

# iskustva u provođenju javnih radova (mogućnosti njihove primjene u hrvatskoj)

**nada kerovec**

ministarstvo rada, socijalne  
skrbi i obitelji,  
zavod za zapošljavanje,  
zagreb, hrvatska

Za javnim radovima kao mjerom politike zapošljavanja ne posize se često, pogotovu ne u postindustrijskim društvima. Ova mjera koristila se najčešće u doba masovne nezaposlenosti ili pak za »razbijanje« tzv. tvrde jezgre (*hard core*) nezaposlenosti, tj. za zapošljavanje one kategorije nezaposlene populacije, kojoj je status na tržištu rada najnepovoljniji. Najviše iskustva na tom području imaju SAD gdje su se takvi projekti organizirali tijekom depresivnih razdoblja, počevši od razdoblja *New Deal* pa nadalje. Iako su naizgled njihovi rezultati bili imponantni (na taj način izgrađen je primjerice aerodrom La Guardia i Central Park u New Yorku), mnogi ekonomisti osporavaju njihove ekonomske učinke.

Kakvi i koliki bi bili ekonomski efekti javnih radova u Hrvatskoj, predmet je zasebne analize. Međutim, s aspekta zapošljavanja očito je da bi pažljivo odabrani projekti zaposlili velik dio trenutno nezaposlenog stanovništva te pridonijeli rješavanju problema sadašnje masovne nezaposlenosti.

Unatoč velikim razaranjima i velikom broju neangažiranog aktivnog stanovništva (nezaposleni, podzaposleni, osobe sa statusom zaposlenih radnika) procjenjujemo da u Hrvatskoj u razdoblju obnove ratom razorene zemlje neće biti posebno aktualni javni radovi tipa *New Deal* (tj. veliki građevinski projekti) već oni koji se i danas provode u industrijski razvijenim zemljama. Na takvu prosudbu navodi nas, prije svega, struktura nezaposlenih osoba s većinom stručnih osoba, žena, gradskog stanovništva, nepoljoprivrednog stanovništva i sl. Radi se, naime, o radovima za koje nije moguća masovna upotreba tehničkih pomagala već je potreban veći angažman ljudskog rada, uz, naravno, strogi stručni nadzor.

primljeno ožujka 1992.

## uvod

—>Velik dio porušenoga i znatno oštećenog materijalnog bogatstva u velikom dijelu naše zemlje, s jedne strane, te masovna nezaposlenost i velik broj radnika iz uništenih poduzeća koji su ostali bez radnog mjesta, s druge strane, nameću pitanje o potrebi i učinkovitosti javnih radova u obnovi zemlje.

Za javnim radovima kao mjerom politike zapošljavanja ne posize se često, pogotovu ne u postindustrijskim društvima. Ova mjera koristila se najčešće u doba

masovne nezaposlenosti ili pak za »razbijanje« tzv. tvrde jezgre (*hard core*) nezaposlenosti, tj. za zapošljavanje one kategorije nezaposlene populacije koje status na tržištu rada bijaše najnepovoljniji. Stoga iskustva u provođenju javnih radova razvijenih industrijskih zemalja nisu prebogata, ali nisu ni zanemarljiva. Prvi masovni javni radovi u (nazovimo to tako) suvremenom obliku poznati su iz razdoblja *New Deal*, nakon velike krize tridesetih godina ovog stoljeća, u SAD. Međutim, i poslije su neke zemlje (uključivši i SAD) provodile javne radove iako u promijenjenom obliku.

Poznato je da u doba depresije država obično povećava javne rashode preko sredstava kojima raspolaže, a i metodom deficitarnog financiranja (tj. financiranja iz novčane emisije ili raspisivanjem državnog zajma). Obično je država dio tih rashoda usmjeravala na javne radove, a u novije vrijeme oni se sve češće koriste za investicije u javnome, odnosno državnom sektoru privrede: za školstvo, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, znanost, kulturu, prometne mreže i dr. (Štajner, 1983: 50). No, nova situacija ponovno aktualizira korištenje, odnosno usmjeravanje javnih rashoda i na javne radove.

Javni izdaci namijenjeni smanjenju nezaposlenosti (posebno putem javnih radova) pokreću dva pitanja: 1. Jesu li oni opravdani s aspekta zdrave ekonomije? 2. Koliko su učinkoviti za stimuliranje zaposlenosti?

Što se tiče javnih radova, dio ekonomskih stručnjaka smatra da je svakako bolje da radnik proizvodi bar nešto nego ništa (Dillard, 1948: 103). Nadalje, mnogi analitičari javnih radova, počevši od Keynesa (1982), ističu fenomen primarnoga i sekundarnog zapošljavanja u okviru javnih radova. Naime, nakon izvornoga ili primarnog zapošljavanja na programima javnih radova slijedi daljnje ili sekundarno zapošljavanje. Stoga je ukupna korist od javnih radova kao sredstva za borbu protiv nezaposlenosti veća od neposrednog zapošljavanja. Pri tom se pod sekundarnim podrazumijeva ono zapošljavanje koje slijedi nakon povećane potrošnje industrijskih proizvoda, a koja je opet rezultat primarnog zapošljavanja u industrijama u koje se investiralo (Dillard, 1948: 99).

Neka iskustva u SAD pokazala su da se na svakog radnika zaposlenog (direktno ili indirektno) na javnim radovima zapošljava najmanje po jedan radnik u onim granama industrije koje pridonose nacionalnoj potrošnji. To svakako pozitivno utječe ne samo na smanjenje nezaposlenosti već i na smanjenje sredstava koja se izdvajaju za potporu nezaposlenima (Kahn, 1972: 33).

Ekonomski stručnjaci također naglašavaju da ukupan gospodarski učinak javnih radova ovisi i o tome iz kojih se izvora financira potpora za vrijeme nezaposlenosti. Najbolji učinak postiže se onda kada javni radovi, financirani posuđenim novcem, zamijene program potpore za vrijeme nezaposlenosti koji se isplaćivao iz poreza. Učinak će biti manji kada se i ranija pomoć i javni radovi financiraju iz zajmova. Najmanji učinak postiže se onda kada se i ranija pomoć i javni radovi financiraju iz poreza. Izdaci iz poreza naprosto znače substituciju jednoga izdatka drugim, tj. smanjenje privatnih izdataka nadomješta se vladinim izdacima. Izdaci iz posuđenog novca znače uglavnom novi izdatak što predstavlja dodatak ukupnoj efektivnoj potražnji. Stoga je preporučljivo da se javni radovi financiraju iz posuđenog novca. Takvo financiranje (posudbom ili zajmovima) zove se, kao što smo već spomenuli, »deficitarno financiranje«, što zapravo znači da vlada troši više nego što prikupi putem poreza ostavljajući tako neuravnotežen proračun. U razdobljima velike nezaposlenosti takvo povećanje efektivne potražnje pridonosi većem zapošljavanju te rastu realnoga nacionalnog dohotka (Dillard, 1948: 108–115).

Ovim napomenama o financijskom aspektu javnih radova samo smo kratko naznačili problem. Svakako je nužno, prije odluke o provedbi, izraditi sveobuhvatnu financijsku ekspertizu o javnim radovima.

## iskustva zemalja u razvoju

Iskustava javnih radova, iako skromnih bilo je i u zemljama u razvoju. Vlade pojedinih zemalja uključile su programe javnih radova u svoju politiku zapošljavanja. Neki od njih bili su usmjereni isključivo na ruralno stanovništvo (npr. u Indiji), a neki na urbano (npr. Program garantiranog zapošljavanja u Čileu 1975). Procjenjuje se da je najopsežniji takav program na ograničenu geografskom području izveden u Indiji, tzv. Program garantiranog zaposlenja u Maharashtri. Takvi programi, prije svega, moraju zadovoljiti neke kriterije, npr. udio troškova za nekvalificiranu radnu snagu u ostalim troškovima (oprema, materijali, kvalificirani rad i dr.) mora biti u omjeru najmanje 60:40, projekt mora ostvariti dobitak, radovi se provode u krugu udaljenosti stanovanja radnika od najviše 5 km. Međutim, često se u praksi realiziraju programi koji ne zadovoljavaju ove kriterije. Posljedice toga jesu nekvalitetno izvedeni radovi, bez prikladne tehničke pripreme i stručnog nadzora. Posebno je važan stručni nadzor nad izvedbom. Iskustva su pokazala da ukoliko on izostane, posljedice mogu biti katastrofalne. Tako su primjerice u Maharashtri sagrađeni putovi koje su kasnije rastočile prve monsunске kiše, u Tunisu su sagrađene terase obradivog tla koje su uslijed neadekvatne tehničke pripreme i nadzora nakon nekog vremena otplavljene i sl. (Kahner, 1989: 84).

Prostor za javne radove u urbanim sredinama zemalja u razvoju ograničen je najčešće na popravak i održavanje infrastrukture (cesta, vodotoka, kanalizacije, sistema za zaštitu od poplava i navodnjavanje) te na neke druge investicije od općeg interesa.

U zemljama trećeg svijeta (uglavnom najmanje razvijenima) provode se od 1979. specijalni programi javnih radova temeljeni na intenzivnom korištenju lokalne (uglavnom nekvalificirane) radne snage, lokalne tehnologije i lokalnih proizvoda. Ovi programi specijalni su po tome što nadopunjuju nacionalne planove kreiranja radnih mjesta i infrastrukture. Nadalje, njima se potiče ekonomski rast, pravednija raspodjela dohotka, postizanje radnog iskustva te bolji zdravstveni i prehrambeni standardi. O njihovoj provedbi, a posebno o poštivanju ILO standarda, brine Međunarodna organizacija rada. Pokazalo se da ovi radovi imaju visoku stopu radne intenzivnosti (= udio troškova nekvalificiranog rada u ukupnim troškovima realizacije programa), npr. od 38% u Burkini Faso do 86% u Indiji i 98,7% u Burundiju na radovima protiv erozije (Mayer, 1989: 161). Javnim radovima u nerazvijenim zemljama zapošljava se ruralno nezaposleno i podzaposleno stanovništvo na određeno vrijeme (dok traju radovi). Međutim, stvarni cilj javnih radova jest da se ti radnici osposobe za suvremeniju poljoprivrednu proizvodnju i transformiraju u farmere.

Javni radovi u zemljama u razvoju organiziraju se najčešće za izgradnju irigacijskih sistema, izgradnju ili popravak cesta, instaliranje sistema za pitku vodu, izgradnju zgrada (stambenih kuća, škola, silosa i poliklinika) i sl. U strukturi radnika angažiranih na takvim projektima udio žena kreće se od 20 do 30% u Rwandi, Sudanu i Tanzaniji do 50% u Ugandi. Radi se većinom o neudanim ženama u dobi od 18 do 25 godina (Mayer, 1989: 167).

## američka iskustva

Izlaz iz krize 1933. potražen je u SAD u ekonomskoj politici poznatoj kao *New Deal*. Radilo se zapravo o sveobuhvatnoj obnovi industrije i poljoprivrede uz široku intervenciju države. Jedna od istaknutih mjera ove politike jest otvaranje javnih radova.

Tokom većine depresivnih razdoblja u SAD provodili su se javni radovi, iako nikada nisu bili previše efikasni u zadovoljavanju potreba nezaposlenog stanovništva. Pri tom treba reći da naiefikasni nisu bili ni novi projekti, već oni kojima

se na taj način požurivao završetak, a započeti su prije pokretanja akcije javnih radova (Breul, 1965: 15).

Godine 1962. SAD donosi Zakon o provođenju javnih radova (Public Works Acceleration Act). To je nakon tridesetih godina, tj. od vremena velike krize, prvi takav zakon kojega je cilj bio veće zapošljavanje i revitalizacija ekonomije općom ekspanzijom javnog graditeljstva. Donošenje tog zakona obrazloženo je stavom da su od svih mjera politike zapošljavanja javni radovi jedina mjera koja direktno i brzo otvara mogućnost zapošljavanja te tako utječe na smanjenje nezaposlenosti (Freeman, 1965: 173). Glavnina javnih radova šezdesetih godina organizirana je za izgradnju vodoprivrednih i kanalizacijskih uređaja, rekreacijskih zona, gradnju cesta i javnih zgrada (npr. bolnica, škola, vijećnica i dr.).

Stručnjaci, posebno ekonomisti, postavljaju pitanje zašto se uopće provode javni radovi, to više što mnogi od njih smatraju da su njihovi ekonomski učinci zaista često upitni. Pored toga, socijalna zaštita i novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti pokriva egzistencijalne troškove radnika i njegove obitelji. Međutim, ono što takva zaštita ne može otkloniti jest prisilna neaktivnost koja višestruko »nagriza« nezaposlene osobe (npr. gubitak samopouzdanja, erodiranje radnih navika, ambicija, stručnosti, pozitivnih stavova prema društvu, moralnih principa, porodične kohezije i dr.). Javni radovi igrali su važnu promotivnu ulogu u antidepresivskoj kampanji *New Deals* stavljajući u »pogon« više od milijun ruku koje bi u protivnom bile nezaposlene (Freeman, 1965: 174).

Što je razlog pokretanja javnih radova šezdesetih godina unatoč istraživanjima koja govore o njihovim relativno malim efektima? Na ovo pitanje mogući su sljedeći odgovori:

1. Iako su fiskalne i monetarne mjere efikasnije u oživljavanju posustale ekonomije, vlada često posize za javnim radovima zbog psiholoških razloga. Naime, »mali čovjek« ne može u potpunosti razumjeti navedene mjere, a »vidljivost« javnih radova može ga impresionirati, jer mu neposredno ukazuje na brigu vlade o nezaposlenom stanovništvu. Od mnogih načina, primjerice kojima je F. Roosevelt nastojao riješiti veliku krizu, ništa nije ostalo tako zapamćeno kao javni radovi.
2. Poticanje ekonomskog rasta ne dokida nužno dugotrajnu nezaposlenost koja je u pojedinim razdobljima znatna. Naime, iskustva mnogih zemalja pokazuju da je vrlo teško razbiti tzv. tvrdu jezgru nezaposlenosti, čak i onda kad su kretanja na tržištu rada vrlo povoljna. To je jedan od razloga angažiranja ove kategorije nezaposlenih u javnim radovima. No, ni javni radovi ne mogu posve riješiti ovaj problem, a pogotovu ne rješavaju problem masovne nezaposlenosti. Mogu je samo ublažiti i odgoditi njeno rješavanje (Freeman, 1965: 175).

U okviru mnogobrojnih stručnih debata o protucikličkim mjerama u SAD, ekonomisti gotovo uopće ne spominju javne radove. Prema rezultatima Gallupova ispitivanja javnog mišljenja provedenog 1962, može se zaključiti da im sličnu važnost daje i američka javnost. Na pitanje preferiraju li sniženje poreza ili javne radove kao mjeru poticanja privredne aktivnosti, 59% ispitanih glasalo je za snižavanje poreza, a 28% za javne radove (Freeman, 1965: 178).

S obzirom na mnogobrojne studije o mogućnostima javnih radova da apsorbiraju velik broj nezaposlenih osoba u doba recesije, čini se da postoji veliko slaganje znanstvenika i praktičara koji procjenjuju da su te mogućnosti relativno male u odnosu na potencijal općih fiskalnih i monetarnih metoda revitaliziranja ekonomije i proširenja mogućnosti zapošljavanja. Naglašava se također da javni radovi ne mogu zadovoljiti potrebe i aspiracije nezaposlenih osoba, to više što su usmjereni uglavnom na graditeljstvo (Freeman, 1965: 179).

Glavnina sredstava za financiranje javnih radova u doba recesije osigurava se iz deficitarnog federalnog financiranja, a većina tih projekata provodi se u granama koje su tradicionalno pod nadzorom državnih ili lokalnih vlasti.

Nedostatak gotovih planova i specifikacija tridesetih godina odgodila je mnoge projekte za koje su postojala sredstva i radna snaga. Stoga je nužno unaprijed temeljito pripremiti planove i imati ih spremne u svako doba. Ono što je svakako vrlo značajno jest točan dogovor s lokalnim vlastima jer, kao što američka iskustva pokazuju, u samoj provedbi projekata dolazi do mnogih nesuglasica (Freeman, 1965: 181). Provođenje javnih radova nadzirat će neko državno vijeće ili agencija.

Projekti javnih radova za održavanje i obnovu privlačniji su od onih graditeljskih, jer su fleksibilniji, jeftiniji i za njih nije potrebna tako duga, skupa i opsežna priprema. Većina takvih projekata manjeg je opsega, relativno kratkotrajna, a mogu se pokrenuti, ugovoriti i započeti bez duge pripreme. Jedna od poteškoća jest u tome što se teže nadziru (posebno radna disciplina). Ovakvoj vrsti javnih radova glavninu troškova čine radničke nadnice, a vrlo malo otpada na opremu i potrošni materijal. Dijapazon radova prilično je širok: popravak cesta, uređivanje okoliša za ceste, popravak pločnika i slivnika, dokova i lukobrana, sadnja drveća, čišćenje pojedinih gradskih područja, popravak javnih zgrada, dječjih igrališta i dr. Potreba za takvim poslovima praktički je neprestana, pa ukoliko postoji problem dugotrajne nezaposlenosti, posebno nekvalificiranih i polukvalificiranih radnika, takav se projekt može pokrenuti. Tako je primjerice, na poslovima čišćenja ulica 1962. u West Virginiji zaposleno 15.000 radnika s plaćom od 1\$ po satu. Ujesen 1961. pokrenuta je u Illinoisu akcija čišćenja siromašnih četvrti (slumova), zapuštenih dvorišta i sl. pod nadzorom čikaškog sanitarnog odsjeka (Freeman, 1965: 184).

Jedan od razloga za poticanje javnih radova u SAD do početka šezdesetih svakako je bio i taj što je građevinarstvo imalo najvišu prosječnu stopu nezaposlenosti (Freeman, 1965: 185), a građevinski radnici imali su najvišu stopu nezaposlenosti od svih ostalih zanimanja. U razdoblju 1958—1961. prosječna stopa nezaposlenosti tih radnika bila je 20,3%, dok je istodobno opća stopa iznosila 6,1% (Freeman, 1965: 189). Treba reći da pokretanje javnih radova iz navedenih razloga nije bilo bez dilema i diskusija, kako u javnosti, tako i u vladinim institucijama. Naime, postojala je realna bojazan da će dodatnih nekoliko milijardi dolara uloženi u javne radove pojačati inflatorni trend u ekonomiji SAD.

Kao alternativu javnim radovima (*public works*) u mnogim zemljama donose se programi radnog angažiranja (*work relief*). Takav oblik zapošljavanja mnoge su zemlje koristile u vrijeme kada još nije bio ustanovljen sistem potpore za nezaposlene osobe. U SAD je posebno često bio korišten tridesetih godina.

Koja je razlika između programa javnih radova i radnog angažiranja? Evo obrazloženja što ga je ponudio S. Bennet. Osnovni cilj programa javnih radova jest poboljšanje javnih potreba stanovništva, a programa radnog angažiranja jest pružanje pomoći putem zapošljavanja onim osobama kojima je taj čas posao najpotrebniji. Nadalje, javni radovi obično su usmjereni na gradnju novih objekata, obuhvaćaju veći ili srednji opseg radova, radnici se odabiru prema stručnosti potrebnoj za realizaciju projekta, program starta s vremenskim pomakom potrebnim za pripremu, a vode ga privatni poduzetnici na osnovi sklopljenog ugovora. Programi radnog angažiranja mogu uključivati gradnju novih građevina, no, najčešće se radi o obnavljanju starih, ili se sastoje od poslova izvan građevinarstva. Srednjeg su ili malog opsega te odabrani tako da odgovaraju kvalifikacijskoj i profesionalnoj strukturi kronično nezaposlenih osoba. Radnici se odabiru prema njihovim vlastitim potrebama, a projektima rukovode javne agencije. Za javne radove isplaćuju se nadnice uobičajene na tržištu rada za takve poslove, dok se za radno angažiranje isplaćuju minimalne nadnice ili one koje učesnicima programa kompenziraju novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti (preuzeto iz Freeman, 1965: 190). Sindikati, prvenstveno zbog nadnica, zagovaraju javne radove, a protiv se radnom angažiranju, jer strahuju da bi programi radnog angažiranja mogli popuniti neka radna mjesta na koja bi se inače mogli zaposliti radnici regularnim načinima zapošljavanja.

Keynes i grupa oksfordskih ekonomista inzistirala je na tome da se javni radovi u doba *New Deal*a financiraju s »posuđenim novcem«, a nikako iz poreza (Davis, 1986: 304).

Godine 1933. u SAD je osnovana Uprava za javne radove (*Public Works Administration*) kojoj je dodijeljeno 3,3 milijarde dolara za izgradnju federalnih zgrada, mostova, brana, autoputa i ostalih javnih dobara. Te iste godine osnovana je i Uprava državnih radova (*Civil Work Administration*) koja je vodila oko 180.000 projekata (neki od njih prebačeni su pod nadzor ovog tijela iz PWA). Pod njenim nadzorom do siječnja 1934. otvoreno je više od 4 milijuna radnih mjesta, a u roku od nešto više od četiri mjeseca izgrađeno je, popravljeno ili obnovljeno oko 736.000 km gradskih i sporednih cesta, 450 aerodromskih uzletišta, 40.000 školskih zgrada, na stotine parkova, dječjih igrališta, stadiona, basena, kanalizacijskih vodova. U okviru ove institucije ustanovljen je Projekt javnih radova na polju umjetnosti koji je zaposlio slikare i kipare na obnovi spomeničkih građevina (Davis, 1986: 310).

Od godine 1960. od jedne četvrtine do jedne trećine građevinskog dolara u SAD utrošeno je na javne radove (Barocci, 1977: 99). Javni radovi korišteni su u doba velike depresije, a od 1960. kao sredstvo za stimuliranje zapošljavanja u razdobljima visoke nezaposlenosti. Korišteni su i za kreiranje radnih mjesta u područjima koja su se nalazila u ekonomskoj stagnaciji ili nazadovanju. Izuzev *New Deal*a, potrošnja za javne radove bila je prilično limitirana. Međutim, sedamdesetih godina program je javnih radova u ekspanziji. Programi kreiranja radnih mjesta 1934–38. uspjeli su zaposliti oko 14% ukupno nezaposlenih. Uzgred da spomenemo da je javnim radovima sagrađen aerodrom *La Guardia* i Central Park u New Yorku, 124.000 mostova i 617.000 milja cesta, uz drugo (Barocci, 1977: 100).

Nadnice kod javnih radova moraju biti niže nego zarade kod privatnika kako radnici ne bi napuštali svoja zaposlenja, ali nešto viša od novčanih naknada kako bi bile stimulativne za nezaposlene osobe. Projekti javnih radova moraju biti visoko radnointenzivni, planirani tako da ne budu konkurencija privatnom sektoru (ili da to budu što je manje moguće) te locirani na područjima visoke nezaposlenosti (Davis, 1986: 464).

Kao odgovor na recesiju 1970–71. Kongres je osigurao dodatni fond za protucikličke programe zapošljavanja (*countercyclical programs*). Radilo se o geografski ciljanim programima. Oko 70% projekata realizirano je u područjima sa stopom nezaposlenosti iznad 8,5% (Barocci, 1977: 106). U 1976. Kongres je donio Zakon o hitnom otvaranju radnih mjesta i rješavanju nezaposlenosti (Emergency Jobs and Unemployment Assistance Act) koji je sadržavao poseban program ponude poslova, tzv. Title X. Ovaj program uglavnom je bio usmjeren na obnavljanje zgrada, popravljanje i popločivanje ulica, ličenje, uređivanje parkova, uređivanje okoliša i slične komunalne projekte (Barocci, 1977: 107).

Program Title X značio je napuštanje dotadašnjih programa javnih radova, a davanje prednosti radnointenzivnim projektima. Najmanje 50% novca namijenjeno je programima koji su utrošili najmanje tri četvrtine sredstava za rad. U Title X kroz dodatne ugovore uključen je i privatni sektor. Investiralo se uglavnom u nemetropolitanskim područjima. Budući da je programu primaran cilj bio zapošljavanje, i to prvenstveno dugotrajno nezaposlenih osoba (preferirali su se radnici koji su čekali na posao dulje od 15 tjedana te oni koji su iskoristili prava za vrijeme nezaposlenosti), ovaj program više je nalikovao na programe zapošljavanja u sektoru javnih usluga. Title X osigurao je posao onima kojima je bila potrebna pomoć (7 od 10 zaposlenih tražilo je posao preko službi za zapošljavanje, a dodatnih 11% bilo je prethodno izvan radne snage, najvjerojatnije tzv. obeshrabreni radnici). Zabilježen je zadovoljavajući broj obojenih i mladih ljudi i, prije svega, siromašnih. Međutim, većina poslova bila je relativno kratkog trajanja (Barocci, 1977: 108–110).

Jedan od četiri zaposlena preko programa Title X radio je na poslovima nižeg ranga u odnosu na prethodno zaposlenje. Zarada je otprilike bila ista (Barocci, 1977: 112). Nakon prestanka rada u okviru tog programa 40% radnika ubrzo je našlo drugi posao, a 60% ponovno se zaposlilo nakon četiri i pol mjeseca. Važno je napomenuti da je oko 25% ovih prvih ostalo raditi za istog poslodavca za kojega su radili u okviru spomenutog programa, a oko polovine našlo je posao u privatnom sektoru na nesubvencioniranim radnim mjestima (Barocci, 1977: 114).

Radna intenzivnost (a ne kapitalna) ključni je parametar uspjeha antirecesijskih mjera. Stroj kada stoji ne gubi svoju vrijednost, a neostvaren dnevni rad zauvijek je izgubljen. Prema tome, najbolji pristup u povećanju zaposlenosti jest uvođenje radnointenzivnih projekata. Iskustva pokazuju da se pažljivim planiranjem i izvršavanjem programa javnih radova postiže povećano zapošljavanje, potiče razvoj te proizvodi vrijedan *output*. U nerazvijenim regijama nužno je iskoristiti resurs koji je najvrijedniji: rad, znanje i vještine njenih građana, i to takvim programima o kojima je ovdje bilo riječi. Oni će pomoći ravnomjernijoj raspodjeli dohotka, zapošljavanju stanovništva te budućem razvoju tih područja (Barocci, 1977: 115).

Turistički projekti pokazali su se visoko kapitalno-intenzivnima. Koristi od njih imao je relativno mali broj ljudi pojedinog područja, a tako otvorena radna mjesta bila su sezonska i loše plaćena.

### iskustva ostalih zemalja

Preporuke ekonomista da se javnim radovima smanji nezaposlenost zabilježene su u **Velikoj Britaniji** još u 18. stoljeću. No, tridesetih godina ovog stoljeća, u doba intenzivnih javnih radova u razvijenom svijetu, u Velikoj Britaniji oni nisu imali takav značaj niti relativni opseg kao u SAD, iako je Keynes potkraj dvadesetih godina upravo svojoj zemlji nudio program povećanja zaposlenosti putem državnog financiranja (*public expenditure*) iz posuđenog novca što je obuhvaćalo i javne radove (Dillard, 1948).

Javni radovi u **Švedskoj**, kao programi politike tržišta rada, koriste se u različitim oblicima već više desetljeća, ili točnije od tridesetih godina (Hollister i Freedman, 1988: 320). Osnovni ciljevi tih programa jesu sljedeći:

1. kreiranje radnih mjesta u doba visoke nezaposlenosti kako bi se ublažile posljedice cikličkih i sezonskih varijacija u potražnji za radnom snagom;
2. smanjenje strukturne nezaposlenosti u pojedinim kategorijama stanovništva (Jangenäs, 1985: 42—43).

Švedska već duže vrijeme ima izrazito nisku stopu nezaposlenosti, npr. 1,3% u 1990 (Annual Report: The labour market in 1989/90., 1990: 6). No, unatoč tome na njezinu tržištu rada uvijek postoji određen broj nezaposlenih osoba koje duže vrijeme ne mogu naći zaposlenje i nisu pogodne za prekvalifikaciju ili stručno osposobljavanje. Drugim riječima, kao i u mnogim drugim privredno razvijenim zemljama s relativno niskom nezaposlenošću, i u Švedskoj postoji tzv. tvrda jezgra nezaposlenosti koje »redovito«<sup>2</sup> tržište rada ne može razbiti. Budući da je jedan od postulata švedske politike tržišta rada da se za svakog tko želi raditi pokuša naći zaposlenje, za taj dio nezaposlene populacije nalazi se, između ostalog, izlaz u organiziranju povremenih javnih radova. Tako oni predstavljaju instrument na tržištu rada s pomoću kojeg se utječe na potražnju za radnom snagom.

Javne radove organiziraju i provode lokalne i centralne vlasti te (u manjoj mjeri) privatne tvrtke, i to u trajanju do šest mjeseci. Lokalna vlada od centralne vlade dobiva subvencije u visini od 75% ukupnih troškova rada plus dodatne subvencije za investicijske projekte (Jangenäs, 1985: 42, 44).

Radnike angažirane u javnim radovima osiguravaju službe za zapošljavanje sa svojih evidencija. No, prije nego što se osobu zaposli na takvu projektu, služba za

zapošljavanje mora pokušati redovitim posredovanjem naći joj posao ili je uključiti u program stručnog osposobljavanja. Zapošljavanje na projektu javnih radova mora biti tek treća solucija. Javni radovi najčešće se organiziraju u javnom sektoru, i to u okviru sistema zdravstvene zaštite, socijalne skrbi za djecu i stare osobe i na poslovima lokalne administracije. Međutim, nisu rijetki ni oni u šumarstvu, zaštiti prirode te zaštiti spomenika kulture (Jangenäs, 1985: 44).

Broj ljudi angažiranih na projektima javnih radova varira, i to ovisi o mnogim činiocima (najznačajniji su oni ekonomske prirode). U razdobljima privredne ekspanzije ovom aktivnošću obuhvaćeno je oko 0,5% radne snage, a u razdobljima recesije do 1,5% radne snage prosječno godišnje (Dahlberg, 1986: 101). Najveći broj bio je zabilježen 1983. Te godine nezaposleni korisnici novčane naknade, kojima je pravo na naknadu istjecalo za 50 i manje dana, bili su automatski predviđeni za rad na javnim radovima. U 1984. ta mogućnost nudila se i osobama koje su bile nezaposlene duže od 26 tjedana (Standing, 1988: 114).

U Francuskoj donijet je 1984. tzv. program korisnog društvenog rada (*travaux d'utilité collective* — TUC) koji nije označen kao program javnih radova, međutim, neki njegovi elementi ukazuju na oblik programa javnih radova. Bio je namijenjen osobama od 16 do 21 godine koje nisu uključene u redovito obrazovanje. Osobe u tim programima rade 20 sati na tjedan na društvenokorisnim aktivnostima, npr. pomoći starijim osobama, poslovima na zaštiti okoliša, pomoći u predškolskim ustanovama i sl. Osiguran im je posao u trajanju od tri mjeseca do jedne godine, a organiziraju ga najčešće lokalne vlasti. Učesnici programa istodobno su uključeni u program stručnog osposobljavanja (Hollister i Freedman, 1988: 321). Primarni cilj programa jest pomoć nezaposlenima, a sekundarni organizacija poslova koji koriste svoj zajednici.

U Danskoj u okviru programa za poticanje zapošljavanja omladine, kao dodatak individualnom zapošljavanju u javnom sektoru, organizirani su također različiti projekti grupnog rada obično u trajanju od 6 do 9 mjeseci koje bismo mogli svesti pod jedan od oblika javnih radova. Oni su najčešće bili organizirani u javnim uslugama, građevinarstvu, obnovi i dogradnji zgrada, pošumljavanju, održavanju parkova, sadnji kultura, u metalnoj i tekstilnoj industriji, tesarskim radovima i sl. (Winter, 1988: 32).

Projekti grupnih radova uključivali su mlade osobe većinom lošijeg obrazovanja, niže kvalifikacije i skromnog radnog iskustva. U program je bio uključen relativno uski krug struka i zanimanja, a jedan od razloga tome bio je i taj što su programe provodili općinski organi, pa zbog ograničenosti prostora nije ni bilo moguće ostvariti raznovrsnost zanimanja i struka (Winter, 1988: 34). Potrebno je reći da su takvi projekti često nailazili na otpor, prije svega zbog straha od konkurencije.

### javni radovi u funkciji obnove zemlje

Kao što je više puta naglašeno, javni radovi provode se 1. u doba masovne nezaposlenosti, kada služe kao sredstvo s pomoću kojeg se utječe na potražnju za radnom snagom; 2. u slučaju razbijanja »tvrde jezgre« nezaposlenosti, odnosno kao pomoć u zapošljavanju onih kategorija radne snage koje su iz različitih razloga teško zapošljive, npr. mladi radnici, dugotrajno nezaposleni, radnici nižih kvalifikacija, imigranti i dr.

Pored razloga što smo ih naveli, postoji u nas još jedan razlog više za pokretanje javnih radova, a to je ratom razrušeni veliki dio zemlje. Do ožujka 1992. u ratu u Hrvatskoj oštećeno je 538 pojedinačnih objekata koji su registrirani kao spomenici kulture. Napadima je bilo izvrgnuto 621 naselje od kojih su 222 povijesna naselja — 47 povijesnih urbanističkih cjelina i 175 povijesnih seoskih cjelina (Večernji list, 6. 3. 1992.). Porušeno je ili oštećeno, više od 40 mostova, oštećene su ili uništene aerodromske piste i pripadajuće mu zgrade, velik dio cestovne i



željezničke mreže, industrijski objekti, škole, bolnice, crkve, hoteli, sportski objekti i dr. No, to ne znači da bi se javni radovi ograničili samo na ratom razrušeni dio zemlje, posebice kad bi se radilo o jedinstvenim projektima od značaja za cijelu zemlju (npr. izgradnja važnih prometnica).

Prije odluke o organiziranju javnih radova potrebno je izraditi analizu opsega i strukture raspoložive radne snage. Budući da o demografskoj, obrazovnoj i drugoj strukturi radnika koji su ostali bez radnog mjesta zbog ratnih razaranja (procjenjuje se da njihov broj iznosi oko 80.000) nemamo dostupnih podataka, naznačit ćemo strukturu nezaposlenih osoba evidentiranih u službama za zapošljavanje. Pri tom treba voditi računa da osim evidentirane nezaposlenosti postoji i stanovit broj nezaposlenih osoba koje ne traže posao preko institucija sistema. Taj nam je broj također nepoznat.

Potkraj veljače 1992. u našim službama za zapošljavanje bilo je evidentirano **257.370 nezaposlenih osoba**. Evo njihove strukture po spolu i stručnoj spremi.

Tablica 1

Broj evidentiranih nezaposlenih osoba po spolu i stručnoj spremi (29. 2. 1992.)

Dob	Ukupno		Žene		Muškarci		Udio žena
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	
NKV	53271	19,3	30255	21,1	23016	17,4	56,8
PKV, NSS	46575	16,9	23530	16,4	23045	17,4	50,5
KV, VKV	89862	32,6	35444	24,8	54418	41,2	39,4
SSS	60882	22,1	40196	28,1	20686	15,6	66,0
VŠS	10245	3,7	5754	4,0	4491	3,4	56,2
VSS	14535	5,3	8007	5,6	6528	4,9	55,1
UKUPNO	275370	100,0	143186	100,0	132184	100,0	52,0

Izvor: Zavod za zapošljavanje, Zagreb.

Većinu nezaposlenih osoba čine žene, 143.186 ili 52,0%. Promatrano po kvalifikacijskim grupama, njihov udio najviši je kod osoba srednje stručne spreme, 66,0%, a najniži kod KV i VKV osoba, 39,4%.

Što se tiče strukture nezaposlenih osoba po stručnoj spremi krajem veljače 1992. u ukupnom broju nezaposlenih osoba bilo je: 14.535 VSS osoba (5,3%), 10.245 VŠS osoba (3,7%), 60.882 SSS osobe (22,1%), 89.862 KV ili VKV osobe (32,6%), 46.575 PKV i NSS osoba (16,9%) i 53.271 NKV osoba (19,3%). Sveukupno krajem veljače evidentirane su 175.524 (63,7%) stručne nezaposlene osobe i 99.846 (36,3%) nestručnih nezaposlenih osoba.

Dakle, javni radovi u Hrvatskoj tipa *New Deal*, poglavito u građevinarstvu, s obzirom na stručni sastav nezaposlenih osoba ne pružaju osobitu nadu. Takvi radovi, naime, zahtijevaju uglavnom nekvalificiranu i polukvalificiranu mušku radnu snagu, a većina nezaposlenih osoba u Hrvatskoj jesu stručni radnici i žene. Ukoliko bi pak uzeli u obzir samo nekvalificirane nezaposlene osobe (kojih je krajem veljače bilo 53.271) njihova struktura po spolu prilično je nepovoljna, žena čak ima oko 57%, dok je dobna struktura zadovoljavajuća: preko polovine osobe su do 30 godina. Kod polukvalificiranih nezaposlenih osoba (kojih je krajem veljače bilo 46.575) spolna je struktura povoljnija: oko polovine njih ima muškaraca. Međutim, dobna struktura prilično je nepovoljna — tek oko 37% njih mlađe je od 30 godina. Osim toga, od razdoblja *New Deal* graditeljstvo je u tehnološkom i tehničkom pogledu daleko odmaklo, pa se stoga postavlja pitanje koliki se broj radnika uopće može angažirati na takvim poslovima. No, unatoč tome, mogućnost javnih radova u građevinarstvu ne treba posve isključiti, jer bi se tako, makar privremeno, zaposlio dio nestručnih nezaposlenih radnika (uglavnom muškaraca i onih mlađe dobi).

Iz prethodnog prikaza vidljivo je da su u ukupnoj nezaposlenosti najbrojnije KV i VKV osobe (93.616 ili 33% potkraj veljače). Nezaposlene radnike pojedinih zanimanja ove kvalifikacijske grupe također bi bilo moguće uključiti u građevinske javne radove, to više što je njihova dobna i spolna struktura zaista povoljna: oko 61% njih jesu muškarci i oko 63% mlađe je od 30 godina.

Međutim, za nezaposlene osobe srednje, više i visoke stručne spreme te veći dio nestručnih radnika potrebno je tražiti druga rješenja, dakle, organiziranju javnih radova izvan velikih građevinskih projekata. Rješenja, prije svega, treba tražiti u radovima koji neće značiti samo pomoć nezaposlenima nego i cijeloj zajednici. Nesumnjivo postoje radovi koji zahtijevaju daleko manje mehanizacije, a više ljudskog rada i invencije (najrazličitijih struka). Pretpostavljamo da su takvi radovi mogući upravo u obnovi oštećenih spomeničkih cjelina te pojedinačnih objekata, zatim tvorničkih pogona koji će nastaviti proizvodnju, škola, sportskih objekata, crkava, bolnica, hotela, zatim u okviru projekata zaštite okoliša ili, bolje rečeno, oživljavanja prirode pošumljavanjem, sadnjom kultura i dr. (npr. obnova Nacionalnog parka Plitvice devastiranog nekontroliranom sječom drva, obnova požarima uništene vegetacije u okolici Dubrovnika i drugih primorskih gradova i sela, botaničkih lokaliteta poput Trstenog i Lokruma i dr.). Naravno, sve te akcije nužno je provoditi uz strogi nadzor stručnjaka, te uspostaviti suradnju s lokalnim vlastima kako bi se, prije svega, angažirala lokalna radna snaga.

Potrebno je također ispitati mogućnost suradnje s privatnim sektorom, posebno ukoliko dođe do uspješne privatizacije privrednih objekata, npr. hotela, rekreacijskih terena i dr. Mogućnosti uključivanja privatnog sektora u javne radove, bilo građevinske ili u neke druge djelatnosti, potrebno je detaljnije ispitati. Potrebno je ispitati njihovu ulogu u obnovi zemlje, ali i njihovo sudjelovanje u drugim projektima. Recimo, uređenje šljunčara u rekreacijskim zonama ili ribnjaka koji se mogu dati u zakup privatnicima, što je uobičajena praksa u svijetu (napominjemo da ih samo u okolici Zagreba ima više od 200), uređenje parkova (posebno u gradovima pogođenih ratom), uređenje slobodnih zemljišta za sportske terene (golf i tenis igrališta, skijališta i sl.), obnova pojedinačnih spomeničkih objekata (uz stručni nadzor nadležnih institucija) i dr.

### zaključak

U posljednje vrijeme često se (posebno u medijima javnog informiranja) spominju javni radovi, i to u dvojakom kontekstu: kao jedan od poslijeratnih privrednih zamašnjaka i kao ključ za rješavanje trenutne masovne nezaposlenosti. Budući da Hrvatska nema iskustva u vođenju takvih projekata nužno je posegnuti za tuđim iskustvima.

Iskustva u provođenju javnih radova razvijenih industrijskih zemalja nisu prebogata, ali ni zanemarljiva. Prvi masovni javni radovi u svrhu ekonomske obnove i masovnijeg zapošljavanja stanovništva poznati su iz razdoblja *New Deal*a, nakon velike ekonomske krize u Americi tridesetih godina. Radilo se uglavnom o većim graditeljskim projektima. Međutim, i nakon *New Deal*a neke su zemlje (uključivši i SAD) provodile javne radove, ali u promijenjenom obliku. Oni nisu više bili primarno orijentirani na graditeljstvo već na druge djelatnosti: socijalnu zaštitu, komunalne poslove, šumarstvo i dr.

U ovom času za nas su vjerojatno najinteresantnija iskustva drugih zemalja u provođenju javnih radova održavanja i obnove, to više što se pokazalo da su takvi projekti privlačniji od onih graditeljskih jer su fleksibilniji, jeftiniji, uglavnom manjeg opsega, relativno kratkotrajni i za njih nije potrebna tako duga, skupa i opsežna priprema (mogu se pokrenuti, ugovoriti i započeti u relativno kratkom roku). Ova su iskustva, nadalje, pokazala da glavninu troškova ovakvih javnih radova čine radničke nadnice, a vrlo malo otpada na opremu i potrošni materijal.

Time je ujedno zadovoljen i kriterij radne intenzivnosti projekata, što je ključni parametar uspjeha antirecesijskih mjera.

Potrebno je svakako naglasiti da je pri realizaciji projekata nužno maksimalno iskoristiti resurs koji je najvredniji: rad, znanje i vještine građana u područjima u kojima se radovi provode. Stoga je nužna suradnja s lokalnim institucijama i lokalnim organima vlasti.

Koji bi bio sadržaj javnih radova u Republici Hrvatskoj? Konkretni odgovor na to trebala bi dati grupa stručnjaka koja bi prikupila sve relevantne podatke, trenutne potrebe, mogućnosti provedbe i zahtjeve za ovom vrstom projekata, vodeći svakako računa o trenutnoj situaciji na tržištu rada (tj. o broju i strukturi raspoložive radne snage).

#### **literatura**

- ANNUAL REPORT: *The Labour Market in 1989/90, 1990*, Stockholm: AMS, str. 30.
- BAJT, A. (1986): *Alternativna ekonomska politika*, Biblioteka Posebna izdanja, Zagreb: Globus, 357 str.
- BAROCCI, T. A. (1977): *Public Works Projects in the United States*, u: *Job Creation: What Works?*, ed. R. Taggart, Salt Lake City: Olympus Publishing Company, 99—121.
- BRUEL, F. R. (1965): *Early History of Aid to the Unemployed in the United States* u: *In Aid of the Unemployed*, ed. J. M. Becker, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 6—21.
- DAHLBERG, A. (1986): *Sweden's Labour Market Policies: Programmes and Costs*, in: *Industrial Change and Labour Adjustment in Sweden and Canada*, ed. G. M. Olsen, Toronto: Garamond Press, 95—107.
- DAVIS, K. S. (1986): *FDR, The New Deal Years, 1933—1937*, New York: Random House, 756 str.
- DILLARD, D. (1948): *The Economics of John Maynard Keynes: The Theory of a Monetary Economy*, London: Crosby Lockwood & Son, 364 str.
- DRAGIČEVIĆ, A. (1987): *Razvoj ekonomske misli*, Biblioteka suvremene političke misli, Zagreb: CAKADE, 333 str.
- FREEMAN, R. A. (1965): *Publics Work and Work Relief*, u: *In Aid of the Unemployed*, ed. J. M. Becker, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 173—192.
- HOLLISTER, R. G. i FREEDMAN, D. H. (1988): *Special Employment Programmes in OECD Countries*, *International Labour Review* 127 (3): 317—334.
- JANGENÄS, B. (1985): *The Swedish Approach to Labour Market Policy*, Uppsala: The Swedish Institute, 69 str.
- KAHN, R. (1972): *Selected Essays on Employment and Growth*, Cambridge: Cambridge University Press, 239 str.
- KAHNERT, F. (1989): *Urban Employment Policies in Developing Countries: An Assessment*, u: *Fighting urban unemployment in developing countries*, ed. B. Salomé, Paris: OECD, 77—96.
- KEYNES' ECONOMICS, 1985, ed. T. Lawson i H. Pesaran, M. E. Sharpe, Armonk: INC., 265 str.
- KEYNES, J. M. (1982): *Opća teorija zaposlenosti, kamate i novca*, Ekonomska biblioteka, Zagreb: Centar za kulturnu djelatnost, 234 str.
- MANPOWER REPORT OF THE PRESIDENT, 1974, US Department of Labor, 201 str.
- MAYER, J. (1989): *International labour standards and technical cooperation: The case of special public works programmes*, *International Labour Review* 128 (2): 155—175.
- STANDING, G. (1988): *Unemployment and labour market flexibility: Sweden*, Geneva: ILO, 149 str.
- ŠTAJNER, R. (1983): *Kriza: Anatomija i teorija kriza u suvremenoj fazi razvoja kapitalizma*, Zagreb: Globus, 209 str. Biblioteka Novi svijet.
- WINTER, S. (1988): *Youth Employment in Denmark: Problems, Policy-instruments and Impact*, Institute of Political Science, University of Aarhus, 71 str.

Nada Kerovec

### Experiences in the implementation of public works (the possibility of their organization in postwar Croatia)

#### Summary

Public works as a measure of the employment policy are not often used, especially in postindustrial societies. This measure was usually resorted to at times of mass unemployment or for »breaking up« hard core unemployment, i.e. for employing that category of the unemployed population whose status in the labour market is the most unfavourable. The U.S.A. have most experience in that field because such projects were organized during the depressions, starting from the New Deal period onwards. Although their results were at first glance impressive (for example, that is how the La Guardia Airport and Central Park in New York were built), many economists deny their economic effect.

The type and extent of the economic effects of public works in Croatia are a subject of a separate analysis. However, from the aspect of employment it is obvious that carefully chosen projects would employ much of the presently unemployed population and contribute to the solution of the great unemployment problem.

In spite of horrific destruction and the large number of non-engaged active inhabitants (unemployment, subemployment, persons with the status of employed workers), we estimate that in Croatian postwar renewal public works of the New Deal type (i.e. great construction projects) will not be especially favoured. Instead, works of the kind that are at present being carried out in industrially developed countries will be more interesting. This estimate is based on, in the first place, the structure of the unemployed with a majority of professionals, women, urban inhabitants, non-agricultural population etc. These are works that cannot make mass use of technical aids but are geared to the greater engagement of human labour with, of course, strict professional supervision. ■

### Expériences avec les grands travaux (possibilités de leur application en Croatie)

#### Résumé

Les grands travaux ne représentent pas une mesure très fréquemment appliquée dans la politique de l'emploi, surtout dans les sociétés postindustrielles. On a eu le plus souvent recours à cette méthode pendant les périodes de chômage important ou bien lorsqu'on a voulu »casser« les noyaux durs (hard core) du chômage, c'est-à-dire lorsqu'on a voulu employer la catégorie de la population au chômage la moins cotée sur le marché de l'emploi. Les Etats-Unis sont le pays ayant le plus d'expérience dans ce domaine: des projets de ce genre ont été réalisés pendant des périodes de dépression, à commencer par la période du *New Deal*. Bien que leurs résultats aient été apparemment imposants (c'est ainsi qu'ont été construits l'aéroport La Guardia et le Central Park de New York), de nombreux économistes mettent en cause leurs effets économiques.

Quels seraient les effets économiques de grands travaux organisés en Croatie — ceci reste encore à analyser. Cependant, du point de vue chômage il est évident que des projets bien étudiés permettraient d'employer une grande partie de la population actuellement sans travail.

Malgré les destructions de la guerre, malgré le fait qu'un grand nombre de la population active reste non engagé (chômeurs, sous-employés, personnel sans travail figurant sur la liste des employés), nous estimons qu'en Croatie, dans la période de la reconstruction des régions détruites par la guerre, les grands travaux du type *New Deal* (c'est-à-dire grands travaux de construction) ne seront pas d'une grande actualité; il s'agira plutôt de travaux pratiqués aujourd'hui dans les pays à l'industrie développée.

Cette estimation relève de la structure même de la population sans travail: spécialistes, femmes, population urbaine, population non-agricole, etc. En effet, il s'agit de travaux où une large utilisation de la mécanisation n'est pas possible; travaux qui exigent un engagement important de travail humain, sous le contrôle. bien sûr. des professionnels. ■