

# Kako mjeriti nezaposlenost

Nada Kerovec  
Hrvatski zavod za zapošljavanje  
Zagreb

Pregledni članak  
UDK: 331.56  
Primljeno: rujan 1999.

*Polazeći od općeg značenja statistike rada, autorica analizira različite načine mjerenja nezaposlenosti i rezultate koje oni daju. Statistika rada se, u pravilu, prikuplja iz sljedećih izvora: kroz redovite periodične popise stanovništva (obično svakih 10 ili, rjeđe, 5 godina), putem ankete radne snage na uzorku kućanstava i iz administrativnih izvora.*

*Mjerenje nezaposlenosti se provodi na temelju triju izvora: ankete radne snage na uzorku kućanstava, statistike službi socijalnog osiguranja i evidencija službi za zapošljavanje. Službene procjene nezaposlenosti se, obično, temelje na kombiniranim podacima iz jednog ili više spomenutih izvora. No, ipak se anketom radne snage na uzorku kućanstava dobiva najpouzdanija statistika nezaposlenosti, koja je međunarodno usporediva, jer se temelji na međunarodno prihvaćenim definicijama i postupcima. Unazad nekoliko godina i naša zemlja, poput mnogih zemalja razvijenog tržišnog gospodarstva, a i većine tranzicijskih zemalja, objavljuje podatke o nezaposlenosti na temelju dvaju načina mjerenja, odnosno dvaju izvora: ankete radne snage i evidencija službi za zapošljavanje. Svaki od ovih načina ima svojih prednosti, ali i nedostataka.*

**Ključne riječi:** mjerenje nezaposlenosti, statistika rada, standardna definicija nezaposlenosti.

## UVOD

Nezaposlenost je već dulje vrijeme "top" tema u čitavome svijetu, i to na svim društvenim razinama: u najširoj javnosti, u izbornim govorima predstavnika političkih stranaka, sjednicama tijela političkih i gospodarskih udruženja, znanstvenim krugovima i drugdje. Tako veliki interes za tu temu posve je opravdan. Naime, nezaposlenost se, posebno u Europi, naglo povećala nakon naftnog šoka 1973. godine. Od tada se kod svake naredne konjunktura nije uspjelo vratiti "tlo pod nogama" izgubljeno prethodnom recesijom, pa se nezaposlenost, s manjim oscilacijama, zadržala na visokoj razini sve do 90-tih godina. Tako je u 1998. godini prosječna stopa nezaposlenosti u Europskoj uniji iznosila oko 10%. Stoga je na sastanku vodećih državnika zemalja Europske unije u Beču, u siječnju 1999. godine, prvi put čitavo prijedpodne posvećeno problematici zapošljavanja. No, i unatoč nastojanjima vlada da osmišljenom politikom zapošljavanja smanje nezaposlenost, ona se i dalje održava na visokoj razini (s izuzetkom nekoliko zemalja, npr. Nizozemske i Velike Britanije). Najčešće spominjani razlozi neuspjeha politike zapošljavanja su sljedeći:

■ nezaposlene osobe su "prestare" (starije od 45 godina), što će ubuduće nužno zahtijevati promjenu stava prema radnom angažiranju osoba srednje i starije dobi, tim više što se ranije umirovljenje pokazalo neefikasnom mjerom aktivne politike tržišta rada;

■ nezaposlene osobe nemaju adekvatno radno iskustvo, obrazovanje i sl.;

■ mnoge neaktivne i nezaposlene osobe mogu raditi, ali su gurnute u sustav pomoći za hendikepirane osobe.

Odavno je već poznata činjenica da struktura nezaposlenih osoba predstavlja teži problem od njenog apsolutnog broja. Stoga se postavljaju brojna pitanja poput sljedećih: Koliko je ljudi nezaposleno? Kako su postali nezaposleni? Jesu li nezaposlene osobe starije ili mlađe? Jesu li to žene ili muškarci, kvalificirani ili nekvalificirani, s prethodnim radnim iskustvom ili bez njega? Je li njihov broj veći na nekim određenim područjima? Itd. Da bi se odgovorilo na takva (a i mnoga druga) pitanja, potrebno je imati (ili pak razviti) sistematičnu statistiku rada, tj. u ovom slučaju onaj njen dio koji se odnosi na nezaposlenost.

## ŠTO JE STATISTIKA RADA I KOJE JE NJENO ZNAČENJE

Statistika rada se izvodi iz podataka o tržištu rada koji se prikupljaju iz različitih izvora. Na najopćenitijoj razini ona se temelji na podacima o ponudi radne snage (dakle, zaposlenosti i nezaposlenosti), s jedne strane, i potražnji za radom (tj. slobodnim radnim mjestima), s druge strane. Djelotvorna statistika rada i sustavi informiranja počinju s identifikacijom potencijalnih korisnika podataka (poslodavaca, radnika i njihovih predstavnika, tražitelja zaposlenja, kreatora politike, rukovoditelja i istraživača). Kakve i koliko podataka o tržištu rada svaki od navedenih korisnika traži, ovisi o stupnju gospodarskog razvoja neke zemlje i složenosti njenoga gospodarstva.

Poslodavci višestruko koriste podatke o tržištu rada. Za zapošljavanje radne snage poslodavac koristi podatke o obilježjima tražitelja zaposlenja (stručnoj spremi, zanimanju, dobi, prethodnom radnom iskustvu i dr.). Informacije o tržištu rada poslodavci također koriste pri planiranju poslovnih aktivnosti. Tražitelji zaposlenja koriste podatke o ponuđenim radnim mjestima, plaćama, uvjetima zapošljavanja i sl.

Državni službenici i kreatori politike česti su korisnici statistike rada. Njih možemo razvrstati u tri skupine: 1) korisnici statistike o tržištu rada u svrhu kreiranja makroekonomske politike i planiranja; 2) korisnici usredotočeni na istraživanje tržišta rada i politiku tržišta rada; 3) korisnici koji planiraju i donose programe obrazovanja na općoj razini te za potrebe pojedinih obrazovnih institucija.

Na temelju višegodišnjih serija podataka moguće je uočavati trendove u različitim segmentima tržišta rada. Tako su, npr., trendovi u nacionalnim stopama zaposlenosti i nezaposlenosti te osobnim dohocima vrlo značajni za praćenje gospodarstva na makroekonomskoj razini. Stoga je kontinuitet statističkih serija od prioritarnog značenja jer se, između ostaloga, pomoću njih može ustanoviti, npr., jesu li promjene u zaposlenosti i nezaposlenosti rezultat promijenjenih makroekonomskih uvjeta ili, pak, promjena u definicijama i metodama mjerenja.

Tradicionalni izvor statističkih podataka o tržištu rada su aktivnosti službe za zapošljavanje, posebno posredovanje pri zapošljavanju i

materijalno-pravna zaštita nezaposlenih osoba (registriranje radnih mjesta – popunjenih i slobodnih; registriranje tražitelja zaposlenja – zaposlenih i nezaposlenih, uključujući i korisnike potpore za vrijeme nezaposlenosti). Službe za zapošljavanje prikupljaju, obrađuju, koriste i prosljeđuju informacije o tržištu rada. Za njihov su djelotvoran rad nužne detaljne informacije o radnoj snazi. Neke zemlje prikupljaju samo standardne (stalne) podatke, dok druge pribavljaju obilje podataka. Stupanj do kojeg nam podaci službe za zapošljavanje mogu poslužiti kao valjani indikatori ponude i potražnje radne snage, ovisi o njenom utjecaju i prodoru na tržište. Na temelju takvih podataka se procjenjuju potrebe stanovništva za radom i planira uslužna djelatnost službi. Informacije koje prikuplja služba za zapošljavanje mogu se svrstati u sljedeće tri kategorije:

1. sirovi materijal posredničke funkcije;
2. statistički podaci;
3. kvalitativno znanje i ekspertize.

Osnovna djelatnost službi za zapošljavanje je posredovanje pri zapošljavanju koje u najjednostavnijem obliku predstavlja izmjenu informacija između onih koji traže i onih koji nude posao. Unapređivanje prohodnosti tržišta rada zasniva se na povećanju količine informacija o tražiteljima zaposlenja i slobodnim radnim mjestima koje bi trebale cirkulirati bez zapreka, te o njihovoj uzajamnoj komunikaciji. Moguće je samo na ovoj osnovi graditi korisnu službu za zapošljavanje. Međutim, tek u trećem tipu informacija (kvalitativno znanje i ekspertize) služba za zapošljavanje ima najveće mogućnosti da doprinese elaboraciji politike zapošljavanja i radne snage (*The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, 1984.).

Statistika o ekonomskoj aktivnosti i zaradama radne snage je potrebna za analiziranje problema na tržištu rada, identificiranje prioriteta u provođenju politike tržišta rada i provođenju socijalnih programa, vezanih za sudionike u radnoj snazi. Statistika o trenutnom stanju tržišta rada je potrebna kako bi se pravilno rangirale inicijative u politici zapošljavanja, a statistika o trendovima je potrebna za praćenje realizacije i učinkovitosti pojedinih programa tržišta rada (Goldfarb i Adams, 1993.:2-4).

Potrebno je istaknuti da je statistika rada u uskoj svezi s gospodarskim razvojem neke zemlje. Naime, osnovna svrha podataka statistike rada je da na temelju njih poslodavci i radnici donose takve odluke o zapošljavanju koje će poboljšati učinkovitost tržišta rada i time doprinijeti gospodarskom rastu. Istodobno kreatori politike tržišta rada te podatke koriste pri donošenju učinkovite politike tržišta rada. Na taj je način razvoj statistike i sustava informiranja značajan, kako za funkcioniranje tržišta rada, tako i za doprinos cjelokupnom gospodarskom rastu i smanjenju siromaštva.

### IZVORI PODATAKA

Statistika rada se prikuplja iz različitih izvora. Gotovo se u svim zemljama podaci o stanovništvu i aktivnost radne snage prikupljaju pri redovitim periodičnim popisima stanovništva, obično svakih 10 ili (rjeđe) 5 godina. Podaci dobiveni popisom su dovoljno detaljni, ali ne zadovoljavaju zahtjeve za češćim redovitim mjerenjima. Stoga se za prikupljanje podataka u redovitim intervalima između popisa stanovništva provode ankete radne snage na uzorku kućanstava. No, rijetke su zemlje koje ove ankete provode mjesečno pa se, stoga, podaci o radnoj snazi prate i na temelju administrativnih izvora koji su redoviti (mjesečni, a ponegdje čak i tjedni) i čiji su rezultati relativno brzo dostupni.

Mjerenje zaposlenosti se provodi pomoću triju izvora: ankete radne snage na uzorku kućanstava, statistike službi socijalnog osiguranja i anketiranja poduzeća. Ankete radne snage na uzorku kućanstava su opsežne glede pokrivenosti, jer uključuju poslodavce, radnike za vlastiti račun, neplaćene obiteljske radnike i članove proizvođačkih kooperacija. Podaci se obično odnose na kratko određeno razdoblje od jednog tjedna ili jednog dana. Službe socijalnog osiguranja vode podatke samo o osiguranom dijelu radne populacije. Pri tome su isključene osobe koje rade sporadično i koje imaju vrlo malu plaću. Anketiranje poduzeća osigurava podatke o broju zaposlenih koji se nalaze na platnim listama za određeno razdoblje ili za određeni radni dan u tom razdoblju. Anketiranje se vrši ili na ukupnoj populaciji poduzeća ili na uzorku. Pokrivenost je obično ograničena na poduzeća veća od nekoga određenog broja zaposlenih radnika ili vrijednosti njegova *outputa*.

Anketa radne snage je najobuhvatnija metoda mjerenja zaposlenosti, jer su njome obuhvaćene sve statusne skupine te uključuje i one kategorije koje kod drugih metoda ispadaju. Za kvalitetu i točnost podataka, dobivenih anketiranjem poduzeća, od posebnog je značenja kvaliteta poslovnih registara koji sadrže popis postojećih poduzeća, jer netočni popisi mogu dovesti do pristranog uzorka. Vrlo je teško voditi točne popise, posebno malih poduzeća, i to pogotovo u zemljama koje prolaze kroz brze promjene. Stoga mjerenje zaposlenosti putem ankete radne snage na uzorku kućanstava može ukazati na neke neadekvatnosti u anketi poduzeća.

Administrativni izvori za praćenje zaposlenog stanovništva uključuju registre svih ustanova koje na bilo koji način prikupljaju podatke o zaposlenosti a to su, prije svega, fondovi mirovinskog osiguranja, a potom fondovi zdravstvenog osiguranja, registri poduzeća koji sadrže podatak o broju zaposlenih u tim poduzećima, službe koje vode financijsko poslovanje poduzeća itd.

*Mjerenje nezaposlenosti*, a što je primarni interes ovoga rada, provodi se na temelju triju izvora: ankete radne snage na uzorku kućanstava, statistike službi socijalnog osiguranja i evidencija službi za zapošljavanje. Službene procjene nezaposlenosti se obično temelje na kombiniranim podacima iz jednoga ili više spomenutih izvora. No, ipak se anketom radne snage na uzorku kućanstava dobiva najpouzdanija statistika nezaposlenosti ali, na žalost, bez detaljnih obilježja na lokalnoj razini.

### MJERENJE NEZAPOSLENOSTI PREMA STANDARDIMA MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA (MOR-a)

#### Razvijanje standarda MOR-a

Na prijelazu stoljeća je nezaposlenost bila ozbiljan socijalni problem u većem dijelu industrijalizirane Europe. Da bi se pronašao mehanizam za suzbijanje posljedica nezaposlenosti, francusko Visoko vijeće za rad je zatražilo opsežno istraživanje tog problema. Ovaj je zahtjev doveo do detaljnog ispitivanja statistike nezaposlenosti u više zemalja. Suočivši se s problemom neusporedivosti statističkih podataka, predstavnik Francuske je to pitanje postavio 1895. godine na zasjedanju Međunarod-

noga statističkog instituta u Bernu i pozvao na organiziranje međunarodne statistike nezaposlenosti. To je bio prvi pokušaj razvoja međunarodnih statističkih standarda u ovom području. Od tada su međunarodni standardi za mjerenje nezaposlenosti doživjeli brojne promjene. Naime, aktivnost oko utvrđivanja standarda se nastavila na međunarodnim konferencijama statističara rada (prva je održana neposredno nakon osnivanja MOR-a, 1919. godine). Šesta međunarodna konferencija statističara rada, održana 1947. godine, označava početak modernog razdoblja primjene međunarodnih standarda u statistici zaposlenosti i nezaposlenosti. Iskustva prikupljena istraživanjima radne snage na uzorku kućanstava dovela su do mjerenja zaposlenosti i nezaposlenosti na temelju okvira za praćenje radne snage uvedenog u međunarodne standarde (Hussmanns i dr., 1990.:95-96). Od tada su međunarodni standardi bili mnogo puta revidirani, a posljednji je puta to bilo na 16. međunarodnoj konferenciji statističara rada, održanoj 1998. godine (Kerovec, 1998.). No, iako su se glavni ciljevi mjerenja unekoliko promijenili, temeljni okvir za mjerenje nezaposlenosti te okvir za praćenje radne snage su ostali isti. U tom se okviru pod nezaposlenošću podrazumijeva potpuna odsutnost rada u datoj vremenskoj točki. Ono dopunjuje mjerenje zaposlenosti. Ova dva pojma zajedno, zaposlenost i nezaposlenost, čine radnu snagu.

Iako se međunarodni standardi u statistici nezaposlenosti, u načelu, mogu primijeniti na sve izvore podataka (ankete kućanstava, evidencije osiguranja za vrijeme nezaposlenosti i registre službi za zapošljavanje), anketa kućanstava je u mjerenju nezaposlenosti najusklađenija s međunarodnim standardima. Osim toga je ona jedini izvor podataka koji dozvoljava zajednička mjerenja zaposlenosti i nezaposlenosti prema zahtjevima okvira za praćenje radne snage, a može obuhvatiti gotovo čitavo stanovništvo neke zemlje i sve kategorije radnika.

U mnogim se industrijskim zemljama, te u nekim zemljama u razvoju, kao izvori tekuće statistike o nezaposlenosti koriste evidencije o osiguranju u slučaju nezaposlenosti i registri

službi za zapošljavanje. Takvi su podaci nusproizvod administrativnog procesa. Međutim, podaci o registriranoj nezaposlenosti nemaju univerzalno značenje kao izvor međunarodno usporedivih podataka. U mnogim zemljama još ne postoji sustav osiguranja u slučaju nezaposlenosti i ne postoje službe za zapošljavanje, a tamo gdje i postoje, njihova je obuhvaćenost često nepotpuna ili ograničena na određena područja ili skupine stanovništva. Štoviše, ovisnost bilo kakvih statističkih podataka o zakonskim, administrativnim i drugim odredbama, koje se razlikuju od zemlje do zemlje i mijenjaju se tijekom vremena, umanjuje prikladnost primjene međunarodnih standarda na administrativne izvore i ograničava njihovu usporedivost.

### Standardna definicija nezaposlenosti

Međunarodna se standardna definicija nezaposlenosti temelji na trima kriterijima koji moraju biti zadovoljeni istovremeno, a to je da je osoba: bez posla, trenutno raspoloživa za rad i da traži posao. Prema tome, nezaposlene su sve osobe iznad dobi određene za mjerenje ekonomski aktivnog stanovništva, koje su u razdoblju promatranja:

a) bile bez posla, tj. koje nisu radile za plaću ili bile samozaposlene, kako je to određeno međunarodnom definicijom zaposlenosti;<sup>1</sup>

b) bile trenutno raspoložive za rad, tj. raspoložive za plaćeni rad ili samozaposlenost tijekom razdoblja promatranja;

c) tražile posao, tj. poduzimale određene korake u točno određenom proteklom vremenu da nađu plaćeni posao ili da se samozapogle (Hussmanns i dr., 1990.:97).

Postoji posebna odredba za osobe bez posla koje će prema dogovoru početi raditi s datumom nakon razdoblja promatranja (predstojeći radni odnos) i za osobe kojima je ugovor o radu privremeno suspendiran (uvjetni otkaz).

Potrebno je napomenuti da se u formuliranju ovih triju kriterija međunarodni standardi ne pozivaju na neki propis ili zakonsku odredbu kao što je, npr., prijavljivanje službi za zapošljavanje. Kriteriji se odnose isključivo na

<sup>1</sup> Zaposlene osobe obuhvaćaju sve osobe iznad dobi određene za mjerenje ekonomski aktivnog stanovništva koje su u određenom kratkom razdoblju promatranja (od jednog tjedna ili jednog dana) najmanje jedan sat pripadale sljedećim kategorijama: plaćenju zaposlenosti ili samozaposlenosti (Hussmanns, i dr., 1990.:70).

aktivnosti osobe tijekom određenog razdoblja promatranja. U idućim ćemo odlomcima reći nešto više o svakom kriteriju definiranja nezaposlenosti posebno.

### *Kriterij "bez posla"*

Kriterij "bez posla" povlači razliku između "biti zaposlen" i "biti bez posla". "Bez posla" treba shvatiti kao potpunu odsutnost rada ili, preciznije, ne biti zaposlen tijekom razdoblja promatranja. Smatrać će se da je osoba "bez posla", ako nije radila tijekom razdoblja promatranja (čak niti jedan sat), niti je bila privremeno odsutna s posla kako je to određeno definicijom zaposlenosti. Svrha kriterija "bez posla" je osiguranje međusobne isključivosti zaposlenosti i nezaposlenosti, s tim da prilikom postupka klasificiranja zaposlenost ima prednost. Osobu se može klasificirati kao nezaposlenu samo onda ako je već ustanovljeno da nije zaposlena. Tako će osoba koja je bila angažirana na nekom povremenom poslu dok je tražila posao biti klasificirana kao zaposlena, unatoč tome što je istovremeno tražila posao. To je u skladu s pravilima prioriteta vezanim za okvir praćenja radne snage.

Ostala dva kriterija standardne definicije nezaposlenosti: "trenutna raspoloživost za rad" i "traženje posla" služe tome da se unutar stanovništva, koje nije zaposleno, mogu razlikovati nezaposlene osobe od onih osoba koje nisu ekonomski aktivne (Hussmanns i dr., 1990.: 97-98).

### *Kriterij traženja posla*

Sama izjava o traženju posla nije dovoljna da bismo neku osobu klasificirali u skupinu nezaposlenih. Pod traženjem zaposlenja podrazumijeva se poduzimanje određenih koraka u točno određenom prošlom vremenu u cilju pronalaženja plaćenog zaposlenja ili samozapošljavanja. Pojam traženja posla je neovisan o trajanju i tipu zaposlenja koje se traži. Ono obuhvaća samozaposlenost, zaposlenost u skraćenom radnom vremenu, povremeni, privremeni i sezonski posao te se, općenito, odnosi na svaki tip posla koji se smatra ekonomskom aktivnošću prema međunarodnim standardima. Ovakvom se formulacijom ovog kriterija nastojala postići objektivnost pri mjerenju nezaposlenosti.

Aktivni koraci u traženju posla, navedeni u standardnoj definiciji nezaposlenosti, obuhvaćaju sljedeće aktivnosti: registriranje u državnoj ili privatnoj službi za zapošljavanje; molbu upućenu poslodavcu; pojavljivanje na radilištima, poljoprivrednim gospodarstvima, tvorničkim portama, tržnicama i sl.; davanje oglasa i javljanje na novinske oglase i natječaje; traženje pomoći prijatelja ili rođaka; traženje zemljišta, prostora, opreme ili strojeva za pokretanje vlastitog poduzeća; dogovaranje izvora financiranja; traženje dozvola itd. Općenito, da bi osoba opravdala kriterij traženja posla, dovoljno je dokazati da je poduzela barem jedan od aktivnih koraka.

Što se tiče "prijavljivanja državnoj ili privatnoj službi za zapošljavanje", na 14. međunarodnoj konferenciji statističara rada je odlučeno da se to može smatrati aktivnim korakom u traženju posla samo ako je učinjeno u svrhu dobivanja ponude za posao. Ako je svrha prijavljivanja naprosto zadovoljavanje administrativnih uvjeta za ostvarivanje prava s osnova nezaposlenosti, a ne dobivanje ponude za posao, tada se prijava ne može smatrati aktivnim korakom u traženju posla u smislu međunarodne definicije nezaposlenosti.

Prema međunarodnim se standardima određeni koraci u traženju posla moraju odvijati unutar "određenog nedavnog razdoblja". Ovo se razdoblje ne mora poklapati s osnovnim razdobljem promatranja definiranim u nacrtu ankete u trajanju od jednog tjedna ili jednog dana. Ono može biti dulje, npr. jedan mjesec ili četiri tjedna neposredno prije razdoblja promatranja. Svrha je produljivanja razdoblja traženja posla unatrag da se uzmu u obzir vremenski razmaci, koji često slijede nakon početnih koraka u dobivanju posla, i tijekom kojeg tražitelji posla ne moraju poduzimati neke druge inicijative da bi ga pronašli. Tako osoba koja je već podnijela molbu za posao, uputivši je poslodavcu pismeno prije mjesec dana, ne mora raditi više ništa da bi našla posao dok čeka na odgovor. To se osobito odnosi na osobe koje mogu ponuditi svoje usluge samo jednom potencijalnom poslodavcu kao što su to, npr., tražitelji posla koji se može obavljati jedino u državnoj službi (Hussmanns i dr., 1990.: 98-99).

### *Kriterij raspoloživosti za rad*

Prema međunarodnim standardima osoba koja se smatra nezaposlenom mora biti raspo-

loživa za rad tijekom razdoblja promatranja što znači da, ako se pruži prilika za posao, mora biti spremna i sposobna za rad.

Kada se koristi u kontekstu standardne definicije nezaposlenosti, jedna je od namjena kriterija raspoloživosti da isključi osobe koje traže posao što bi počeo nakon određenog vremena, npr. studenti koji u vrijeme anketiranja traže posao a on bi počeo nakon završetka akademske godine. U takvom slučaju kriterij raspoloživosti služi i za testiranje trenutne spremnosti za rad. Kriterij raspoloživosti također služi za isključivanje ostalih osoba koje ne mogu prihvatiti posao zbog određenih zapreka, kao što su npr. obiteljske obveze, bolest i dr.

Kriterij raspoloživosti je u međunarodnim standardima formuliran kao raspoloživost tijekom razdoblja promatranja (tj. tijekom tjedna ili dana promatranja). Međutim, u praksi mnoge zemlje radije koriste nešto dulje razdoblje, npr. sljedeća dva tjedna. Često osoba koja traži posao neće moći odmah i prihvatiti ponuđeni posao, jer u tom trenutku može biti bolesna ili, pak, mora prethodno dogovoriti čuvanje djeteta, osigurati prijevoz na posao i dr.

Kod mjerenja nezaposlenosti je postavljane vremenske granice pri ocjenjivanju različitih kriterija standardne definicije nezaposlenosti vrlo osjetljivo, jer može utjecati na razinu izmjerene nezaposlenosti. Tako je, npr., vrlo vjerojatno da će razina nezaposlenosti biti manja kada je osnovno razdoblje anketnog promatranja jedan tjedan prema jednom danu, a produženo razdoblje traženja posla ili raspoloživosti za rad će djelovati u suprotnom smjeru, tj. povećavat će razinu nezaposlenosti time što će otkriti više osoba koje aktivno traže posao ili su trenutno raspoložive za rad.

No, potrebno je istaći da se kriterij "bez posla" uvijek mora odnositi na osnovno razdoblje anketnog promatranja (jedan tjedan ili jedan dan), dok drugi kriteriji mogu obuhvatiti dulja razdoblja. Iako svaki pojedini kriterij može imati svoje posebno vremensko ograničenje, mjerenje se nezaposlenosti, koje iz toga proizlazi, odnosi na jedno te isto razdoblje, tj. na osnovno razdoblje anketnog promatranja (Hussmanns i dr., 1990.:100-101).

#### **Ublažavanje standardne definicije nezaposlenosti**

Praksa je u mnogim zemljama pokazala da standardna definicija nezaposlenosti u dijelu u

kojem se određuje kriterij traženja posla može donekle biti restriktivna i nedostatna da u potpunosti uhvati oblike zaposlenosti koji prevladavaju u nekoj zemlji pa je, stoga, 1982. godine međunarodnim standardima dodana odredba koja u određenim situacijama dozvoljava ublažavanje kriterija traženja posla. Ova se odredba odnosi na one situacije kada su uobičajeni načini traženja posla ograničeni, gdje je tržište rada neorganizirano ili je ograničenog dometa, gdje je apsorpcijska moć tržišta rada u određenom vremenu neadekvatna ili gdje je radna snaga većinom samozaposlena (Hussmanns i dr., 1990.:105).

Mnoge su zemlje ublažile kriterij traženja posla u svojim istraživanjima radne snage, pa se time u nezaposlene osobe ubrajaju i one osobe bez posla koje su raspoložive za rad, ali aktivno ne traže posao. Udio takvih osoba može biti značajan, posebno kod žena.

Standardna definicija nezaposlenosti ne omogućuje ublažavanje, izuzev kod predstojećih radnih odnosa. Druga krajnost je definicija nezaposlenosti u kojoj je kriterij traženja posla potpuno ublažen. Između toga postoje brojne mogućnosti, a svaka od njih odgovara određenom stupnju ublažavanja.

Kod djelomičnog će ublažavanja definicija nezaposlenosti, uz osobe koje zadovoljavaju standardnu definiciju, uključiti i određene skupine bez posla, koje su trenutno raspoložive za rad, ali iz određenih razloga ne traže posao. Već je ranije spomenut primjer osoba koje je poslodavac uvjetno otpustio bez zadržavanja formalno zasnovanoga radnog odnosa. Za takve osobe, ako su trenutno raspoložive za rad, međunarodni standardi sadrže odredbu o ublažavanju kriterija traženja posla i o njihovu uključivanju u odvojenu podkategoriju unutar nezaposlenih osoba. Ostali su primjeri, koji se posebno ne spominju u međunarodnim standardima, sezonski radnici i takozvani "obeshrabreni radnici".

#### *Obeshrabreni radnici*

Posebna skupina radnika koji se primenom ublažene definicije mogu smatrati nezaposlenima, jesu takozvani "obeshrabreni radnici". Iako ovaj pojam baš nije posve precizan, a njegova se definicija razlikuje od zemlje do zemlje, termin "obeshrabreni radnici" se, općenito, odnosi na osobe koje žele posao i trenutno su raspoložive za rad, ali su odustale od

aktivnog traženja posla, jer vjeruju da ga ne mogu naći. Interes za ovu skupinu proizlazi iz činjenice da obeshrabreni radnici, baš kao i nezaposlene osobe, predstavljaju neiskorištene radne resurse, a informacije o njima su nužne za sveobuhvatno mjerenje situacije na tržištu rada. Nadalje, u mnogim ćemo zemljama obeshrabrene radnike najčešće naći među skupinama od posebnog socijalnog interesa, poput mladih osoba, žena i starijih osoba.

Razlozi zašto osobe ne nastavljaju tražiti posao su vrlo različiti, a najčešće su povezani sa situacijom na tržištu rada. Tako, npr., veliki broj nezaposlenih osoba ne traži posao jer smatra da na datom području i u datom trenutku nema za njih odgovarajućeg posla, da nemaju potrebnih kvalifikacija, da su premlade ili prestare i dr.

Osnovni je argument za uključivanje obeshrabrenih radnika u nezaposlene osobe da su ovi radnici bez posla, spremni su prihvatiti posao i trenutno su raspoloživi za rad. Također se pretpostavlja da će se obeshrabreni radnici ponašati slično kao nezaposleni radnici tijekom privrednog oporavka te da će, najvjerojatnije, ponovo ući u jezgro radne snage.

Osnovni argument protiv uključivanja obeshrabrenih radnika u nezaposlene osobe je vezan uz problem mjerenja. U nekim zemljama postoje empirijski dokazi da se vezanost obeshrabrenih radnika za radnu snagu bitnije ne razlikuje od ostalih skupina izvan radne snage, te da obeshrabreni radnici ne pokazuju posebnu tendenciju ponovnog ulaska u radnu snagu u razdobljima oporavka.

U praksi se odluka, kako statistički odrediti obeshrabrene radnike, može temeljiti na posebnim istraživanjima o njihovoj vezanosti za radnu snagu u usporedbi s ostalim skupinama koje se ubrajaju u nezaposlene, s jedne strane, i skupina izvan radne snage, s druge strane. Vezanost za radnu snagu može se mjeriti, na primjer, uz pomoć informacija o prošloj i budućoj (ne)radnoj aktivnosti tih radnika, a mogu se dobiti postavljanjem retrospektivnih pitanja ili naknadnim ponovljenim anketama (Hussmanns i dr., 1990.:107-108).

## MJERENJE NEZAPOSLENOSTI U HRVATSKOJ

Unazad nekoliko godina i naša zemlja, poput mnogih zemalja razvijenog tržišnog gospo-

darstva, a i većine tranzicijskih zemalja, objavljuje podatke o nezaposlenosti na temelju dvaju izvora, odnosno dvaju načina mjerenja. Svaki se od ovih načina provodi po točno utvrđenim postupcima i definicijama.

### Administrativni izvori

Prvi se način mjerenja nezaposlenosti zasniva na evidencijama koje, prema važećim zakonskim propisima, vodi Hrvatski zavod za zapošljavanje. Dakle, izvor podataka za ovaj način mjerenja je posve administrativan. Pri tome se pod nezaposlenom osobom smatra osoba koja je prijavljena Hrvatskome zavodu za zapošljavanje kao tražitelj zaposlenja, nije u radnom odnosu, ne obavlja samostalnu ili profesionalnu djelatnost, nije većinski vlasnik ili suvlasnik poslovnog subjekta, te nije redoviti učenik, student ili umirovljenik. Evidencija se o takvoj osobi počinje voditi na dan prijavi- vanja Zavodu, a prestaje se voditi kada se osoba zaposli, odjavi, briše iz evidencije na temelju zakonskih propisa te u slučaju smrti. Instrumentarij za vođenje evidencije i prikupljanje podataka o nezaposlenim osobama je osobni karton radnika koji se popunjava na osnovi intervjua što ga s nezaposlenom osobom, u službi za zapošljavanje, vodi savjetodavac. Osobni karton sadrži niz podataka o tražitelju zaposlenja (npr.: dob, spol, zanimanje, prebivalište, bračno stanje, roditeljski status, radno iskustvo, trajanje nezaposlenosti i dr.). Obradom podataka iz osobnih kartona osoba prijavljenih Zavodu dobivaju se redoviti statistički izvještaji o nezaposlenosti od kojih su neki mjesečni, tromjesečni, polugodišnji ili godišnji. Podaci se iz ovog izvora redovito objavljuju u *Mjesečnom statističkom biltenu* i *Godišnjaku Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje*. Iz tog izvora i na temelju podataka o zaposlenim osobama Državnog zavoda za statistiku izračunava se stopa registrirane nezaposlenosti koja je do sada, u pravilu, bila daleko viša od stope nezaposlenosti izračunate na osnovi podataka dobivenih anketom radne snage.

### Anketa radne snage

Drugo se mjerenje temelji na anketi radne snage (ARS) koju od 1996. godine na uzorku kućanstava provodi Državni zavod za statistiku (DZS) prema preporukama, metodama i definicijama Međunarodne organizacije rada. Da-

kle, radi se o mjeranju nezaposlenosti koje je prihvaćeno kao međunarodni standard. Anketa je 1996. i 1997. provedena jedanput u godini, a od 1998. se provodi kontinuirano s polugodišnjom obradom, tj. rezultati se objavljuju dva puta godišnje za prvo i drugo polugodište (*Mjesečno statističko izvješće*, 1999.:117).

Prvu anketu radne snage na uzorku kućanstava DSZ je proveo 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%. Kao što vidimo, razlike u stopama nezaposlenosti, dobivene iz različitih izvora, nisu zanemarive, što u medijima često puta izaziva zbujuće komentare. Za 1998. godinu je razlika još veća: stopa anketne nezaposlenosti je iznosila 11,2% (I. polugodište), odnosno 11,6% (II. polugodište) prema stopi registrirane nezaposlenosti od 17,2% (*Mjesečno statističko izvješće*, 1999.:34). No, moramo reći da je to uobičajena pojava u većini zemalja koje nezaposlenost mjere na temelju različitih izvora, mada te razlike nisu tako velike kao u našoj zemlji. One proizlaze iz različitih definicija zaposlenosti, odnosno nezaposlenosti, primijenjenih u pojedinim načinima mjerenja ovih pojava. Tako, npr., u anketnoj zaposlenosti sve osobe koje su u referentnom tjednu radile najmanje 1 sat, ulaze u populaciju zaposlenih, bez obzira na njihov formalni status i bez obzira na način plaćanja za obavljani 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 4 tjedna aktivno tražile posao i da u iduća 2 tjedna mogu početi obavljati ponuđeni im posao, iako su prijavljene Hrvatskom zavodu za zapošljavanje. Vrijedi i obrnuto, nezaposlene će biti osobe koje nisu prijavljene Zavodu, a zadovoljavaju ranije spomenute kriterije (*Anketa o radnoj snazi*, 1997.:3-4).

Iako podaci dobiveni iz ankete doista zadovoljavaju međunarodne standarde, oni se još uvijek nedovoljno koriste, odnosno, mnogo

češće se posize za podacima iz administrativnih izvora. Problem nije samo u inerciji korisnika ovih podataka, već je mnogo značajniji problem učestalosti podataka. Naime, tržište rada zahtijeva kontinuirano praćenje, što objavljivanje rezultata ankete dva puta godišnje nikako ne omogućuje. Stoga, tek kada budemo imali podatke o anketnoj (ne)zaposlenosti barem tromjesečno, možemo računati na češće korištenje ovih podataka.

## UMJESTO ZAKLJUČKA

Prezentirani načini mjerenja nezaposlenosti imaju svoje loše i dobre strane. Prednost je mjerenja nezaposlenosti na temelju administrativnih izvora da se podaci prezentiraju mjesečno, relativno brzo se publiciraju i pokrivaju 100%-tnu (definiranu) populaciju. Također se na ovaj način mogu dobiti podaci i za male geografske jedinice. Prednost, pak, ankete radne snage jest da se iz istog izvora dobivaju sukladni podaci, tj. istodobno se iz istog izvora prikupljaju podaci o zaposlenosti, nezaposlenosti, te čitav niz ostalih demografskih i drugih podataka o tržištu rada. Anketa je jedini izvor podataka koji može pokriti gotovo čitavo stanovništvo neke zemlje, sve grane gospodarske aktivnosti, sve sektore gospodarstva i sve kategorije zaposlenih, uključujući samozaposlene, neplaćene obiteljske radnike, radnike na povremenim i privremenim poslovima i one koji rade na više poslova. Nadalje, podaci dobiveni anketom su međunarodno usporedivi.

Nedostatak je administrativnih izvora što su podložni promjenama zakonodavstva, dok definicije i preporuke Međunarodne organizacije rada ne ovise o tome. Nadalje, podaci dobiveni iz administrativnih izvora i pokazatelji koji se iz njih dobivaju nisu međunarodno usporedivi. Nedostatak, pak, ankete o radnoj snazi je u tome što se ne provodi dovoljno često, obrada podataka traje dulje, a podaci za male geografske jedinice su nepouzdana zbog premalog uzorka.

Vrlo često se podaci, dobiveni iz dvaju različitih izvora, vrlo razlikuju. Štoviše, rijetke su zemlje u kojima su ove vrijednosti ujednačene (u Europi je to, npr., Velika Brijanija). U zemljama razvijene tržišne privrede stopa anketne nezaposlenosti je u pravilu niža od one dobivene iz administrativnih izvora, dok je u tranzicijskim zemljama obrnuto (uz neke izuzetke poput Slovenije i Hrvatske).



## LITERATURA

- Anketa o radnoj snazi* (1997.) Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- How Exactly Is Unemployment Measured?* (1996.) London: Office for national statistics.
- How The Government Measures Unemployment* (1994.) Washington: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Report 864.
- Hussmanns, R., Mehran, F. i Verma, V. (1990.) *Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: An ILO manual on concepts and methods.* Geneva: ILO.
- Kerovec, N. (1998.) XVI. međunarodna konferencija statističara rada, Ženeva, 6.-15. listopada 1998., *Revija za socijalnu politiku* 4:301-305.
- Chernyshev, I. (ed.) (1994.) *Labour Statistics for a Market Economy; Challenges and Solutions in the Transition Countries of Central and Eastern Europe: and the Former Soviet Union.* Budapest: Central European University Press & ILO.
- Mason, W. i Richter, L. (1985.) *Reporting by key informants on labour markets.* Geneva: International Labour Office.
- Mjesečno statističko izvješće* (1999.) God. 8, br. 6. Zagreb: DZS.
- Mrnjavac, Ž. (1995.) Stvarno stanje nezaposlenosti, *Gospodarstvo Istre* 1-2:53-56.
- Mrnjavac, Ž. (1996.) *Mjerenje nezaposlenosti.* Split: Ekonomski fakultet Split.
- Robert S. Goldfarb & Arvil V. Adams (1993.) *Designing a System of Labor Market Statistics and Information.* World Bank Discussion Papers 205. Washington: The World Bank.
- The Public Employment Service in a Changing Labour Market* (1984.) Paris: OECD.
- The Future European Labour Supply* (1999.) Luxembourg: Employment and social affairs, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities.

## Summary

## HOW TO MEASURE UNEMPLOYMENT

Nada Kerovec

*Starting from the general meaning of labour statistics, the author analyses various ways of measuring unemployment and its outcomes. Labour statistics are, as a rule, obtained from the following sources: regular periodical censuses (usually every 10 or sometimes every 5 years), by way of surveys of labour forces on a sample of households and administrative sources.*

*The measuring of unemployment is carried out on the basis of three main sources: surveys of labour forces on the sample of households, the statistics of social security services and Employment Agency records. Official assessments of unemployment are usually based on combined data from a single or from several of the above-mentioned sources. However, the most reliable statistics of unemployment are obtained by a survey of the labour force on a sample of households. This procedure is internationally comparable because it is based on internationally adopted definitions and procedures. For several years, our country, like many other countries with developed market economies, as well as most transitional countries, has been publishing unemployment data based on two kinds of measurements and two different sources: labour force surveys and records kept by Employment Agencies. Each method has its advantages and disadvantages.*

**Key words:** measurements of unemployment, labour statistics, standard definition of unemployment.