

LABOR, EMPLOYMENT AND SOCIAL POLICIES IN THE EU ENLARGEMENT PROCESS: CHANGING PERSPECTIVES AND POLICY OPTIONS, ur. Bernard Funck i Lodovico Pizzati, 2002, The World Bank, Washington DC, 406. str.

Prikaz*

Tržište rada i uspješna socijalna politika gotovo se ubrajaju u najveće i najsloženije izazove tranzicijskih zemalja u njihovu približavanju Europskoj uniji i u postizanju bržega i trajnoga gospodarskog razvoja. Toj je temi bila posvećena i konferencija održana u Badenu, u Austriji, u lipnju 2001. Odabrani radovi s te konferencije tiskani su u publikaciji Svjetske banke *Labor, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process: Changing Perspectives and Policy Options* (Rad, zapošljavanje i socijalne politike u procesu proširenja EU-a: promijenjene perspektive i politički odabiri). Urednici knjige su **Bernard Funck** i **Lodovico Pizzati**. Knjiga obuhvaća najnovije trendove na tržištu rada u zemljama koje su u postupku učlanjenja te u zemljama *drugog kruga* približavanja EU. Također su podrobno izložene ocjene postojećih politika zapošljavanja i mehanizama socijalne zaštite, a razmatraju se raznovrsne alternativne strategije zapošljavanja koje se provode u promatranim zemljama. Velik broj autora i diskutanata čije su rasprave uvrštene u knjigu razlog su što ćemo se u prikazu usmjeriti na iznošenje samo najvažnijih stajališta i zaključaka, a zainteresiranim čitateljima najtoplije preporučujemo ovo iznimno ostvarenje.

Nakon općeg pregleda radova koji su pripremili urednici, u *Uvodu* o zajedničkim obilježjima i razlikama tržišta rada EU-a i novim članicama pišu **Johannes Linn** i **Georg Fischer**. Među ostalim, to su pitanja nedovoljne zaposlenosti stanovništva u radnoj dobi i načina njezina ublažavanja, moguća razmjena između pune zaposlenosti te visoke razine proizvodnosti i nadnica. Nadalje, navedeni su načini kako ublažiti dugotrajnu nezaposlenost i/ili podzaposlenost pojedinih dobnih skupina, zanimanja i stanovništva u određenim područjima, kako poboljšati nezadovoljavajuću profesionalnu i prostornu mobilnost radne snage te, konačno, kako uskladiti željene ciljeve visoke zaposlenosti, sigurnosti posla, fleksibilnosti tržišta rada te smanjivanja siromaštva i socijalne isključenosti. Problemi su složeni, ali ih je mudrom i usklađenom politikom moguće riješiti.

Prvo poglavlje knjige govori o tržištu rada u u zemljama srednje i istočne Europe (SIE). **Hermina Vidovic** izlaže kretanja na tržištu rada i naglašava da su nakon smanjenja opsega proizvodnje u gotovo svim zemljama predvodnice reforme (ponajviše Polj-

* Primitljeno (*Received*): 14.10.2003.

Prihvaćeno (*Accepted*): 27.11.2003.

ska) uspjele postići predtranzicijsku razinu gospodarskih aktivnosti. Četiri su zemlje – Poljska, Slovenija, Mađarska, i Slovačka Republika, 2000. godine ostvarile znatno veću proizvodnju nego prije tranzicije, dok je njezin oporavak najsporiji u Litvi i Latviji. U svim se promatranim zemljama povećao udio stanovništva u radnoj dobi u ukupnom stanovništvu, što je uz smanjivanje broja zaposlenih utjecalo na porast nezaposlenosti. U cjelini, ostvareni su učinci različiti: čak i u gospodarski najnaprednijim zemljama drugačija su kretanja i razvoj tržišta rada. Samo su Mađarska i Slovenija uspjele povećati zaposlenost i smanjiti nezaposlenost, a čini se da se u njima taj trend nastavlja.

Terrel i Boeri istražuju ulogu socijalne politike u realokaciji rada u tranzicijskim zemljama. Pri tome polaze od definicije realokacije prema tri kriterija: smanjivanju značenja proizvodnih grana i jačanju uloge usluga, prelasku zaposlenih iz velikih tvrtki u novonastale male gospodarske subjekte te smanjivanju udjela zaposlenosti u javnom sektoru i povećanju važnosti privatnog sektora. Uglavnom, zemlje u kojima su svi oblici alokacije bili izraženiji i brži ostvarile su i bolje uspjehe u zapošljavanju i smanjivanju nezaposlenosti. Pogotovo su se time okoristili tranzicijski dobitnici – muškarci, obrazovane osobe, mladi i urbano stanovništvo – koji su sada bolje plaćeni i imaju veću vjerojatnost nalaženja posla.

Michael Boni pobliže objašnjava kretanja na poljskom tržištu rada, na kojemu je, istina, stopa nezaposlenosti i prema službenim podacima i prema anketi o radnoj snazi visoka (oko 15%), ali je (relativno) malen udio dugotrajno nezaposlenih (oko trećine nezaposlenih čeka posao dulje od godine dana). **Rimantas Kairelis** izlaže poboljšanja na litvanskom tržištu rada posebice usmjerena na profesionalno informiranje, usmjerenje i savjetovanje mladih koji su izrazito pogođeni nezaposlenošću. **Ion Giurescu** podsjeća da se Rumunjska ubraja među tranzicijske zemlje s najsporijim razvojem i najmanjim strukturnim promjenama, ali ne bilježi iznimno visoke stope evidentirane nezaposlenosti (10%). Vjerojatno će tek budući mogući gospodarski razvoj i znatnije restrukturiranje poslovnih subjekata utjecati na povećanu dinamiku na tržištu rada pa će tek onda pravu ulogu imati novoosnovane ili reorganizirane državne službe za stručno i profesionalno osposobljavanje i obrazovanje zaposlenih i nezaposlenih. **Kovac, Kluzer i Kaizer** pišu o slovenskom tržištu rada te tumače tamošnje napuštanje romantičkog očekivanja kada se vjerovalo da će novousvojena usmjerenost na tržište riješiti sve probleme. Sada je u Sloveniji ipak prevladao konsenzus o potrebi aktivnijeg odnosa prema problemima nezaposlenosti i razvoju ljudskih potencijala.

O iskustvima i poukama iz prethodnih proširenja EU-a u drugom dijelu knjige pišu **Juan Jimeno i Viktor Steiner**. Jimenov rad o Španjolskoj iznosi zanimljivu činjenicu o dualizaciji tržišta rada kao posljedici liberalizacije ugovora na određeno vrijeme, čime je ostvarena *rubna fleksibilizacija*. Tako je dopušteno zapošljavanje na određeno vrijeme za gotovo sve vrste poslova, a ne samo za sezonske ili povremene poslove. Time je uvelike povećan udio privremeno zaposlenih, a kasnija ublažavanja ograničenja na tržištu rada pomoći će daljnjem smanjivanju sadašnje, još uvijek visoke nezaposlenosti. **Steiner** je svoj rad posvetio ujedinjavanju Demokratske i Savezne Republike Njemačke i problemima na tržištu rada bivše socijalističke države. Iako su političari vjerovali i navodili da će ujedinjavanje, te političko i ekonomsko sjedinjavanje novih njemačkih ze-

malja biti brzo ostvareno, pokazalo se da nisu imali pravo. Istina, plaće su u bivšoj Istočnoj Njemačkoj brzo porasle, ali se izrazio smanjila zaposlenost, a nezaposlenost je dosegla vrlo visoku razinu. Ujedno, nezavidno je stanje pogoršano zbog vrlo loših učinaka javno financiranih programa osposobljavanja i usavršavanja.

Sve tranzicijske zemlje obilježavaju velike regionalne razlike i nedovoljna pokretljivost tražitelja posla. Devet radova u trećem dijelu knjige govori o prostornoj neusklađenosti i mobilnosti rada. Prvi je rad **Rutkowskog** i **Przybyla** o regionalnoj dimenziji nezaposlenosti u Poljskoj. Autori nastoje utvrditi čimbenike koji obilježavaju i određuju unutarnje migracijske tokove poput industrijskih odrednica (udjela usluga, privatnog sektora te malih i srednjih tvrtki u ukupnoj zaposlenosti), kapitalne opremljenosti pojedinih područja, ljudskog kapitala (odnosno obrazovne i dobne strukture stanovništva), obilježja tržišta rada (razine plaća, troškova rada po jedinici proizvodnje, dohodovne nejednakosti) te raspoloživih infrastrukture (stupnja urbanizacije, gustoće cestovne i željezničke mreže te opskrbljenosti telefonskim priključcima). Prema ekonometrijskim analizama proizlazi da je u stopi zaposlenosti najvažnija pozitivna odrednica udio usluga u zaposlenosti, dok su najjače negativne odrednice povezanost s obrazovnom strukturom i troškovima rada. **Fazekas** istražuje regionalne razlike (ne)zaposlenosti u Mađarskoj te vjeruje da su izravna strana ulaganja (FDI) presudan čimbenik uspjeha pojedinih područja, pri čemu je u njihovu privlačenju bitna bolja obrazovna struktura zaposlenih i blizina austrijske granice. S druge strane, izolirana ruralna područja, daleko od austrijske granice, koja naseljava pretežno slabije obrazovano stanovništvo, gotovo su osuđena na siromaštvo i nezaposlenost. O poukama o mobilnosti radne snage iz bivšeg DDR-a piše **Jenifer Hunt** te navodi da će najvjerojatniji budući migranti biti mladi i nestručni radnici, a naprednije zemlje EU-a trebaju već sada početi pripreme za njihovo prihvaćanje. Stoga **Rita Suessmuth**, pišući o imigracijskom aspektu povećanja EU-a, ističe važnost i potrebu brojnih koordinacijskih aktivnosti. Na primjer, ljudi koji se spremaju za migraciju moraju biti jasno informirani o važnosti stručnoga i profesionalnog obrazovanja, te o traženim znanjima i stručnosti u zemljama doseljenja. Nedovoljna pripremljenost ili zatvaranje tržišta rada mogu imati vrlo nepovoljne dugoročne posljedice.

Dva rada i nekoliko rasprava uvršteni su u četvrti dio knjige s naslovom *Europski socijalni model ili euroscleroza?* **Riboud i sur.** tumače opasnosti od euroscleroze te objašnjavaju institucionalne reforme i promjene na tržištu rada u zemljama srednje i istočne Europe. Zemlje SIE sigurno ne čine monolitnu skupinu, pa usprkos nedavnim sličnim političkim odrednicama i nastojanju da se približe EU, one su prihvatile različite politike tržišta rada. Među njima, čini se, najslabija je zaštita zaposlenih u Mađarskoj, a najveća u Sloveniji. S obzirom na zemlje OECD-a, njihova razina zaštite zaposlenih (osim Slovenije) odgovara prosjeku visokorazvijenih zemalja, dok istodobno odvajaju relativno mala sredstva za aktivnu i pasivnu politiku zapošljavanja, pa su prema tome bliže SAD-u ili Velikoj Britaniji nego skandinavskim zemljama. Kao jedan od čimbenika koji bi mogli prouzročiti neočekivano zaostajanje rasta zaposlenosti koje odgovara rastu proizvodnje, autori navode nepostojanje odgovarajućih institucija na tržištu rada. **Maria Helene André** u svom prilogu o iskustvima i usporednoj analizi reformi tržišta rada istražuje ulogu socijalnih partnera. Međusobna suradnja, poštovanje i razumijeva-

nje vlada, poslodavaca i sindikata mogu biti velika olakšica u poboljšavanju djelovanja tržišta rada u sadašnjim članicama EU-a te u zemljama koje tek teže članstvu. Pritom ne postoji jedinstveni ni općeprihvaćeni model socijalnog partnerstva i socijalnog dijaloga. U raspravi je **Mária Ladó** podsjetila kako socijalni partneri u zemljama kandidatkinja za EU imaju dvostruku ulogu: oni trebaju biti uključeni u određivanje nacionalne politike, a istodobno trebaju neposredno surađivati u provedbi zajednički, na razini EU-a utvrđenih mjera, što od njih zahtijeva ubranu pripremu za dodatnu odgovornost u novonastalim uvjetima.

Posljednja cjelina knjige posvećena je fenomenima i stanju tržišnih neuspjeha, odnosno sprječavanju socijalne isključenosti. O stanju siromaštva i socijalne isključenosti u zemljama SIE piše **Ana Ravegna** te naglašava kako su ulasci i izlasci iz siromaštva u njima (za razliku od razvijenih zemalja) prilično maleni. Oko četiri petine ispitanih siromašnih u Poljskoj i Mađarskoj bilo je siromašno i u mjesecu prije ispitivanja, što stvara opasnost od *zarobljenosti* siromaštvom i od trajne polarizacije društva na nesiromašne i siromašne. Izlazak iz siromaštva otežan je i zbog prilično neučinkovite mreže i programa socijalne skrbi, ali i mnogih pogrešnih sistemskih rješenja. Tako u Slovačkoj Republici osoba gotovo gubi pravo na cjelokupnu socijalnu pomoć čim ostvari bilo kakva (mala) primanja. To, naravno, potiče pasivnost i pojačava stupicu siromaštva. **Ruta Zilvere** izlaže iskustva Latvije u smanjivanju socijalne isključenosti, kojoj su posebno izložene dugotrajno nezaposlene osobe. Pojedine socijalne ili etničke zajednice mnogo više trpe od siromaštva i socijalne isključenosti, pa je time važniji prilog **Vašečka i Radičová** o socijalnoj isključenosti romske populacije u Slovačkoj Republici. Slovačka od svih zemalja kandidatkinja za EU ima najveći apsolutni broj Roma te prema procjenama oni čine oko 8-9% ukupnog stanovništva. Često se svi Romi izjednačuju, iako oni imaju različite podskupine koje čak i govore posve različitim jezicima. Pojačanim naporima tijekom 1990-ih broj zaposlenih Roma u Slovačkoj se udvostručio (s 40.000 1992. na 80.000 1999), ali oni i dalje čine velik dio (pogotovo dugotrajno) nezaposlenih. U raspravi o socijalnoj isključenosti **Janis Emmanouilidis** podsjeća kako nedovoljna socijalna kohezija svih marginalnih skupina, pogotovo osoba romskog podrijetla, može biti ozbiljna prijetnja bržem razvoju EU-a i ujednačavanju položaja i prosperiteta njezinih članica.

Proširenje EU-a zemljama srednje i istočne Europe sigurno će bitno utjecati na tržišta rada novih članica, pa će to zahtijevati pojačavanje ionako snažnih trendova restrukturiranja i fleksibilizacije tržišta rada. Nezaposlenost će još dugo biti bitno obilježje tranzicijskih zemalja, ali precizno usmjerena aktivna politika zapošljavanja (koja obuhvaća prekvalifikaciju, dokvalifikaciju, usavršavanje i osposobljavanje zaposlenih i nezaposlenih te mnoge druge mjere), čiji će se učinci stalno utvrđivati i/ili procjenjivati sigurno može biti važna u ublažavanju dugotrajne nezaposlenosti te, slijedom toga, i u smanjivanju siromaštva i socijalne isključenosti. Knjiga *Labor, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process* nudi mnoga pozitivna iskustva uspješnijih tranzicijskih zemalja koja bi možda mogla biti korisna i zemljama koje zasad nisu uspjele poboljšati svoje tržište rada.

Predrag Bejaković