



---

# PROGRAMI OSPOSOBLJAVANJA ZAPOSLENIH I NEZAPOSLENIH OSOBA

Predrag Bejaković  
Institut za javne financije, Zagreb

UDK: 331.363(497.5)  
Pregledni rad

Primljeno: 3. 9. 1998.

Školovanjem se poboljšava kvalifikacijska struktura tražitelja zaposlenja, čime se pospješuje i njihova profesionalna mobilnost i mogućnosti zapošljavanja. Ujedno, školovanjem se pomaže nezaposlenima da što bolje iskoriste vrijeme nezaposlenosti te da sačuvaju ranije stečena znanja i sposobnosti. Prikladnim izobrazbenim programima pokušava se spriječiti moguća nezaposlenost, odnosno dodatno uskladiti ponuda i potražnja zaposlenja. Osim profesionalnog usavršavanja, u mnogim se zemljama poduzimaju i raznovrsne socijalno-psihološke mjere da bi se smanjile teškoće koje izaziva dugotrajna nezaposlenost. Ponajviše zbog nedostatka financijskih sredstava, programi osposobljavanja zaposlenih i nezaposlenih u Republici Hrvatskoj provode se u vrlo malom opsegu. Važnost izobrazbe i aktivnih mjera politike zapošljavanja istaknuta je i u Projektu: "Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Hrvatskoj" koji je usvojila hrvatska Vlada. Ove mjere u Hrvatskoj u najvećoj mjeri trebaju biti usmjerene na osobe u dobi između 15 i 24 godine koje bilježe najviše stope nezaposlenosti (a i kod kojih je vjerojatno najveći povrat od ulaganja u ljudski kapital). Ulaganje u ljude mora postati za poslodavca profitabilno, štoviše, profitabilnije od ulaganja u kapital. Drugo, u najvećoj mogućoj mjeri programi izobrazbe trebaju biti usmjereni prema potražnji za pojedinim zanimanjima i sposobnostima koje će se tražiti u budućnosti, odnosno težište treba biti na osposobljavanju za "poznatog poslodavca". Takva politika mora biti stalno predmet razmatranja, kako bi se osigurala učinkovitost, odnosno kako bi korist bila veća od rashoda i povrat veći od alternativnog ulaganja u druge namjene.

## UVOD

---

Ratna razaranja, povećana nezaposlenost, strukturne promjene kroz koje prolazi gospodarstvo te narasle potrebe za socijalnu skrb uz smanjenu gospodarsku aktivnost otežavaju financiranje sustava socijalne skrbi u širem smislu.<sup>1</sup> Kako je nezaposlenost selektivna (a ona je gotovo determinanta siromaštva) i posebno pogađa pojedine kategorije stanovništva: mlade, žene i stručne radnike, a njome su najviše pogođeni oni koji duže čekaju na zaposlenje, to je potrebna aktivna uloga cijelog društva u njezinu rješavanju. To podrazumijeva da će u politici zapošljavanja i rješavanju nezaposlenosti biti nužno i selektivnim i solidarnim mjerama, koje će imati potrebnu tržišnu komponentu, ublažiti položaj najugroženijih kategorija stanovništva. Općepoznato je da se problemi socijalne ugroženosti većih razmjera mogu rješavati trajno i sustavno jedino u uspješnom gospodarstvu i produktivnim zapošljavanjem.

Nezaposlenost sigurno nije problem samo u Republici Hrvatskoj. U posljednjih petnaest godina nezaposlenost stalno manje ili više raste u zemljama Europske unije i postala je "najozbiljniji problem s kojom se danas susreću zemlje članice" (CEC, 1993.). U Preporuci Vijeća Europske zajednice za ekonomsku politiku naglašeno je da temeljni cilj razvoja zemalja članica i EZ u cjelini mora biti porast zaposlenosti, odnosno potpora započetom oporavku i njegovu jačanju kao temelju za porast zaposlenosti. U 1996. godini u Europskoj uniji bilo je 18,8 milijuna ljudi prijavljeno kao nezaposleno, što znači da je stopa nezaposlenosti 11,4 posto (OECD, 1996.). Procjenjuje se da je broj ljudi koji traže zaposlenje čak i veći od službene statistike (Symes, 1995.). Između pojedinih zemalja članica i unutar pojedinih područja iste zemlje postoje velike razlike, i u razini nezaposlenosti i u strukturi osoba koje su izvan svijeta rada.

Iako se ne može reći da je nezaposlenost u Hrvatskoj uzrokovana istim čimbenicima kao u zemljama Europske unije, sigurno će dobro doći iskustva razvijenih zemalja uospješivanju tržišta rada. Pritom poseban naglasak treba staviti na osposobljavanje nezaposlenih. Za razvoj Hrvatske kao samostalne socijalne države unatoč poratnoj obnovi i problemima restrukturiranja gospodarstva, analiza i moguća primjena nekih pozitivnih iskustava drugih zemalja može biti neprocjenjivo korisna. Riječ je o uštedi potrebnih sredstava i vremena u kojem će se planirane promjene što brže i uspješnije provesti.

Više je autora isticalo nezaposlenost kao opasnost za zdravlje (Smith, 1985.), a nedavna istraživanja Fadaie-Tehranija (1989.) te Meera i Jayakumara (1995.) utvrdila su da je nezaposlenost i značajna odrednica u objašnjavanju različite razine kriminala u SAD-u i Maleziji. Dok razmišljamo o potrebi

<sup>1</sup> Ovo je dio materijala koji je autor priredio za Projekt: *Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Hrvatskoj* koji je usvojila Vlada Republike Hrvatske.

veće društvene solidarnosti i aktivnosti u rješavanju nezaposlenosti, dobro je podsjetiti se riječi Josepha Schumpetera (1981.) koji kaže: "Bez obzira na to je li trajna ili prolazna, pogoršava li se ili ne, nezaposlenost je sigurno velika pokora i to je uvijek bila. Ipak, držim da prava tragedija nije nezaposlenost per se, već nezaposlenost plus nemogućnost prikladne skrbi za nezaposlene".

## **SOCIJALNA POLITIKA I (NE)ZAPOSLENOST**

---

Socijalna politika i politika zapošljavanja mogu imati odlučujuć utjecaj na stupanj narušavanja uvjeta života koji nastupa kao posljedica nezaposlenosti te na ublažavanje teškoća izazvanih produživanjem nezaposlenosti i nemogućnošću radnog aktiviranja. Ako se nezaposlenost uspijeva zadržati na niskoj razini, postojat će manje razlike i nejednakosti između pojedinih skupina unutar radne snage: zaposlenog i nezaposlenog stanovništva. Ako je stopa nezaposlenosti niža, društvo može lakše zaštititi posebno pogođene osobe (starije radnike ili teže zapošljive kategorije nezaposlenih) od dugotrajne nezaposlenosti. Otkad je nezaposlenost u drugoj polovici 70-ih godina počela naglo rasti, postalo je očito da je samo manji broj zemalja u stanju izgraditi potrebne političke odnose u društvu i provesti mjere koje zadržavaju nezaposlenost na nižoj razini. Ekonomski razvoj, ponuda rada, inflacija, nadnice i cijene mogu tek u manjem opsegu objasniti razlike u nezaposlenosti između pojedinih zemalja.

Više autora navodi da ne postoji "prirodna" ili "neizbježna" karakteristika u velikom porastu nezaposlenosti (Therborn, 1986.; Jensen, Larsen i Olofsson, 1987.). Odlučujući čimbenik kojim se može objasniti porast i stupanj nezaposlenosti sigurno je postojanje ili odsutnost "institucionalizirane aktivnosti" za osiguranje pune zaposlenosti. Iako se zemlje poput Švedske, Norveške, Švicarske, Austrije i Japana značajno razlikuju po gospodarskom razvoju, kulturi i uvjetima koji vladaju na tržištu rada, sve su postigle visok stupanj društvenog dogovora i odlučnosti da suzbiju nezaposlenost. Odlučnost da se osigura puna zaposlenost uspješno je ugrađena u politički i ekonomski sustav, i to ponajviše državnom kontrolom ponude i potražnje rada. U Švedskoj se to čini "pozitivno", u obliku uporabe javnih investicija i mjera zapošljavanja, a u Švicarskoj "negativno", otpuštanjem stranih radnika. (Therborn, 1986.; Lawson, 1986.).

## **VAŽNOST OSPOSOBLJAVANJA I USAVRŠAVANJA**

---

Školovanjem se poboljšava kvalifikacijska struktura tražitelja zaposlenja, čime se pospješuje i njihova profesionalna mobilnost i mogućnosti zapošljavanja. Ujedno, školovanjem se pomaže nezaposlenima da što učinkovitije iskoriste vrijeme ne-

zaposlenosti te da sačuvaju ranije stečena znanja i sposobnosti. Prikladnim izobrazbenim programima pokušava se spriječiti moguća nezaposlenost, odnosno dodatno uskladiti ponuda i potražnja zaposlenja. Osposobljavanjem i stručnim usavršavanjem aktivnog stanovništva pospješuje se gospodarski razvoj, iako se, ovisno o trenutačnom gospodarskom stanju, razlikuju ciljevi koji se žele ostvariti. U vrijeme izrazite konjunktуре teži se povećanom aktiviranju stanovništva i zapošljavanju u sektorima koji su u ekspanziji i imaju veću proizvodnost. Glavni cilj izobrazbe tada je zadovoljavanje potrebe za stručnim radnicima. U vrijeme recesivnih gospodarskih uvjeta naponi su usmjereni u prvom redu na očuvanje postojeće zaposlenosti te poboljšanje profesionalne mobilnosti nezaposlenih kako bi se, kad se stvore uvjeti, lakše zaposlili. U razdobljima smanjenih mogućnosti zapošljavanja izobrazbene aktivnosti više se usmjeravaju na dio nezaposlenih koji je privremeno ostao bez posla zbog smanjene tražnje za radnicima. Oni se tada uključuju u odgovarajuće programe stručnog usavršavanja, osposobljavanja i školovanja, kako bi se spriječio gubitak znanja i sposobnosti. Osim profesionalnog usavršavanja, u mnogim zemljama se poduzimaju i raznovrsne socijalno-psihološke mjere da bi se smanjile teškoće koje izaziva dugotrajna nezaposlenost.

Strukturne promjene kroz koje prolazi svjetsko gospodarstvo i razvoj nove tehnologije utječu na prestanak potreba za pojedinim zanimanjima ili pak na smanjivanje potrebnog broja djelatnika u pojedinim tvrtkama ili ponekad u cijeloj gospodarskoj grani. Sagét (1986.) razlikuje promjenu socijalne strukture (koja pogađa radnike) i strukturne promjene (koje pogađaju radna mjesta). Kako je uglavnom vrlo teško razlikovati navedene promjene, možemo pojednostavljeno reći da bez sumnje strukturne promjene u širem smislu utječu i na radno mjesto i na zaposlenog na njemu. Sengerberger (1990.) navodi unutarnje promjene (u kojima se sredstva za proizvodnju poput kapitala ili rada premještaju unutar organizacijske cjeline, poput tvrtke ili pogona) i vanjske promjene (u kojima dolazi do premještanja sredstava za proizvodnju izvan tvrtke ili pogona). U prvom slučaju kvalitativne i kvantitativne promjene zbivaju se u manjem opsegu i tu postojeći zaposleni imaju povlašten položaj u odnosu na zaposlene izvan tvrtke. Riječ je na primjer o skraćivanju radnog vremena ili prekovremenom radu, a ne o novom zapošljavanju ili otpuštanju. Skraćivanje radnog vremena, posebice u uvjetima recesije, može pridonijeti takvom unutarnjem prilagođavanju. Ako pak novi proizvod, ili novi proizvodni postupak, ili promjena organizacije rada zahtijevaju kvalitativne promjene u potražnji za radom, poduzeće koje je prihvatilo unutarnje pri-

lagođavanje osposobiti će ili izobraziti svoje zaposlene. Ako poduzeće to ne može ili ne želi, provest će vanjsko prilagođavanje u kojem će zamijeniti dio svojih zaposlenih novim radnicima odgovarajućih znanja i stručnosti (Bosch, 1990.). Na taj način možemo i politiku zapošljavanja i stručnog osposobljavanja i prekvalifikacije podijeliti na onu koja se odvija unutar tvrtke (internu) i izvan nje (eksternu). Ponekad je navedenu podjelu teško ostvariti, pogotovo zato što danas sve češće dolazi do "proširivanja unutarnjeg tržišta rada". Tvrtka, naime, podugovara dio poslova ili uspostavlja veze s podugovaračima i pritom skida svaku odgovornost u pogledu prava na tržištu rada (poput zaštite od otpuštanja).

Iz navedene podjele proizlaze i tri najvažnije vrste strukture znanja i stručnosti na tržištu rada koje imaju odlučujući utjecaj na radnike. Riječ je o radnicima kojima prijete da postanu "višak" i o njihovom odnosu prema prihvaćanju ili neprihvaćanju prekvalifikacije, stručnog usavršavanja, osposobljavanja i slično. Na takozvanom "nestrukturaliziranom tržištu rada" radnici imaju vrlo malo ili uopće nemaju kvalifikacija i stručnih znanja, zaposleni su na jednostavnim pomoćnim poslovima, lako ih se može zamijeniti i između njih i tvrtke ne postoji jača međusobna veza. Ako dolazi do krize, ovim radnicima prvima prijete otpuštanje. Zbog ionako nepovoljnog položaja, prelazak u drugu tvrtku uglavnom ne znači bitno pogoršanje prihoda i uvjeta rada. Stanje je posve drukčije na "unutarnjem tržištu rada" na kojem već zaposleni radnici imaju povlašten položaj u odnosu na one izvan tvrtke. Procesi prilagođavanja, stručno usavršavanje ili profesionalno napredovanje uglavnom se odnose na već zaposlene i najčešće se ne odnose na tržište rada izvan tvrtke. Zaposleni u tvrtki su već profesionalno napredovali ili to očekuju, pa se između njih i tvrtke razvija jaka međusobna povezanost. Oni gotovo nikada dobrovoljno ne napuštaju postojeće zaposlenje, jer prelaskom u drugu radnu okolinu (pogotovo ako imaju samo "internu kvalifikaciju") uvelike gube i u primanjima i u uvjetima rada, i u socijalnom položaju. Treći oblik koji se javlja je "tržište rada stručnih radnika" u kojem radnici imaju znanja i stručnosti priznata u radnoj okolini i izvan nje. Prelazak iz jedne u drugu tvrtku je lagan, profesionalno napredovanje ne ovisi o broju godina provedenih u tvrtki, nego o raspoloživim znanjima pojedinca. Zadnji oblik tržišta rada, naravno, pruža najbolje mogućnosti zaštite, jer radnik relativno lako može naći slično mjesto u nekoj drugoj tvrtki. S druge strane, prelazak iz jednog u drugo zanimanje pomoću prekvalifikacije ili stručnog osposobljavanja je ovdje otežan. Ako na određenom području dođe do bitnog smanjivanja potreba za pojedinim zanimanjima ili specifičnim znanjima, osobe tih zanimanja

koje su nezaposlene, ili to postanu, trebale bi ostvariti potrebnou profesionalnu ili prostornu mobilnost, što je uglavnom teško ostvarivo.

Često aktivna politika zapošljavanja (profesionalno osposobljavanje, usavršavanje, prekvalifikacija) koju provode službe za zapošljavanje nije u dostatnoj mjeri usklađena s programima izobrazbe odraslih koju organiziraju ministarstva izobrazbe ili druge javne službe. Tako dolazi do preklapanja i udvostručavanja pojedinih izobrazbenih programa, odnosno neostvarivanja onih koji bi bili zanimljivi i za nezaposlene i za tvrtke koje trebaju radnike određenih zanimanja (OECD, 1996a). Sudjelovanje nezaposlenih u programima osposobljavanja koje provode službe za zapošljavanje jako se razlikuje među pojedinim zemaljama članicama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj. U tim je programima školske godine 1992./1993. u Grčkoj, Španjolskoj, Portugalu i SAD-u sudjelovalo malo nezaposlenih (manje od 1 posto radne snage), a istodobno je u njima sudjelovalo 4,2 posto radne snage u Danskoj i 5,3 posto na Novom Zelandu. Rezultati izobrazbenih aktivnosti također se razlikuju po pojedinim zemljama. Björklund (1991.) je analizirao istraživanja o programima prekvalifikacije i stručnog osposobljavanja u Švedskoj. Rezultati su bili dvosmisleni, jer je polovica istraživanja pokazala da su nakon izobrazbe polaznici zarađivali manje, a druga je polovica istraživanja navodila povećanje primanja polaznika. Ridder (1986.) je ocjenjivao programe izobrazbe u Nizozemskoj i zaključio da oni nemaju utjecaj na očuvanje zaposlenja radnika starijih od 35 godina. Programi su se pokazali najkorisniji u očuvanju zaposlenja u žena, stranih radnika i mlađih osoba.

## **PROGRAMI OSPOSOBLJAVANJA PO POJEDINIM ZEMLJAMA**

### **Njemačka**

Njemačka je uvelike uspjela prilagoditi strukturu svojeg gospodarstva novim uvjetima poslovanja, očuvati i pospješiti konkurentsku sposobnost na svjetskom tržištu, a ipak dosta uspješno pomoći ljudima koji su bili pogođeni promjenama. Taj se sustav relativno sporo razvijao, pogotovo zato što je u svojem početku bio uvelike defenzivan ili reaktivan, odnosno pomagao je samo radnicima koji su već bili otpušteni ili koji su čekali na zaposlenje duže od šest mjeseci. Ujedno, bio je prilično neselektivan tretirajući pojedino poduzeće gotovo kao cjelinu, bez obzira na dobne i kvalifikacijske razlike među zaposlenima u njemu. Savezni zavod za zapošljavanje je također u početku samo financirao programe stručnog usavršavanja, a ne opće izobrazbe koju su provodile mnogobrojne ustanove za izobrazbu odraslih. Nastali problemi nakon ne-

kog vremena uvjetovali su odstupanje od tih čvrstih pravila, pa je danas sustav prekvalifikacije, dokvalifikacije i stručnog usavršavanja u Njemačkoj vrlo uspješan i u pomaganju nezaposlenima i onima koji bi to mogli postati, i u pomaganju zahtjevima gospodarstva za traženim radnicima te potpuno opravdano služi za primjer ostalim zemljama.

Najveći problemi nastali su krajem 80-ih zatvaranjem tri brodogradilišta u Hamburgu i dva u Istočnoj Frisiji, gdje su savezne i zemaljske vlasti financirale vrlo uspješan program prekvalifikacije i dokvalifikacije. Polaznici su se ponajviše osposobljavali za rukovanje Cad/Cam strojevima. U brodogradilištu Surken u Papenburgu nekvalificirani i polukvalificirani radnici polazili su 27 mjeseci tečaj u kojem su osposobljavani za zanimanja poput montera, tokara, bušača i slično. U programu osposobljavanja zaposlenih u "Grundigu AG" u Nürnbergu posebna je pozornost posvećena ženama, starijim, stranim i nestručnim radnicima što se, sve zajedno, poticalo na što veće uključivanje u program. Postojala su dva oblika osposobljavanja. U prvom su nestručni radnici prolazili program osposobljavanja za mehaničare u industriji. Program se sastojao od tromjesečnog pripremnog dijela (s dijelom posvećenim općoj izobrazbi, savjetima i praktičnim vježbama), nakon čega je uslijedio dvogodišnji stručni dio. Za stručne radnike organizirano je osposobljavanje za zvanja tehničar ili visokokvalificirani predradnik u proizvodnji. Pojedini radnici uključeni u programe također su dobrovoljno polazili večernje tečajeve elektronike, što im je isto tako pomoglo u kasnijem zapošljavanju. Tvrtka Blohm & Voss iz Hamburga je u suradnji sa Saveznim zavodom za zapošljavanje i lokalnim zavodima za zapošljavanje organizirala tromjesečne programe prekvalifikacije (za osposobljavanje stručnih radnika za održavanje i popravljavanje hidrauličnih i pneumatskih strojeva), a za nestručne i polukvalificirane radnike organizirani su duži tečajevi i programi osposobljavanja. Radnici su bili podijeljeni na one koji imaju mogućnost ponovnog zapošljavanja u Blohm & Voss i na one koji su zaposleni na određeno vrijeme, tako da su morali potražiti posao u nekoj drugoj tvornici.

Programi nisu ostvarivani bez teškoća: brojni strani radnici su pohađali jezične tečajeve u jutarnjim satima u jednoj izobrazbenoj ustanovi i profesionalno osposobljavanje u popodnevnim satima u drugoj ustanovi, a programi nisu bili nimalo usklađeni. Ponekad su polaznici, pogotovo nestručni radnici ili stranci koji su slabo znali njemački, bili prisiljeni pohađati programe jer su bili stavljeni pred gotov čin, odnosno prijetilo im je otpuštanje. To je, naravno, u njih izazvalo protivljenje programima osposobljavanja, stručnog usavrša-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 8 (1999),  
BR. 1 (39),  
STR. 175-198

BEJAKOVIĆ, P.:  
PROGRAMI  
OSPOSOBLJAVANJA...

vanja i prekvalifikacije, pa su postignuti polovični rezultati, odnosno mnogo slabiji od očekivanih. Kvaliteta pojedinih izobrazbenih programa i ustanova nije bila zadovoljavajuća, pa je zavod za zapošljavanje odbio platiti troškove takvog osposobljavanja. Stanje se s vremenom poboljšavalo, pogotovo stoga što je prvenstvo pri upisu u programe stručnog osposobljavanja dano nekvalificiranim i polukvalificiranim radnicima. Svatko se mogao upisati u program, pogotovo što je poraslo zanimanje za pojedine programe osposobljavanja, poput rukovoditelja suvremenim računalnim strojevima ili za pojedina zanimanja u strojogradnji. Pokazalo se da je bolje da se izobrazbeni programi ostvaruju u radno vrijeme za veće skupine radnika iz istog okružja i, ako je to bilo moguće, u tvornicama u kojima su oni prije radili, jer su polaznici tako imali osjećaj jedinstva sa svojim kolegama s jedne strane, i ozbiljne obveze s druge.

## Austrija

Programe školovanja utvrđuju regionalni zavodi za zapošljavanje, polazeći od lokalnih potreba, svojih spoznaja o stanju i kretanju na tržištu rada i prijedloga velikih organizacija koje nude mogućnosti školovanja i kasnijeg zapošljavanja. Već se duže vrijeme sustavno ocjenjuje takvo školovanje. Da bi se stekle spoznaje o postignutim rezultatima, šest mjeseci nakon završetka školovanja polaznici programa (nezaposleni) izjašnjavaju se o primjerenosti programa i o eventualnoj "zapošljivosti" nakon završenog školovanja. Time se želi dobiti slika ne samo o trenutačnom stanju nakon završenog školovanja već i o dugoročnim posljedicama.

Za osobe koje imaju izrazitije teškoće u zapošljavanju razvijen je "modulski" sustav školovanja u kojem se prvo nastoji poboljšati motivacija nezaposlenih za stjecanje potrebnih kvalifikacija i odgovarajuće zanimanje, a zatim im se pomaže i u pronalaženju zaposlenja. Za nezaposlene radnike starije od 25 godina koji čekaju na zaposlenje i više od 12 mjeseci, za mlađe osobe između 15 i 25 godina koje čekaju na zaposlenje više od šest mjeseci i za još neke kategorije osoba koje se teže zapošljavaju organiziran je poseban program zapošljavanja pod nazivom "AKCIJA 8000". Zapošljavanje je provedeno u prvom redu u javnim službama, ponajviše u djelatnosti usluga. Službama za zapošljavanje tako je omogućeno da najneposrednije utječu na povećanje prostora za radno angažiranje stanovništva. U samoj akciji pošlo se od spoznaje da je društveno-politički mnogo bolje angažirati javna sredstva za društveno koristan rad i istodobno povećati zaposlenost, nego samo izdavati naknade nezaposlenim osobama. Umjesto novčanih naknada i socijalne pomoći sufinanciraju se pove-



DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 8 (1999),  
BR. 1 (39),  
STR. 175-198

BEJAKOVIĆ, P.:  
PROGRAMI  
OSPOSOBLJAVANJA...

ćane mogućnosti zapošljavanja. Osim smanjene nezaposlenosti, time se (zbog većeg broja osiguranika) povećava masa doprinosa za socijalno osiguranje, a većom masom posrednih i neposrednih poreza ojačava i proračun. Samom "AKCIJOM 8000" trebalo je navedenim kategorijama nezaposlenih: omogućiti njihovo prvo ili ponovno radno angažiranje, poboljšati njihovu kvalifikacijsku strukturu i omogućiti im stjecanje potrebnog radnog iskustva, povećati mogućnosti zapošljavanja na neodređeno vrijeme, ohrabriti ih i vratiti im samopouzdanje, narušeno za vrijeme nezaposlenosti i omogućiti im stjecanje potrebnih financijskih sredstava. Zapošljavanje se po navedenom programu odvijalo u javnim i privatnim poduzećima, a trajalo je godinu dana. Služba za zapošljavanje sufinancirala je plaće tako zaposlenih i do 100 posto do šest mjeseci u javnom, i do osam mjeseci u privatnom sektoru. Za preostalo razdoblje (do godinu dana) te je troškove bio obvezatan snositi poslodavac.

Veći program prekvalifikacije ostvaren je krajem 80-ih, kada je željezara i čeličana Voest – Alpine najavila smanjivanje broja radnika za 10 tisuća. Onima kojima je prijetilo otpuštanje ponuđeno je šestotjedno razdoblje za "razmišljanje" što žele učiniti u pogledu budućeg zaposlenja. Oni su se mogli uključiti u program intenzivnog traženja radnog mjesta preko zavoda za zapošljavanje, započeti ili nastaviti program osposobljavanja ili stručnog usavršavanja ili pak polaziti tečajeve za razvoj poduzetničkih ideja i samozapošljavanje. U pojedini program radnik je mogao biti uključen najviše dvije godine, ali po potrebi je moglo biti produženo trajanje. Tvrtka je nakon završetka izobrazbenog programa zapošljavala radnike u svojim pogonima, a ako to nije bilo moguće, tražila im je i većinom nalazila posao u drugim tvornicama (Dolleschka et al, 1988.).

Žene su, u odnosu na muškarce, u Austriji više pogođene nezaposlenošću, pa je za njihovo zapošljavanje potrebna pojačana djelatnost službi za zapošljavanje. Osim što je posljednjih godina porast nezaposlenosti žena veći nego porast nezaposlenosti muškaraca, slabije su i mogućnosti njihova zapošljavanja. To je posebno izraženo u "tradicionalnim" ženskim zanimanjima (sekretarice, prodavačice, frizerke, itd.) koja značajno sudjeluju u nezaposlenosti žena. Služba za zapošljavanje pokušala je spomenute probleme rješavati posebnim aktivnostima, prije svega organiziranjem brige za djecu u vrijeme u kojem su majke pohađale pojedine izobrazbene programe. Za djevojke i žene organizirani su posebni tečajevi profesionalne orijentacije, pripreme za zanimanje i lakše snalaženje u postupku zapošljavanja, sa željom da se izbjegne problematičan izbor "tradicionalnih" ženskih zanimanja, odnosno

da se što više ublaže njegove negativne posljedice. Ujedno, pokušalo se okupljati nezaposlene i organizirati raznovrsne skupine zajedničkih aktivnosti i interesa. U samom postupku profesionalnog informiranja i usmjeravanja služba za zapošljavanje usmjeravala je nezaposlene žene i u neka druga zanimanja izvan kruga "tradicionalno" ženskih.

U usporedbi s mlađima, starije osobe koje ostanu bez posla zbog strukturnih promjena, imaju manje izgleda za ponovno zapošljavanje. Zato se starijim osobama pomaže kombinacijom mjera aktivne politike i materijalno-pravne zaštite. Organizirani su i posebni tečajevi profesionalne orijentacije, a nakon toga se pojačanim aktivnostima posredovanja traži odgovarajuće radno mjesto za stariju osobu. Ako je potrebno, takve se osobe mogu uključiti u izobrazbene programe za kvalifikaciju u odgovarajućim zanimanjima, a postoji i savjetodavna pomoć pri eventualnom osnivanju novog poduzeća. Program se financira iz redovitih sredstava službe za zapošljavanje, sredstava privrednih subjekata koji su pogođeni strukturnim promjenama, a ponekad i iz sredstava solidarnosti drugih organizacija. Planira se da se tim programima ne obuhvaćaju samo radnici koji su već ostali bez posla već i oni koji bi zbog strukturnih promjena mogli tek ostati bez posla.

U prošlosti su se javljali problemi s obračunavanjem mirovinskih osnovica za starije osobe koje bi pri ponovnom zapošljavanju prihvatile slabije plaćeno radno mjesto. Na taj način su morale računati s manjom mirovinom i nižom osnovicom za osiguranje od nezaposlenosti. Početkom 90-ih utvrđeno je da se mirovinska osnovica i osnovica za pripomoć u nezaposlenosti ne mijenjaju ako osoba prihvati takvo slabije plaćeno radno mjesto.

U Austriji se već više godina razvijaju modeli kako pomoći nezaposlenoj osobi pri samozapošljavanju, odnosno pri osnivanju poduzeća. Nezaposleni od službe za zapošljavanje mogu dobiti osnivačku pomoć koja bi odgovarala troškovima života za šest mjeseci. Služba razvija i tečajeve za pomoć pri osnivanju poduzeća.

## Švedska

Krajem 70-ih Švedska je imala jednu od najjačih brodograđevnih industrija u svijetu. U vrlo kratkom razdoblju, do sredine 80-ih, sva su švedska brodogradilišta zatvorena, a nije bio razvijen model ponovnog zapošljavanja radnika koji su ostali bez posla. Zatvaranjem brodogradilišta Uddevalla nedaleko od Gothenburga, zbog čega je bez posla ostalo 3000 radnika, vlada je 1985. godine usvojila paket mjera za poticanje zapošljavanja i vrlo opsežan program prekvalifikacije. Taj je projekt ostvaren u suradnji s lokalnim vlastima i pogođenim radnicima kojima je nakon završenog izobrazbenog programa ponuđen novi posao.

Službe za zapošljavanje dobro surađuju s poduzećima u pripremi izobrazbenih programa i aktivno sudjeluju u provođenju stručne izobrazbe. U školskoj godini u različitim se programima školuje više od 100 tisuća osoba (među kojima je znatan broj hendikepiranih i stranaca). Većina programa provodi se u posebnim izobrazbenim centrima (Arbetsmarknad-sutbildning – AMU), iako se dio njih ostvaruje i u školama, visokoučilištima, poduzećima i slično. Rezultati su pokazali da je 66 posto osoba koje su završile stručnu izobrazbu dobilo zaposlenje u roku od šest mjeseci (Rollen, 1988.). Prije su u izobrazbenim programima zavoda za zapošljavanje sudjelovale samo nezaposlene osobe, ali se posljednjih godina uključuju i zaposleni, pa oni sada čine oko 15 posto svih polaznika. Postoje različiti izobrazbeni programi koji uglavnom traju 20 do 30 tjedana (Cavallius, 1988.). Izobrazbeni centri, među ostalim, osposobljavaju polaznike u uporabi računala i rukovanju modernom tehnologijom, a strane radnike i mlade osobe koje su napustile redovitu izobrazbu podučavaju švedski, matematiku, strane jezike i slično. Pokazalo se da je to podizanje osnovnih znanja vrlo važno kako bi se pospešio daljnji proces prekvalifikacije i doškoloavanja osoba koje su ostale bez posla.

Poduzeća su također organizirala stručnu izobrazbu svojih već zaposlenih radnika, bilo zato što su im potrebni stručni radnici, bilo zato da spriječe buduću nezaposlenost do koje bi došlo zbog strukturnih promjena (Larsson, 1987.). Vrlo dobre rezultate postignuli su i kraći izobrazbeni programi, poput onoga u tvornici Volvo. U dvodnevnom je programu za vrijeme radnog vremena sudjelovala 21 tisuća zaposlenih. Prvi dan polaznici su upoznati s mogućnostima nove tehnologije i robotike, a drugi je dan bio posvećen promjenama koje se očekuju na radnim mjestima. Program je koštao oko tisuću švedskih kruna po polazniku. U pogonu tvrtke Volvo u mjestu Skövde već se više godina provodi sustavni program osposobljavanja zaposlenih za upravljanje modernom tehnologijom (Ahlinger, 1988.).

U posljednjih desetak godina težište politike zapošljavanja prebacuje se na privatni sektor za koji se pretpostavlja da može brže razriješiti postojeću nezaposlenost. Izobrazba i stručno osposobljavanje su najvažnije mjere na švedskom tržištu rada, a provedeni programi osposobljavanja i zapošljavanja imaju sve više tržišnih elemenata (Leijon, 1988.; Jonzon and Wise, 1989.).

## Sjedinjene Američke Države

Prvi veći programi prekvalifikacije i stručnog osposobljavanja u SAD-u započeli su još početkom 60-ih, kada je Kongres usvojio Zakon o stručnom razvoju i osposobljavanju (Manpower Development and Training Act – MDTA). Prava važ-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 8 (1999),  
BR. 1 (39),  
STR. 175-198

BEJAKOVIĆ, P.:  
PROGRAMI  
OSPOSOBLJAVANJA...

nost tih programa uočena je tek sredinom 80-ih, kada je SAD zapljusnuo val prihvaćanja nove tehnologije i smanjivanja broja zaposlenih. Porast troškova živog rada i želje za povećanjem kvalitete proizvodnje i konkurentske sposobnosti na međunarodnom tržištu prisilila je američku automobilsku industriju da u proizvodnji prihvati i razvija veću automatizaciju i robotiku. Procjene pokazuju da troškovi rada robota iznose oko 6 USA\$ na sat, a kvalificiranog radnika više od 20\$. Strah od daljnje robotizacije japanske autoindustrije prisililo je američke automobilske kompanije, poput General Motorsa, da 90 posto investicija u kapitalna dobra usmjeravaju u računalno upravljane strojeve. Shvaćajući složenost situacije, Sindikat automobilskih radnika (UAW) uspio je u pregovorima s kompanijama General Motors i Ford ugraditi u ugovore programe prekvalifikacije i doškoloavanja ne samo za već otpuštene radnike već i za one koji bi uskoro mogli postati "višak". Tako je u kompanijama osnovan posebni fond čiji se iznos, od približno 40 milijuna USA\$ kod GM i 9 milijuna USA\$ kod Forda, upotrebljava za plaćanje specijalno organiziranih tečajeva za osposobljavanje otpuštenih radnika za nova zanimanja te za podizanje razine osposobljenosti još uvijek zaposlenih radnika. Kompanije vjeruju da stvaranjem sigurnosti na poslu mogu podići motiviranost radnika i osigurati veću proizvodnost. Zamjenik direktora za kadrovska pitanja Fordove kompanije Peter P. Pestilo ističe da se osiguravanjem posla dobiva veća učinkovitost, kvalitetniji proizvod i snažnija odanost kompaniji. U prvih godinu i pol dana postojanja programi su bili usmjereni gotovo isključivo na doškoloavanje nezaposlenih radnika za zanimanja izvan automobilske industrije, npr. za servisere kućanskih uređaja, zubarske asistente, instalatere uređaja kablovske televizije i slično. Bilo je važno znati i za koja zanimanja treba dokvalificirati radnike. Sindikati su zajedno s poslodavcima ispitivali potrebe američke privrede za radnicima, jer uredi za zapošljavanje imaju u popisu samo 10 do 15 posto svih raspoloživih radnih mjesta. Tako se radnici koji bi mogli biti otpušteni osposobljavaju za upravljanje računalima i njihov popravak. Pritom poboljšavaju svoja znanja i iz ostalih područja, u prvom redu iz matematike. Velika pozornost posvećena je materijalnoj sigurnosti radnika koji su otpušteni ili im prijete otpuštanje. Radnici s dužim stažem imaju pravo na novčanu naknadu u iznosu do 75 posto prijašnje nadnice. Ako primatelj novčane naknade odbije adekvatan ponuđen posao, unutar matične kompanije ili izvan nje, gubi pravo na pomoć i olakšice. Materijalno pravna zaštita radnika (novčana pomoć i ostale olakšice) sigurno je bitna u procesu strukturnog prilagođavanja, ali je bez sumnje u pravu Pierre S. Du Pont IV (1984.) koji kaže da je ipak najvažnija prekvalifikacija i doškoloavanje radnika kojima prijete opasnost otpuštanja s posla. On navodi: "Novčana pomoć sigurno može olakšati pro-

cese prilagođavanja privrede i eventualne nezaposlenosti, ali samo efikasan postupak doškolovanja i prekvalifikacije omogućava da današnji radnici steknu znanja koja će im trebati u budućnosti i koja će im osigurati zaposlenje".

U programima za prekvalifikaciju sve se više rabe i računala. Paket program PLATO razvijen je u Control Data Institutu s ciljem da otpuštene radnike i one koji dulje čekaju na zaposlenje prekvalificira u privlačna zanimanja na raznovrsnim područjima, poput montaže i održavanja računalne opreme, elektronike, robotike i ostalih poslova visoke tehnologije u kojima se uočava sve veća nestašica radnika. William C. Norris, osnivač Control Data, razvio je program PLATO u uvjerenju da se samo uz računalnu potporu može povećati sposobnost prilagođavanja američkog radnika stalnim tehnološkim promjenama (Samples, 1984.). Polaznici tečaja imaju deset sati nastave tjedno šest mjeseci. Približno četvrtina tečaja odvija se na računalnom terminalu koji je opremljen video displayem i tastaturom za pisanje. Nastava se odvija na monitoru uz pomoć teksta, raznovrsnih crteža i grafičke animacije. Računalo trenutačno odgovara na raznovrsna pitanja, daje dodatne informacije i ohrabruje polaznika u radu. Postoji mogućnost da svaki pojedinac odredi svoj ritam rada i brzinu kojom će završiti određenu etapu te da oni napredniji jednostavno "preskoče" pojedine dionice koje su im otprije poznate. Uloga voditelja tečaja svodi se na upoznavanje polaznika s programima i na praćenje napretka svakog pojedinca. To znatno smanjuje troškove i skraćuje vrijeme koje je potrebno da se ovlada određenim znanjem. Naravno, proces prekvalifikacije nije bezbolan, mnogi radnici nisu voljni mijenjati zaposlenje, nemaju dosta samopouzdanja, odučili su se od učenja jer su školu završili prije deset i više godina, ali, ipak, mogućnost osiguravanja zaposlenja pa čak i društvenog unapređenja motivira ih da uspješno završe tečajeve.

Ujedno, savezni programi izobrazbe i osposobljavanja uz rad usmjereni su na nedostatak odgovarajućih znanja i sposobnosti koje se traže na tržištu rada kao mogući uzrok siromaštva. Pretpostavimo da siromašni ljudi ne mogu dobiti poslove koji omogućavaju dobru izobrazbu i osposobljavanje zbog diskriminacije ili zato što takvi poslovi ne postoje u njihovom susjedstvu. Ideja koja se nastoji ostvariti ovim programima je da država treba stvoriti mogućnosti za razvoj znanja i sposobnosti koja se traže na tržištu rada. Država je imala brojne takve programe, a reformom socijalne skrbi iz 1996. oni su još dobili na značenju. Jesu li ti programi djelotvorni? Ekonometrijske studije pokazuju da se čini da neki programi omogućavaju povećanje zarade nekih sudionika. Ali pritom postoji važno upozorenje. Općenito, pojedinci za sebe odlu-

čuju hoće li sudjelovati u programu. Ljudi koji se uključuju u program mogu biti energičniji ili ambiciozniji nego cjelokupna populacija niskog dohotka, pa tako činjenica da su njihove zarade porasle ne mora biti uzrokovana programom. U nekoliko istraživanja ljudi su raspoređivani metodom slučajnog uzorka u skupinu koja je pohađala program izobrazbe i osposobljavanja i u kontrolnu skupinu. Iako je u nekim od tih studija bilo pozitivnog utjecaja na primanja, to je bilo relativno malo s obzirom na troškove programa. Prema Heckmanovu mišljenju (1996.), za godišnje povećanje zarade polaznika programa od 5000 dolara potrebni su troškovi od najmanje 50 000 dolara. Ukratko, programi izobrazbe i osposobljavanja uz rad nisu svemoćni lijek za rješavanje problema siromaštva, barem ne na način na koji su ostvarivani u prošlosti.

Ashenfelter (1978.) je razmatrao utjecaj izobrazbe odraslih na primanja koja ostvaruju nakon završetka programa. Ustanovio je da se u te programe najčešće uključuju osobe kojima su se nedavno smanjila primanja i izobrazba im pomaže da se uglavnom vrte na razinu prijašnjih primanja. Zanimljivo je upozoriti da su žene ostvarivale znatno veću korist od izobrazbenih programa, pa su im primanja porasla od 300 do 600 dolara, a istovrsni je porast kod muškaraca iznosio od 150 do 300 dolara. Nekoliko godina kasnije Bassi (1983.) je zaključio da su posljedice izobrazbenih programa odraslih još mnogo povoljnije u pogledu prihoda koje polaznici ostvaruju. Ashenfelter i Card (1985.) su u kasnijem istraživanju istaknuli da pri analizi rezultata izobrazbenih programa nije dosta uzeti samo povećanje prihoda koje ostvare polaznici već treba također razmišljati o njihovim većim mogućnostima zapošljavanja. Proširujući ovo istraživanje, Card i Sullivan (1988.) razmatrali su kolika je vjerojatnost zapošljavanja i ostajanja na radnom mjestu polaznika programa prekvalifikacije koje je sufinancirala država. U promatranoj 1976. godini programe izobrazbe odraslih koje je sufinancirala država ukupno je polazilo 806 tisuća osoba. Od njih je 20 posto pohađalo kraće izobrazbene programe stručnog osposobljavanja u učionicama, 25 posto na radnom mjestu i 35 posto je bilo upisano u osposobljavanje za zapošljavanje u javnom sektoru (gdje su se u prvom redu razvijale radne navike i sposobnosti polaznika). Ustanovili su da u tri godine poslije završetka programa osobe koje su završile programe imaju 3 do 5 posto veću vjerojatnost za zapošljavanje od onih koji nisu polazili program. Pritom su se pokazali uspješnijim programi ostvareni u učionici od programa na radnom mjestu, iako je za obje vrste izobrazbe ustanovljena pozitivna povezanost kad je riječ o mogućnostima zapošljavanja, odnosno očuvanju radnog mjesta. Kako su i troškovi izobrazbe u učionicama iznosili oko 900 dola-

ra po polazniku i bili značajno niži od troškova izobrazbe na radnom mjestu (koji su iznosili i više od tri tisuće dolara), autori istraživanja su istaknuli da težište u izobrazbi odraslih treba staviti na izobrazbu u učionicama.

Kako ograničavanje prekovremenog rada i kraće tjedno radno vrijeme gotovo sigurno neće biti dostatne mjere u traženoj fleksibilnosti, automobilske i mnoge druge kompanije moraju otpuštati dio radnika. Uz pravodobnu informiranost i prekvalifikaciju za privlačna zanimanja to ipak ne mora biti sudbonosni udarac. Sjetimo se pritom riječi Williama Steinberga, pomoćnika predsjednika službe za izobrazbu kompanije Control DATA, koji kaže: "Prekvalifikacija će postati način života; vremena u kojima su se ljudi vezivali uz određeno zanimanje 25 i više godina nepovratno su prošla".

## Hrvatska

Djelatnosti aktivne politike zapošljavanja u posljednjih nekoliko godina vrlo su malog obujma, u prvom redu zbog nedostatka financijskih sredstava. Prije desetak godina u tom je pogledu stanje bilo bolje, pa je, na primjer 1986. godine raznim oblicima stručnog osposobljavanja bilo je obuhvaćeno 14 091 nezaposlenih, prekvalificirano 2 850 radnika, organizirana je osnovna izobrazba ili je dokvalificirano 11 osoba, adaptiranim osposobljavanjem obuhvaćeno je 435 radnika, rehabilitirano je 112 osoba umanjene radne sposobnosti, a za 2 204 pripravnika sufinanciran je pripravnički staž. Sve navedene aktivnosti provedene su u 1 012 izobrazbenih akcija.

Prekvalifikacija se u Hrvatskoj javljala u nekoliko oblika. Koji se oblik rabio ovisilo je o bliskosti ili razlici između zanimanja koje je radnik posjedovao i onog za koje ga se trebalo prekvalificirati. Prema godišnjem izvještaju službe za zapošljavanje u Hrvatskoj provodili su se sljedeći oblici prekvalifikacije:

1) djelomična – kad se mijenja specijalnost, npr. strojovođa dizel lokomotive prekvalificira se za strojovođu električne lokomotive. Ovdje su potrebna ponovna izobrazba i dodatna posebna znanja;

2) transformacijska – kad se mijenja zanimanje (npr. sedlar se prekvalificira u tapetara, rudar u zidara, kamenoresca i sl.) te se mogu djelomično iskoristiti postojeća znanja;

3) potpuna prekvalifikacija nastaje kad novostečeno zanimanje nema nikakvih dodirnih točaka s prijašnjim zanimanjem (npr. prekvalifikacija brijača u električara, zidara u ribara i sl.).

Prekvalifikacija se izvodila u skladu s verificiranim izobrazbenim programima i u za to ovlaštenim odgojno-izobrazbenim organizacijama. Veći dio nezaposlenih radnika iz tzv. suficitarnih zanimanja kao što su: brijači, upravni pravnici, eko-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 8 (1999),  
BR. 1 (39),  
STR. 175-198

BEJAKOVIĆ, P.:  
PROGRAMI  
OSPOSOBLJAVANJA...

nomski tehničari, gimnazijalci, tekstilni radnici, neka metalska zanimanja, grafički radnici i drugi, prekvalificiran je u razna zanimanja brodogradnje; kemijske, kožarske, gumarske i obučarske, ugostiteljsko-turističke i građevinske struke (poput zidara, tesara, armirača, montera električnih uređaja). Dio nezaposlenih radnika iz suficitarnih zanimanja prekvalificiran je za potrebe obrta i malog gospodarstva. Tim akcijama bili su obuhvaćeni i radnici povratnici iz inozemstva.

Dokvalifikacija je najčešće organizirana u ovim slučajevima: vozač C-kategorije prekvalificiran je u vozača D-kategorije, metalski radnici u mehaničare željezničkih kola, grafički radnici u operatere na video-terminalima, ugostiteljsko-turistička zanimanja manje složenosti u ona veće složenosti i slično.

Početkom 90-ih na snazi je bio Zakon o zapošljavanju (*Narodne novine Republike Hrvatske* br. 55/90. i 19/91.), a aktivna politika zapošljavanja bila je regulirana člankom 32. do 38. Zakona. Zakonom je predviđeno da služba za zapošljavanje financira prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju radnika za čijim radom prestaje potreba, da daje nezaposlenim osobama kapitaliziranu novčanu naknadu za rješavanje zapošljavanja, osniva poduzeća ili udružuje sredstva radi novog zapošljavanja. Služba je sufinancirala izobrazbu evidentiranih nezaposlenih osoba kojima je bio osiguran posao na neodređeno vrijeme. U cijeloj 1991. raznim oblicima stručnog osposobljavanja bilo je obuhvaćeno 880 nezaposlenih, prekvalificirano je samo troje, dokvalificirana su 32, rehabilitirana su 4 invalida, a za 28 pripravnika sufinanciran je pripravnički staž. Za vrijeme izobrazbe nezaposleni radnici primaju novčanu pomoć u visini minimalne novčane naknade, zdravstveno su osigurani i osigurani su za slučaj nesreće na poslu i profesionalne bolesti.

U četvrtom tromjesečju 1993. počinju se primjenjivati mjere aktivne politike sa svrhom zapošljavanja onih kategorija nezaposlenih prema kojima Republika Hrvatska ima posebnu obvezu i odgovornost (invalidi Domovinskoga rata, djeca i supružnici poginulih i nestalih u Domovinskome ratu te borci Domovinskoga rata). Započelo se i s primjenom mjera koje su imale za cilj neposredno smanjenje evidentirane nezaposlenosti (poticanje masovnoga zapošljavanja, a i zadržavanje pripravnika i volontera u radnome odnosu na neodređeno vrijeme).

Početkom 1994. godine započinje primjena mjera kojima se nastoji poticati prostorna i profesionalna pokretljivost. Mjerama aktivne politike omogućeno je zapošljavanje VSS kadrova kao suradnika u istraživačkim projektima. Uz to postoji mogućnost da određene kategorije nezaposlenih osoba (invalidne osobe) riješe svoj status samozapošljavanjem.

Tijekom 1995. godine počele su se primjenjivati nove mjere koje su imale za cilj otvaranje deficitarnih obrtno-us-



lužnih djelatnosti. Taj oblik poticajnih mjera omogućava kvalitetno zaposlenje jednoga broja nezaposlenih osoba u urbanim sredinama.

U 1995. godini provedena je nova mjera, kao sastavni dio mjere masovnoga zapošljavanja, kojom bi Zavod za zapošljavanje stimulirao poslodavce koji žele zaposliti na neodređeno vrijeme više od 10 radnika zaposlenih u istom poduzeću na određeno vrijeme (moraju biti zaposleni najmanje šest mjeseci). Iznos je određen, tj. 5 000 kn po zaposleniku.

Mjerama aktivne politike zapošljavanja bile su u 1996. godini obuhvaćene 5 493 osobe, a utrošeno je 44 099 789,00 kn. Od ukupnoga broja osoba iz kategorije nezaposlenih, obuhvaćenih mjerama aktivne politike zaključno sa srpnjem 1996. godine, zaposleno je 2 194 VSS, VSS i SSS osoba bez radnoga iskustva, kao pripravnici i volonteri, te 254 KV radnika, također bez radnoga iskustva, u obliku "uvođenja u rad". Nakon provedenoga stručnoga osposobljavanja, prekvalifikacije i do-kvalifikacije za deficitarna zanimanja, zaposlile su se 954 nezaposlene osobe. Mjerom – masovno zapošljavanje (sufinanciranje poslodavca koji zapošljava više od 10 djelatnika) zaposlilo se 449 nezaposlenih osoba, a mjerom masovno zapošljavanje zbog prelaska s određenoga na neodređeno vrijeme zaposlilo se 259 osoba.

Aktivna politika u zapošljavanju utvrđena je Zakonom o zapošljavanju (*Narodne novine Republike Hrvatske* br. 59/1996.) i to člancima 48. do 51. Članak 48. određuje da je aktivna politika u zapošljavanju skup mjera i aktivnosti koje Zavod za zapošljavanje poduzima u cilju unapređenja tržišta rada, zapošljavanja, samozapošljavanja, zadržavanja postojeće zaposlenosti, ako za to postoji ekonomska opravdanost, olakšavanja zapošljavanja pojedinih skupina ili pojedinaca na tržištu rada, smanjenja nezaposlenosti te osiguravanja zaposlenika poslodavcima. Članak 49. navodi da aktivna politika u zapošljavanju obuhvaća programe izobrazbenih djelovanja, programe za otvaranje novih radnih mjesta, programe prilagodbe radnih mjesta za pojedine skupine nezaposlenih, pojedinačne programe samozapošljavanja nezaposlenih osoba... i programe prostorne i profesionalne pokretljivosti. U skladu s općom gospodarskom politikom i stanjem na tržištu rada, Upravno vijeće Zavoda za zapošljavanje utvrđuje mjere aktivne politike u zapošljavanju, potrebna financijska sredstva i prvenstvo u provođenju mjera aktivne politike u zapošljavanju.

Mjerama aktivne politike koje se odnose na zaposlene osobe u 1996. godini stručno je osposobljeno 828 osoba koje bi bile tehnološki višak jer su poduzeća prešla na novi proizvodni program. Ostalim mjerama aktivne politike obuhvaćeno je 555 osoba (borci Domovinskoga rata, supružnici i djeca poginulih boraca i nestalih u Domovinskom ratu, osobe starije od

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 8 (1999),  
BR. 1 (39),  
STR. 175-198

BEJAKOVIĆ, P.:  
PROGRAMI  
OSPOSOBLJAVANJA...

50 godina, osobe s otežanom zapošljivosti, invalidne osobe te VSS djelatnici u istraživačkim projektima) (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 1996.). U Godišnjaku za 1997. Zavoda za zapošljavanje ne navode se mjere aktivne politike za zapošljavanje, tako da ne možemo govoriti njihovom obujmu i strukturi.

Važnost izobrazbe i aktivnih mjera politike zapošljavanja istaknuta je i u Projektu *Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Hrvatskoj* koji je usvojila hrvatska Vlada. Tu je navedeno da će troškove izobrazbe snositi država, poslodavac i sindikati. Interes sindikata je u tome što se sufinanciranjem izobrazbe ulaže u očuvanje radnih mjesta i povećava zapošljivost radnika. Poslodavac, s druge strane ostvarene troškove nadoknađuje u povećanoj proizvodnosti rada. Svi bi se izobrazbeni programi mogli odvijati u organizaciji Zavoda za zapošljavanje koji bi sklapao ugovore s izobrazbenim ustanovama ili drugim organizacijama ili poduzećima sposobnim za provođenje izobrazbenih aktivnosti.

## ZAKLJUČAK

---

Socijalna politika ima važno mjesto u ekonomskom razvoju. Građani imaju legitimno pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu, izobrazbu itd., a djelotvoran sustav socijalne skrbi je preduvjet ekonomske uspješnosti. Opasnost od marginalizacije neposredno je povezana s isključivanjem iz svijeta rada. Nemogućnost zapošljavanja uvjetuje potencijalnu marginalizaciju što, nadalje, narušava neka osnovna dostignuća socijalne države, posebno u njezinoj društvenoj funkciji i u ostvarivanju zapošljavanja. Hoće li nezaposlenost dovoditi do trajnog isključivanja iz svijeta rada, ovisi među ostalim i o državnoj aktivnosti u suzbijanju nezaposlenosti. Socijalna politika i politika zapošljavanja, naravno, ne mogu isključiti mehanizme tržišta koji uzrokuju nezaposlenost i nemogućnost radnog aktiviranja. Odgovarajućom politikom (materijalnom pomoći nezaposlenima i mjerama na tržištu rada – u prvom redu programima izobrazbe, osposobljavanja i stručnog usavršavanja) mogu se bitno umanjiti negativni učinci nezaposlenosti i znatno pridonijeti gospodarskom razvoju.

Pristup nezaposlenima i osobama čija su radna mjesta ugrožena treba biti dosljedno selektivan, jer svi (ne)zaposleni ne trebaju isti oblik pomoći. Najčešće je riječ o doškolovanju nedostatno stručnih radnika ili o prekvalifikaciji radnika čija znanja i sposobnosti više nisu potrebne. Gotovo sva provedena istraživanja navode da će u bliskoj budućnosti teškoće u zapošljavanju imati samo nedostatno stručne osobe, a dobro će osposobljeni radnici u uvjetima europskog zajedništva i moderne informatičke tehnologije ostvariti značajnu korist (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 1994.). Stoga je izni-

mno važno ostvariti uspješan postupak trajne izobrazbe – od najranije mladosti do kraja radne dobi – prilagođene potrebama današnjeg svijeta rada i dosta fleksibilne za rad u budućnosti (OECD, 1996 b). Za potrebnu učinkovitost izobrazbenog sustava nužno je planirati potrebe za radnom snagom na razini poduzeća i na razini države. U ostvarivanju politike izobrazbe i zapošljavanja država mora usko surađivati s poduzećima da sebi olakša teret koji će u protivnom imati u budućnosti. Zemlje koje su vodile smišljenu politiku zapošljavanja, podrazumijevajući u tome i uspješno organiziranje procesa prekvalifikacije i stručne izobrazbe, poboljšale su i unaprijedile djelovanje svojega tržišta rada. Pojedine vlade prihvatile su i odgovornost da podrže zaposlene i nezaposlene u procesu stjecanja novih znanja i sposobnosti i to je dalo dobre rezultate (Ricca, 1988.). Posljednja mjera koja bi se trebala primjenjivati jest davanje novčanih naknada i pomoći za nezaposlene, i to tek onda kada sve ostale dostupne mjere ne daju rezultata. Sustav novčanih naknada mora pružati korisnicima potrebnu zaštitu, ali ih mora i poticati na aktivno traženje zaposlenja.

Razvojem poduzetništva i odgovarajuće radne etike moguće je usmjeriti Hrvatsku prema svjetskim integracijskim procesima. Pospješivanjem svih oblika radnog angažiranja stanovništva, među kojima se posebno ističe samozapošljavanje te povećanje prostorne i profesionalne pokretljivosti stanovništva i zaposlenih, može se ostvariti politika zapošljavanja koja će biti u funkciji gospodarskog razvoja. U politici zapošljavanja nužno je preispitati i po potrebi ukloniti sve moguće, u prvom redu administrativne, prepreke i restrikcije. To, naravno, ne znači ukidanje potrebne zaštite zaposlenih i nezaposlenih u skladu s međunarodnim konvencijama koje je Hrvatska prihvatila. Time se mogu uspješno rješavati veliki problemi koji sada postoje u zapošljavanju i stvoriti uvjeti za dugoročan gospodarski razvoj. Ne smiju se zanemariti aktivne mjere na tržištu rada koje u prvom redu uključuju izobrazbu i usavršavanje. Te mjere najviše trebaju biti usmjerene na osobe u dobi između 15. i 24. godine koje bilježe najviše stope nezaposlenosti (a i u kojih je vjerojatno najveći povrat od ulaganja u ljudski kapital). Ulaganje u ljude mora postati za poslodavca profitabilno, štoviše profitabilnije od ulaganja u kapital. Drugo, u najvećoj mogućoj mjeri programi izobrazbe trebaju biti usmjereni prema potražnji za pojedinim zanimanjima i sposobnostima koje će se tražiti u budućnosti, odnosno težište treba biti na osposobljavanju za "poznatog poslodavca". Takva politika mora stalno biti predmet razmatranja, kako bi se osigurala učinkovitost, odnosno kako bi korist bila veća od rashoda i povrat veći od alternativnog ulaganja u druge namjene.

## LITERATURA

---

- Ahlinger, J. (1988.): Job Creation in the Automomobile Industry: The Volvo Experience, in Olsen, G. M. (ed.): *Industrial Change & Labour Adjustment in Sweden & Canada, York-Umea Exchange Programme*, Garamond Press, Toronto, Ontario.
- Ashenfelter, O. (1978.): Estimating the Effect of Training programs on Earnings, *Review of Economics and Statistics*, 60(2):47-57.
- Ashenfelter, O.; Card, D. (1985.): Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effect of Training Programs, *Review of Economics and Statistics*, 67(2):648-660.
- Atkinson, A. B. (1986.): Income maintenance and social insurance, in Auerbach, A; and Feldstein, M (eds): *Handbook of Public Economics*, Amsterdam: North Holland.
- Atkinson, A. B.; Micklewright, J. (1986.): Unemployment compensation and labour market transitions: a critical review, *Journal of Economic Literature*, 29(12):1679-1727.
- Banks, M. H; Jackson, P. R. (1982.): Unemployment and risk of minor psychiatric disorder in young people – Cross section and longitudinal evidence, *Psychological Medical*, 62(2):789-798.
- Bassi, J. L. (1983.): The Effect of CETA on the Post-Program Earnings of Participants, *Journal of Human Resources*, 18 (3):539-556.
- Bosch, G. (1990.): Retraining – not redundancy, Innovative approach to industrial restruction in Germany and FranceInternational Institute for Labour Studies, *ILO Publication*, International Labour Office, Geneva.
- Brenner, M. H. (1979.): Unemployment, Economic Growth and Mortality, *Lancet* 58(17):672.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1994.): *Österreichs Rolle im europäischen Integrationsprozess*, Wien.
- Card, D; Sullivan, D. (1988.): Measuring the Effect of Subsidized Training Programs on Movements in and out Of Employment; *Econometrica*, 56 (3): 497-530.
- Cavallius, L. (1988.): AMS: Swedish Labour Market Board in Olsen, G. M. (ed.): *Industrial Change & Labour Adjustment in Sweden & Canada, York-Umea Exchange Programme*, Garamond Press, Toronto, Ontario.
- CEC (1993.): Growth, competitiveness, employment, the challenges and ways forward into 21st century, White Paper, Part C, Luxemburg.
- Dolleschka, B; et all, (1988.): *Die Stahlstiftung, Eine Idee wird Wirklichkeit, Linz, Voest – Alpine*, Stahlstiftung zur Förderung der beruflichen Wiedereingliederung.
- Du Pont Pierre IV (1984.): Economic Progress means Economic Turmoil, *Economic Impact*, 12(3):63 66.
- Economist* (1997.): Europe hits a brick wall, April 5th – 11th 1997: 19-25.
- Esping-Andersen, G. (1985.): *Politics against Markets, The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton.
- ID. (1990.): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, G.; Korpi, W. (1987.): From Poor Relief to Institutional Welfare States, The Development of Scandinavian Social Po-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 8 (1999),  
BR. 1 (39),  
STR. 175-198

BEJAKOVIĆ, P.:  
PROGRAMI  
OSPOSOBLJAVANJA...

lity, iz knjige Erikson et al.: *The Scandinavian Model, Welfare States and Welfare Research*, M. E. Sharpe, New York.

European Community (1993.): *Statistical Tables, Employment Observatory: Central and Eastern Europe 4.*

Fadaie-Tehrana, R. (1989.): *The Cost of Crime: Unemployment and Poverty, International Journal of Social Economics*, Vol. 16, No. 12.

Giersch, H. (1996.): *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.

Heckman, J. James (1996.): *What Should Our Human Capital Investment Policy Be?*, *Jobs and Capital 5* (Spring 1996.):3-10.

Hrvatski zavod za zapošljavanje, (1996.): *Godišnjak*, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb.

Hrvatski zavod za zapošljavanje, (1997.): *Godišnjak*, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb.

International Labour Organization (1994.): *The Bulgarian Challenge, Reforming Labour Market and Social Polity*, International Labour Organization, Central and Eastern Europe Multidisciplinary Advisory Team (CEET), Budapest.

Jensen, N. P.; Johansson, M.; Rellsve, A. (1990.): *Nordic Labour Market Policies and Labour Market Research*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.

Jonzon, B.; Wise, L. R. (1989.): *Getting young people to work: An evaluation of Swedish youth employment policy*, *International Labour Review*, 128(3):337-356.

Larsen, J. E. (1991.): *The Welfare State and Unemployment Policies in Denmark and Other European Countries*, Institute of Political Science, University of Copenhagen, Copenhagen.

Larsson, A. (1987.): *Swedish Labour Market Administration, A development programme for a more efficient organization*, in: *Annual Report by the Swedish Labour Market Administration*, Swedish Labour Market Administration, Stockholm.

Lawson, R. (1986.): *Unemployment, Social Security and Poverty, European Comparisons*, Centre for Analysis of Social Polity, University of Bath, Bath.

Leijon, A. G. (1988.): *The Swedish Approach to Labour Market Policy in Olsen, G. M. (ed.): Industrial Change & Labour Adjustment in Sweden & Canada*, York-Umea Exchange Programme, Garamond Press, Toronto, Ontario.

Meera, A. K.; Jayakumar, M. D. (1995.): *Determinants of Crime in a Developing Country: A regression Model*, *Applied Economics*, 27.

Mishra, R. (1989.): *The Welfare State in Crisis, Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf Books, Harvester Press.

Olsen, G. M. (ed.) (1988.): *Industrial Change & Labour Adjustment in Sweden & Canada, York-Umea Exchange Programme*, Garamond Press, Toronto, Ontario.

O'Connor, J. (1973.): *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 8 (1999),  
BR. 1 (39),  
STR. 175-198

BEJAKOVIĆ, P.:  
PROGRAMI  
OSPOSOBLJAVANJA...

Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD, (1984.): *High Unemployment – A Challenge for Income Support Policies*, Paris.

ID. (1995.): *Economic Outlook* 59, Paris.

ID. (1996.): *Economic Outlook* 60, Paris.

ID. (1996b): *Lifelong Learning for All*, Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16-17 January 1966, Paris.

Pieters, D. et al. (1990.): *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the European Community*, Bruylant, Brussel; Maklu Uitgevers, Antwerpen-Apeldoorn.

Ricca, S. (1988.): The changing role of public employment services, *International Labour Review*, 127(1):19-34.

Rollén, B. (1988.): AMU: Swedish Employment Training in Olsen, G. M. (ed.): *Industrial Change & Labour Adjustment in Sweden & Canada, York-Umea Exchange Programme*, Garamond Press, Toronto, Ontario.

Sagét, F. (1986.): *Reconversion économique et création d'emplois, la pratique des opérations de reconversion des groupes industriels*, Syros, Paris.

Saunders, C. N. (1992.): The U. S. economy into the 21st century, *Monthly Labor Review*, 114(11):13-30.

Samples, P. (1984.): Using Computer to Retrain Workers, *Economic Impact*, 12(1):41-46.

Schumpeter, A. J. (1981.): *Kapitalizam, socijalizam i demokracija*, Globus, Zagreb.

Sengerberger, W. (1990.): Flexibility in the labor market – Internal versus external adjustment in international comparison in Appelbaum, E.; Schettkat, R. (eds) *Labor market to structural change and technological progress*, Praeger, New York.

Smith, R. (1986.): Occupationless Health, *British Medical Journal*, od 12. studenog do 14. prosinca 1985. godine i od 25. siječnja do 15. veljače 1986.

Symes, V. (1995.): *Unemployment in Europe, Problems and Policies*, Routledge, London and New York.

Therborn, G. (1984.): The Prospects of Labour and the Transformation of Advanced Capitalism, *New Left Review*, No. 145, svibanj-lipanj.

ID. (1986.): *Why some people are more unemployed than others*, Verso, London.

Therborn, G.; Roebroek, J. (1986.): The Irreversible Welfare State, Its Recent Maturation, Its Encounter with The Economic Crisis and its Future Prospects, *International Journal of Health Services*, Vol 16, No. 3.

U. S. Department of Labor (1990.): *Unemployment Insurance, Fact Sheet* No. ETA 90-10, Washington, D. C.

Vlada Republike Hrvatske (1997.): *Projekt Poticajni mehanizmi restrukturiranja tržišta rada u Hrvatskoj*, Zagreb.

World Bank (1996.): *From Plan to Market, World Development Report 1996*, Published for the World Bank, Oxford University Press.

World Bank (1997.): *The Challenge of Peace: Croatia*, World Bank, Washington D. C.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 8 (1999),  
BR. 1 (39),  
STR. 175-198

BEJAKOVIĆ, P.:  
PROGRAMI  
OSPOBLJAVANJA...

## Programs of Professional Training of the Employed and Unemployed

Predrag BEJAKOVIĆ  
Institute of Public Finance, Zagreb

Professional training, retraining and additional training for professions improve the educational level of the unemployed, which is very important for their professional mobility and possibility of being employed. These measures also help the unemployed to use their leisure time in the best way and to protect their existing knowledge and skills. Appropriate programs for professional training are also important as a measure against possible unemployment in the future as well as balancing demand and supply for work. Except professional training, many countries have developed different social – psychological measures that can help decrease the burden of long-lasting unemployment. Due to the unfavorable financial situation in the Republic of Croatia, active employment measures had to be discontinued. The importance of professional training and active employment measures is also stressed in the project National Employment Policy accepted by the Croatian Government. It could be argued that the so-called active labor-market policies which include education and training should concentrate on those aged 15-24 where unemployment rates are highest (and, possibly, the payoff to investment in human capital is greatest.). Second, for the most part, training programs should be demand-led. But such policies should be monitored to ensure that they are cost-effective; that is, that the benefits exceed the costs—and that the return is higher than in alternative uses of the resources.

## Ausbildungsprogramme für Beschäftigte und Arbeitslose

Predrag BEJAKOVIĆ  
Institut für öffentliche Finanzen, Zagreb

Durch Ausbildung wird die Qualifikationsstruktur von Arbeitssuchenden verbessert, was für ihre professionelle Mobilität und für ihre Beschäftigungsmöglichkeiten sehr wichtig ist. Ebenso wird Arbeitslosen dabei geholfen, die ohne feste Anstellung verbrachte Zeit bestmöglich zu nutzen und vorher erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten zu bewahren. Mit entsprechenden Ausbildungsprogrammen versucht man, einer möglichen Arbeitslosigkeit vorzugreifen bzw. das auf dem Arbeitsmarkt herrschende Verhältnis von Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht zu bringen.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 8 (1999),  
BR. 1 (39),  
STR. 175-198

BEJAKOVIĆ, P.:  
PROGRAMI  
OSPOSOBLJAVANJA...

Neben einer professionellen Ausbildung werden in vielen Ländern verschiedene sozio-psychologische Maßnahmen ergriffen, um die Probleme langfristiger Arbeitslosigkeit zu lindern. Wegen der ungünstigen finanziellen Lage kann in der Republik Kroatien nur in geringem Maße eine aktive Beschäftigungspolitik durchgeführt werden. Die Wichtigkeit von Ausbildungsprogrammen und Maßnahmen einer aktiven Beschäftigungspolitik wurde auch in einem von der kroatischen Regierung verabschiedeten Projekt unter dem Titel Mechanismen zur Anregung der Arbeitsmarktstrukturierung in der Republik Kroatien unterstrichen. Diese Maßnahmen müssen vornehmlich an jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren orientiert sein, da man in dieser Altersgruppe die größten Arbeitslosenquoten verzeichnet (auch kann man hier den größten Output für Investitionen in menschliche Ressourcen erwarten). Das Investieren in Arbeitskräfte muß für den Arbeitgeber profitabel werden, mehr noch: es muß profitabler sein als Kapitalanlagen selbst. Zweitens, Ausbildungsprogramme sollten sich vor allem an gefragten Berufen und an solchen Fähigkeiten orientieren, die in Zukunft gefragt sein werden, bzw. der Schwerpunkt muß auf solchen Programmen liegen, die einen bekannten Arbeitgeber ins Auge fassen. Eine solche Beschäftigungspolitik muß ständig Gegenstand der Betrachtung sein, damit eine größere Wirksamkeit erzielt wird, bzw. damit der Nutzen die entstandenen Kosten übertrifft und somit der Output größer ist als Alternativinvestitionen zu anderen Zwecken.