

Materijalno-pravna zaštita nezaposlenih u Hrvatskoj i u odabranim zemljama

Predrag Bejaković
Institut za javne financije
Zagreb

Izvorni znanstveni rad
UDK: 349.2:331.56(497.5)
Primljeno: rujan 1997.

Iako je nezaposlenost u Hrvatskoj uzrokovana drugim čimbenicima nego u zemljama Europske unije, za nas će biti zanimljiva u članku iznesena iskustva razvijenih zemalja u pospješivanju tržišta rada, pogotovo materijalno-pravne zaštite nezaposlenih. U Hrvatskoj su novčane naknade relativno male (ako se isključe hrvatski branitelji) i u trajanju koje je u prosjeku kraće nego u drugim zemljama (te možemo ocijeniti da nemaju destimulirajući utjecaj na traženje zaposlenja), ali relativno velik broj korisnika uvjetuje da se gotovo sva raspoloživa sredstva u sustavu za zapošljavanje troše na materijalno-pravnu zaštitu nezaposlenih. Hrvatska već duži niz godina bilježi mali udio u DBP-u svih raspoloživih sredstava sustava za zapošljavanje, a zbog naraslog problema nezaposlenosti u Hrvatskoj i na temelju iskustava drugih zemalja u tranziciji (Poljske, Slovenije i Madarske) bit će nužno određeno vrijeme povećati raspoloživa sredstva za zapošljavanje.

UVOD

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

Nezaposlenost sigurno nije problem samo u Republici Hrvatskoj. U posljednjih petnaest godina nezaposlenost stalno manje ili više raste u zemljama Europske unije i postala je "najozbiljniji problem s kojom se danas susreću zemlje članice" (CEC, 1993). U Preporuci Vijeća Europske zajednice za ekonomsku politiku naglašeno je da temeljni cilj razvoja zemalja članica i EZ u cjelini mora biti porast zaposlenosti, odnosno podrška započetom oporavku i njegovom jačanju kao temelju za po-

rast zaposlenosti. U 1996. godini u Europskoj uniji bilo je 18,8 milijuna ljudi prijavljeno kao nezaposleno, što znači da je stopa nezaposlenosti 11,4 posto (OECD, 1996). Procjenjuje se da je broj ljudi koji traže zaposlenje čak i veći od službene statistike (Symes, 1995). Između pojedinih zemalja članica kao i unutar pojedinih područja iste zemlje postoje velike razlike, kako u razini nezaposlenosti, tako i u strukturi osoba koje su izvan svijeta rada.

Iako se ne može reći da je nezaposlenost u Hrvatskoj uzrokovana istim čimbenicima kao u zemljama Europske unije, sigurno će dobro doći iskustva razvijenih zemalja u pospješivanju tržišta rada. Pritom posebni naglasak treba staviti na mjere pasivne politike zapošljavanja (materijalno-pravnu zaštitu nezaposlenih) i osposobljavanje nezaposlenih. Za razvoj Hrvatske kao samostalne socijalne države, unatoč poratnoj obnovi i problemima restrukturiranja gospodarstava, analiza i moguća primjena nekih pozitivnih iskustava drugih zemalja može biti od neprocjenjive koristi. Riječ je o ušteđi potrebnih sredstava i vremena, u kojem će se planirane promjene što brže i uspješnije provesti.

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

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

SOCIJALNA POLITIKA I (NE)ZAPOSLENOST

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

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

vesticija i mjera zapošljavanja, a u Švicarskoj "negativno", otpuštanjem stranih radnika. (Therborn, 1986; Lawson, 1986).

Therborn (1986) smatra da "nezaposlenost sigurno nije jedinstvena. Ona se razlikuje po tome kako su njome pogođene pojedine društvene grupe, po dužini trajanja i po ekonomskim posljedicama za pogođene osobe". Gosta Esping-Andersen (1990) želio je ustanoviti različitost u rješavanju pitanja nezaposlenosti u pojedinim državama. Uspoređivao je dugotrajne prosječne stope nezaposlenosti ponderirane sa stopama aktivnosti stanovništva, tako da su države s niskim stopama aktivnosti bile "kaznjene", a one s visokim "nagrađene". Rezultati istraživanja pokazali su da je puna zaposlenost u najvećoj mjeri pitanje političke volje. Među ostalim, država može povećanim zapošljavanjem u javnom sektoru u značajnoj mjeri ublažiti akutnu nezaposlenost. Povećana zaposlenost u javnom sektoru nije funkcija bogatstva (domaćeg bruto proizvoda po stanovniku) niti porasta domaćeg bruto proizvoda, već gotovo isključivo mobilizacije lijevih političkih snaga.

Lawson (1986) smatra da se u Europi mogu razlikovati četiri vrste nezaposlenosti i mjera koje se poduzimaju da se ona suzbije. U prvoj su skupini zemlje, poput Velike Britanije, s velikom nezaposlenošću koja u prvom redu pogađa negativno selekcionirane grupe unutar radne snage. U drugoj su skupini zemlje, poput Nizozemske, s masovnom nezaposlenošću koja je, za razliku od Velike Britanije, ublažena općom materijalnom pomoću nezaposlenim osobama: U trećoj su skupini zemlje poput Belgije, Francuske, Njemačke i Italije u kojima nezaposlenost posebno pogađa pojedine kategorije radne snage: mlade, radnike pred mirovinom, žene i nacionalne grupe. U navedenim kategorijama česta je dugotrajna nezaposlenost, a novčana naknada uglavnom je ograničena na godinu dana. U četvrtoj su skupini zemlje, poput Danske, u kojima je, prema službenim podacima, zaštita za vrijeme nezaposlenosti bolje riješena nego u drugim europskim državama. U Danskoj se značajni naponi ulažu u ublažavanje nezaposlenosti mladih i razrješavanje dugotrajne nezaposlenosti. Većina nezaposlenih dobiva novčane naknade u prilično visokim iznosima.

U pogledu socijalne zaštite u širem smislu (kao cijene za očuvanje socijalnog mira) kao i

učinkovite politike i tržišta rada, dosta se često postavlja pitanje da li i u kojoj mjeri (relativno izdašne) naknade koje primaju nezaposleni djeluju kontraproduktivno na traženje zaposlenja i veću spremnost na zaposlenje, kao i na prostornu i profesionalnu mobilnost. Ako se relativno visoka razina nadnica u Europi u odnosu na SAD optužuje kao brana koja onemogućava stvaranje većeg broja radnih mjesta, da li se može tvrditi da su novčane naknade dodatni čimilac koji narušava tržište rada Starog kontinenta? Burtless (1987) navodi četiri aspekta novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti koji mogu utjecati na nezaposlene. To su dostupnost naknade, izdašnost (visina) naknade, trajanje naknade i napori vlasti da spriječe lijenost. Studija naknada i nezaposlenosti za Veliku Britaniju, Francusku, Njemačku, Švedsku i SAD pokazala je da "niti razlike između pojedinih zemalja u razini nezaposlenosti, niti razlike u kretanju nezaposlenosti mogu u potpunosti objasniti iznose koje dobivaju nezaposleni, iako je u Francuskoj naknada iznosila čak 83 posto prethodne nadnice ili plaće". Bertolini i Blanchard (1990) također nisu našli nikakvu povezanost između novčanih naknada nezaposlenih i razine nezaposlenosti u Španjolskoj. Studija nije pokazala da novčane naknade nemaju značenje, već je samo bilo posve jasno da one nisu glavni uzrok nezaposlenosti. Atkinson i Micklewright (1991) u analizi studija koje su se bavile proučavanjem novčane naknade ustanovili su da je najveća pažnja u njima bila posvećena visini postotka novčane naknade u odnosu na prethodnu nadnicu ili plaću. Čini se da spremnost za uključivanje i prihvaćanje mjera osposobljavanja i usavršavanja raste ako se visina novčanih naknada izjednačuje s iznosima koje dobivaju polaznici programa prekvalifikacije koje organizira država. Većina analiza zanemaruje utjecaj duljine korištenja novčane naknade na nezaposlenost. Atkinson (1986) je ustanovio statistički značajnu povezanost između trajanja nezaposlenosti i dužine korištenja novčane naknade. Činjenica je da prosječno korištenje novčane naknade traje tri do četiri puta duže u Njemačkoj, Britaniji i Francuskoj nego u SAD. To bi moglo biti i objašnjenje zašto je dugotrajna nezaposlenost mnogo češća u Europi. Udio dugotrajno nezaposlenih među onima koji traže zaposlenje 1994. g. je u 12 zemalja Europske Unije izno-

sio 48,1%, u SAD 12,2% i u Japanu 17,5% (OECD, 1995).

U SAD se često čuje mišljenje da visoke i dugotrajne novčane naknade demotiviraju nezaposlene u aktivnijem traženju zaposlenja. Stoga je zanimljivo upozoriti na rezultate istraživanja "Panel Survey of Income Dynamics - PSID". Istraživanjem se pokušalo ispitati u kojem razdoblju nezaposlene osobe nalaze posao ili ponovno počinju raditi na starom poslu (Katz i Meyer, 1990). Ustanovljeno je da među osobama koje nisu korisnici novčane naknade stopa ponovnog zapošljavanja opada s dužinom nezaposlenosti, približno jedan postotni poen tjedno nakon tridesetog tjedna trajanja nezaposlenosti. Među onima koji su primali bilo koji oblik pomoći ili novčane naknade utvrđeno je da stopa zapošljavanja također opada u prvih osamnaest tjedana nezaposlenosti, a nakon toga značajno raste u razdoblju od 25. do 40. tjedna nezaposlenosti. Katz i Meyer utvrdili su da ponovno zapošljavanje ili rad na novom poslu najčešće započinju u tjednu kada ističe pravo na novčanu naknadu ili u kratkom razdoblju nakon toga. Po isteku prava na novčanu naknadu manje su šanse da će nezaposlena osoba početi raditi stari posao, ali ona i dalje traži novo radno mjesto. Analizirajući osobe kojima je isteklo pravo na novčanu naknadu, ustanovljeno je da približno 25% nalaze posao unutar četiri tjedna od prestanka prava. U roku od šest tjedana to uspijeva još 15%, ali uglavnom isto tako na slabije plaćenim poslovima u odnosu na one koji su ranije našli posao.

Cilj razmatranja materijalno-pravne zaštite nezaposlenih, posebice novčanih naknada, treba biti predlaganje i ostvarivanje institucionalnih okvira i rješenja za što bolju zaštitu nezaposlenih, i njihovo poticanje na aktivno traženje zaposlenja i onemogućavanje zloupotreba. U većini razvijenih zemalja sustav materijalno-pravne zaštite nezaposlenih sastoji se od dvije razine naknada i pomoći. Prva se isplaćuje određeno vrijeme u početku nezaposlenosti, u skladu s načelima osiguranja od nezaposlenosti. Druga razina koristi se ako je osoba nezaposlena duže vrijeme i u njoj se težište stavlja na načela socijalne skrbi. U stvarnosti, ove dvije razine nisu uvijek čvrsto odvojene. Njemački sustav novčane pomoći nezaposlenima (*Arbeitslosenhilfe*) temeljen je na ostvarivanju socijalne skrbi, ali visina naknade ovisi o

prethodnim primanjima. Pravo na novčanu naknadu u Velikoj Britaniji ovisi o doprinosima koje je korisnik uplaćivao, ali visina naknade nije određena njegovim prijašnjim prihodima. Pojedine se zemlje također razlikuju i u odnosu na novčanu pomoć nezaposlenima (*unemployment assistance*) koja je ponekad izdvojena mjera pomoći, dok je u pojedinim državama ona dio sustava socijalne pomoći (odnosno naknada za socijalni minimum). Na temelju takvih različitih pristupa mogu se razlikovati:

1. zemlje u kojima postoji samo sustav osiguranja od nezaposlenosti: Italija, Japan i SAD;

2. zemlje u kojima sustav osiguranja od nezaposlenosti obuhvaća i novčanu pomoć nezaposlenima: Njemačka, Španjolska, Francuska, Irska, Švedska, Austrija, Finska i Portugal;

3. zemlje u kojima je sustav osiguranja od nezaposlenosti povezan sa sustavom naknada za socijalni minimum: Belgija, Danska, Luksemburg, Nizozemska i Velika Britanija.

U svim zemljama pravo na novčanu naknadu ostvaruje se nakon određenog razdoblja osiguranja koje se kreće od 6 mjeseci u Francuskoj i SAD do 12 mjeseci u većini zemalja. Nakon sredine 70-ih zemlje s jakim sustavima osiguranja od nezaposlenosti (posebice Njemačka, Francuska, Španjolska i SAD) zbog povećane dugotrajne nezaposlenosti i nedostataka sredstava u fondovima za osiguranje za vrijeme nezaposlenosti uvele su neke dodatne mjere. Povećano je potrebno najmanje trajanje zaposlenja da bi se ostvarilo pravo, i/ili je trajanje novčane naknade jače povezano s dužinom trajanja prethodnog zaposlenja. U većini zemalja sada se razlikuje najduže trajanje korištenja novčane naknade ovisno o trajanju prethodnog zaposlenja. Ponekad se u obzir uzima i dob korisnika (poput petogodišnjeg trajanja za starije radnike u Francuskoj i gotovo neograničeno trajanje za starije radnike u Belgiji). U Japanu i SAD sustavi materijalno-pravne zaštite nezaposlenih i pravo na novčanu naknadu ostvaruju se u skladu s načelima osiguranja, tako da su visina i trajanje naknade jasno određeni trajanjem prethodnog zaposljavanja, visinom nadnice i iznosom doprinosa. S druge strane, u Velikoj Britaniji, te djelomično Švedskoj i Irskoj, te su veze mnogo slabije, odnosno više se uvažavaju načela socijalne skrbi.

SUSTAV MATERIJALNO-PRAVNE ZAŠTITE NEZAPOSLENIH U HRVATSKOJ

Materijalno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti zajamčeno je člankom 57. Ustava Republike Hrvatske, a uvjeti za njegovo ostvarivanje propisani su Zakonom o zapošljavanju ("Narodne novine" Republike Hrvatske br. 59/1996).

Novčana naknada jedno je od temeljnih prava iz radnog odnosa. To pravo stječe nezaposleni radnik koji u trenutku prestanka radnog odnosa ima devet mjeseci neprekidnog rada ili dvanaest mjeseci rada s prekidima u posljednjih osamnaest mjeseci. Od toga je izuzeta žena kojoj je prestao radni odnos a ima dijete koje nije navršilo godinu dana, ima blizance, treće i svako sljedeće dijete do tri godine života, te ima pravo na novčanu naknadu do naznačene starosti djeteta. U skladu s člankom 19. Zakona pravo na novčanu naknadu nema zaposlena osoba kojoj je odnos, odnosno služba prestala: zbog toga što je otkazala ugovor o radu, odnosno službu, osim u slučaju izvanrednog otkaza ugovora o radu uzrokovanog ponašanjem poslodavca; pisanim sporazumom o prestanku ugovora o radu, odnosno službe; zbog toga što na probnom radu nije postigla odgovarajuće radne učinke, jer nije položila stručni ispit, odnosno nije zadovoljila tijekom vježbeničkog staža; zbog toga što je kršila obveze iz radnog odnosa kao i zbog teške povrede radne obveze, odnosno službene dužnosti; zbog neopravdanog nejavljanja na dužnost ili radno mjesto u roku pet radnih dana uzastopce; zbog izdržavanja kazne zatvora duže od 6 mjeseci, izrečene mjere sigurnosti, odgojne ili zaštitne mjere u trajanju dužem od 6 mjeseci; umirovljenjem ili ispunjavanjem uvjeta za starosnu mirovinu; i zbog potpune nesposobnosti za rad prema propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

Novčana naknada pripada nezaposlenom radniku u trajanju od 78 dana za ispunjavanje minimalnog uvjeta, do najviše 312 dana ako je proveo na radu više od 10 godina. Po isteku razdoblja za primanje novčane naknade pravo na tu naknadu može se produžiti u slučaju bolesti, trudnoće i stručnog osposobljavanja. Visina novčane naknade utvrđuje se prema plaći ostvarenoj u punom radnom vremenu u tromjesečnom razdoblju koje je neposredno prethodilo prestanku radnog odnosa i to za prvih

78 dana korištenja iznosi 80%, a za preostalo vrijeme 60% od osnovice (prema prijašnjim propisima iznosila je 50% od akontacije plaće u zadnja tri mjeseca). Novčana naknada ne smije biti niža od 20% iznosa prosječne isplaćene plaće u gospodarstvu Republike Hrvatske prema zadnjem objavljenom podatku, niti viša od iznosa koji utvrdi ministar ovlašten za rad uz suglasnost ministra financija. U siječnju 1997. najniža novčana naknada bila je 415,00 kuna; u veljači 421,60 kuna; u ožujku 435,40 kuna, dok je u cijelom razdoblju siječanj-ožujak 1997. najviša novčana naknada iznosila 900,00 kuna.

Novčanu naknadu u 1996. godini koristilo je 52.912 osoba, što je povećanje za 46,2% u odnosu na 1995. godinu (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 1997.). U razdoblju od siječnja do ožujka 1997. godine u Hrvatskome zavodu za zapošljavanje bilo je prosječno mjesečno 56.468 korisnika novčane naknade, što je 3,5% više nego u istom razdoblju 1996. godine. Povećanje broja korisnika novčane naknade uzrokovano je velikim priljevom razvojačenih hrvatskih branitelja u evidencije službi za zapošljavanje, te izravnim stjecanjem prava na novčanu naknadu u skladu sa Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ("Narodne novine" broj 108/1996.). Osim toga, porastu prosječnoga broja korisnika novčane naknade uvelike je pridonio i stalni mjesečni porast broja ostalih korisnika novčane naknade koji su to pravo stekli sukladno odredbama Zakona o zapošljavanju.

U skladu sa člankom 28. Zakona pravo na novčanu naknadu prestaje nezaposlenoj osobi: ako se zaposli; istekom razdoblja za koje je imala pravo na novčanu naknadu; umirovljenjem ili ispunjenjem uvjeta za starosnu mirovinu; ako postane potpuno nesposobna za rad; kad ostvari pravo na naknadu po propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju; nastupanjem na izdržavanje kazne zatvora u trajanju dužem od 6 mjeseci; ako se neopravdano ne odazove na poziv Zavoda, odbijanjem prvoga ponuđenog zaposlenja koje odgovara zanimanju i stupnju stručne spreme, znanju i sposobnosti i drugim posebnim uvjetima potrebnim za obavljanje poslova ili neprijavlivanjem na oglas, odnosno natječaj na koji ga Zavod uputi; ako se neopravdano u dva uzastopna mjeseca ne javi Zavodu; osnivanjem

trgovačkog društva ili druge pravne osobe, početkom samostalnog obavljanja djelatnosti osobnim radom ili profesionalne djelatnosti; kada navrší 65 godina života, ako ispunjava uvjete za mirovinu po bilo kojoj osnovi. Pravo na novčanu naknadu prestaje i ako se nezaposlena osoba koja ne snosi troškove obrazovanja odbije uključiti u obrazovanje koje je na istom stupnju stručne spreme organizirao Zavod ili ako svojom krivnjom prekine, odnosno ne završi obrazovanje. Članak 29. Zakona navodi da nezaposlena osoba može ponovno steći pravo na novčanu naknadu ako od trenutka prestanka prava na novčanu naknadu ispuni uvjete utvrđene ovim zakonom.

Članak 30. Zakona određuje da pravo na obvezno zdravstveno osiguranje ima nezaposlena osoba ako se prijavi Zavodu: u roku od 30 dana nakon prestanka radnog odnosa, odnosno službe, obavljanja djelatnosti ili nakon prestanka primanja nadoknade plaće na koju ima pravo prema propisima o zdravstvenom osiguranju; u roku od 30 dana nakon sluzenja vojnog roka ili nakon nesposobnosti za rad zbog koje je otpuštena s te vojne službe; u roku od 30 dana nakon otpuštanja iz ustanove za izvršenje kaznenih i prekršajnih sankcija, iz zdravstvene ili druge specijalizirane ustanove, ako je bila primijenjena sigurnosna mjera obveznoga psihijatrijskog liječenja u zdravstvenoj ustanovi ili obveznog liječenja alkoholičara i narkomana; u roku od 30 dana po povratku u Republiku Hrvatsku nakon prestanka rada u inozemstvu i ako je prije odlaska na rad u inozemstvo bila zdravstveno osigurana u Republici Hrvatskoj; u roku od 90 dana nakon svršetka školske godine u kojoj je završila redovito školovanje, odnosno od dana položenog ispita ako je prije toga izgubila pravo na zdravstvenu zaštitu; u roku od 90 dana nakon sluzenja vojnog roka, odnosno od dana prestanka nesposobnosti zbog bolesti radi koje je otpuštena s te vojne službe, ako je na sluzenje vojnog roka stupila u roku od 60 dana od dana završetka školovanja u odgovarajućoj ustanovi; u roku od 30 dana od dana navršenih 15 godina života ako nije završila školovanje, odnosno po svršetku osnovnog školovanja u roku 30 dana od dana svršetka školske godine ako se nije zaposlila; u roku od 30 dana od prekida školovanja osoba koja je prema propisima o školovanju izgubila položaj učenika, odnosno redovitog studenta ili je prekinula redovito školovanje, zadržava

pravo na zdravstveno osiguranje u trajanju od jedne godine od prekida školovanja ako to pravo ne može ostvariti po drugoj osnovi. Pravo na obvezno zdravstveno osiguranje ima i nezaposlena osoba koju je Zavod uputio na stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, a Zavod je obvezan tu osobu osigurati za slučaj nesreće na poslu ili profesionalnog oboljenja.

Prosječan broj korisnika zdravstvene zaštite u 1995. godini iznosio je 149.081 osoba, a u 1996. godini 167.080 osoba, što je povećanje za 12,1%. U razdoblju od siječnja do ožujka 1997. godine u evidencijama službi za zapošljavanje Republike Hrvatske bilo je prosječno mjesečno 181.608 korisnika zdravstvenoga osiguranja, što je za 10,6% više nego u istom razdoblju 1996. godine. Prosječni udio broja korisnika zdravstvenoga osiguranja u evidentiranoj nezaposlenosti u Hrvatskoj je 64,9%.

Članak 31. Zakona utvrđuje da pravo na mirovinsko i invalidsko osiguranje ima nezaposlena osoba koja je ostvarila pravo na novčanu naknadu po odredbama ovoga zakona i ispunjava uvjet godina života za stjecanje prava na starosnu mirovinu, dok ne stekne najmanji uvjet staža osiguranja, odnosno mirovinskog staža za priznavanje starosne mirovine, ali najviše u trajanju 5 godina. Prosječan broj korisnika mirovinskog i invalidskog osiguranja u 1995. godini iznosio je 5.936 osoba, a u 1996. godini 7.811 osoba, što je povećanje za 39,6%.

Članak 36. Zakona navodi da nezaposlena osoba ostvaruje pravo na doplatku za djecu po posebnim propisima. Prosječan broj korisnika doplatka za djecu u 1995. godini iznosio je 1.350 osoba, a u 1996. godini 2.676 osoba, što je povećanje za 198,2%.

U sustavu materijalno-pravne zaštite postoje i drugi oblici pomoći nezaposlenim osobama. Tako članak 37. Zakona navodi da nezaposlena osoba koju je Zavod uputio na obrazovanje, a koja ne prima novčanu naknadu, ima za vrijeme tog obrazovanja pravo na novčanu pomoć u visini najniže novčane naknade koju isplaćuje Zavod. Odlukom Upravnog vijeća Zavoda mogu se utvrditi i drugi slučajevi i uvjeti pod kojima se nezaposlenim osobama prijavljenim kod Zavoda može odobriti novčana pomoć. Novčanu pomoć je u 1995. godini koristilo 373 nezaposlenih, a u 1996. godini 295, što znači smanjenje za 21%.

U cilju poticanja prostorne pokretljivosti nezaposlenih, člankom 39. Zakona se omogućava da nezaposlena osoba kojoj se posredovanjem Zavoda ili na drugi način osigura zaposlenje izvan mjesta prebivališta ima pravo na jednokratnu novčanu pomoć. Uvjete za ostvarivanje prava i visinu jednokratne novčane pomoći utvrđuje Upravno vijeće Zavoda.

Ako područna služba ne može nezaposlenoj osobi koja je kod nje prijavljena osigurati zaposlenje u prebivalištu, a ona sama ili uz posredovanje nađe zaposlenje u drugom mjestu, ima pravo u skladu s člankom 40. Zakona na naknadu putnih ili selidbenih troškova od mjesta prebivališta do mjesta zaposlenja za sebe i članove uže obitelji. Tim se pravom u 1995. godini koristila 81 osoba, a u 1996. godini 129 osoba.

U idućoj tabeli dat je pregled kretanja broja korisnika novčane naknade i zdravstvenog osiguranja u Hrvatskoj u razdoblju od 1971. do 1996. godine, kao i osnovna struktura potrošenih sredstava u sustavu za zapošljavanje.

U promatranom 25. godišnjem razdoblju broj nezaposlenih u Hrvatskoj više se nego upeterostručio, ali se još više povećao broj korisnika novčane naknade i zdravstvenog osiguranja, tako da je i značajno porastao njihov udio u ukupnoj nezaposlenosti. Zbog navedenog povećanja jako je porastao udio sredstava za materijalno osiguranje nezaposlenih u ukupnim sredstvima sustava za zapošljavanje, dok se istodobno smanjio udio sredstava za pripremu za zaposlenje. Iako su novčane naknade relativno male (ako se isključe hrvatski branitelji) i u trajanju koje je u prosjeku kraće nego u drugim zemljama (te možemo ocijeniti da nemaju destimulirajući utjecaj na traženje zaposlenja), relativno velik broj korisnika uvjetuje da se gotovo sva raspoloživa sredstva u sustavu za zapošljavanje troše na materijalno-pravnu zaštitu nezaposlenih. Hrvatska već duži niz godina bilježi mali udio svih raspoloživih sredstava u sustavu za zapošljavanje. On se kretao oko 0,5-0,6% BDP-a. U pojedinim godinama, kao u 1993., on je iznosio svega 0,36% BDP-a. Istina, u zadnjih nekoliko godina taj udio stalno raste, te je prema podacima Svjetske banke 1994. godine iznosio 0,50% GDP-a, 1995. godine 0,61% GDP-a i 1996. godine 0,78% GDP-a (World Bank, 1997). Zbog naraslog problema nezaposlenosti u Hrvatskoj i na temelju iskustava drugih zemalja u tranziciji

Tablica 1.

Broj korisnika novčane naknade i zdravstvenog osiguranja u razdoblju 1971.-1997. godine

	1971.	1976.	1981.	1986.	1991.	1996.
Korisnici novčane naknade (prosječno mjesečno)	2.272	4.333	4.664	6.917	75.260	52.912 ¹
Ukupno nezaposleni (prosječno mjesečno)	50.474	83.449	95.800	134.341	264.543	276.290
Udio u ukupnoj nezaposlenosti	4,5%	4,6%	4,9%	5,2%	28,5%	19,2%
Korisnici zdravstvenog osiguranja (prosječno mjesečno)	15.526	31.497	31.919 ²	49.075	161.070	167.080
Udio u ukupnoj nezaposlenosti	32,5%	33,3%	33,3%	36,5%	60,9%	60,5%
Udio sredstava za materijalno osiguranje nezaposlenih u ukupnim sredstvima	15%	38%	43%	47,8%	98,7%	92,5%
Udio sredstava za pripremu za zaposlenje u ukupnim sredstvima	57%	18%	19%	7,5%	0,3%	7,5%

1. Uključeni i hrvatski branitelji kojih je bilo 28.661.

2. Riječ je o socijalno osiguranim osobama

Izvori podataka:

za 1971. godinu - Republički zavod za zapošljavanje: *Zaposlenost, zapošljavanje i djelatnost Republičkog zavoda za zapošljavanje u 1971. godini*, Zagreb, 1972.za 1976. godinu - Republička samoupravna interesna zajednica za zapošljavanje: *Zaposlenost, zapošljavanje i djelatnost samoupravnih interesnih zajednica za zapošljavanje u 1976.*, Zagreb, 1977.za 1981. godinu - Republička samoupravna interesna zajednica za zapošljavanje: *Zaposlenost, zapošljavanje i djelatnost samoupravnih interesnih zajednica za zapošljavanje u 1981.*, Zagreb, 1982.za 1986. godinu - Savez samoupravnih interesnih zajednica za zapošljavanje: *Zaposlenost, zapošljavanje i djelatnost samoupravnih interesnih zajednica za zapošljavanje u 1986.*, Zagreb, 1987.za 1991. godinu - Ministarstvo rada, socijalne skrbi i obitelji, Zavod za zapošljavanje: *Godišnjak Zavoda za zapošljavanje 1991.*, Zagreb, 1992.za 1996. godinu - Hrvatski zavod za zapošljavanje: *Godišnjak 1996*, Zagreb, 1997.

(Poljske, Slovenije i Mađarske) bit će nužno određeno vrijeme povećati raspoloživa sredstva za zapošljavanje na 2% do 3% BDP-a. Tako su u 1992. godini utrošena sredstva za zapošljavanje u Mađarskoj iznosila 3% BDP-a (pasivne mjere 2,52% i 0,48% aktivne mjere), u Poljskoj 2% BDP-a (pasivne mjere 1,73% i 0,27% aktivne mjere) (European Community, 1993), a u Hrvatskoj samo 0,53% BDP-a (pasivne mjere 0,45% i 0,07% aktivne mjere) (World Bank, 1997).

Iako značajan broj nezaposlenih ne ostvaruje nikakva prava u sustavu za zapošljavanje, a i ne očekuje da će tako dobiti zaposlenje ili je

čak i nesposobno za rad, i dalje ostaje prijavljen u zavodima za zapošljavanje. Jedan od razloga je i ostvarenje prava u drugim sustavima, kao što je pravo na naknadu za socijalni minimum u sustavu socijalne skrbi. Tako je u skladu s člankom 7. Odluke o socijalni minimum ("Narodne novine" broj 71 od 28. listopada 1992) utvrđeno da nema pravo na naknadu za socijalni minimum radno sposobna nezaposlena osoba koja u vremenu od tri mjeseca prije podnošenja zahtjeva nije uredno prijavljena Zavodu za zapošljavanje kao i koja ne prihvati ponudeni posao ili ponudenu prekvalifikaciju. Naravno, ne može se procijeniti koliko je oso-

¹ Radi se o socijalno osiguranim osobama.² Naveden je ukupan broj korisnika novčane naknade, a od toga je 28.661 (54,2%) hrvatskih branitelja.

ba tako prijavljeno u sustavu za zapošljavanje samo zbog ostvarivanja navedenog prava, ali sigurno taj broj nije zanemariv.

Iako bi u reformi tržišta rada najveću pažnju trebalo posvetiti aktivnim mjerama (poticanju profesionalne i prostorne pokretljivosti nezaposlenih, uspješnijem usklađivanju potreba za radnicima i znanja i sposobnosti koje imaju nezaposleni, učinkovitijem radu službi za zapošljavanje) i na području pasivnih mjera (materijalno-pravne zaštite) mogu se predložiti:

- subvencije za poslodavce koji zaposle nezaposlene osobe kojima plaćaju obvezno zdravstveno i mirovinsko osiguranje u trajanju do godinu dana;

- produžavanje trajanja i/ili uvećanje iznosa novčane naknade za nezaposlene osobe koje prihvaćaju prekvalifikaciju i stručno osposobljavanje;

- oživljavanje mogućnosti isplate jednokratne novčane naknade u cilju poticanja zapošljavanja.

SUSTAV MATERIJALNO-PRAVNE ZAŠTITE NEZAPOSLENIH U DRUGIM ZEMLJAMA

Belgija

Sredstva iz proračuna raspoređuju se preko Nacionalnog instituta za socijalnu zaštitu (*Rijksdienst voor Sociale Zakeheid, R.Z.S.*), na pojedine službe među kojima je i zapošljavanje (*Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, R.V.A.*). Pravo na novčanu naknadu (*Allocation de chômage*) ostvaruje se nakon 12 mjeseci osiguranja u proteklih 18 mjeseci, odnosno nakon 24 mjeseca osiguranja u proteklih 36 mjeseci. Ne postoji obvezno razdoblje čekanja na novčanu naknadu. Naknada doseže približno 60% prethodne nadnice prije opozivanja. Trajanje novčane naknade ovisi o dobi korisnika i prethodnom radu, s time da se kasnije smanjuje njezina visina.

Danska

Sadašnji propisi omogućavaju pravo na novčanu naknadu osobi koja je član fonda za osiguranje od nezaposlenosti u trajanju od najmanje jedne godine i koja je radila najmanje 26 tjedana u posljednje tri godine. Isti zahtjevi odnose se na samozaposlene osobe, dok za

osobe koje su radile nepotpuno radno vrijeme (*part-time*) zahtjev iznosi 17 tjedana. Pravo se ne može ostvarivati duže od 7 godina. U zadnje tri godine novčanu naknadu ostvaruju samo teže zapošljivi korisnici stariji od 50 godina. To je zapravo oblik njihovog zbrinjavanja do ranijeg umirovljenja. Osobi koja ostvaruje pravo na novčanu naknadu nastoji se ponuditi odgovarajuće radno mjesto ili program doškolanja i prekvalifikacije. Pravo na novčanu naknadu ostvaruje se ako osoba nije nezaposlena svojom voljom, a visina naknade ovisi o njenim prijašnjim prihodima, s time da ne može iznositi više od 90% prijašnjeg prihoda. Ne postoji obveza čekanja na ostvarivanje prava na novčanu naknadu. Umanjena naknada isplaćuje se osobama koje su najmanje 18 mjeseci pohađale program stručnog osposobljavanja i koje su nezaposlene najmanje 13 uzastopnih tjedana ili koje su bile na služenju vojnog roka. Ako nezaposlena osoba koja je nakon 2,5 godine i dalje bez posla, a prihvaćala je sudjelovanje u svim ponuđenim programima zapošljavanja i obrazovanja, ona prima 70%, odnosno kasnije 55% od pune naknade (Arbejdsministeriet, 1994). Pravo na novčanu naknadu ne može se ostvariti ako je nezaposlenost nastala zbog štrajka ili je uzrokovana industrijskim sporom.

Nezaposlene osobe u Danskoj koje nisu članovi fonda za osiguranje od nezaposlenosti, a nemaju nikakvih drugih prihoda osim dječjeg dodatka i sufinancirane stanarine, dobivaju određenu pomoć iz sustava socijalne zaštite. Na zahtjev vlade u zadnjih nekoliko godina pooštreni su mnogi uvjeti utvrđeni u Zakonu o socijalnoj skrbi donesenom 1974. U navedenom zakonu socijalna pomoć bila je regulirana na razini lokalnih organa vlasti i trebala je ispunjavati dva osnovna zadatka: prvo, održavanje životnog standarda korisnika i, drugo, uz financijsku pomoć, pružanje savjetodavnih i drugih mjera kako bi se mijenjali nepovoljni uvjeti koji su uzrokovali potrebu za pružanje pomoći.

Francuska

Francuska preko Nacionalne službe za zapošljavanje (*Agence nationale pour l'emploi - A.N.P.E.*) vodi politiku zapošljavanja koja obuhvaća evidenciju i zaštitu nezaposlenih. Nezaposlena osoba ima pravo na novčanu naknadu (*assurance chômage*) ako je nedobrovoljno ne-

zaposlena, ako je voljna i sposobna za rad, evidentirana u službi za zapošljavanje, mlađa od 60 (uvjetno 65 godina) i ako je bila određeno vrijeme osigurana protiv nezaposlenosti (najmanje šest mjeseci). Postoje različiti oblici zakonske novčane naknade (uobičajena, umanjena i produžena) te naknada na temelju solidarnosti. Uobičajena novčana naknada ostvaruje se na temelju osiguranja u trajanju od 6 mjeseci u zadnjih 12 mjeseci prije nastanka nezaposlenosti, ili 12 mjeseci u zadnjih 24 mjeseca, odnosno 24 mjeseca u prethodnih 36 mjeseci. Ovisno o dužini osiguranja dužina korištenja naknade kreće se od 4 do 27 mjeseci (s time da se za teško zapošljive osobe i starije osobe može produžiti do 60 mjeseci), a njen iznos od 40% prethodne nadnice još se uvećava za određenu paušalnu svotu (44,29 FF po danu obračuna). Umanjena novčana naknada namijenjena je osobama koje ne ostvaruju pravo na uobičajenu naknadu, a produžena starijim osobama ili osobama lošeg ekonomskog položaja. Naknada na temelju solidarnosti uglavnom se usmjerava na pomoć dugotrajno nezaposlenim osobama.

Iraska

Novčana naknada u Irskoj isplaćuje se iz fondova u koje uplaćuju poslodavci i zaposleni. Pravo na naknadu ostvaruje se nakon što je osoba najmanje 39 tjedana uplaćivala doprinos. Za uobičajenu novčanu naknadu (*Unemployment Benefit - UB*) obvezno je čekanje na ostvarivanje prava u trajanju od 3 dana, dok se dodatak na temelju uplate (*Pay-related Benefit - PRB*) mora čekati 3 tjedna, odnosno 6 tjedana ako je osoba svojevolumeno nezaposlena. Uobičajena naknada (*UB*) isplaćuje se u paušalnom iznosu od 61 irsku funtu tjedno uvećanom za 12%, a dodatak (*PRB*) ovisi o visini uplata i kreće se u iznosu od 97,5 do 220 irskih funti tjedno. Uobičajena naknada (*UB*) isplaćuje se do 390 dana, a dodatak (*PRB*) do 375 dana. Za osobe mlađe od 18 godina uobičajena naknada (*UB*) traje do najviše 26 tjedana. Ako osoba u razdoblju ostvarivanja prava na novčanu naknadu navršava 65 godina starosti novčana naknada se isplaćuje do godine dana, s time da je korisnik uplaćivao najmanje 156 tjedana doprinos za nezaposlenost. Nakon pola godine visina naknade se smanjuje. Od toga su izuzete dvije vrste korisnika: osobe iznad 65 godina starosti koje su uplaćivale najmanje 156 tjeda-

na doprinos za nezaposlenost i osobe mlađe od 65 godina koje su u prethodnih 7 godina uplaćivale najmanje 280 tjedana doprinos za nezaposlenost. Pravo na novčanu naknadu se ne ostvaruje ako je nezaposlenost posljedica štrajka ili industrijskog sukoba. Pravo ostvaruje osoba koja je nezaposlena zbog štrajka, ali u njega nije bila neposredno uključena. Pravo na novčanu naknadu također nemaju osobe koje su same prekinule posao ili su nezaposlene svojom krivnjom, koje su odbijale ponuđeni posao ili koje ne pokazuju dovoljno volje u traženju odgovarajućeg zaposlenja. U zadnjem slučaju ukidanje prava može trajati najviše 6 mjeseci.

Nizozemska

Pravo na novčanu naknadu (*Werloosheids Uitkering - WW*) ostvaruje se nakon najmanjeg osiguranja u trajanju 26 tjedana u posljednjih 12 mjeseci koji su prethodili nezaposlenosti. Ne postoji obvezno razdoblje čekanja na novčanu naknadu. Naknada iznosi približno 70% prethodne nadnice prije oporezivanja (donekadno je iznosila 80%). Naknada se ostvaruje od 6 do 54 mjeseca ovisno o prethodnom radu i godinama korisnika. Može se produžiti za još godinu dana, ali je tada u paušalnom iznosu. Za nezaposlene koji su iskoristili pravo na novčanu naknadu postoje oblici novčane pomoći, odnosno socijalne pomoći (*Algemene Bijstandswet - ABW, Rijksdagopregeling Werkloze Werknemers - RWW*). Visina pomoći ovisi o dobi i ekonomsko-socijalnom položaju korisnika, te za osobu koja živi sama iznosi oko 1243 HFL mjesečno.

Potrebno je istaknuti da je Nizozemska jedna od rijetkih europskih zemalja koja nije zabilježila jači rast nezaposlenosti u posljednjem desetljeću, a u zadnje tri godine stopa nezaposlenosti čak se i smanjuje (sa 7,6% u 1994. na 6,6% u 1996). Vlada je u suradnji sa sindikatima i poslodavcima uspjela od 1983. godine do danas smanjiti udio javnog duga u DBP-u sa 60% na 50%. Dio tako uštedenih sredstava utrošen je na pospješivanje sustava materijalno-pravne zaštite za vrijeme nezaposlenosti i na smanjenje doprinosa poslodavaca u fondove za nezaposlenost, kako bi im ostalo više sredstava za poduzetničko djelovanje i zapošljavanje. Nizozemska je pokušala povezati fleksibilnost američkog tržišta rada sa sigurnošću i zaštitom njemačkog tržišta. Omogu-

čeno je da se radnicima koji rade kraće radno vrijeme od uobičajenog (*part-time*) plaća manje nego onima koji rade puno radno vrijeme na istom poslu. To je pomoglo nizozemskim tvrtkama da prilagode zapošljavanje svojim potrebama kao i povratku nezaposlenih u svijet rada. Sve navedeno, uz relativno mali porast nadnica i centralizirano kolektivno pregovaranje, omogućilo je zadržavanje nezaposlenosti na niskoj razini (The Economist, 1997).

Njemačka

U Njemačkoj se radnici koji ne rade a žele raditi, ili rade manje od 18 sati tjedno, smatraju nezaposlenima i imaju pravo na određene oblike pomoći i zaštite. Najveći dio novčane pomoći nezaposlenima je novčana naknada koja za nezaposlenu osobu s najmanje jednim djetetom iznosi 68%, a za ostale 63% visine prethodne nadnice ili plaće nakon oporezivanja. Dužina korištenja ovisi o prethodnom stažu i ekonomskom položaju radnika, a kreće se od 17 do 52 tjedna; za starije nezaposlene produžava se na 104 tjedna. Po isteku novčane naknade nezaposleni imaju pravo na novčanu pomoć (*Arbeitslosenhilfe*) uglavnom u neograničenom trajanju i u visini između 56% i 58% prethodne nadnice nakon oporezivanja. Troškovi socijalne zaštite u Njemačkoj plaćaju se iz doprinosa koji se određuje na temelju obračunskog iznosa i stope doprinosa. Osnovica za doprinos je iznos nadnice ili plaće ostvarene iz rada. U ukupnim sredstvima doprinos poslodavaca i radnika je otprilike pola-pola, osim kod osiguranja od ozljeda na poslu koje plaćaju samo poslodavci. Ako radnik ima vrlo mali prihod, poslodavac je dužan plaćati i njegove doprinose. Postoje i posebni fondovi u koje osiguranje protiv nezaposlenosti i mirovinsko osiguranje uplaćuju osobe koje same obavljaju gospodarsku djelatnost. Značajan dio sredstava za mirovinske fondove i za novčane naknade daje država.

Švedska

U Švedskoj je donedavno dosljedno primjenjivana solidaristička politika nadnica, restriktivna fiskalna politika i progresivno oporezivanje te jak utjecaj države na politiku zapošljavanja omogućili su manju nezaposlenost. Međutim, javlja se opasnost od nefleksibilnog, tromog, institucionaliziranog i birokra-

tiziranog tržišta rada. Konzistentnim mjerama socijalne politike, obrazovanja i zapošljavanja povezanim s mjerama preraspodjele dohotka i uspješnim gospodarskim razvojem od kasnih 50-ih do sredine 70-ih godina značajno je smanjeno siromaštvo i u Švedskoj i u drugim skandinavskim državama. To je pogotovo važno zbog toga što veća nezaposlenost uvjetuje neravnomjerniju raspodjelu pojedinačnog bruto dohotka čak i u zemlji poput Švedske, u kojoj postoji velika pomoć nezaposlenima i progresivno oporezivanje dohotka osoba koje rade. U odnosu na Sjedinjene Američke Države, Kanadu i Veliku Britaniju švedski sustav pomoći nezaposlenim osobama vrlo je uspješan u ublažavanju njihovog položaja i ujednačavanju prihoda obitelji zaposlenih i nezaposlenih. Pravo na novčanu naknadu ostvaruje se ako osoba nije nezaposlena svojom voljom, a visina naknade ovisi o prijašnjim prihodima. Članstvo u sindikalnim fondovima za nezaposlene nije obvezno, ali novčana naknada ovisi o članstvu. Pravo na novčanu naknadu ne može se ostvariti ako je nezaposlenost nastala zbog štrajka ili je uzrokovana industrijskim sporom. Postoje 42 sindikalna fonda za osiguranje od nezaposlenosti koji imaju različite oblike zaštite i doprinosa u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Fondovi za osiguranje od nezaposlenosti financiraju se članarinama, doprinosima poslodavaca i sredstvima države. U Švedskoj se težište stavlja na aktivnu politiku zapošljavanja (prekvalifikacija, dokvalifikacija, stručno obrazovanje), dok se novčana naknada primjenjuje tek tada kada se pokaže da mjere aktivne politike nisu dovoljne. Pravo na novčanu naknadu (*Arbetslöshetsersättning*) ostvaruje se nakon 12 mjeseci plaćanja doprinosa, od čega 5 mjeseci mora biti u godini koja je prethodila nezaposlenosti. Do 1988. godine postojala je obveza čekanja na ostvarivanje prava na novčanu naknadu u trajanju od 5 dana koja je ukinuta 1989. godine i ponovno vraćena 1994. godine. Visina novčane naknade iznosi 80% nadnice prije oporezivanja. Novčana naknada se može koristiti najduže 60 tjedana; a za nezaposlene osobe starije od 55 godina produžava se na 90 tjedana.

Bugarska

Pravo na novčanu naknadu ostvaruje se u Bugarskoj nakon rada u trajanju od 8 mjeseci u posljednjih 12 mjeseci. Ostvarivanje prava

podložno je "provjeri ponašanja" korisnika i ako je on samovoljno nezaposlen ili ne prihvaća ponudeno zapošljavanje, može biti skinut s prava. Visina novčane naknade iznosi 60% prosjeka nadnice ili plaće u posljednjih 6 mjeseci, s time da ne može iznositi više od 150% minimalne nadnice. Dužina trajanja novčane naknade ovisi o dužini rada koji je prethodio nezaposlenosti: naknada traje najmanje 6 mjeseci za osobe koje imaju do pet godina radnog staža, odnosno najviše 12 mjeseci za osobe koje su radile više od 25 godina.

Ako je korisnik spreman polaziti program stručnog obrazovanja ili prekvalifikacije, naknada se može uvećati za 15%. Naknada se tada isplaćuje za cijelo vrijeme obrazovnog programa, ali ne duže od 3 mjeseca od dana prestanka uobičajene naknade. Pravo na naknadu prestaje ako je osoba odbila odgovarajući ponuđeni posao, prekinula obrazovni program bez valjanog razloga, počela pohađati redovno školovanje, ako je na odsluženju zatvorske kazne ili vojnog roka, ako je na bolovanju ili porodiljskom dopustu, i ako je u inozemstvu duže od mjesec dana. Prilično poteškoća nastaje u tumačenju pojma "odgovarajući ponuđeni posao", što podrazumijeva posao koji odgovara obrazovnoj razini i stručnim znanjima, te zdravstvenom stanju nezaposlene osobe. Ujedno, ponuđeno radno mjesto mora biti u udaljenosti do 30 kilometara od prebivališta tražioca zaposlenja i mora postojati javni prijevoz kojim se može doći do posla. Stručnjaci Međunarodne organizacije rada navode da bi u bugarskim uvjetima stalnog nedostatka stručnih radnika ovako utvrđena zakonska obveza mogla pomoći boljem korištenju stručnih znanja nezaposlenih osoba. Osoba koja je završila fakultet ne bi mogla biti prisiljena da prihvaća zaposlenje za koje je dovoljno samo srednje obrazovanje (International Labour Organization, 1994).

Sjedinjene Američke Države

Sustav materijalno-pravne zaštite nezaposlenih u SAD-u uspostavljen je dosta kasnije u odnosu na razvijene europske zemlje (u razdoblju New Deal-a za vrijeme predsjednika F. D. Roosevelta) i relativno se sporo razvijao. U razdoblju od 1960. do 1990. godine sustav materijalno-pravne zaštite u SAD nije se bitnije mijenjao. Sada je međutim sveobuhvatniji i u širem se opsegu primjenjuju mjere koje su bile

još u eksperimentalnoj fazi prije trideset godina. Osim u nekoliko država u kojima tu zaštitu sufinanciraju i zaposleni, sustav materijalno-pravne zaštite se i nadalje financira od doprinosa poslodavaca. Pravo na novčanu naknadu ostvaruje se ako je osoba u godini prije nezaposlenosti radila, ovisno o državi, između 14 i 20 tjedana. U većini država novčana naknada odobrava se najduže do 26 tjedana, ali neke države omogućavaju i duže korištenje. Postoji obveza čekanja na ostvarivanje prava na novčanu naknadu u trajanju od jednog tjedna. Visina naknade različita je u pojedinim državama i uglavnom iznosi oko 50% bruto nadnice. U uvjetima recesije i visoke nezaposlenosti u nekim se državama odobrava produžena novčana naknada za dodatnih 13 tjedana, odnosno do ukupno 39 tjedana. U financiranju tog oblika zaštite približno polovica sredstava izdvaja se iz državnih izvora a druga polovica iz saveznog proračuna.

Udio zaposlenih obuhvaćenih pravima materijalno-pravne zaštite značajno je porastao s 55,2% 1950. godine, 66,5% 1960. godini, 72,0% 1970. godini, 76,7% 1975. godini do 89,5% 1980. godine (OECD, 1984). Prema podacima Ministarstva rada (U.S. Department of Labor, 1990), početkom 90-ih svi radnici koji su primali nadnicu i plaću bili su pokriveni federalno-državnim sustavom materijalno-pravne zaštite. Državne službe obrađuju prijave za korištenje i isplaćuju novčane naknade. Pravo na određene oblike novčane pomoći imaju i vojni veterani koji su služili u američkim oružanim snagama, ranije zaposleni u saveznom civilnim službama, te radnici koji su izgubili posao zbog nacionalne trgovinske politike ili prirodnih nepogoda.

Donošenjem novih te izmjenama i dopunama postojećih zakonskih akata iz 1991. godine (prije svega *Emergency Unemployment Compensation Act*) razvijen je u SAD-u novi program pomoći nezaposlenim osobama (*Emergency Unemployment Compensation Program*). On omogućava novčanu naknadu iz saveznih fondova u trajanju od dodatnih 13 do 20 tjedana osobama koje su iskoristile ostale oblike novčane naknade iz državnih zakona. Ujedno je Saveznim zakonom (*Federal Unemployment Tax Act*) omogućeno da države isplaćuju novčane naknade osobama koje su radile u obrazovanju, a po završetku školske godine su ostale bez posla (Runner, 1992).

UMJESTO ZAKLJUČKA

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

Pristup nezaposlenima kao i osobama čija su radna mjesta ugrožena treba biti dosljedno selektivan, jer svi (ne)zaposleni ne trebaju isti oblik pomoći. Najčešće se radi o doškolovanju nedovoljno stručnih radnika ili o prekvalifikaciji radnika čija znanja i sposobnosti više nisu potrebna. Gotovo sva provedena istraživanja

navode da će u bliskoj budućnosti teškoće u zapošljavanju imati samo nedovoljno stručne osobe, dok će dobro osposobljeni radnici u uvjetima europskog zajedništva i moderne informatičke tehnologije ostvariti značajnu korist (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 1994). Stoga je izuzetno važno ostvariti uspješan postupak trajnog obrazovanja - od najranije mladosti do kraja radne dobi - prilagodnog potrebama današnjeg svijeta rada i dovoljno fleksibilnog za rad u budućnosti (OECD, 1996b). Za potrebnu učinkovitost obrazovnog sustava nužno je planirati potrebe za radnom snagom na razini poduzeća i na razini države. U ostvarivanju politike obrazovanja i zapošljavanja država mora usko surađivati s poduzećima da sebi olakša teret koji će u protivnom imati u budućnosti. Zemlje koje su vodile smišljenu politiku zapošljavanja, podrazumijevajući u tom i uspješno organiziranje procesa prekvalifikacije i stručnog obrazovanja, poboljšale su i unaprijedile djelovanje svoga tržišta rada. Pojedine vlade prihvatile su i odgovornost da podrže zaposlene i nezaposlene u procesu stjecanja novih znanja i sposobnosti i to je dalo dobre rezultate (Ricca, 1988). Posljednja mjera koja bi se trebala primjenjivati jest davanje novčanih naknada i pomoći za nezaposlene, i to tek onda kada sve ostale dostupne mjere ne daju rezultata. Sustav novčanih naknada mora pružati korisnicima potrebnu zaštitu, ali ih mora i poticati na aktivno traženje zaposlenja.

LITERATURA

- Arbejdsministeriet (1994) *The Unemployment Insurance System*, Denmark, Labour Market Policy, Danish Ministry of Labour, Copenhagen.
- Atkinson, A. B. (1986) Income maintenance and social insurance, in Auerbach, A; and Feldstein, M (eds): *Handbook of Public Economics*, Amsterdam, North Holland.
- Atkinson, A. B.; Micklewright, J. (1986) Unemployment compensation and labour market transitions: a critical review, *Journal of Economic Literature* 29(12):1679-1727.
- Banks, M. H; Jackson, P. R. (1982) Unemployment and risk of minor psychiatric disorder in young people - Cross section and longitudinal evidence, *Psychological Medical* 62(2):789-798.
- Bassi, J. L. (1983) The Effect of CETA on the Post-Program Earnings of Participants, *Journal of Human Resources*, 18 (3):539-556.
- Brenner, M. H. (1979) Unemployment, Economic Growth and Mortality, *Lancet* 58(17):672.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1994) *Österreichs Rolle im europäischen Integrationsprozess*, Wien.
- Cavallius, L. (1988) AMS: Swedish Labour Market Board in Olsen, G. M. (ed.): *Industrial Change & Labour Adjustment in Sweden & Canada*, York-Umea Exchange Programme, Garamond Press, Toronto, Ontario.
- CEC (1993) *Growth, competitiveness, employment, the challenges and ways forward into 21st century*, White Paper, Part C, Luxemburg.
- Economist* (1997) Europe hits a brick wall, April 5th - 11th 1997: 19-25.
- Esping-Andersen, G. (1985) *Politics against Markets, The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton.

- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, G.; Korpi, W. (1987) From Poor Relief to Institutional Welfare States, The Development of Scandinavian Social Polity, iz knjige Erikson et al.: *The Scandinavian Model*, Welfare States and Welfare Research, M. E. Sharpe, New York.
- European Community (1993) Statistical Tables, Employment Observatory: *Central and Eastern Europe 4*.
- Fadaie-Tehrani, R. (1989) The Cost of Crime: Unemployment and Poverty, *International Journal of Social Economics*, Vol.16, No.12.
- Giersch, H. (1996) *Fighting Europe's Unemployment in the 1990s*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (1997) *Godišnjak*, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb.
- International Labour Organization (1994) *The Bulgarian Challenge, Reforming Labour Market and Social Polity*, International Labour Organization, Central and Eastern Europe Multidisciplinary Advisory Team (CEET), Budapest.
- Jensen, N. P.; Johansson, M.; Rellsvic, A. (1990) *Nordic Labour Market Policies and Labour Market Research*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Jonzon, B.; Wise, L. R. (1989) Getting young people to work: An evaluation of Swedish youth employment policy, *International Labour Review* 128(3):337-356.
- Katz, L. F.; Meyer, B. (1990) The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment, *Journal of Public Economics* 41(2):45-72.
- Larsen, J. E. (1991) *The Welfare State and Unemployment Policies in Denmark and Other European Countries*, Institute of Political Science, University of Copenhagen, Copenhagen.
- Larsson, A. (1987) Swedish Labour Market Administration, A development programme for a more efficient organization, in: *Annual Report by the Swedish Labour Market Administration*, Swedish Labour Market Administration, Stockholm.
- Lawson, R. (1986) *Unemployment, Social Security and Poverty*, European Comparisons, Centre for Analysis of Social Polity, University of Bath, Bath.
- Leijon, A. G. (1988) The Swedish Approach to Labour Market Policy in Olsen, G. M. (ed.): *Industrial Change & Labour Adjustment in Sweden & Canada*, York-Umea Exchange Programme, Garamond Press, Toronto, Ontario.
- Mccra, A. K.; Jayakumar, M. D. (1995) Determinants of Crime in a Developing Country: A regression Model, *Applied Economics*, 27.
- Mishra, R. (1989) *The Welfare State in Crisis*, Social Thought and Social Change, Wheatsheaf Books, Harvester Press.
- Olsen, G. M. (ed.) (1988) *Industrial Change & Labour Adjustment in Sweden & Canada*, York-Umea Exchange Programme, Garamond Press, Toronto, Ontario.
- O'Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York.
- Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD, (1984) *High Unemployment - A Challenge for Income Support Policies*, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (1995) *Economic Outlook 59*, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (1996) *Economic Outlook 60*, Paris.
- Picters, D. et al. (1990) *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the European Community*, Bruylant, Brussel; Maklu Uitgevers, Antwerpen-Apeldoorn.
- Ricca, S. (1988) The changing role of public employment services, *International Labour Review* 127(1):19-34.
- Runner, D. (1992) Changes in unemployment insurance legislation in 1991, *Monthly Labor Review* 115(1):64-69.
- Saunders, C. N. (1992) The U. S. Economy into the 21st century, *Monthly Labor Review* 114(11):13-30.
- Schumpeter, A. J. (1981) *Kapitalizam, socijalizam i demokracija*, Globus, Zagreb.
- Sengerberger, W. (1990) Flexibility in the labor market - Internal versus external adjustment in international comparison, in Appelbaum, E.; Schettkat, R. (eds) *Labor market to structural change and technological progress*, Praeger, New York.
- Smith, R. (1986) Occupationless Health, *British Medical Journal*, od 12. studenog do 14. prosinca 1985. godine i od 25. siječnja do 15. veljače 1986.
- Symes, V. (1995) *Unemployment in Europe, Problems and Policies*, Routledge, London and New York.
- Therborn, G. (1984) The Prospects of Labour and the Transformation of Advanced Capitalism, *New Left Review*, No. 145, svibanj-lipanj.
- Therborn, G. (1986) *Why some people are more unemployed than others*, Verso, London.
- Therborn, G.; Roebrock, J. (1986) The Irreversible Welfare State, Its Recent Maturation, Its Encounter with The Economic Crisis and its Futu-

- re Prospects, *International Journal of Health Services*, Vol 16, No.3.
- U.S. Department of Labor (1990) *Unemployment Insurance*, Fact Sheet No. ETA 90-10, Washington, D. C.

- World Bank (1996) *From Plan to Market*, World Development Report 1996, Published for the World Bank, Oxford University Press.
- World Bank (1997) *The Challenge of Peace: Croatia*, World Bank, Washington D.C.

Summary

MATERIAL AND LEGAL PROTECTION OF THE UNEMPLOYED IN CROATIA AND IN SOME SELECTED COUNTRIES

Predrag Bejaković

Although it cannot be said that unemployment in Croatia is caused by the same factors as in the countries of the European Union, it is wise to become familiar with the experience of the developed countries in introducing changes on the labour market. The emphasis must be put on an active employment policy (preparation for employment, vocational guidance, improvement of employment mediation) but equally important is the material and legal protection of the unemployed. In the last 25 years, the number of unemployed in Croatia has risen fivefold, but an even higher increase has been in the number of users of financial compensation and health insurance, so that they have become a significant portion of the overall unemployment issue. Because of the mentioned increase, the funds for the material insurance of the unemployed in the total funds of the employment system have also gone up, while, at the same time, the funds for the preparation of employment have decreased. In spite of the fact that payments of financial compensation are relatively small (if we exclude those to Croatian soldiers) and that they last for a shorter time than in other countries (so we can say that they do not have a demotivating impact on the search for employment), a relatively large number of users demand that all resources in the employment system be spent on material and legal assistance to the unemployed. For quite some time, Croatia has had a small portion of all the disposable funds for the employment system. Because of the growing problem of unemployment in Croatia and on the basis of the experience of other countries in transition (Poland, Slovenia, Hungary), it will be necessary to increase the available employment funds.