlastiti život i rad postala je standardom.

Tvrtke

Ljudi postaju ključnom konkurentnom prednošću tvrtki i taj će trend polagano istisnuti one tvrtke koje nisu sposobne mobilizirati motivirane, sposobne i kreativne zaposlenike. Odgovornost tvrtki je da ulaganjem u ljude jačaju njihovu sadašnju i buduću poziciju na tržištu rada i da nose dio tereta restrukturiranja znanja i vještina potrebnih za razvoj.

Socijalni partneri

Današnja uloga sindikata sastoji se u tome da uspore, odnosno zaustave proces reformiranja tržišta rada. To se mora izmijeniti s obzirom na potrebu za osiguranjem istih standarda zaštite za sve radnike, a ne samo za neke od njih. Stvarni izazov jest u tome da se osigura zaštita radnika zaposlenih u sivoj ekonomiji, a ne dodatno povišuje razina zaštite radnika u javnom sektoru, koja je već i sad visoka. Istovremeno bi socijalni partneri trebali biti uključeni u sve procese razvoja i zapošljavanja kako na lokalnoj tako i na nacionalnoj razini. To se naročito odnosi na uključenost u planiranje, praćenje i vrednovanje/evaluiranje politike zapošljavanja i mjera na tržištu rada koji pomažu podizanju zapošljivosti nezaposlenih radnika i onih kojima prijete opasnost od otkaza.

Ustanove na tržištu rada

Kako javne tako i privatne ustanove, kao što su agencije za posredništvo u zapošljavanju i Zavod za zapošljavanje, trebaju zajedno djelovati u smjeru povećanja pristupačnosti informacija. Nadalje, Zavod za zapošljavanje mora izgraditi kompetencije za rano prepoznavanje potencijalno isključenih kategorija, te bliskije surađivati sa sustavom socijalne skrbi, nevladinim organizacijama i svim onima koji pokazuju isto zanimanje za ciljnu populaciju. Intenzivnije uključivanje u razvojne inicijative s jedne strane te u rad u lokalnim zajednicama s druge, jest očekivano usmjerenje kojim će se zavodi za zapošljavanje ubuduće kretati.

Država

Uloga države trebala bi se reducirati na makroekonomsku politiku, koja će omogućiti stabilno i predvidivo okruženje, te uz maksimalno moguće smanjenje birokratskih postupaka u pružanju usluga građanima, tvrtkama i ostalim organizacijama. Fiskalni sustav mora promicati vrijednost rada i treba imati najširu moguću osnovu. Podrška početnicima koji su tek osnovali poduzeće i svrhovito poduzetničko okruženje su najbitniji. Međutim, najveća obveza države jest u investiranju u dobar obrazovni sustav, te u pružanju podrške znanstvenim istraživanjima. Glavno obilježje jest u modernom obrazovanju odraslih, koje će biti u stanju pružiti vještine neophodne na tržištu rada. Nadalje, treba uspostaviti sofisticirani sustav prikupljanja podataka iz sektora poduzeća, obrazovnih ustanova, zavoda za zapošljavanje i državnih potreba, na način da se započne s razvojem dobrog informacijskog sustava tržišta rada.

Sigurnost radnika temeljena na zadržavanju postojećih radnih mjesta pod svaku cijenu jest element koji će u budućnosti stvarati probleme u postizanju globalne konkurentnosti u malom otvorenom gospodarstvu. Ključ sigurnosti na tržištu rada je u edukaciji, osobnom razvoju i aktivaciji ljudskih potencijala.

Literatura

- Casale, Giuseppe: Socijalni dijalog u srednjoj i istočnoj Europi, Međunarodna organizacija rada, Budimpešta, 1999.
- Cazes, Sandrine, Auer Peter: Stabilnost zapošljavanja u razdoblju fleksibilnosti, Dokaz iz industrijaliziranih zemalja, Međunarodna organizacija rada, Ženeva 2002.
- Child, John: «Razlozi smanjenja registrirane nezaposlenosti u Hrvatskoj u razdoblju od ožujka 2002. do kolovoza 2003. godine», Projekt financiran od Ministarstva za međunarodni razvitak Velike Britanije: «Jačanje strategije tržišta rada u Hrvatskoj», studeni 2003.
- Foden, David i Magnusson, Lars (urednici): Petogodišnje iskustvo luksemburške strategije zapošljavanja, Institut europskih sindikata, Bruxelles 2003.
- Izvješće o razvoju ljudskog potencijala: Hrvatska 2002., UNDP.
- Rutkowski, Jan: «Obeshrabruje li striktna zaštita pri zapošljavanju otvaranje novih radnih mjesta? Dokaz iz Hrvatske», Znanstveno-istraživački rad Svjetske banke 3104, kolovoz 2003.

