

## SUSTAV SOCIJALNE SKRBI I UPRAVLJANJE EKONOMSKIM RIZIKOM NEZAPOSLENOSTI: PRIMJER DANSKE\*

Karen Margrethe DAHL

Dorte BOESBY

Niels PLOUG

Danski nacionalni institut za društvena istraživanja, Kopenhagen

UDK 364.4(489)

### *Sažetak*

*Članak je posvećen razvoju danskog tržišta rada i politike rada tijekom 1990-ih. U prvom dijelu članka autori objašnjavaju stanje zaštite nezaposlenih početkom 1990-ih i opisuje sustav nezaposlenosti u 1993. Te su godine socijaldemokrati zamijenili konzervativce u danskoj vladi, a njihov je najveći politički prioritet bilo smanjivanje visokih stopa nezaposlenosti. Tako je iduće, 1994. godine započela reforma danskog sustava materijalne pomoći nezaposlenima. Pri kraju prvog dijela članka izlažu se pojedinosti o raspravi vezane za politiku tržišta rada početkom 1990-ih. Drugi dio rada objašnjava razvoj sustava materijalne pomoći u razdoblju od 1994. do 1999. Opisuje se sustav materijalno-pravne pomoći i zamjene dohotka za nezaposlene te navode stope zamjene. Konačno, u trećem se dijelu ocjenjuje razvoj sustava tijekom 1990-ih i buduća kretanja.*

*Ključne riječi: tržište rada, nezaposlenost, materijalna pomoć nezaposlenima, Danska*

### **Uvod**

Danska se ubraja u socijalne države skandinavskog tipa koje obilježava snažni naglasak na radnoj aktivnosti, prilično izdašan sustav zamjene dohotka, manje oslanjanje na pomoć prema materijalnom stanju (*means-tested*), niska nezaposlenosti i visoka stopa radne aktivnosti. Ipak, među skandinavskim zemljama postoje znatne razlike. Danska je još od sredine 1970-ih patila od visoke nezaposlenosti i sve do reformi tržišta rada 1994. godine nije osobitu važnost pridavala aktivnoj politici tržišta rada (APTR) kao

---

\* Priljeno (*Received*): 17.6.2003.

Prihvaćeno (*Accepted*): 30.10.2003.

druge skandinavske zemlje. Sustav naknada za vrijeme nezaposlenosti bio je izdašan, pogotovo za skupine s niskim dohotkom jer je postojalo ograničenje najvećeg iznosa naknada. Visoka stopa radne aktivnosti ponajviše je bila uvjetovana visokom stopom aktivnosti žena.

## **1. Stanje prije reforme**

Početkom 1990-ih Danska je bilježila niske stope ekonomskog rasta, koje su uvjetovale smanjivanje zaposlenosti i povećanje nezaposlenosti. Navedeni usporeni porast nije bio posebno iznenađenje za Dansku kao što je bio za druge skandinavske zemlje (poput Švedske i Finske), jer je Danska već od kraja 1970-ih patila od visokih stopa nezaposlenosti. Visoke stope nezaposlenosti ponajviše su uzrokovane porastom aktivnosti stanovništva tijekom 1970-ih i prve polovice 1980-ih. Tijekom druge polovice 1980-ih konzervativno-liberalna vlada vodila je restriktivnu financijsku politiku u želji da deficit platne bilance pretvori u suficit. To je usporilo porast stopa aktivnosti stanovništva do 1996. godine, kada su one ponovno počele rasti (Larsen i Langager, 1998).

Politički naponi na stabiliziranju gospodarstva započeli su u Danskoj mnogo prije nego u Švedskoj i Finskoj, pa je oporavak gospodarstva i smanjivanje nezaposlenosti ostvareno znatno prije nego u drugim europskim zemljama. Javni rashodi za naknade za nezaposlene i aktivne mjere porasli su u razdoblju između 1990. i 1993. godine. Iako su tijekom prve polovice 1990-ih porasli fiskalni deficit i ukupni javni dug, ipak je gospodarstvo bilo zdravije nego u drugim susjednim zemljama s trgovinskim suficitom i niskom stopom inflacije.

U 1993, prije početka reforme danskog tržišta rada, stopa ukupne nezaposlenosti iznosila je 10,8%, ali je stopa nezaposlenosti žena bila viša (11,2%), a muškaraca niža (10,5%). Približno više od polovice nezaposlenih čekali su posao dulje od 6 mjeseci, dok je trećina nezaposlenih čekala dulje od godine dana. Najviše nezaposlenih bilo je među mladima u dobi 15 do 24 godine, pa je njihova stopa nezaposlenosti bila 11,5%. To se može objasniti pomoću nekoliko čimbenika. Niska razina obrazovanja i kratko radno iskustvo mladih osoba, mala razlika u plaćama te (pre)visoko utvrđena minimalna plaća pridonosili su smanjenju privlačnosti za zapošljavanje mladih. Ujedno, može se procijeniti da je sustav materijalnopravne zaštite za vrijeme nezaposlenosti negativno utjecao na zapošljavanje i sudjelovanje mladih u programima dokvalifikacije i pre-kvalifikacije.

Stope nezaposlenosti razlikovale su se prema razini obrazovanja tražitelja zaposlenja. Posebno su nezaposlenosti bile izložene osobe s nezavršenom srednjom školom, pa je njihova stopa nezaposlenosti bila 17,3%, dok je među osobama sa završenim tercijarnim obrazovanjem ona iznosila 5,3%. Može se procijeniti da je visoka stopa nezaposlenosti osoba s nižim kvalifikacijama ponajviše bila uzrokovana nepostojanjem prilagođivanja razine njihovih nadnica gospodarskoj recesiji. Poslodavci su radije zapošljavali osobe s višim kvalifikacijama nego one bez kvalifikacija. Nadnice osoba s nižim kvalifikacijskim i obrazovnim razinama bile su previsoke s obzirom na njihovu produktivnost (Jørgensen i Pedersen, 2000).

U Danskoj postoje dva oblika zamjene dohotka za vrijeme nezaposlenosti: novčana naknada (*arbejdsløhedstøttelse*) i socijalna pomoć (*køntanthjælp*). Sustav novčanih naknada organiziran je najčešće pri sindikatima za pojedina zanimanje. Utemeljen je na dobrovoljnosti članstva, a članske su naknade malene. Država znatno subvencionira fondove za novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti. Fondovi su samostalna privatna udruženja, ali nacionalno zakonodavstvo detaljnije određuje upravljanje njima. Početkom 1990-ih uvjeti za članstvo u fondu bili su ili plaćeni rad, samozaposlenost, strukovno obrazovanje i prekvalifikacija, ili sudjelovanje u obrazovnim programima u trajanju od najmanje 18 mjeseci. To znači da su i mlade osobe koje su prvi put ulazile na tržište rada nakon završetka obrazovanja imale pravo postati članovi fonda. Uvjeti za dobivanje naknade za vrijeme nezaposlenosti bili su članstvo u fondu od najmanje godinu dana te rad s punim radnim vremenom od 26 tjedana u posljednje tri godine. Uvjet je bio i to da je korisnik radno sposoban. Najveći iznos naknade koju je pojedinac mogao dobiti godišnje iznosio je početkom 1990-ih oko 115 000 danskih kruna (približno 15 000 eura), dok je to krajem desetljeća iznosilo 173 000 kruna (ili 23 000 eura). Naknada iznosi oko 90% ostvarene plaće korisnika, osim za osobe koje su zarađivale znatno više od prosječne plaće, pa je njihova stopa zamjene bila niža. Relativno izdašan sustav naknada uvjetovan je vrlo liberalnim sustavom zapošljavanja i otpuštanja. U pojedinim gospodarskim granama, na primjer u graditeljstvu, poslodavac može otpustiti zaposlene u otkaznom roku od samo 10 dana.

Nezaposlene osobe koje nisu članovi fonda za novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti imaju pravo na socijalnu pomoć ako udovoljavaju određenim uvjetima. Socijalna se pomoć financira iz općih poreznih prihoda, a korisnicima se odobrava u jednakom iznosu. Pomoć ovisi o materijalnom stanju obitelji i kako je predviđena za obitelj, u obračun se uzima dohodak obaju supružnika. Pomoć je početkom 1990-ih iznosila 80% najvećeg iznosa naknade za vrijeme nezaposlenosti, a kasnije je snižena na 50% naknade.

Dok se tijekom prve polovice 1990-ih broj fondova za naknade za vrijeme nezaposlenosti blago smanjivao (s 41 u 1990. na 37 u 1994), broj osiguranika znatno se povećao te je iznosio gotovo 80% radne snage. Istodobno se broj korisnika naknade za vrijeme nezaposlenosti povećao s 210 na 166 000, dok je socijalnu pomoć primalo oko 140 000 ljudi. Sredinom 1990-ih ukupno se na politiku tržišta rada trošilo oko 7,5% BDP-a, s tim da je oko 5,5% odlazilo na pasivne mjere (materijalno-pravnu zaštitu nezaposlenih), a manje od 2% na aktivnu politiku zapošljavanja (prekvalifikacije, dokvalifikacije, stručno usavršavanje i sl.). Sudjelovanje u programima prekvalifikacije i dokvalifikacije omogućilo je ponovno ostvarenje prava na naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Tako se znatan broj korisnika uopće nije vraćao na tržište rada već se stalno koristio aktivnim ili pasivnim mjerama socijalne politike.

Strukovno obrazovanje i osposobljavanje usmjereno je na nezaposlene i zaposlene. Sudionici u tim mjerama ostvaruju primanja u iznosu naknade za vrijeme nezaposlenosti. Osobama s posebnim potrebama namijenjen je program rehabilitacije koji obuhvaća obrazovanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje, pomoć u samozapošljavanju i izravno pojačano posredovanje na tržištu rada. Za vrijeme programa rehabilitacije ostvaruju se naknade u visini najveće naknade za vrijeme nezaposlenosti koja može trajati do pet godina.

### Rasprava o poboljšanju tržišta rada

Sve veći problemi nezaposlenosti, mogućnost stalnog prijelaza iz korisnika aktivnih u korisnike pasivnih mjera ili obrnuto i rigidno tržište rada utjecali su na odluku vlade da započne raspravu o reformi tržišta rada.

*Preporuke Međunarodne organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD).* OECD je istaknuo rigidnost danskog tržišta rada te naglasio da je pasivna potpora dohotku nezaposlenih prevelika i previše izdašna. Istodobno, nedovoljna se pozornost pridavala aktivnim mjerama, a postojala je i neodgovarajuća institucionalna usklađenost ustanova koje su posredovale pri zapošljavanju i sudjelovale u provođenju programa prekvalifikacije, dokvalifikacije i obrazovanja nezaposlenih. OECD je predložio da se znatno smanje iznosi i razdoblje korištenja naknada za vrijeme nezaposlenosti. Također je upozorio na potrebu veće fleksibilnosti i manjega strukovnog povezivanja u fondovima za nezaposlene te na važnost stvarno boljeg usavršavanja i osposobljavanja bez obzira na ostvareno obrazovanje i zanimanje te pripadnost određenom sindikatu. Ujedno je naveo da je razlika između najmanje i najveće plaće premalena, tako da osobe niže kvalifikacijske razine nisu u tim uvjetima imale mogućnost nalaženja posla, što su već prije uočili i domaći analitičari (Mogensen, 1994; Larsen i Langager 1998). OECD je u svojim preporukama predložio ranije preventivno djelovanje na dugoročnu nezaposlenost. U vezi s obrazovanjem i osposobljavanjem, OECD je savjetovao da se što više tih programa ostvaruje u privatnom sektoru, jer se čini da je to djelotvorniji način trajnog uključivanja ljudi na tržište rada. Također je trebalo potaknuti privatne poslodavce na zapošljavanje nezaposlenih osoba. Konačno, OECD je istaknuo opravdanost jače potpore rotaciji na poslu, pri čemu bi se redovito zaposleni mogli koristiti dopustom za osposobljavanje ili brigu o članovima obitelji, a zamijenile bi ih nezaposlene osobe.

Domaći analitičari i istraživači upozorili su na preveliku strogost danskog tržišta rada, ponajviše zato što sindikati sprječavaju fleksibilnije zapošljavanje i organiziranje radnog vremena. Također je navedeno da je previše malen raspon plaća, što otežava zapošljavanje nezaposlenih osoba slabije obrazovne i kvalifikacijske razine. To je, uz relativno izdašan sustav naknada i dugo razdoblje njihova korištenja, utjecalo na nedovoljnu aktivnost tražitelja zaposlenja i za radno aktiviranje. Ujedno je upozoreno na nedovoljnu učinkovitost same službe za zapošljavanje te se predlagalo da ona dobije veća prava kod ponude aktivnih mjera i mogućnosti zapošljavanja. U raspravi se posebna pozornost usmjerila na bolje strukovno obrazovanje i na stjecanje radnog iskustva.

Političari su općenito bili prilično neskloni savjetima domaćih stručnjaka, ali i OECD-a. Pogotovo su bili sumnjičavi prema povećanju razlike u plaćama ili smanjivanju naknada za vrijeme nezaposlenosti. Ipak, na tržištu rada provedene su znatne promjene koje opisujemo u drugom dijelu članka.

## 2. Reformski procesi između 1994. i 2000.

U želji da potakne potražnju rada i gospodarski rast, socijaldemokratska je Vlada 1994. privremeno ublažila strogu fiskalnu politiku i provela brojne reforme, uključujući i poreznu reformu. Vladine su mjere pridonijele poboljšanju stanja u gospodarstvu,

što je od sredine 1994. godine omogućilo porast stopa zaposlenosti i smanjivanje nezaposlenosti (Arbejdsministeriet, 2001). Dansko je gospodarstvo bilo relativno snažno na početku 1990-ih, kada su niske cijene i usporeni rast plaća pomogli jačanju njegove konkurentne sposobnosti na svjetskom tržištu (Nososco, 1995).

Reforma tržišta rada sastojala se od tri faze provedene tijekom razdoblja 1994-1999, a temeljila se na tri najvažnija načela:

- usmjerenosti prema potrebama – pri radnom aktiviranju nezaposlenih moraju se uzimati u obzir potrebe svake nezaposlene osobe i regionalnog tržišta rada
- decentralizaciji – upravljanje tržištem rada treba biti povjereno regionalnim vijećima koja će uskladiti tržište rada s lokalnim potrebama, uz odgovarajuće mjerenje učinaka
- uključivanju socijalnih partnera u upravljanje tržištem rada – u taj se proces aktivnije moraju neposredno uključiti socijalni partneri putem regionalnih vijeća i nacionalnog vijeća tržišta rada, koja imaju savjetodavnu ulogu u lokalnoj vlasti, odnosno u Ministarstvu rada.

Usprkos promjenama i prilagođivanjima tržišta rada, ta su načela i danas najvažnija. U početku reforme nisu se znatnije mijenjali uvjeti za ostvarivanje novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, ali je ukinuta mogućnost ponovnog ostvarivanja naknade nakon sudjelovanja u aktivnim mjerama tržišta rada. Ključna odrednica reforme bio je naglasak na aktivnim mjerama tržišta rada. Radi fleksibilizacije i udovoljavanja lokalnim potrebama za radom, uvedeni su individualni akcijski planovi koji izgledaju kao ugovor službe za zapošljavanje i nezaposlene osobe.

U akcijskim planovima mora biti naznačen program aktivnosti koje u traženju posla treba poduzimati nezaposlena osoba, te ocjena posljedica ako pojedinac odbije sudjelovati u aktivnim mjerama. U akcijskim planovima sadržane su informacije i upute o subvencioniranom zapošljavanju i osposobljavanju koje nude javni i privatni poslodavci, informacije o pojedinačnim specijaliziranim programima osposobljavanja i usavršavanja za osobe s posebnim potrebama te priopćenja o subvencioniranom zapošljavanju za nezaposlene koji ostvaruju novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. U planovima su također podrobno objašnjeni programi zapošljavanja u javnom sektoru za dugotrajno nezaposlene, mogućnosti obrazovanja, usavršavanja i osposobljavanja u redovitom obrazovanju ili u posebno organiziranim programima, te sustav rotacije na radnome mjestu. Individualni akcijski plan treba osigurati da se pojedina nezaposlena osoba smatra aktivnim i ravnopravnim sudionikom te da su jasni i opravdani zahtjevi koji joj se postavljaju.

Posebna je pozornost pridana ubrzanom zapošljavanju mladih nezaposlenih osoba, a stalno se pratio učinak pojedinih mjera. Naglašena je potreba sprječavanja dugotrajne nezaposlenosti te aktiviranje dugotrajno nezaposlenih i njihovo veće uključivanje u programe obrazovanja i osposobljavanja. U 1996. godini znatno je skraćeno (s 4 na 2 godine) najdulje vrijeme korištenja naknada za vrijeme nezaposlenosti, ali nakon isteka tog razdoblja nezaposlenoj osobi preostaje pravo na traženje socijalne pomoći.

U 1997. i 1998. godini postroženi su zahtjevi za prostornom pokretljivošću, tako da su nezaposleni morali prihvaćati posao za koji bi dnevno trošili četiri sata na prijevoz (prije su to bila tri sata). Prema reformskom programu, u 1999. godini programi obrazovanja i osposobljavanja postali su prilagodljiviji tako što su nezaposleni tada dobili pravo izbora programa u trajanju od šest tjedana dok primaju naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Obrazovni programi koji su trajali dulje od 6 tjedana morali su se dogovoriti i uskladiti sa službom za zapošljavanje. Opći je cilj bilo ubrzanje postupka zapošljavanja i njegova prilagodba pojedinačnim potrebama.

Posebna se pozornost nastojala usmjeriti na osobe s najmanjom zapošljivošću, te na starije osobe koje zbog demografskog starenja čine sve veći dio danske radne snage. U cijelom je reformskom postupku naglasak bio na aktivnim mjerama tržišta rada, tako da se udvostručio broj sudionika aktivnih mjera u odnosu na 1980-e godine. Postotak nezaposlenih koji su sudjelovali u aktivnim mjerama tržišta rada porastao je s 26% u 1996. godini na 32% u 1998. godini. Pogotovo se povećao broj dugotrajno nezaposlenih osoba koje su sudjelovale u aktivnim programima, što je znatno pridonijelo ublažavanju dugotrajne nezaposlenosti.

Tijekom reforme uvelike se promijenio sastav mjera aktivne politike zapošljavanja. Dok su na početku reforme 1994. godine najvažnije mjere bile osposobljavanje i usavršavanje u javnom sektoru, kasnije je težište stavljeno na stručno osposobljavanje za privatni sektor. Služba za zapošljavanje financirala je 90%, a poslodavci 10% troškova. Sredstva se ne smiju trošiti za zamjenu postojeće zaposlenosti, a plaća koju osoba ostvaruje ne smije biti veća od najvećeg iznosa novčane naknada za vrijeme nezaposlenosti. Poslodavci (pogotovo u javnom sektoru) mogu financirati provođenje programa bez suradnje službe za zapošljavanje. Više od polovice sudionika programa osposobljavanja i usavršavanja nezaposlenih u privatnom sektoru sada redovito radi.

Sustav za zapošljavanje uvelike je decentraliziran, tako da politiku zapošljavanja provode regionalna vijeća tržišta rada (*Regionale Arbejdsmarkedsråd* – RAR). Država utvrđuje samo ekonomski okvir i temeljna pravila. Pri izradi individualnih akcijskih planova lokalna služba za zapošljavanje zastupa društveni interes. To znači da se u situaciji kada želje pojedinaca ne odgovaraju zahtjevima tržišta rada prednost daje tržištu rada. U ostvarivanju politike zapošljavanja i tijekom razdoblja aktiviranja posebna se pozornost usmjerava na dugotrajno nezaposlene i na osobe kojima prijete opasnost od ulaska u dugotrajnu nezaposlenost.

Velik broj mladih od 25 godina nije imao odgovarajuće strukovno obrazovanje. Stoga su naponi za smanjivanje nezaposlenosti mladih ponajviše bili usmjereni na poboljšanje njihova obrazovanja i usavršavanja te na poticanje mladih da sudjeluju u tim programima (TemaNord, 1996). Početkom reforme mladi koji su primali novčanu naknadu imali su obvezu sudjelovanja u programima obrazovanja i osposobljavanja u trajanju od najmanje 18 mjeseci. Nezaposlenoj je osobi trebalo ponuditi program najkasnije dvije godine nakon početka nezaposlenosti. Za mlade koji nisu ostvarivali naknadu, ali su primali socijalnu pomoć lokalna su tijela dobila obvezu aktiviranja tri mjeseca od početka nezaposlenosti. Obvezno aktiviranje primatelja socijalne pomoći najprije je trajalo do šest mjeseci, a s reformom tržišta rada ono je izjednačeno na vrijeme do 18 mjeseci, kao

za osobe koje ostvaruju novčanu naknadu. Godine 1996. uveden je program *Napor mladih* s ciljem boljeg povezivanja prava i obveza u sustavu za zapošljavanje. Osobe mlađe od 25 godina bez srednjega ili stručnog obrazovanja nakon šest mjeseci nezaposlenosti dobile su obvezu sudjelovanja u programima osposobljavanja i usavršavanja u trajanju od 18 mjeseci.

Nakon početka reforme zabilježeno je smanjivanje stope nezaposlenosti s 8,1% u 1994. na 5,6% u 1999. godini. Ipak je stopa nezaposlenosti žena u 1999. godini (6,6%) još uvijek bila viša od stope nezaposlenosti muškaraca (4,8%). Posebno se smanjila dugotrajna nezaposlenost i nezaposlenost mladih. Dok je gotovo trećina nezaposlenih 1994. godine bila izvan rada dulje od godine dana, njihov je udio 1999. godine pao na oko petinu tražitelja zaposlenja. Broj korisnika novčane naknade smanjio se s 230 000 1995. godine na 126 000 u 1999. godini. Istodobno se broj primatelja socijalne pomoći smanjio samo za 5 000 sa 120 000 osoba, koliko ih je bilo početkom promatranog razdoblja. Tijekom reforme postrožili su se uvjeti za dobivanje naknade za vrijeme nezaposlenosti i nešto smanjio njezin iznos. Tako se zbog istodobnog porasta plaća neznatno smanjila stopa zamjene, te dok je ona za samca 1994. godine iznosila oko 66% njegove prethodne plaće, pala je na 61% u 1999. godini. Za nezaposlenu osobu koja je bila samohrani roditelj stopa zamjene bila je viša i iznosila je 75% prethodne plaće. Mlade osobe koje su tek ulazile na tržište rada ostvarivale su znatno niže iznose novčane naknade i pomoći, ali je to ipak bilo osjetno izdašnije nego u drugim zemljama. Usprkos povoljnijem položaju, provedena su istraživanja pokazala da navedeni oblici naknada i pomoći nisu imali negativan utjecaj na traženje posla (Bison i Espig-Andersen, 2000).

### **3. Ocjena reforme i budućih kretanja**

*Zašto su neki prijedlozi prihvaćeni, a drugi nisu*

Lako se može uočiti da je danska Vlada u rješavanju problema nezaposlenosti ipak postupila više ili manje suprotno preporukama Međunarodne organizacije za suradnju i razvoj (OECD-a). Naime, OECD je smatrao da je razina prava previsoka, ali su novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti i socijalna pomoć – pogotovo s obzirom na međunarodne usporedbe – ipak ostali izdašni (Larsen i Langager, 1998). Nešto je skraćeno razdoblje korištenja prava i uvedena je obveza sudjelovanja u aktivnim programima. Umjesto znatnijeg snižavanja visine naknade, provedena je decentralizacija službe za zapošljavanje i uvedeni su stroži kriteriji za ostvarivanje prava. Provedena decentralizacija službe za zapošljavanje pomogla je boljem usklađivanju potreba i ponude rada.

OECD je također predložio rotaciju zaposlenih i nezaposlenih radnika na raspoloživim radnim mjestima, ali je to postupno napušteno kako se nezaposlenost počela smanjivati. OECD je smatrao da je potrebno ublažiti postojeću strogu podjelu među zanimanjima kako bi se mogla omogućiti veća profesionalna mobilnost. Zašto to nije ostvareno, moglo bi se objasniti većom moći i ulogom socijalnih organizacija koje se bore za očuvanje povlaštenog položaja svojih članova i nisu sklone većem otvaranju prema drugim zanimanjima.

Nisu usvojeni ni prijedlozi domaćih stručnjaka o ukidanju minimalne nadnice kao načinu lakšeg zapošljavanja osoba niže obrazovne i kvalifikacijske razine. Također nije u značajnijoj mjeri prihvaćeno mišljenje o potrebi veće razlike između najmanjih i najvećih plaća. U skladu s preporukama domaćih stručnjaka, naglasak je stavljen na otvaranje većeg broja mjesta za naučnike (*segrte*) i na stjecanje radnog iskustva u strukovnom obrazovanju. Navedeni prijedlog ipak nije potpuno ostvaren, nego je za mlade osobe snižena visina novčane naknade i socijalne pomoći, u nadi da će zato aktivnije tražiti posao ili možda – što je još važnije – pristati na sudjelovanje u programima prekvalifikacije i osposobljavanja. Cijelo je društvo prilično lako prihvatilo snižavanje iznosa naknade i pomoći za mlade, možda i stoga što je opće uvjerenje da je mladima daljnje obrazovanje korisno te da im pruža mnogo veću sigurnost nego slabo plaćeni poslovi u kojima im uvelike prijete otpuštanje.

Dansko Ministarstvo rada provelo je 2000. godine ocjenu programa aktiviranja. Dotad je pozornost bila usmjerena na to je li osoba nakon određenog razdoblja sudjelovanja u mjerama aktivne politike našla posao. Problem je u tome što uobičajeni način mjerenja učinka programa podrazumijeva rizik usmjeravanja pozornosti na *lakše zapošljive* nezaposlene, koji ionako nalaze posao, dok se zanemaruju najteže zapošljive kategorije. Novi način mjerenja učinaka aktivne politike podrazumijeva vjerojatnost nalaženja posla u usporedbi približno jednakih skupina sudionika koji su sudjelovali u programima i onih koji to nisu činili.

U obzir su se uzimala tri učinka programa aktiviranja i politike tržišta rada:

- učinak poboljšanja kvalifikacija i stručnosti (procjenjivano je koliko mjere pridonose navedenom poboljšanju)
- motivacijski učinak (istraživano je koliko mjere potiču nezaposlene na traženje posla; to se obično ispitivalo prije i nakon završetka programa aktiviranja)
- učinak retencije ili zadržavanja (nastojalo se spoznati koliko je sudjelovanje u aktivnim mjerama sprječavalo ili otežavalo zapošljavanje sudionika na redovitom tržištu rada).

S obzirom na učinak poboljšanja kvalifikacija i stručnosti, pokazalo se da aktivne mjere imaju pozitivan učinak. Zbog aktiviranja omogućena je ušteda od približno 15% dotadašnjih javnih rashoda za tržište rada. Čini se da je osposobljavanje i usavršavanje u privatnom sektoru stvarno korisnije nego u javnome. Dobivene spoznaje omogućile su i kasnije bolje usmjeravanje mjera.

Radi poboljšanja motivacije za rad i zapošljavanje, među ostalim su uvedeni pravo i obveza sudjelovanja u aktivnim mjerama. Pokazalo se da je to imalo pozitivan učinak na intenzivnije traženje posla, pogotovo ako se aktiviranje zahtijevalo u ranom razdoblju nezaposlenosti. Čini se da pravo i obveza aktiviranja potiču nezaposlene na traženje posla. Pogotovo su se pozitivni učinci pokazali među mladima, iako treba imati na umu i poboljšane opće gospodarske uvjete i veće mogućnosti zapošljavanja. Mlade su osobe nastojale naći posao ili sustav za usavršavanje i osposobljavanje i prije predviđenog razdoblja za obvezno sudjelovanje u programu *Napor mladih*. Nedvojbeno se pokazalo korisnim usmjeravanje mjera aktivne politike zapošljavanja na osobe s najvećim potrebama i s najmanjom zapošljivošću, a ne na one koji bi i bez mjera našli posao na redovitom tržištu rada.



Naravno, ne smiju se zanemariti troškovi cjelokupne reforme i pojedinih njezinih programa. Iako se nezaposlenost smanjivala, nakon reforme na aktivnu su se politiku tržišta rada trošila sve veća sredstva. Čak i ako nezaposleni nisu bili izravno uključeni u mjere aktivne politike, oni su ostvarivanjem ostalih prava bili upoznati s pojedinostima reforme, pa je i to utjecalo na njihovo intenzivnije traženje posla (Mærkedahl, 2000; Arbejdsministeriet, 2000). Potrebno je istaknuti da je nezaposlenost smanjena bez većih inflacijskih problema (Larsen i Langager, 1998).

U cjelini, Ministarstvo je zaključilo da su pravo i obveza sudjelovanja u aktivnim mjerama imali pozitivan motivacijski učinak na traženje posla te da su pridonijeli većem zapošljavanju nezaposlenih. Aktivne su mjere općenito poboljšale znanja i stručnosti nezaposlenih tako da je znatno povećana njihova zapošljivost. Čini se da sudjelovanje u aktivnim mjerama u početnim razdobljima nezaposlenosti utječe na opasnost da tražitelji posla ostanu u programima osposobljavanja i usavršavanja umjesto u redovitom zaposlenju. To je pogotovo bilo očito za sudionike koji su imali teškoća s traženjem posla i prije sudjelovanja u aktivnim mjerama. Velika ulaganja u aktivnu politiku tržišta rada omogućila su znatno smanjivanje strukturne nezaposlenosti, te su imala kratkoročan i dugoročan pozitivan učinak na javne financije. Kao rezultat aktivne strategije krajem promatranog razdoblja u odnosu prema 1993. godini prepolovljen je broj ljudi u marginalnim skupinama (od kojih je najveći dio bio osiguran i primao novčanu naknadu ili socijalnu pomoć te sudjelovao u mjerama aktivne politike) (Arbejdsministeriet, 2000). Sve u svemu, može se reći da su učinci pozitivni.

Procjena uspjeha reforme u smislu poboljšavanja zapošljivosti i fleksibilnosti pokazuje da su preoblikovanje i decentralizacija sustava uvelike riješili (ili barem ublažili) prijašnji problem rigidnosti tržišta rada. Naravno, to nije prošlo bez teškoća, a i prilagodivanje i promjena sustava nisu potpuno ostvareni kako je namjeravano. Jasne su se teškoće očitovale u prilagodbi administrativnog sustava novom političkom i reformskom okruženju – što pokazuje da su promjene vjerojatno bile prebrze. Mjerodavnim regionalnim i lokalnim tijelima bilo je preteško preko noći promijeniti stratešku politiku ako nisu bili izrazito zainteresirani i motivirani za promjene. Služba za zapošljavanje (*arbejdsformidlingen*), vezana za državu, nastojala je očuvati postojeću birokratsku strukturu i ostati pod nadzorom središnje države. To je stvaralo napetosti između lokalnih službi za zapošljavanje koje su trebale primjenjivati nove administrativne postupke i regionalnih vijeća za tržište rada koja u pojedinim područjima određuju neposredne mjere na tržištu rada. Služba za zapošljavanje sumnjala je u sposobnost vijeća da odaberu optimalnu politiku koja bi bila usklađena sa zahtjevima Ministarstva rada, a i sama je imala teškoća u primjeni novih odredbi i zahtjeva (Larsen i Langager, 1998).

Broj osoba koje su nalazile posao povećavao se svake godine kako su se povećavale mogućnosti zapošljavanja. Posebno je važno istaknuti da se više smanjio broj dugotrajno nezaposlenih, što potvrđuje nalaze Ministarstva rada o pozitivnim učincima načela o pravu i obvezi aktiviranja. Ipak, još se uvijek u društvu vodi rasprava o *obveznosti* sudjelovanja u aktivnim mjerama zapošljavanja. Primjeri osoba s višim kvalifikacijama koje su obvezne raditi na poslovima što ni približno ne odgovaraju njihovu obrazovanju i interesima, potvrđuje važnost što boljeg usmjeravanja aktivnih mjera prema onima ko-

jima su najpotrebnije. To ujedno potvrđuje potrebu uskog koordiniranja sustava naknada i pomoći s aktivnim mjerama.

Pri ocjeni budućih kretanja na tržištu rada potrebno je podsjetiti da je danska Vlada jasno pokazala želju da se na tržište rada što više uključe osobe slabije kvalifikacijske i obrazovne strukture. U tržište rada trebaju se što više uključiti osobe starije od 50 godina, kao i imigranti. Usprkos aktivnim mjerama, još uvijek postoji znatna marginalna skupina koja je ostala nezaposlena. Istina, ona je smanjena sa 130 000 osoba u 1994. godini na oko 65 000 krajem desetljeća, ali s obzirom na povoljne gospodarske uvjete, procjenjuje se da je prevelika. Potrebno je ponoviti da se mjere aktivne politike trebaju što više usmjeriti na dugotrajno nezaposlene i/ili osobe kojima prijeti opasnost od upadanja u dugotrajnu nezaposlenost. To, bez sumnje, zahtjeva usku suradnju različitih regionalnih i lokalnih tijela.

## Zaključak

Potrebno je još jedanput podsjetiti da je dansko tržište rada prošlo kroz prilično dugo razdoblje reforme. Reforma se sastojale od niza čimbenika: povećanja stupnja usmjerenosti prema potrebama lokalnog tržišta rada, ali i na pojedine nezaposlene osobe, decentralizacije, aktiviranja, te usklađivanja prava i obveza, ranijeg mobiliziranja nezaposlenih osoba i skraćivanja razdoblja korištenja novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti. Za razliku od drugih zemalja, u danskoj reformi tržišta rada naglašena je i pojačana uloga socijalnih partnera, posebice na regionalnoj razini. Tako se može zaključiti da su pojačano djelovanje poslodavaca i sindikata, decentralizacija i fleksibilizacija službe za zapošljavanje najvažnije odrednice reforme. Općenito, provođenje reforme uvelike je uspjelo sniziti stope nezaposlenosti.

Ipak, još uvijek ostaju mnogi složeni zadaci koje treba ostvariti u budućnosti. To se prije svega odnosi na organizacijsku strukturu službe za zapošljavanje koja se teško ili nedovoljno brzo prilagođava novoj decentralizaciji. Ujedno, vjeruje se da je ona još nedovoljno usmjerena prema korisnicima, te da je previše birokratska. U cijelom se tom procesu pojavljuje opasnost da mnoga pravila, različite vrste nadzora i mnoga izvještavanja pojačaju postojeću birokratizaciju, umjesto da sustav učine učinkovitijim i jednostavnijim. Na primjer, uvođenje individualnih akcijskih planova pokušaj je da se osobe vrate na tržište rada, a vrijeme koje se troši na njihovo ispunjavanje može ugroziti takva nastojanja. Nadalje, iako je reforma bila usmjerena na one s najvećim teškoćama u zapošljavanju, čini se da osobe koje su nezaposlene u prosjeku sve dulje čekaju posao. Veliki je izazov za dansko tržište rada što dulje zadržati starije osobe radno aktivnima.

Kako smo više puta naveli, reforma je imala pozitivne učinke na nezaposlenost, ali pritom treba imati na umu dvije činjenice. Iako je smanjena stopa *otvorene* registrirane nezaposlenosti, postoji i problem znatne prikrivene nezaposlenosti. Riječ je o osobama koje sudjeluju u programima aktivne politike, a kako su one 1999. činile oko 3,6% radne snage, trebalo ih je pribrojiti registriranim nezaposlenima od 5,6% da bi se stekla prava slika nezaposlenosti. Drugi je problem vezan za prilično velika protivljenja programu aktiviranja u pojedinim skupinama nezaposlenih te se u sredstvima javnog priopćavanja često raspravljalo o pravednosti načela *prava i obveza*.

Ipak, veći dio javnosti podržava sustav aktiviranja nezaposlenih, pogotovo zato što je ipak omogućio (ili barem pridonio) snižavanju visokih stopa nezaposlenosti.

S engleskog jezika preveo  
Predrag Bejaković

#### LITERATURA

**Arbejdsministeriet, 2000.** *Effekter af Aktiveringsindsatsen*. Copenhagen: The Ministry of Labour.

**Arbejdsministeriet, 2001a.** *Arbejdsløshedsforsikringen*. Copenhagen: The Ministry of Labour.

**Arbejdsministeriet, 2001b.** *Arbejdsmarkedsreformerne – ét statusbillede*. Copenhagen: The Ministry of Labour.

**Bison, I. and Esping-Andersen, G., 2000.** "Unemployment, Welfare Regime and Income Packaging" in Gallie, Duncan and Paugam eds. *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

**Blom-Hansen, J., 2000.** "Still Corporatism in Scandinavia? A survey of Recent Empirical Findings". *Scandinavian Political Studies*, 23 (2), 45-58.

**Danmarks Statistik, 1986.** *Statistisk tiårsoversigt 1986*.

**Danmarks Statistik, 2001a.** *Statistisk årbog 2000*.

**Danmarks Statistik, 2001b.** *Statistisk tiårsoversigt 2001*.

**Forsikringsoplysningen 1991-2001.** *Sociale Ydelser – hvem hvad & hvornår*. Copenhagen: Forsikringsoplysningen.

**Hansen, 2002.** *Elements*. Copenhagen: Danish National Institute of Social Research.

**Jørgensen, T. M. and Pedersen, C. D., 2000.** *Arbejdsmarkedspolitik*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

**Larsen, M. and Langager, K., 1998.** *Arbejdsmarkedsreformen og arbejdsmarkedet – Evaluering af arbejdsmarkedsreformen III*. Copenhagen: Socialforskningsinstituttet.

**Mærkedahl, I., 2000.** "The Active Labour Market Policy in Denmark" in: *Labour Market Policies and the Public Employment Service – Prague Conference*. Paris: OECD.

**Mogensen, G. V. (ed.), 1992.** *Arbejde og Ledighed i 90'erne – en skildring af aktuelle og presserende problemer og reformmuligheder på arbejdsmarkedet, suppleret med kommentarer og vurderinger af Poul Erik Pedersen, georg Poulsen, Sven Folmer Thomsen og Finn Thorgrimson*. Denmark: Spektrum.

**Mogensen, G. V. (ed.), 1995.** *Work Incentives in the Danish Welfare State – New Empirical Evidence*. Aarhus: Aarhus University Press.

**Mogensen, G. V., 1994.** *Unemployment and Flexibility on the Danish Labour Market*. Copenhagen: The Rockwool Foundation research Unit.

**Nososko, 1992-2001.** *Social Tryghed i de nordiske lande– Omfang, udgifter og finansiering*. Copenhagen Nososko: Nordisk Socialstatistisk Komité.

**OECD, 1999.** *Denmark 1997* [online]. Available from: [www.oecd.org//els/social/mwp/docs.htm].

**OECD, 1990-2000.** *OECD Employment Outlook 1990-2000*. Paris: OECD.

**OECD, 2001.** *Economic Outlook 2001* No. 69. Paris: OECD.

**OECD, 2001.** *Labour Force Statistics 1979-1999*. Paris: OECD.

**Økonomiministeriet, 2001.** *Familier og indkomster*. Copenhagen: Økonomiministeriet.

**Ploug, N. [et al.], 1992.** *A-kasserne og de Ledige Dokumentation 5*. Copenhagen: Socialkommissionens sekretariat.

**Ploug, N. and Kvist, J., 1997.** *Overførselsindkomster i Europa, Systemerne i Tal - Social Tryghed i Europa 3*. Copenhagen: The National Institute for Social Research.

**Regeringen, 2001.** *Danmarks Nationale Handlingsplan for Beskæftigelse 2001*. Copenhagen: Arbejdsministeriet, Økonomiministeriet.

**Specialarbejderforbundet, 1994.** *Debatbog om arbejdsløsheden – 10 bidrag til belysning af arbejdsløshedsproblemet og hvordan det kan bekæmped*. Denmark: Specialarbejderforbundet i Danmark.

**TemaNord, 1996.** *Youth Unemployment in the North*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

## **D a h l, B o e s b y & P l o u g : W e l f a r e S y s t e m s a n d t h e M a n a g e m e n t o f t h e E c o n o m i c R i s k o f U n e m p l o y m e n t : D e n m a r k**

### *Summary*

*This paper describes developments on the Danish Labour Market and the Danish labour market policy during the 1990s. Part I concentrates on the unemployment protection at the beginning of the 1990s and describes the unemployment system as it was in 1993. In 1993 the Danish government shifted from a government headed by the Conservatives to a government headed by the S. D. Party, whose highest political priority was to decrease the unemployment rate and in 1994 a reform process of the Danish unemployment protection system began. At the end of Part I elements of the debate on labour market policies at the beginning of the nineties are presented and*

*discussed. In Part II the developments in the unemployment protection system from 1994 to 1999 are presented. This section includes a description of income packaging and net replacement rates for people receiving unemployment benefits. Finally, the overall development of the system during the nineties and in future is assessed and discussed in Part III.*

*Key words: labour market policy, unemployment, unemployment protection, Denmark*