

Zaštita nezaposlenih osoba u Hrvatskoj

Nada Kerovec
Hrvatski zavod za zapošljavanje
Zagreb

Pregledni rad
UDK: 364.42/.44(497.5)
Primljeno: listopad 2000.

U Hrvatskoj postoji značajan problem strukturne nezaposlenosti. Stoga u fokusu budućih mjera, između ostaloga, značajno mjesto mora dobiti povećanje zapošljivosti tražitelja zaposlenja, posebno najugroženijih skupina na tržištu rada. Pritom se pod zapošljivošću pojedinca podrazumijeva njegova sposobnost da nađe svoje mjesto na tržištu rada, a obuhvaća najširi spektar aktivnosti – od stručnog osposobljavanja do stvaranja svijesti o stalnim promjenama na tržištu rada, izgrađivanja povjerenja u vlastite sposobnosti za prilagodavanje nastalim promjenama, potrebe za pokretljivošću i dr. Odgovornost za unapređivanje vlastite zapošljivosti nezaposlene osobe dijele s vladom i lokalnim vlastima. Pritom je uloga vlade da odredi pravila igre i pruži pomoć u organizaciji partnerstva na lokalnoj razini. Vlada također mora stvarati povoljno makroekonomsko oružanje i podupirati socijalnu koheziju. U socioekonomskom smislu vrlo je značajno socijalnu pomoć zamijeniti radnim pristupom odnosno tzv. welfare pristup što je moguće više mijenjati workfare pristupom.

Ključne riječi: nezaposlenost, zapošljivost, workfare pristup, aktivna politika tržišta rada, materijalno-pravna zaštita nezaposlenih.

Ocjena W. H. Beveridgea s prve polovice ovoga stoljeća da problemi nezaposlenosti u specifičnom smislu leže u korjenu većine socijalnih problema, još uvijek je vrlo aktualna (Beveridge, 1945). Naime, nezaposlenost je najčešće direktan uzrok siromaštva, pogoršanja stambenog standarda i ostalih aspekata socijalne deprivacije. Sažeto rečeno, ona ima vrlo visoku socijalnu cijenu za pojedinca, ali i visoku ekonomsku cijenu za čitavu zajednicu. Upravo stoga problemi nezaposlenosti zaslužuju posebnu pozornost.

NEZAPOSLENOST U EUROPI

U posljednjih 25 godina Europa je doživjela tri razdoblja ekonomske recesije koje su bile izazvane vanjskim makroekonomskim šokovima: naftnim šokom 1974. i 1981. godine, te monetarnom krizom početkom devedesetih godina. U tom je razdoblju u Europskoj uniji izgubljeno 9 milijuna, a otvoreno 8 milijuna radnih mjesta. Istodobno se radnosposobno stanovništvo povećalo za 28 milijuna (ESF InfoReview, 1999.:5). Ovakva je neravnoteža potražnje i ponude rada rezultirala rastom nezaposlenosti i padom stope zaposlenosti. Naime, svaki deseti pripadnik radne snage EU bez

uspjeha je tražio posao, odnosno bio je nezaposlen. Više od polovine njih dugotrajno je nezaposleno (dulje od jedne godine, a čak trećina dulje od dvije godine), što ozbiljno nagrizalo njihovu zapošljivost i vodi ih k socijalnoj isključenosti. Pritom se spominju dva razloga za neuspjeh u osiguravanju radnih mjesta za sve u Europskoj uniji:

- nemogućnost amortiziranja makroekonomskih šokova;
- nemogućnost prevladavanja promjena na tržištu rada.

Unutar Europske unije postoje vrlo velike razlike među njezinim članicama u savladavanju problema na tržištu rada, što se najjasnije reflektira u promjenama stopa nezaposlenosti. U slijedećoj tablici dan je prikaz standardiziranih stopa nezaposlenosti na razini Europske unije, pojedinih njenih članica, nekih zemalja u tranziciji, te Hrvatske za razdoblje od 1991. do 1999. godine. Radi se o stopama nezaposlenosti dobivenih iz anketa radne snage provedenih prema standardima i definicijama Međunarodne organizacije rada, što ih čini međusobno usporedivima (s napomenom da za neke zemlje nedostaju podaci za pojedine godine).

Tablica 1.

Stope nezaposlenosti u Europi u razdoblju od 1991. do 1999. godine (godišnji prosjeci)

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
Austrija			4,0	3,8	3,9	4,3	4,4	4,5	3,7
Češka			4,4	4,4	4,1	3,9	4,8	6,5	8,8
Danska	8,4	9,2	10,1	8,2	7,2	6,8	5,6	5,2	5,2
Francuska	9,5	10,4	11,7	12,3	11,7	12,4	12,3	11,8	11,3
Njemačka	4,2	4,5	7,9	8,4	8,2	8,9	9,9	9,4	8,7
Mađarska		9,9	12,1	11,0	10,4	10,1	8,9	8,0	7,1
Irska	14,8	15,4	15,6	14,4	12,3	11,7	9,9	7,6	5,7
Italija	8,7	8,9	10,3	11,4	11,8	12,0	12,0	11,9	11,4
Nizozemska	5,8	5,6	6,6	7,1	6,9	6,3	5,2	4,0	3,3
Poljska			14,0	14,4	13,3	12,3	11,2	10,6	
Portugal	4,0	4,2	5,7	7,0	7,3	7,3	6,8	5,2	4,5
Španjolska	16,4	18,4	22,7	24,1	22,9	22,2	20,8	18,8	15,9
Švedska	3,1	5,6	9,1	9,4	8,8	9,6	9,9	8,3	7,2
Velika Britanija	8,9	10,0	10,5	9,6	8,7	8,2	7,0	6,4	6,2
Švicarska	2,0	3,1	4,0	3,8	3,5	3,9	4,2	3,5	
Zemlje EU	8,2	9,2	10,7	11,1	10,7	10,8	10,6	9,9	9,2
Hrvatska						10,0	9,9	11,4	13,5

Izvor: Podaci OECD-a *Employment Outlook*, Paris, i Državnog zavoda za statistiku, Zagreb.

Unutar Europske unije skandinavske zemlje imaju niže stope nezaposlenosti, dok su u mediteranskim zemljama one više. Kao što vidimo, u razdoblju od 1991. do 1999. nezaposlenost je u većini europskih zemalja bila najviša 1993., 1994. i 1995. godine. Od tada se ona polako smanjuje. Izuzetak čini Češka Republika u kojoj je ona u neprestanom porastu. Češka je bila jedina postkomunistička zemlja u kojoj je u prvim godinama tranzicije nezaposlenost bila na niskoj razini, što je bilo posljedica kombinacije nekoliko čimbenika, među kojima i odgađanje stvarnog restrukturiranja poduzeća. No kako izgleda, "račun" sada dolazi na naplatu. Za Hrvatsku podaci postoje od 1996. godine. Ratna zbivanja, nedovršena privatizacija, višegodišnja politička i gospodarska izolacija proizvele su masovnu nezaposlenost, i ona je u neprestanom porastu. U dogledno se vrijeme ne može očekivati njezin pad, i to zbog daljnjeg restrukturiranja gospodarstva, što će osobito povećavati broj nezaposlenih, osobito onih s nižim kvalifikacijama.

Dakle, u 1999. godini stopa nezaposlenosti u Europi kretala se od niskih 3,7% u Austriji, do 15,9% u Španjolskoj, a za Europsku uniju ona je iznosila 9,2%. U 2000. godini trend smanjivanja nezaposlenosti u Europskoj uniji se nastavlja. Prema posljednjim podacima Eurostata (Statistički ured Europske unije), stopa nezaposlenosti u Europskoj uniji u kolovozu 2000. godine iznosila je 8,3%, s tim da su najnižu stopu imale Nizozemska (2,5%) i Austrija (3,2%), a najvišu Španjolska (14,5%).

PRISTUP EUROPSKE UNIJE POLITICI ZAPOŠLJAVANJA

Politički establishment Europske unije u ovom je desetljeću osobitu pažnju posvetio socijalnim i ekonomskim gubicima koje nezaposlenost donosi njezinim članicama. To je svakako bio jedan od razloga zašto je zapošljavanju i socijalnoj politici dodijeljena središnja uloga, i kao produktivnih činitelja u ekonomskom smislu, i kao obilježjima civilnoga društva. Članice Europske unije su se u Amsterdamu 1997. go-

dine (tzv. *Treaty of Amsterdam*) složile da će postizanje više razine zapošljavanja ubuduće biti glavni cilj europske politike, te da će se nacionalne politike zapošljavanja usklađivati i koordinirati kroz Europsku strategiju zapošljavanja (*European Employment Strategy*). Dakle, Europska unija je svoju političku volju snažno usmjerila na borbu protiv nezaposlenosti, a borba protiv nezaposlenosti u svojoj je osnovi i borba protiv socijalne isključenosti.

Europska strategija zapošljavanja trebala bi povezati ekonomsku politiku stabilnosti i rasta sa specifičnim aktivnostima otvaranja novih radnih mjesta. Njezina je namjera da pomogne ljudima da se bolje pripreme za zapošljavanje te da spriječi njihovu isključenost iz svijeta rada, a time i iz društva u cjelini. U Europskoj strategiji zapošljavanja postavljeni su sljedeći ciljevi:

1. izgraditi europski model zapošljavanja koji će se temeljiti na povećanju stope zaposlenosti (od sadašnjih 61 na 70 posto);

2. skrenuti pažnju od "gole" borbe protiv nezaposlenosti prema rastu zaposlenosti: otvaranje većeg broja kvalitetnijih radnih mjesta nije samo najefikasniji način savladavanja nezaposlenosti nego i najefikasniji način socijalne zaštite;

3. skretanje s kurativne na preventivnu politiku, što podrazumijeva rano otkrivanje ugroženih skupina i raniju primjenu mjera kako bi se spriječio priljev u dugotrajnu nezaposlenost;

4. zamjena pasivnih mjera aktivnima, što podrazumijeva reformu sustava socijalne zaštite koja bi bila više naklonjena zapošljavanju i poticala aktivno traženje posla, te reintegrirala u svijet rada one koji su iz njega bili isključeni;

5. promicanje partnerstva – politika zapošljavanja nije i ne smije biti odgovornost i briga samo vlade već i socijalnih partnera, regionalnih i lokalnih činitelja, nevladinih udruga i pojedinaca (5 years of Social Policy, 1999.:15).

Europska komisija i zemlje članice EU složile su se oko niza prioritetnih područja djelovanja u politici zapošljavanja, koja su definirana u Uputama za zapošljavanje (*Employment Guidelines*). Svaka zemlja-članica godišnje izrađuje nacionalni plan aktivnosti. U njemu su dogovoreni ciljevi operacionalizirani na način koji najbolje odgovara pojedinoj zemlji. Europska komisija i Europsko vijeće go-

dišnje razmatra i ocjenjuje planove svih zemalja-članica pojedinačno, te daje preporuke za njihove buduće aktivnosti.

Upute za zapošljavanje grupirane su oko četiri temeljna stupa: zapošljivost, poduzetništvo, prilagodljivost te jednake šanse zaposlenja.

Zapošljivost

Europski socijalni model osiguravanja novčane naknade nezaposlenim osobama ocjenjuje se uspješnim. Međutim, ono u čemu on nije uspio jest vraćanje nezaposlenih na posao, što dovodi do učestale dugotrajne nezaposlenosti, pa tako polovica nezaposlenih u Europskoj uniji čeka na posao dulje od jedne godine. Pored toga, od 200 milijuna ECU-a namijenjenih zapošljavanju dvije trećine se troše na pasivne administrativne mjere, a samo jedna trećina na aktivne mjere tržišta rada kojima se nastoji povećati zapošljivost nezaposlenih osoba (ESF InfoReview, 1999.:6). Štoviše, mnoge su mjere tim osobama dostupne tek kada prijeđu u kategoriju dogotrajno nezaposlenih osoba, a tada je to doista prekasno. Stoga se predloženoj strategijom zapošljavanja nastoji realizirati sljedeće:

– ljudima je potrebno pružiti pomoć kako bi stekli nove vještine, neophodne za nove šanse na promjenljivom tržištu rada. Posao, radno iskustvo ili stručno osposobljavanje mora se osobi ponuditi što je moguće brže, najkasnije 12 mjeseci od gubitka posla (6 mjeseci za mlade osobe). Najmanje 20% nezaposlenih osoba mora primiti ponudu za stručno osposobljavanje;

– mlade je ljude potrebno bolje pripremiti za svijet rada po završetku školovanja;

– ljudima je potrebno ponuditi realne poticaje za traženje posla ili stručno osposobljavanje;

– onima koji najteže dobivaju posao ili obrazovanje, ili su suočeni s nekima od oblika diskriminacije, potrebno je pružiti posebnu pomoć.

Poduzetništvo

Analize Europske unije po sektorima zaposlenosti pokazale su da postoji prostor za rast zaposlenosti u sektoru usluga, što se može postići poticanjem poduzetništva na lokalnoj

razini, i to na način da se olakša pokretanje novih poslova i vođenje već postojećih. Stoga je unutar tog stupa kao zadatak zacrtano sljedeće:

- potrebno je razvijati kulturu poduzetništva koja će olakšati otvaranje, vođenje i razvijanje poduzetničkih poslova. To svakako uključuje i promjenu poreznog sustava te otklanjanje administrativnih barijera, koji taj proces otežavaju, a također i pružanje adekvatnog osposobljavanja, pogotovo za malo poduzetništvo.

Prilagodljivost

Pretpostavlja se da će do 2005. godine oko 80% tehnologija koje su danas u upotrebi, postati zastarjelima. Budući da su tehnološke promjene sve brže, od zaposlenika će se tražiti drugačiji način razmišljanja i rada. Sve više poslova zahtijeva sve veća znanja i višu obrazovnu razinu, dok istodobno radna populacija sve više stari. Stoga će permanentno obrazovanje zaposlenih postati nužnost. Istodobno će se kompanije morati neprestano restrukturirati i osuvremenjivati da bi bile kompetitivne. Kako bi se to uspješno činilo nužno je da kompanije budu fleksibilnije te da osuvremene način rada. To je potrebno činiti u suglasju sa sigurnošću njihovih zaposlenika.

Jednake šanse

Unatoč značajnom povećanju stopa ekonomske aktivnosti žena, one su još uvijek niže od stopa ekonomske aktivnosti muškaraca. Gledamo s kvalitativnog stajališta, zapošljavanje žena također nije zadovoljavajuće. Osim toga postoji i jak ekonomski razlog veće participacije žena u radnoj snazi, a to je starenje radnosposobnog stanovništva. Budući da se neće moći računati na novopridošle mlade generacije kao ranije, od žena se očekuje aktivnija uloga na svim razinama i u svim sektorima tržišta rada. Stoga je u ovom stupu izrazito naznačena potreba aktivnije politike koja bi većem broju žena omogućila aktivno sudjelovanje na tržištu rada. Tome bi doprinijela politika koja bi išla na ruku obitelji, tj. koja će pomoći da se uspostavi ravnoteža svijeta rada i obveza u obitelji, te omogućiti lakši povratak žene na posao nakon duljeg izbjavanja (A brief guide to the ESF for future member states, 2000.:7-10.).

Ako pomnije razmotrimo temelje Strategije zapošljavanja Europske unije, posve je bjevodano da su oni itekako aktualni i primjenjivi i za našu zemlju. Naime, neke od njih možemo prepoznati u aktivnoj politici zapošljavanja koja se već provodila u našoj zemlji, a također i u nastojanjima regionalnih i lokalnih vlasti u povećanju zaposlenosti (to se posebno odnosi na uspješno poticanje maloga i srednjeg poduzetništva u nekim županijama). Ne samo Strategija zapošljavanja već i ostali dokumenti, te praksa koja se na temelju njih provodi, uvelike mogu pomoći u kreiranju politike zapošljavanja u našoj zemlji. To pogotovo vrijedi za razvijanje partnerstva, gdje naša iskustva doista nisu bogata. Unutar toga posebnu bi pozornost valjalo posvetiti regionalnoj i lokalnoj razini. Uključivanje lokalnih činitelja (od lokalne vlasti, poslodavaca, službi za zapošljavanje, službi za socijalnu zaštitu, gospodarskih komora, škola i drugih institucija, do nevladinih udruga i sl.) vrlo je važno za kreiranje, a pogotovo za realizaciju politike zapošljavanja. Za uspješnu realizaciju tih ciljeva, ukoliko ih prihvatimo, nužna je decentralizacija u svim sferama tržišta rada, naravno uz koordinaciju na nacionalnoj razini. Potrebno je također decentralizirati odlučivanje i preuzimanje odgovornosti u institucijama koje se bave tržištem rada (poglavitno službe za zapošljavanje, uz nužno uvođenje tripartitnoga upravljanja na regionalnoj razini), što bi ubrzalo donošenje odluka, unapređenje regionalnih i lokalnih tržišta rada (a time i nacionalnog tržišta rada), oslobodilo i poticalo inicijative u zapošljavanju te uspješnije razvijalo svekoliko partnerstvo.

STANJE NA TRŽIŠTU RADA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U cijelom razdoblju od kada se tržište rada u Hrvatskoj manje ili više sustavno prati (dakle, od početka 50-ih godina kada je osnovana javna služba za zapošljavanje) temeljni problem predstavlja višak radne snage. Naime, nezaposlenost u Hrvatskoj predstavlja dugotrajnu i prilično rezistentnu pojavu, koja je pokazivala vrlo visok stupanj neosjetljivosti na reforme, reorganizacije, promjene u zakonodavstvu i sl. Za predtranzicijsko razdoblje tipična pojava na tržištu rada bila je istodobno povećanje zaposlenosti i nezaposlenosti, što je ukazivalo na velike rezerve radne snage, a one su se u nekim razdobljima djelomično rješava-

le emigracijama u inozemstvo. U tranzicijskom razdoblju velike poteškoće u gospodarstvu zemlje (uvelike uvjetovane ratom) snažno su se reflektirale na tržištu rada, i to u dva smjera: drastično opadanje zaposlenosti, i drastičan porast nezaposlenosti.

Registrirana nezaposlenost u Republici Hrvatskoj od početka 80-ih godina bila je u neprestanom porastu. Osamdesetih godina ona je rasla po prosječnoj godišnjoj stopi od 6,2%, a devedesetih po stopi od 9,8%. U tablici 2. prikazano je kretanje nezaposlenosti u razdoblju od 1990. do 2000. godine.

U razdoblju od 1990. do 2000. godine nezaposlenost je sveukupno porasla za 191.579 osoba ili 119,3%. Međutim, kao što vidimo iz prethodne tablice, kretanje nezaposlenosti u promatranom razdoblju nije bilo ujednačeno. Stope rasta registrirane nezaposlenosti bile su osobito visoke (preko pedeset posto) potkraj 1990. i tijekom 1991. godine, što je bila posljedica velikog priljeva radnika iz likvidiranih poduzeća i poduzeća u stečajevima. Od 1993. do 1995. dolazi do pada apsolutnog broja nezaposlenih osoba, no već potkraj 1995. godine opaža se uzlazni trend koji se nastavlja sve do 2000. godine. Ova kretanja analogna su dina-

mici stope registrirane nezaposlenosti, koja se u navedenom razdoblju gotovo utrostručila. Dakle, prosječna mjesečna stopa nezaposlenosti za 1990. godinu je iznosila 8,2%, a za prvih osam mjeseci 2000. godine 20,9%. Tako skokovit rast stope nezaposlenosti nije toliko uvjetovan rastom nezaposlenosti koliko padom broja zaposlenog stanovništva, uvjetovanoga velikim gubitkom radnih mjesta u posljednjem desetljeću. Moramo napomenuti da europsko okruženje također nije pogodovalo stabiliziranju stanja u Hrvatskoj, jer su se europske zemlje devedesetih godina također borile s rastom nezaposlenosti. Pored toga, "ispušni emigracijski ventili" koji su krajem šezdesetih i sedamdesetih godina uvelike amortizirali negativne efekte u zapošljavanju, devedesetih godina nisu funkcionirali.

Prema posljednjim podacima broj nezaposlenih osoba registriranih u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje u rujnu 2000. iznosio je 359.921 osobu, a stopa registrirane nezaposlenosti je u kolovozu 2000. iznosila 20,8%.

Potrebno je napomenuti da pored podataka o registriranoj nezaposlenosti, od studenoga 1996. godine postoje i podaci o nezaposlenosti, temeljenih na anketi radne snage što je

Tablica 2.

Kretanje nezaposlenosti u razdoblju od 1990. do 2000. godine (godišnji prosjek)

Godina	Ukupno	Verižni indeks	Korisnici NN	Verižni indeks	Udjel korisnika NN	Stopa nezaposlenosti
1990.	160.617	114,8	21.154	174,2	13,2	8,2
1991.	253.669	157,9	75.260	355,8	29,7	13,0
1992.	266.586	105,1	58.964	78,3	22,1	15,3
1993.	250.779	94,1	25.363	43,0	10,1	14,8
1994.	243.324	97,0	30.324	119,6	12,5	14,5
1995.	240.601	98,9	36.183	119,3	15,0	14,5
1996.	261.022	108,5	52.912	146,2	20,3	15,7
1997.	277.691	106,4	55.171	104,3	19,9	16,5
1998.	287.762	103,6	44.779	81,2	15,6	17,2
1999.	321.866	111,9	54.257	121,2	16,9	19,4
2000. ¹	352.196	109,4	61.746	113,8	17,0	20,9

Izvor: Podaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i Državnog zavoda za statistiku, Zagreb.

¹ Broj nezaposlenih osoba za 2000. godinu odnosi se na prosječan mjesečni broj nezaposlenih osoba registriranih u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje u razdoblju od siječnja do rujna, a stopa registrirane nezaposlenosti na prosjek siječanj-kolovoz, tj. do mjeseca za koji je Državni zavod za statistiku objavio posljednji podatak.

na uzorku kućanstava provodi Državni zavod za statistiku. Ti se podaci značajno razlikuju od podataka iz administrativnih izvora. Razlog tome su različite definicije prema kojima se ova pojava prati. Administrativni izvori temelje se na odredbama nacionalnog zakonodavstva, dok se anketa radne snage provodi prema međunarodnim definicijama i standardima dogovorenima na konferencijama statističara rada Međunarodne organizacije rada. Primjerice, u anketnoj zaposlenosti sve osobe koje su u referentnom tjednu radile najmanje jedan sat ulaze u populaciju zaposlenih, bez obzira na njihov formalni status, te bez obzira na način plaćanja za obavljeni rad. Stoga ćemo u ovoj skupini naći umirovljenike, učenike, studente, kućanice i sl. Istodobno u skupinu nezaposlenih neće ući osobe koje ne zadovoljavaju kriterije nezaposlenosti, tj. da u referentnom tjednu nisu obavljale nikakav posao za novac ili plaćanje u naturi, da su u posljednja četiri tjedna aktivno tražile posao i da u iduća dva tjedna mogu početi obavljati ponudeni im posao, mada su prijavljene Hrvatskom zavodu za zapošljavanje. Vrijedi i obrnuto, nezaposlene će biti i osobe koje nisu prijavljene Zavodu, a zadovoljavaju ranije spomenute kriterije (Anketa o radnoj snazi, 1997.:3-4).

U tablici 3. prati se kretanje nezaposlenosti u razdoblju od 1996. do 1999. godine, prema podacima ankete radne snage što ju je proveo Državni zavod za statistiku.

Tablica 3.

Kretanje nezaposlenosti u razdoblju od 1996. do 1999. godine prema podacima ankete radne snage

Vrijeme ankete	Nezaposleni	Stopa nezaposlenosti
Studeni 1996.	170.234	10,0%
Lipanj 1997.	175.159	9,9%
1. polugodište 1998.	193.544	11,2%
2. polugodište 1998.	203.409	11,6%
1. polugodište 1999.	216.807	12,6%
2. polugodište 1999.	251.134	14,5%

Izvor: Podaci Državnog zavoda za statistiku, Zagreb.

Državni zavod za statistiku prvi je puta proveo anketu radne snage u studenome 1996. na uzorku od 7.451 kućanstva, a anketirano je 19.547 osoba starijih od 15 godina. U tom su

mjesecu, prema rezultatima ankete, u Hrvatskoj bile nezaposlene 170.234 osobe, a stopa nezaposlenosti je iznosila 10,0%. Istodobno su u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje bile evidentirane 266.644 nezaposlene osobe, a stopa registrirane nezaposlenosti, izračunata na temelju administrativnih izvora, iznosila je 15,7%. Za naredne godine razlika je još veća. Tako je npr. za 1999. stopa anketne nezaposlenosti iznosila 12,6% (1. polugodište) odnosno 14,5% (2. polugodište) naspram stopi registrirane nezaposlenosti od 19,4% (Mjesečno statističko izvješće, 2000.:34). Dakle, anketna nezaposlenost je daleko niža i u apsolutnom iznosu, i po stopi u odnosu na podatke iz administrativnih izvora. Iako je različitost podataka uobičajena pojava u većini zemalja koje nezaposlenost mjere na temelju različitih izvora, te razlike nisu tako velike kao u našoj zemlji. Razlog tome svakako valja tražiti u učestalijim oblicima neformalnog rada u našoj zemlji u odnosu na druge zemlje.

STRUKTURA NEZAPOSLENOSTI U HRVATSKOJ

U vrijeme masovne nezaposlenosti, kroz što Hrvatska danas prolazi, nezaposlenošću su pogođene gotovo sve kategorije stanovništva. No ipak teret nezaposlenosti nije podjednako raspoređen na sve segmente radne snage. Postoje kategorije stanovništva koje su toj pojavi jače izložene. To su ponajprije žene (koje čine oko 53% ukupne registrirane nezaposlenosti), osobe sa završenom srednjom školom (oko 58%), osobe do 24 godine (oko 30%), osobe koje su već ranije bile zaposlene (oko 72%), nepoljoprivredno stanovništvo (oko 90%), gradsko stanovništvo (oko 53%) i dugotrajno nezaposlene osobe (oko 50%). Tome u prilog govore i velike razlike u stopama nezaposlenosti u različitim skupinama stanovništva. Tako prema posljednjim podacima ankete radne snage DZS, u drugom polugodištu 1999. godine (što smo već spomenuli) stopa ukupne nezaposlenosti iznosila je 14,5%. Pritom je stopa nezaposlenosti žena iznosila 15,7%, a muškaraca 13,5%. Stopa nezaposlenosti mladih osoba (od 15 do 24 godine) bila je gotovo trostruko viša od stope ukupne nezaposlenosti, i iznosila je 39,2%, što itekako ukazuje na izuzetno nepovoljan položaj skupine mladih na tržištu rada, što nije specifičnost samo Hrvatske već gotovo i svih europskih zemalja (Anketa o radnoj snazi, 2000.:1).

Mlade tražitelje zaposlenja potrebno je posebno apostrofirati baš zbog njihova izrazito nepovoljnog položaja na tržištu rada. Struktura mladih nezaposlenih osoba prilično je heterogena, iako nikako ne i nepovoljna: oko 51% mladih osoba su žene, 89% čine neudate ili neoženjeni, 9% ih ima djecu, 59% je bez radnog iskustva, 36% je nezaposleno dulje od jedne godine, preko 90% se regrutira iz nepoljoprivrednog stanovništva, 51% živi u gradskim naseljima, a preko 80% ih ima srednje, više ili visoko obrazovanje. Ono što ih čini teže zapošljivima jest nedostatak radnog iskustva, te neusklađenost njihove profesionalne strukture s potrebama koje na tržištu rada iskazuju poslodavci. Poseban problem predstavljaju mladi bez radnog iskustva koji su izašli iz redovnog školovanja. Niža obrazovna razina ove podskupine nezaposlene populacije svakako ih dodatno čini teško zapošljivima.

Skupina koja posljednjih godina ima najveću stopu rasta nezaposlenosti, a o kojoj se malo govori, jesu i radnici stariji od 50 godina. Naime, kad jednom postanu nezaposleni (što se sve češće događa uslijed učestalijih stečajeva), ta skupina redovito prelazi u dugotrajnu nezaposlenost, s vrlo malim šansama da se vrate u kategoriju zaposlenih. Potkraj rujna 2000. u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje takvih osoba bilo je 40.598 ili 11,3% od ukupne nezaposlenosti. Njihov se udjel u odnosu na početak devedesetih udvostručio.

Pri definiranju politike zapošljavanja, kako na nacionalnoj tako i na regionalnoj razini, spomenutim ugroženim skupinama na tržištu rada treba posvetiti posebnu pozornost, te prema njima usmjeriti specifične mjere za poticanje njihova zapošljavanja.

MATERIJALNO OSIGURANJE I DRUGA PRAVA NEZAPOSLENIH OSOBA

Nezaposlene osobe svoja prava ostvaruju na temelju više zakona. No najveći dio njihove socijalne zaštite reguliran je Zakonom o zapošljavanju (Narodne novine, 59/1996.). Dakle, prema tom zakonu nezaposlena osoba može ostvariti sljedeća prava:

- pravo na novčanu naknadu;
- pravo na novčanu pomoć;
- pravo na naknadu troškova tijekom obrazovanja;

- pravo na jednokratnu novčanu pomoć;
- pravo na naknadu putnih i selidbenih troškova;
- pravo na mirovinsko osiguranje;
- pravo na dječji doplatak.

Novčana naknada

Novčana naknada je najučestalije pravo koje se koristi za vrijeme nezaposlenosti, a ostvaruje se putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Prema članku 17. Zakona o zapošljavanju, pravo na novčanu naknadu nezaposlena osoba stječe pod uvjetom da u trenutku prestanka radnog odnosa ima devet mjeseci neprekidnog rada, ili dvanaest mjeseci rada s prekidima u posljednjih osamnaest mjeseci. Iznimno od ove odredbe, pravo na novčanu naknadu također stječe žena koja je u času prestanka radnog odnosa imala dijete u dobi do godinu dana, blizance, treće i svako sljedeće dijete koje nije navršilo tri godine.

Da bi nezaposlena osoba ostvarila pravo na novčanu naknadu, mora se u roku od 30 dana od prestanka radnoga odnosa, ili prestanka privremene nesposobnosti za rad, prijaviti nadležnoj područnoj službi za zapošljavanje i podnijeti zahtjev za ostvarivanje naknade. Osoba kojoj je radni odnos prestao njezinom krivnjom, ili na osnovi pisanog sporazuma o prestanku ugovora o radu, ne može ostvariti pravo na novčanu naknadu. Ovisno o ukupnom vremenu provedenom na radu, nezaposlena osoba može ostvariti pravo na novčanu naknadu u trajanju od najmanje 78 do najviše 312 dana. Nakon isteknuća vremena za primanje novčane naknade, pravo na tu naknadu može se produljiti zbog bolesti, trudnoće ili uključanja u neki obrazovni program.

Visina novčane naknade utvrđuje se prema plaći ostvarenoj u tromjesečnom razdoblju u vrijeme punog radnog vremena koje je neposredno prethodilo prestanku radnog odnosa. Ona za prvih 78 dana korištenja iznosi 80 posto, a za preostalo vrijeme 60 posto od osnovice. Novčana naknada ne može biti ni niža ni viša od najnižega i najvišeg iznosa novčane naknade koju odlukom utvrđuje ministar nadležan za rad, uz suglasnost ministra za financije. Novčana naknada ne može biti niža od 20 posto iznosa prosječne plaće isplaćene u gospodarstvu Republike Hrvatske, prema posljednjem objavljenom podatku, niti viša od iz-

nosa koji utvrdi ministar nadležan za rad uz suglasnost ministra za financije.

Pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti, osim Zakonom o zapošljavanju, propisano je i Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine, 108/1996.), a odnosi se na nezaposlene osobe koje imaju status hrvatskoga branitelja (a koji je definiran odredbama istoga Zakona), i na članove obitelji poginulih hrvatskih branitelja (djeca i udovice). Dakle, pravo na novčanu naknadu zbog nezaposlenosti ostvarivao je i hrvatski branitelj ako se u roku od tri mjeseca nakon razvojačenja prijavio Zavodu. To mu je pravo pripadalo (ovisno o ukupnom vremenu provedenome u obrani suvereniteta Republike Hrvatske) u trajanju od najmanje 104 do najviše 468 dana.

Udjel korisnika novčane naknade u posljednjih je deset godina varirao od oko 10 do oko 20 posto, ovisno o gospodarskoj situaciji (poglavito o stečajevima) te promjeni zakonske regulative vezane za ostvarivanje toga prava (u slučaju hrvatskih branitelja). U razdoblju od siječnja do rujna 2000. godine u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje bilo je evidentirano prosječno mjesečno 61.746 korisnika novčane naknade ili 17,0% od ukupnog broja evidentiranih nezaposlenih osoba. Potkraj tog razdoblja, dakle u rujnu 2000. evidentirana su 64.623 korisnika (ili 17,3%). Hrvatskih branitelja, korisnika novčane naknade, u rujnu 2000. bilo je 931, što čini 1,5% svih korisnika novčane naknade, te 2,8% od ukupnoga broja evidentiranih nezaposlenih branitelja (33,4 tisuće).

Najniži iznos novčane naknade kretao se od 615,20 kuna u siječnju do 673,40 kune u rujnu 2000. godine, dok je tijekom cijele godine najviši iznos naknade bio 900 kuna.

Novčana pomoć

Prema članku 37. Zakona o zapošljavanju, nezaposlena osoba koja ne prima novčanu naknadu, a koju je Zavod uputio u obrazovni program, u tijeku trajanja toga obrazovanja ima pravo na novčanu pomoć u visini najniže novčane naknade. Odlukom Upravnog vijeća Hrvatskog zavoda za zapošljavanje mogu se utvrditi i drugi slučajevi i uvjeti pod kojima se nezaposlenim osobama, prijavljenima u Zavodu, može odobriti novčana pomoć. Prema posljednjim dostupnim podacima Hrvatskog za-

voda za zapošljavanje, novčanu pomoć je tijekom 1999. godine prosječno mjesečno koristila 301 osoba.

Nezaposlena osoba kojoj se posredovanjem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje ili na neki drugi način osigura zaposlenje izvan mjesta njezina prebivališta, ima pravo na jednokratnu novčanu pomoć. Uvjete za ostvarivanje prava i visinu jednokratne novčane pomoći utvrđuje Upravno vijeće Zavoda (članak 39. istog zakona).

Naknada putnih i selidbenih troškova

Nezaposlena osoba prijavljena Hrvatskom zavodu za zapošljavanje kojoj Zavod nije u mogućnosti osigurati zaposlenje u mjestu prebivališta, a koja sama ili posredovanjem Zavoda nađe zaposlenje u drugom mjestu, ima pravo na naknadu putnih ili selidbenih troškova za sebe, bračnoga druga i djecu. To se pravo odnosi na putne i selidbene troškove od mjesta prebivališta do mjesta zaposlenja. Uvjete za korištenje prava i visinu naknade utvrđuje Upravno vijeće Zavoda. Prema posljednjim dostupnim podacima Zavoda, ovo su pravo tijekom 1999. godine prosječno mjesečno koristile 163 osobe.

Mirovinsko i invalidsko osiguranje

Pravo na mirovinsko i invalidsko osiguranje ima nezaposlena osoba koja je ostvarila pravo na novčanu naknadu po odredbama Zakona o zapošljavanju, te ispunjava uvjet godina života za stjecanje prava na starosnu mirovinu, dok ne stekne najmanji uvjet mirovinskog staža za priznavanje starosne mirovine. To se pravo može koristiti u trajanju od najviše 5 godina, a ostvaruje ga i žena koja u trenutku prestanka rada ima dijete mlade od 1 godine ili ima blizance, treće i svako slijedeće dijete u dobi do 3 godine.

Broj evidentiranih nezaposlenih osoba koje koriste ovo pravo je malen. Tako je u razdoblju od siječnja do kolovoza 2000. godine u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje bilo evidentirano prosječno mjesečno 413 korisnika ovoga prava, ili svega 0,1% od ukupnog broja evidentiranih nezaposlenih osoba. Potkraj tog razdoblja, dakle u kolovozu 2000. evidentirana su 362 korisnika (ili 0,1%).

Zdravstveno osiguranje i doplatka za djecu

Nezaposlene osobe pravo na zdravstveno osiguranje i dječji doplatka ne ostvaraju na temelju Zakona o zapošljavanju, već na temelju zakonske regulative koja uređuje ova područja. Tako pravo na zdravstveno osiguranje nezaposlene osobe ostvaraju na temelju Zakona o zdravstvenom osiguranju (Narodne novine, 1/1997.) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju (Narodne novine, 88/1998.). Dakle, nezaposlene osobe zdravstveno su osigurane po principu osoba s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, a koje nisu zdravstveno osigurane po drugoj osnovi. Potrebno je napomenuti da su do 1. srpnja 1998. godine nezaposlene osobe pravo na zdravstveno osiguranje ostvarivale preko Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, i ono je tada bilo regulirano Zakonom o zapošljavanju.

Dječji doplatka je u razdoblju od siječnja do kolovoza 2000. ostvarivalo 4.627 nezaposlenih osoba. Za kolovoz 2000. taj je broj iznosio 5.508 osoba. No taj broj valja uzeti s rezervom, jer se radi samo o nezaposlenim osobama korisnicima novčane naknade. Osim toga, daleko će biti interesantnije pratiti nezaposlene primatelje dječjeg doplatka koji će to pravo ostvarivati od studenoga ove godine, a po Zakonu o doplatku za djecu iz 1999. godine (Narodne novine, 21/1999.).

PASIVNI PRISTUP NASPRAM AKTIVNOGA / RADNI PRISTUP NASPRAM NOVČANE POTPORE

U predtranzicijskom razdoblju u Hrvatskoj su mnoga prava proizlazila iz statusa zaposlenosti, odnosno radnog odnosa. Rezidue takvog pristupa prisutne su još i danas. Jedan od ostataka te prakse jest i dosadašnje pravo na dječji doplatka, koji je nezaposlenim osobama bio dostupan u ograničenom broju slučajeva. Stoga redefiniranje ovoga prava u korist svih kategorija stanovništva doista treba pozdraviti. Sljedeći primjer su osobe koje prvi put traže posao. Takve osobe nemaju pravo na novčanu naknadu bez obzira na socijalni status pojedinca ili njegove obitelji. Čitav teret nezaposlenosti takvih osoba (a i većine drugih) snosi još uvijek obitelj, koja to u postojećim gospodarskim uvjetima sve teže čini. Budući da prava namijenjena nezaposlenim osobama u našoj

zemlji, u usporedbi s drugim zemljama, doista nisu velikodušna, valjalo bi razmisliti o novčanoj pomoći i onim nezaposlenim osobama koje nikada nisu radile (naravno uzimajući u obzir njihov socijalni status).

Iako je skuplji, pasivni pristup nezaposlenima općenito se češće primjenjuje od aktivnoga, jer se radi o jednostavnijem postupku. Aktivni pristup, tj. ponuditi rad i zaposliti osobu, znači uštedjeti državi i zajednici značajna sredstva, a osobi omogućiti da umjesto socijalne pomoći i novčane naknade sama brine o svojoj egzistenciji i doprinosi dobrobiti šire zajednice. O takvom se pristupu u svijetu sve više govori. Naime, u mnogim zemljama postoji tendencija mijenjanja socijalne države tzv. keynesijanskog tipa k radnouslymjerenoj socijalnoj državi schumpeterijanskog tipa, poput Danske, Irske, Nizozemske, Kanade i nekih drugih zemalja (Torfing, 1999.).

Sa zadovoljstvom moramo ustvrditi da i naša zemlja ima iskustvo u tzv. *workfare* programima, iako kratkotrajno. U okviru programa mjera aktivne politike zapošljavanja Hrvatski zavod za zapošljavanje je u svibnju 1999. godine prvi puta primijenio posve nov program – zapošljavanje putem javnih radova. Kad se spomenu javni radovi, prva asocijacija je najčešće vezana za gradnju velikih objekata, koji su se nekada doista i gradili uz pomoć javnih radova (u nekim zemljama takvi projekti još uvijek postoje). Međutim, danas se javni radovi u zemljama razvijene tržišne privrede, pa i u zemljama u tranziciji, provode u sasvim drugom obliku i drugom opsegu. Radi se o programima manjega opsega, koji se uglavnom realiziraju u manjim radnim skupinama, i to najčešće u području socijalne zaštite, zaštite i očuvanju okoliša, na poslovima održavanja i obnove i sl.

Koja je neposredna korist od javnih radova? Provođenje javnih radova je zapravo mjera za poticanje zapošljavanja, a ima više naglašen sociopsihološki a manje ekonomski karakter u odnosu na druge mjere koje je provodio Zavod, ali i u odnosu na ostale mjere koje provode zemlje Europske unije. Radi se, naime, o društvenokorisnom radu kojega najčešće inicira lokalna zajednica, koji prije svega mora biti neprofitan i nekonkurentan postojećem gospodarstvu na datom području.

S druge strane, ovaj oblik zapošljavanja namijenjen je onim skupinama nezaposlenih

osoba koje trenutno nemaju drugih mogućnosti zapošljavanja, koje dugo traže posao, koje se ne mogu uključiti u druge programe tržišta rada niti mogu računati na prijevremenu mirovinu. Uz starije radnike, tu spadaju i mlade osobe koje nisu nastavile školovanje nakon osnovne škole, ili su ispale tijekom srednjeg obrazovanja te nemaju nikakvo zanimanje, kao i osobe koje nemaju znanja i vještina potrebnih za prvo ili ponovno zapošljavanje. Općenito govoreći, ovaj je oblik zapošljavanja namijenjen osobama koje su na tržištu rada najugroženije, tj. najteže zapošljive.

Hrvatski zavod za zapošljavanje je potkraj 1998. i početkom 1999. godine u pokretanju javnih radova animirao potencijalne poslodavce: predstavnike lokalne uprave i samouprave, institucije i udruge koje se bave socijalnom skrbi i druge. Velik broj njih je u tom instrumentu prepoznao svoj interes. Naime, Hrvatski zavod za zapošljavanje je plaćao ukupne troškove rada, te troškove prijevoza na posao i troškove liječničkog pregleda, gdje je to bilo potrebno. Ostale troškove vezane za izvođenje programa javnoga rada (npr. troškove za sadnice drveća i cvijeća, građevinski materijal, alat, zaštitna odijela i sl.) snosio je izvršitelj javnoga rada.

Temeljem izvršene animacije potencijalnih poslodavaca, u područne službe Hrvatskog zavoda za zapošljavanje počeli su pristizati zahtjevi za dodjelu financijskih sredstava za troškove rada radnika uključenih u program javnih radova. Tijekom 1999. i početkom 2000. između Zavoda i izvršitelja radova ugovoreno je ukupno 209 programa i zaposleno 2.670 radnika. Najviše ugovora o realizaciji programa javnih radova zaključeno je na području Splitsko-dalmatinske županije (41), Vukovarsko-srijemske (26) i Varaždinske (22). Najviše radnika zaposleno je na područjima Vukovarsko-srijemske (545), Splitsko-dalmatinske (412), Šibensko-kninske (341) i Varaždinske županije (289).

Po tipu i sadržaju najveći broj realiziranih programa bili su komunalni programi (uređenje okoliša, uređenje groblja, iskop i održavanje seoskih jaraka za odvodnju oborinskih voda, održavanje nerazvrstanih cesta, uklanjanje divljih deponija smeća, uređivanje parkova i drugih javnih površina), a slijedili su socijalni programi (pomoć starijim i nemoćnim osobama u kući). Najčešći korisnici odnosno izvršitelji

programa bila su tijela lokalne uprave i samouprave, centri za socijalni rad i nevladine udruge. Stručnjaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, koji su bili zaduženi za realizaciju ovih mjera, ocijenili su da su one postigle svoj cilj. Iako nije zaposlen impozantan broj radnika, zaposleni su bili radnici upravo iz onih kategorija kojima je pomoć institucija sistema najpotrebnija: dugotrajno nezaposlene osobe, stariji radnici, radnici bez zanimanja, osobe nižega socioekonomskog statusa i sl. Pored toga, u program se uključivalo korisnike socijalne pomoći i novčane naknade, što je donijelo uštede državnom proračunu. Neki programi su bili istodobno i edukativni, što je zasigurno povećalo zapošljivost njihovih sudionika. Smatramo da je, nakon ovih početnih iskustava *workfare programa*, nužno nastaviti s ovim pristupom, koji je u javnosti bio vrlo dobro prihvaćen kako od nezaposlenih osoba, od kojih su neki nakon deset godina provedenih na evidenciji Zavoda prvi puta dobili priliku da rade, tako i od lokalne zajednice. No u ovim programima nužno je neke postupke institucionalizirati, kako bi se izbjegla proizvoljnost u odabiru programa, i jasnije definirati uvjete podnošenja zahtjeva za odobravanje programa. Također je potrebno više angažirati regionalne partnere, i to kako u financijskom smislu tako i u pogledu odlučivanja i odabiranja programa.

UMJESTO ZAKLJUČKA

U promišljanju politike zapošljavanja u našoj zemlji potrebno je premjestiti težište od pasivnih mjera (novčane potpore) k aktivnoj borbi protiv nezaposlenosti, i to prvenstveno unapređenjem održive zapošljivosti i otvaranjem novih radnih mjesta. Pritom je nužno iskoristiti naša dosadašnja iskustva, što znači kritički razmotriti efikasnost dosadašnje aktivne politike tržišta rada. Naime, neke su mjere dale bolje a neke lošije rezultate. U Hrvatskoj dosada nikada nije bila urađena analiza efikasnosti i adekvatnosti pojedinih mjera, što je uistinu neophodno uraditi. A u postojećoj našoj gospodarskoj situaciji potrebno je usmjeriti sredstva tamo gdje će ona dati najveće efekte, kako u ekonomskom tako i u socijalnom pogledu.

Unatoč masovnoj nezaposlenosti, u Hrvatskoj postoji značajan problem strukturne nezaposlenosti. Stoga u budućim planovima značajna se pažnja mora usmjeriti na tražitelje za-

poslenja, posebno najugroženije skupine na tržištu rada. Zapošljivost pojedinca ovisi o njegovoj sposobnosti da nađe svoje mjesto (nišu) na tržištu rada, a obuhvaća najširi spektar aktivnosti – od stručnog osposobljavanja do svijesti o stalnim promjenama na tržištu rada, izgrađivanja povjerenja u vlastite sposobnosti za prilagođavanje nastalim promjenama, potrebe za pokretljivošću i dr. Odgovornost za unaprjeđivanje vlastite zapošljivosti nezaposlene osobe dijele s vladom i lokalnim vlastima. Pritom uloga vlade je da odredi pravila igre i pruži pomoć u organizaciji partnerstva na lokalnoj razini. Ona također mora stvarati povoljno makroekonomsko okruženje i podupirati socijalnu koheziju (uključujući korištenje legislative).

Ukratko, njezini bi se zadaci mogli sažeti u nekoliko točaka:

1. Nužno je definirati nacionalni program aktivnosti u politici zapošljavanja (slično nacionalnim planovima aktivnosti koje izrađuju zemlje Europske unije). Unutar toga potrebno je definirati:

- ciljeve politike zapošljavanja;
- ciljane skupine (pri čemu je potrebno posebnu pažnju posvetiti tzv. ranjivim skupinama: dugotrajno nezaposlenima, starijim radnicima, mladim osobama s nižom obrazovnom

razinom, mladim osobama bez radnog iskustva, ženama i sl.).

2. Izvršiti decentralizaciju u kreiranju politike zapošljavanja, osloboditi i poticati inicijative na regionalnom i lokalnom tržištu rada, što će poticati partnerstvo i uključivati sve raspoložive čimbenike koji mogu doprinijeti unaprjeđivanju zapošljavanja na lokalnoj i regionalnoj razini.

3. Povećati fleksibilnost na tržištu rada, tj. omogućiti veću raznolikost oblika rada te zakonski ih poduprijeti, tj. podrobnije regulirati (rad u skraćenom radnom vremenu, fleksibilnost radnog vremena, fleksibilnost radnog mjesta itd.).

4. Usmjerenost na socijalnu pomoć zamijeniti radnim pristupom, odnosno tzv. *welfare pristup* što je moguće više mijenjati *workfare pristupom*. Pritom je važno da isključeni građani budu prepoznati kao aktivni građani s pravima i obvezama, a ne kao pasivni primatelji usluga. To podrazumijeva individualan rad s ljudima, a ne rad za njih, sa svrhom da ih se osposobi da upravljaju svojim životom i da iskoriste prilike koje im se nude. Skromna iskustva već postoje u obliku javnih radova, a njih je uz neke modifikacije moguće nastaviti i dalje ih unaprjeđivati, koristeći pritom i strana iskustva.

LITERATURA

- A brief guide to the ESF for future member states* (2000.) European Union assistance for employment and human resources, Employment and social affairs. Brussels: European Commission.
- Anketa o radnoj snazi* (2000.) Priopćenje br. 9.2.7/2. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Anketa o radnoj snazi* (1997.) Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Beveridge, W. H. (1945.) *Full Employment in a Free Society*. New York: W. W. Norton & Company I.N.C.
- Employment Outlook* (2000.) Paris: OECD.
- Employment and social affairs*. ESF InfoReview, br. 9. (rujan 1999.) Brussels: European Commission.
- Eurostat, August 2000, No111/2000. (3. listopada 2000.)
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/datashop>
- 5 years of Social Policy* (1999.) Forum Special, Employment and social affairs. Brussels: European Commission.
- Geers, F. et al. (1992.) *New strategies to combat long-term unemployment in Belgium, Denmark and the United Kingdom*. Berlin: CEDEFOP.
- Mjesečno statističko izvješće* (2000.) God. 9, br. 8. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Ontario Announces Expansion of Workfare Program.
<http://www.newswire.ca/government/ontario/>
- Puljiz, V. (1997.) *Socijalne reforme Zapada – od milosrda do socijalne države*. Zagreb: Izdanja "Revije za socijalnu politiku".
- Puljiz, V. (2000.) *Socijalna politika prema nezaposlenima*, u: V. Puljiz i sur. *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: Izdanja "Revije za socijalnu politiku".
- Strategy for jobs in the Information Society* (2000.) Luxembourg: European Commission.
- Structural change in Central and Eastern Europe: Labour market and social policy implications* (1993.) Paris: OECD.
- The Program of the New Federal Government – Employment Policy* (1999.) Employment Obser-

- vatory, nos. 67/68, Employment and social affairs. Brussels: European Commission.
- The European Employment Strategy – Investing in people* (1999.) Employment and social affairs. Brussels: European Commission.
- Torring, J. (1999.) Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State, *Journal of European Social Policy* 9(1):5-28.
- Whyte, A. (1999.) Workfare to start in New York City transit. <http://www.wsws.org/articles/>
- Zakon o zapošljavanju (1996.) *Narodne novine* 59.
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (1996.) *Narodne novine* br. 108.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (pročišćeni tekst) (1997.) *Narodne novine* br. 1.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju (1998.) *Narodne novine* br. 88.
- Zakonu o doplatku za djecu (1999.) *Narodne novine* br. 21.

Summary

THE PROTECTION OF THE UNEMPLOYED IN CROATIA

Nada Kerovec

When planning the employment policy in Croatia, it is necessary to move away from passive measures (financial support), but to put the stress instead on the active fight against unemployment, primarily by improving sustainable employability and by opening up new workplaces. Clearly, when doing this, it is essential to exploit our previous experiences, which means to consider critically the efficiency of the active policy of the labour market to date, and to direct funds where they will be most effective from both an economic and a social aspect.

Besides massive unemployment, Croatia has a significant problem in structural unemployment. Therefore, the emphasis of future measures must also be placed on increasing the employability of those seeking work, particularly of the most affected groups on the labour market. The employability of an individual is his or her ability to find a place (niche) on the labour market, and this includes the broadest range of activities – from professional training to the development of the awareness of the continuous changes on the labour market, the building of confidence in the individual's abilities to adapt to the emerging changes, the need to be flexible, etc. The unemployed share responsibility for improving their own employability with the government and the local authorities. The role of the government lies in establishing the rules of the game and in providing assistance in the organisation of partnerships at a local level. The government also has to create a favourable macroeconomic environment and support social cohesion. In a socio-economic sense, it is very important to replace the welfare approach with a workfare approach. In doing this, it is necessary to recognise excluded citizens as active citizens with rights and obligations, and not as passive receivers of services. This includes individual work with, and not for, people, with the objective of training them to manage their lives and to seize the opportunities that are offered to them. Modest experiences already exist in the form of public services, which can, with some modifications, be continued and further improved.

Key words: unemployment, employability, workfare approach, active policy of the labour market, material-legal protection of the unemployed.