



# TEMATSKI INFORMATIVNI ČLANAK O EUROPSKOM SEMESTRU

## AKTIVNE POLITIKE TRŽIŠTA RADA

### 1. UVOD

Glavni je cilj aktivnih politika tržišta rada povećati prilike za zapošljavanje tražitelja zaposlenja te poboljšati uparivanje radnih mjesta (slobodnih radnih mjesta) i radnika (tj. nezaposlenih)<sup>1</sup>. Na taj se način aktivnim politikama tržišta rada može pridonijeti zapošljavanju i rastu BDP-a te smanjiti nezaposlenost i ovisnost o naknadama za nezaposlenost. Postoje razne vrste aktivnih politika tržišta rada, od ponuda za osposobljavanje u ustanovama i na radnom mjestu, preko poticaja za neizravno zapošljavanje (zadržavanje radnog mjesta, dijeljenje radnog mjesta, subvencije za zapošljavanje), do zaštićenog zapošljavanja ili neposrednog otvaranja radnih mjesta (programi javnih radova) te poticaja za osnivanje novih poduzeća. Aktivne politike tržišta rada pomažu nezaposlenima da što brže stupe u radni odnos, i to na radno mjesto koje najbolje odgovara njihovim kvalifikacijama, tako što im se pruža potpora potrebna za

uspješan povratak na tržište rada. Primjenom mjera prekvalifikacije i dokvalifikacije aktivne politike tržišta rada mogu pomoći u usmjeravanju osoba u područja u kojima postoji manjak vještina. Na taj je način lakše savladati strukturne promjene i povećati otpornost gospodarstva u vremenima promjena. Aktivne politike tržišta rada ključna su sastavnica takozvanih „strategija uključivanja“ i obično se povezuju sa sustavima osiguranja/pomoći u slučaju nezaposlenosti na temelju uvjetovanosti naknadâ za nezaposlenost<sup>2</sup>. Sudjelovanje u aktivnim politikama tržišta rada u gotovo je svim državama članicama EU-a postalo preduvjet za primanje (nastavak primanja) naknada za nezaposlenost.

Nezaposlenost, a posebno ona dugotrajna (tj. nezaposlenost u trajanju od najmanje 12 mjeseci), može imati ozbiljne

---

<sup>1</sup> OECD definira aktivne politike tržišta rada na sljedeći način: „Aktivni programi tržišta rada uključuju sve socijalne rashode (osim onih za obrazovanje) usmjerene na poboljšanje mogućnosti korisnikâ da pronađu plaćeno zaposlenje ili da na neki drugi način povećaju svoju sposobnost zarađivanja. Navedena kategorija uključuje troškove javnih službi i uprava za zapošljavanje, osposobljavanje za tržište rada, posebne programe za prelazak mladih iz sustava obrazovanja na tržište rada, programe tržišta rada kojima se osigurava ili promiče zapošljavanje nezaposlenih i ostalih osoba (osim mladih i osoba s invaliditetom) te posebne programe za osobe s invaliditetom.“

---

<sup>2</sup> Vidjeti, npr., John P. Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness* („Uključivanje i mjere aktivne politike tržišta rada u zemljama OECD-a: stilizirane činjenice i dokazi njihove djelotvornosti“), strateški dokument IZA-e br. 84., lipanj 2014.

nepovoljne posljedice za pojedince, društvo i gospodarski sustav<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ovaj se tekst uglavnom odnosi na sprječavanje dugotrajne nezaposlenosti, i to zbog niza razloga. Kao prvo, učinci dugotrajne nezaposlenosti svojom ozbiljnošću i trajanjem obično premašuju učinke nezaposlenosti općenito, zbog čega je primjena aktivnih politika tržišta rada nužna. Kao drugo, kako bi se što više izbjegli takozvani „učinci mrtvog tereta“, aktivne politike tržišta rada u pravom smislu (tj. „prave mjere“ u kombinaciji s javnom službom za zapošljavanje koja pruža usluge tržišta rada) trebalo bi usmjeriti na osobe koje su u najvećoj mjeri odvojene od tržišta rada, a to su uglavnom dugotrajno nezaposlene osobe. Time bi se poboljšala (troškovna) učinkovitost aktivnih politika tržišta rada. Kao treće, kretanja dugotrajne nezaposlenosti omogućuju puno bolji uvid u djelotvornost aktivnih politika tržišta rada nego što je to slučaj s ukupnom nezaposlenošću, na koju više utječu cikličke fluktuacije.

Dugotrajno nezaposlene sobe s vremenom teže pronalaze zaposlenje, imaju manja primanja i manje prilika za razvoj karijere. Zbog stalno visoke razine dugotrajne nezaposlenosti na nacionalnoj su razini ugroženi opći ciljevi politike zapošljavanja, smanjena je mogućnost dodjele odgovarajućih poslova odgovarajućim osobama i narušena je profesionalna i geografska mobilnost<sup>4</sup>.

Ljudski kapital radnikâ (njegovo stvarno stanje ili kakvim ga smatraju poslodavci) može se pogoršati tijekom dugog razdoblja nezaposlenosti, a obično se tada i manje vremena posvećuje traženju posla. Oba čimbenika upućuju na to da se vjerojatnost smanjenja nezaposlenosti smanjuje s njezinim trajanjem, zbog čega se povećava vjerojatnost da se nezaposlenost neće smanjiti. S vremenom se povećava vjerojatnost da će nezaposleni radnici prestati biti dio radne snage i otići u mirovinu, uključiti se u programe za osobe s invaliditetom ili jednostavno postati „nemotivirani radnici“ kako i dalje budu nezaposleni<sup>5</sup>. Stoga je ključno intervenirati rano, odnosno odmah na početku razdoblja nezaposlenosti.

Osim toga, zbog utjecaja krize na tržište rada došla je do izražaja ključna važnost vještina, kvalifikacija i radnog iskustva. Mladi i niskokvalificirani radnici najviše su pogođeni krizom. Aktivne politike tržišta rada ključne su kako bi se ljudima osigurao pristup vještinama i radnom iskustvu te se njima uklanjaju glavne prepreke na koje navedene ciljne skupine nailaze pri traženju posla.

Glavne su ciljne skupine aktivnih politika tržišta rada dugotrajno nezaposlene osobe, posebno mladi<sup>6</sup> te starije i

niskokvalificirane osobe. Međutim, cilj je aktivnih politika tržišta rada pružiti potporu ljudima koji su često kratkotrajno nezaposleni kako bi se vratili na tržište rada. Važnost aktivnih politika tržišta rada naglašena je u Komisijinim dokumentima o politikama, konkretno u smjernicama za zapošljavanje 6 i 7<sup>7</sup>.

Kako bi se poboljšao napredak u rješavanju problema dugotrajne nezaposlenosti, Vijeće je u veljači 2016. donijelo Preporuku o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada<sup>8</sup>. U Preporuci se podupiru ciljevi strategija Europa 2020. tako što se pridonosi ciljevima povećanja stope zaposlenosti i smanjenja siromaštva.

Europski parlament, Vijeće i Komisija 17. studenoga 2017. zajedno su proglasili europski stup socijalnih prava. Načela i prava utvrđena u europskom stupu socijalnih prava odražavat će se u radu u okviru europskog semestra, posebno s pomoću novog pregleda socijalnih pokazatelja. U okviru stupa spominju se aktivne politike tržišta rada<sup>9</sup>.

Konačno, u Zajedničkom izvješću o zapošljavanju za 2017. navedeno je sljedeće: „Rješavanje pitanja dugotrajne nezaposlenosti i dalje je prioritet.”

U ovom je informativnom članku naglasak većinom stavljen na dugotrajno nezaposlene, koji se suočavaju s najvećim preprekama ulasku na tržište rada i koji ovise o aktivnoj potpori.

Tekst je strukturiran na sljedeći način: u odjeljku 2. naveden je pregled rezultata koje su države članice EU-a ostvarile u

---

<sup>4</sup> Vidjeti: *Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix* („Dugotrajna nezaposlenost: ne postoji jednostavno rješenje“), <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>.

<sup>5</sup> Vidjeti A. Nichols, J. Mitchell i S. Lindner, *Consequences of Long-Term Unemployment* („Posljedice dugotrajne nezaposlenosti“), <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

<sup>6</sup> Vidjeti tematski informativni članak o zapošljavanju mladih.

<sup>7</sup> Odluka Vijeća (EU) 2016/1838 od 13. listopada 2016.

<sup>8</sup> 2016/C 67/01.

<sup>9</sup> „Svaka osoba ima pravo na pravovremenu i individualno prilagođenu pomoć u poboljšavanju izgleda za zapošljavanje ili samozapošljavanje. To uključuje pravo na potporu pri traženju posla, osposobljavanju i prekvalifikaciji... Nezaposlene osobe imaju pravo na individualno prilagođenu, stalnu i dosljednu potporu. Dugotrajno nezaposlene osobe imaju pravo na detaljnu individualnu procjenu najkasnije 18 mjeseci od gubitka posla.”

pogledu rješavanja problema dugotrajne nezaposlenosti, potpore aktivaciji i ulaganja u aktivne politike tržišta rada. U odjeljku 3. navedeni su dostupni dokazi o mogućim aktivnim politikama tržišta rada za djelotvorno rješavanje problema nezaposlenosti. U odjeljku 4. naveden je kratak opći pregled provedbe politike u EU-u.

U zasebnom tematskom informativnom članku objašnjena su pitanja i izazovi koji se odnose na javne službe za zapošljavanje.

Konačno, ovaj je tematski informativni članak blisko povezan s tematskim informativnim člankom o naknadama za nezaposlenost zbog uvjeta koji postoje u brojnim državama članicama.

## **2. IZAZOVI : PREGLED STANJA U DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-A**

Opseg dugotrajne nezaposlenosti jedan je od glavnih pokazatelja na temelju kojih se može ocijeniti prikladnost i/ili uspješnost aktivnih politika tržišta rada (i javnih službi za zapošljavanje).

Dugotrajna nezaposlenost u EU-u iznosila je 2,6 % 2008., znatno se povećala nakon tog razdoblja i dosegla 5,1 %, a zatim se u svim državama članicama 2016. smanjila na 4 % (vidjeti grafikon 1.). Posebno velika povećanja zabilježena su u Grčkoj, Španjolskoj, Hrvatskoj, Portugalu, Italiji, Cipru i Irskoj, zbog čega su u tom razdoblju među državama članicama zabilježene sve veće razlike. Nakon šest godina usporenog rasta i niske potražnje za radnim mjestima pokazalo se da je, uz nezaposlenost mladih, dugotrajna nezaposlenost glavna posljedica krize kad je riječ o zapošljavanju, koja ima znatne negativne socijalne i gospodarske posljedice za pojedince i društvo. Brojni su problemi povezani s dugotrajnom nezaposlenošću: s povećanjem trajanja nezaposlenosti gubi se povezanost s tržištem rada i dolazi do naglog smanjenja vjerojatnosti ponovnog zapošljavanja na stabilno radno mjesto te do povećanja rizika od neaktivnosti. Što je razdoblje nezaposlenosti dulje, to je potrebna veća potpora da se ljudi vrate na tržište rada. Prepreke sudjelovanju na tržištu rada obično se nagomilavaju pa se često trebaju uključiti dodatne službe za potporu.

Glavni čimbenik koji je uzrokovao povećanje dugotrajne nezaposlenosti nakon krize jest to što se tržište rada zbog nedovoljne potražnje za radnom snagom i/ili povećane neusklađenosti između

potražnje i ponude radne snage nije moglo prilagoditi priljevima radnika koji su otpušteni zbog restrukturiranja.

Institucionalni nedostaci dodatno su pogoršali učinke krize. To uključuje segmentaciju, odnosno pojavu u kojoj velik udio osoba s ugovorom na određeno vrijeme / koji rade u nepunom radnom vremenu („fleksibilni oblici rada“) gubi zaposlenje, dok osobe s visokim stupnjem sigurnosti radnog mjesta i visokim troškovima otpuštanja („čvrsta jezgra“) zadržavaju svoje radno mjesto. Dodatan je problem neprikladnost aktivnih politika tržišta rada, a posebno javnih službi za zapošljavanje, koje u mnogim državama članicama nisu uspjele na odgovarajući način upravljati velikim povećanjem broja nezaposlenih osoba u kontekstu dugotrajne ekonomske stagnacije.

Određene skupine, kao što su mladi<sup>10</sup> i niskokvalificirani radnici<sup>11</sup>, češće su pogođeni dugotrajnom nezaposlenošću u odnosu na ostale skupine, što se posebno odnosi na zanimanja i sektore za koje se smanjuje potreba. Kao što je prethodno navedeno, opće stanje gospodarstva i dalje je bitan čimbenik koji određuje promjene razine priljeva i odljeva s evidencije dugotrajno nezaposlenih osoba, ali neki su učinci svojstveni određenim državama članicama jer neke države članice bilježe relativno visoku stopu ponovnog zapošljavanja.

U novije vrijeme, od 2014. do 2015., stopa dugotrajne nezaposlenosti u većini se država članica smanjila (grafikon 2.), dok se dodatno povećala u sedam država članica, uključujući neke s relativno niskim stopama dugotrajne nezaposlenosti (Austrija, Finska, Luksemburg).

Osim stope dugotrajne nezaposlenosti, u obzir se može uzeti i njezin udio u ukupnoj razini nezaposlenosti. Na taj se način može dobiti predodžba o učestalosti te

---

<sup>10</sup> Dugotrajna je nezaposlenost 2016. iznosila 5,5 % ili 29,5 % stope nezaposlenosti mladih.

<sup>11</sup> Trenutačno nisu dostupni standardni podaci za niskokvalificirane radnike, ali iz prethodnih podataka iz drugog tromjesečja 2015. moglo se vidjeti da je dugotrajna nezaposlenost možda iznosila čak 9,3 %.

pojave. Učestalost dugotrajne nezaposlenosti<sup>12</sup> u EU-28<sup>13</sup> povećala se sa 34,7 % u četvrtom tromjesečju 2008. na 48,3 % u četvrtom tromjesečju 2015., što je odraz smanjenja stope pronalaska zaposlenja zbog trajno niske potražnje za radnom snagom i povećanja neusklađenosti vještina, što je povezano s gospodarskim restrukturiranjem i postupnim pogoršanjem vještina kako razdoblja nezaposlenosti postaju sve dulja. Među državama članicama postoje velike razlike u učestalosti dugotrajne nezaposlenosti. U četvrtom tromjesečju 2015. najniže su razine (manje od 30 %) zabilježene u Danskoj, Finskoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini, a razine više od 55 % zabilježene su u Bugarskoj, Irskoj, Grčkoj, Hrvatskoj, Italiji, Portugalu i Slovačkoj.

Sudjelovanjem u aktivnim politikama tržišta rada može se pridonijeti smanjenju dugotrajne nezaposlenosti tako što će se utjecati na odljeve s evidencije nezaposlenih umjesto da se utječe na priljeve s evidencije nezaposlenih, a oba su toka u velikoj mjeri ciklična. Kao što je prikazano u grafikonu 3., države članice s najnižim stopama dugotrajne nezaposlenosti

(Švedska, Austrija, Luksemburg, Danska, Finska i Njemačka) ubrajaju se među države članice u kojima je razina sudjelovanja u aktivnim politikama tržišta rada najviša. Za neke druge države članice ne čini se da je potpora aktivaciji razmjerna problemima nezaposlenosti s kojima se suočavaju.

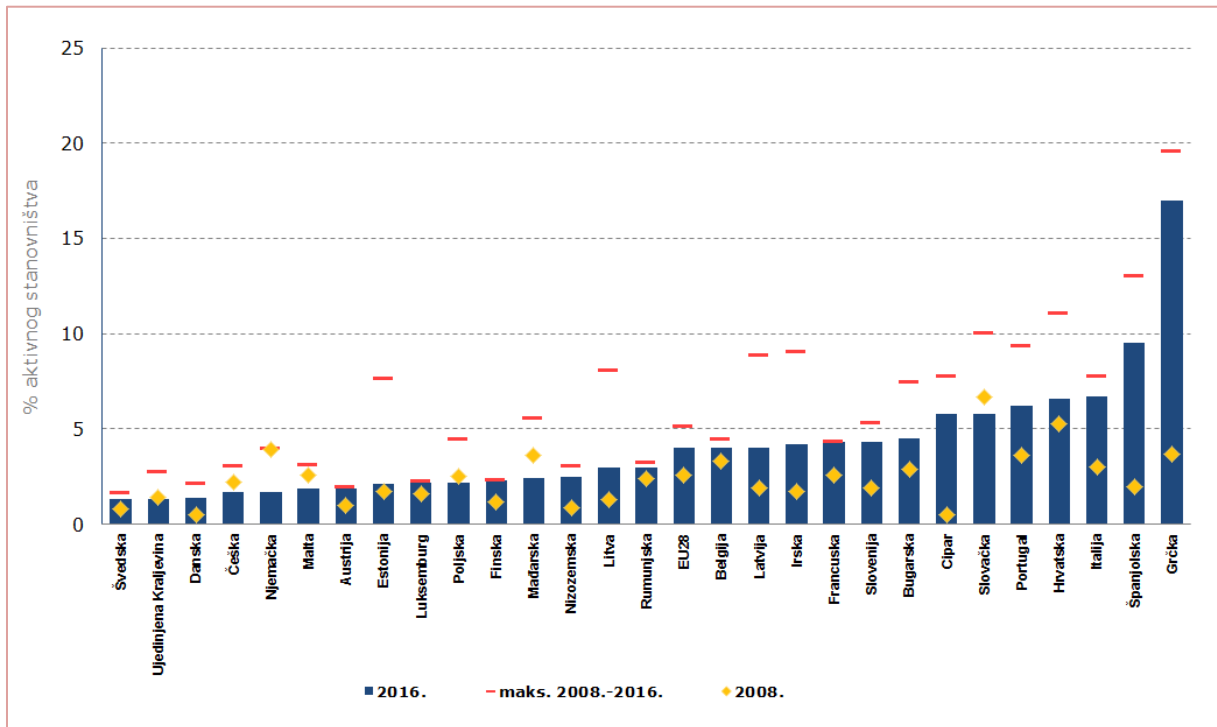
Kao što je prikazano u grafikonu 4., više razine nezaposlenosti obično su popraćene kombinacijom pasivnih i aktivnih politika tržišta rada. U nekim se državama članicama u kojima je razina nezaposlenosti visoka relativno mali udio BDP-a otpada na usluge tržišta rada i aktivne mjere (posebno u Bugarskoj, Slovačkoj, Cipru, Hrvatskoj i Grčkoj). Istodobno se u tim državama članicama izdvajaju velika sredstva za pasivne mjere, kao što su naknade za nezaposlenost (posebno u Irskoj i Španjolskoj te u manjoj mjeri u Portugalu i Italiji).

---

<sup>12</sup> Učestalost dugotrajne nezaposlenosti izračunava se kao broj osoba koje su nezaposlene dulje od 12 mjeseci podijeljen s ukupnim brojem nezaposlenih.

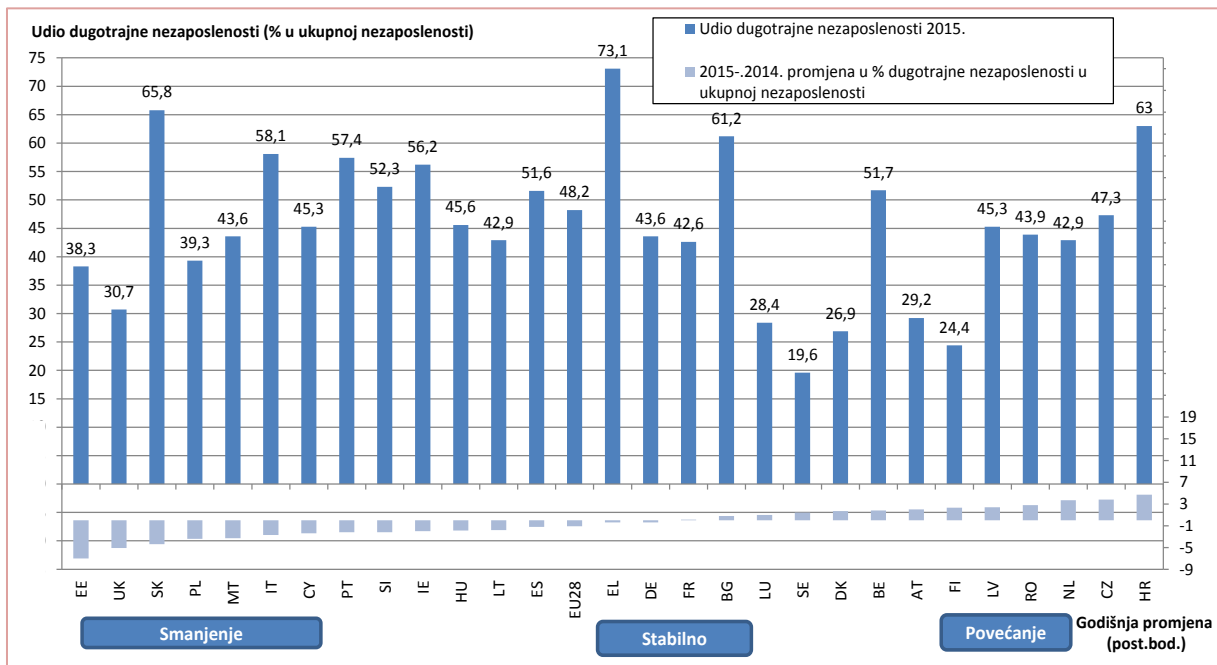
<sup>13</sup> Osim ako je drukčije navedeno, podaci iz ovog informativnog članka odnose se na države članice EU-28.

**Grafikon 1. – Stope dugotrajne nezaposlenosti u % aktivnog stanovništva u EU-28 te u pojedinačnim državama članicama u 2008. i 2016.**



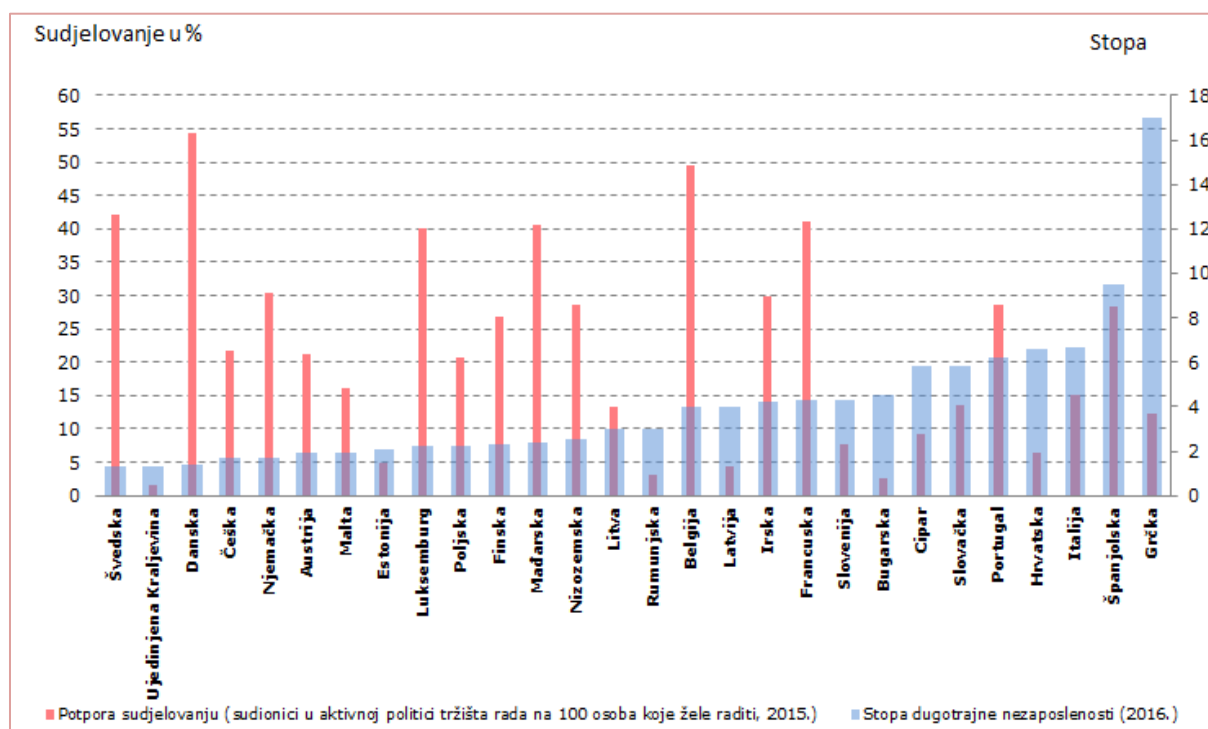
Izvor: Eurostat, anketa o radnoj snazi.

**Grafikon 2. – Udio dugotrajne nezaposlenosti u ukupnoj nezaposlenosti u %**



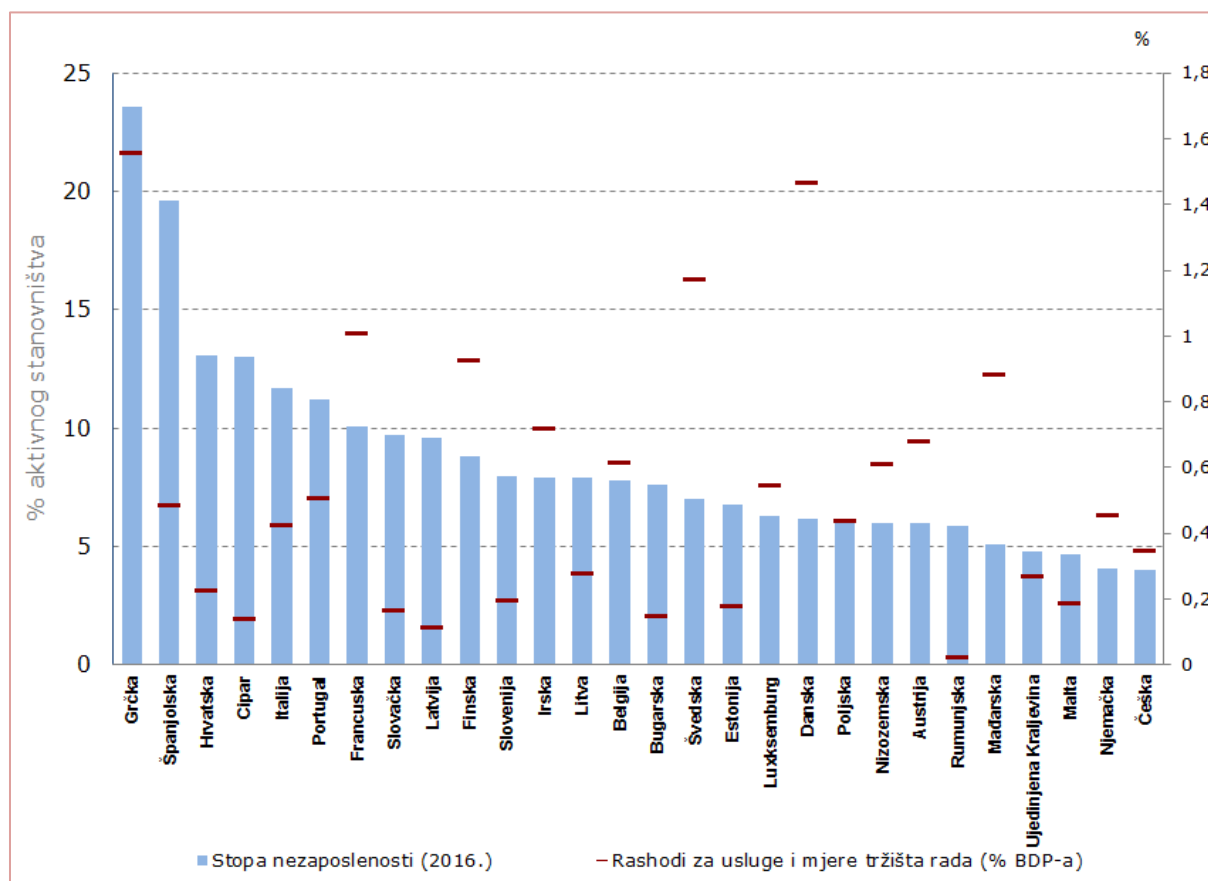
Izvor: Eurostat, anketa o radnoj snazi.

**Grafikon 3. – Potpora sudjelovanju (sudionici u aktivnoj politici tržišta rada na 100 osoba koje žele raditi, 2015.) i stope dugotrajne nezaposlenosti po državama članicama, 2016.**



Izvor: Eurostat, baza podataka o politici tržišta rada.

**Grafikon 4. – Rashodi za usluge tržišta rada te za aktivne i pasivne mjere (% BDP-a, na lijevoj strani) i stope nezaposlenosti (desna strana) po državama članicama, 2016.**





*Izvor: Eurostat, baza podataka o politici tržišta rada.*

*Napomena: pojam „usluge tržišta rada” odnosi se na 1. kategoriju baze podataka o politici tržišta rada, „aktivne mjere” odnosi se na 2. i 7. kategoriju, „pasivne mjere” na 8. i 9. kategoriju (održavanje dohotka i potpora za nezaposlene, prijevremeno umirovljenje). Podaci baze podataka o politici tržišta rada za Grčku i Ujedinjenu Kraljevinu odnose se na 2010., za Cipar na 2012., a za Irsku i Španjolsku na 2013.*

### 3. ODGOVOR POLITIKE NA IZAZOVE

Brojni su uzroci nezaposlenosti, primjerice nedostatak potražnje za radnom snagom ili neodgovarajuće vještine. Na nju mogu utjecati i institucionalni čimbenici, kao što su propisi o zaštiti zaposlenja i oporezivanje rada. U posebnom tematskom informativnom članku objašnjena su pitanja i izazovi povezani sa zaštitom zaposlenja. Neki se uzroci mogu riješiti primjenom aktivnih politika tržišta rada, ali njihov učinak nije jednak za sve nezaposlene osobe i u svim okolnostima. Djelotvornost i učinkovitost aktivnih politika tržišta rada u velikoj mjeri ovise o njihovoj izradi, pokrivenosti i usmjerenosti te načinu provedbe (npr. u javnim službama za zapošljavanje ili na drugi način). Danas postoje brojni dokazi o tome koje politike najbolje funkcioniraju, za koga i u kojim okolnostima. Međutim, uobičajena je pretpostavka da je rana intervencija ključna za sprječavanje dugotrajne nezaposlenosti. U studiji koju su proveli Ecorys i IZA zaključeno je da „ne postoji jedinstvena politika koja se može smatrati univerzalnim instrumentom kojim se nezaposlenima poboljšavaju izgledi na tržištu rada<sup>14</sup>”. Naprotiv, naglašeno je da sve aktivne politike tržišta rada imaju prednosti i nedostatke. U praksi to znači da će se politike morati prilagoditi svakoj pojedinačnoj nezaposlenoj osobi, zbog čega će biti potrebne djelotvorne tehnike izrade profilâ. U okviru tog individualiziranog pristupa utvrđuje se je li netko kratkotrajno zaposlen ili postoji mogućnost da postane dugotrajno nezaposlen.

Iako su u brojnim studijama o evaluaciji utvrđeni metodološki nedostaci<sup>15</sup>, određeni zaključci mogu se pronaći u postojećoj literaturi, koja državama članicama može

---

<sup>14</sup> Ecorys/IZA, *Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures*, („Analiza troškova i koristi aktivnih mjera u usporedbi s pasivnim mjerama”), 2012.

<sup>15</sup> Metodološki problemi najčešće su povezani s nedostatkom protučinjenične situacije, koja se zatim mora protumačiti upotrebom podataka, tj. tehnikom uparivanja. Taj se problem ne pojavljuje u nasumičnim istraživanjima, ali oni su ipak rijetki.

poslužiti kao izvor smjernica za izradu njihovih aktivnih politika tržišta rada (vidjeti okvir na str. 8.)<sup>16</sup> <sup>17</sup>. Općenito gledajući, **poticaji za zapošljavanje** koji se dodjeljuju poduzećima na tržištu nisu u velikoj mjeri djelotvorni (osim u slučajevima vrlo niske potražnje za radnom snagom) jer se uz njih obično javljaju relativno veliki učinci mrtvog tereta<sup>18</sup>. Osim toga, postoji i rizik da će poslodavci radnike čiji rad nije subvencioniran zamijeniti radnicima čiji je rad subvencioniran ili će čekati da tražitelji zaposlenja steknu uvjete za primanje subvencija. Dakle, ako se takvi poticaji primjenjuju, trebali bi biti dobro usmjereni, malog opsega i privremeni. Trebaju postojati i mehanizmi za pružanje poticaja poslodavcima da zadrže radnike nakon isteka subvencija ili ih treba kombinirati s drugim mjerama aktivnih politika tržišta rada kako bi se povećala zapošljivost korisnikâ. Izravno otvaranje radnih mjesta u javnom sektoru (uključujući programe javnih radova) obično je najmanje djelotvorno.

Aktivne politike tržišta rada usmjerene na održivost zaposlenosti, kao što su načini rada sa skraćenim radnim vremenom, trebale bi se primjenjivati samo kratkotrajno i tijekom teških razdoblja recesije. Troškovno su učinkovitije i poželjnije one aktivne politike tržišta rada u kojima se poticaji distribuiraju osobama koje trenutno nisu na tržištu rada kako bi se ojačala njihova povezanost s tržištem rada i pružila potpora njihovu zapošljavanju. Navedene su aktivne

---

<sup>16</sup> Vrlo detaljna evaluacija djelotvornosti aktivnih politika tržišta rada može se pronaći u Izvješću Europske komisije o zapošljavanju u Europi iz 2006. U Kluge et al. (2010.; *The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes*, Labour Economics („Djelotvornost europskih programa aktivnih politika tržišta rada”) 17, str. 904.–18.) i Kluge et al. (2010.; *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis* („Evaluacije aktivnih politika tržišta rada: metanaliza”), *The Economic Journal* 120, str. 452.–77.) mogu se pronaći opsežne (meta)analize utemeljene na brojnim studijama.

<sup>17</sup> Prilog 2. sadržava detaljniji pregled djelotvornosti aktivnih politika tržišta rada.

<sup>18</sup> Subvencionirana radna mjesta svejedno bi se otvorila/zadržala.

politike tržišta rada posebno djelotvorne u razdoblju gospodarskog oporavka.

Obično postoji vremenski odmak između provedbe aktivnih politika tržišta rada i njihova učinka na tržište rada, iako to više vrijedi za neke mjere nego za druge. Studije koje se temelje na mikropodacima pokazuju da je, unatoč najčešće manjim kratkoročnim učincima aktivnih politika tržišta rada na stope pronalaska zaposlenja, njihov dugoročni učinak obično veći<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> *Effective Active Labour Market Policies* („Djelotvorne aktivne politike tržišta rada“), J. Boone i J. C. van Ours, IZA DP br. 1335, 2004.

## Aktivne politike tržišta rada: instrumenti i ciljne skupine

Uspjeh aktivnih politika tržišta rada ne ovisi samo o razinama rashoda nego najviše o izradi mjera i načinu njihove provedbe.

- **Savjetovanje i pomoć pri traženju zaposlenja:** te su mjere najkorisnije osobama koje su kratkotrajno nezaposlene, ali mogu imati i važnu širu ulogu ako su dio individualiziranog ili prilagođenog pristupa pružanja potpore nezaposlenima. Individualizirana potpora uključuje kombinaciju savjeta i niza mogućih vrsta potpore, uključujući strukovno osposobljavanje, pomoć pri traženju zaposlenja, motivacijske tečajeve te potporu društva, u skladu s procijenjenim potrebama tražitelja zaposlenja.
- **Subvencije poslodavcima:** takvi su programi relativno skupi i obično su usmjereni na skupine u najnepovoljnijem položaju za koje su se druge mjere pokazale nedjelotvornima. Uloga takvih mjera važna je jer mogu pozitivno utjecati na stavove poslodavaca prema dugotrajno nezaposlenima jer se tako te dvije skupine povezuju i poslodavci imaju mogućnost uz troškove manje od pune plaće i provjeriti kvalitetu rada potencijalnih zaposlenika.
- **Programi izravnog zapošljavanja / otvaranja radnih mjesta:** ti su programi obično usmjereni na osobe koje su nezaposlene u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju kako bi se izbjegli negativni učinci na kratkoročno nezaposlene; primjerice, sudionici koji bi u protivnome pronašli „prave poslove“ ostaju izvan tržišta rada dok sudjeluju u programu. Ti su programi obično stabilniji i dugotrajniji kako bi se osigurala njihova djelotvornost i troškovna učinkovitost.
- **Osposobljavanje** obično ima najveće pozitivne dugoročne učinke, no skupo je. Osposobljavanje na radnom mjestu, opći programi i strukovno osposobljavanje prikladni su, ali za različite svrhe. Studije su pokazale da opći programi pridonose boljem usklađivanju vještina, posebno nakon prvog ulaska na tržište rada, dok je za (certificirane) programe strukovnog osposobljavanja (na radnom mjestu ili u kombinaciji s osposobljavanjem u okviru nastave) dokazano da su vrlo djelotvorni u olakšavanju prelaska iz obrazovnog sustava na posao.

Kako bi se smanjio rizik dugotrajne nezaposlenosti, važno je kombinaciju mjera aktivacije i njihove institucijske okvire prilagoditi gospodarskim uvjetima. Glavni je izazov osigurati djelotvornost ulaganja u mjere aktivacije, čak i u gospodarskom okruženju u kojem se teško otvaraju nova radna mjesta. Na ograničenom tržištu rada treba se uzeti u obzir točna ravnoteža između pristupa usmjerenog na osposobljavanje i pristupa usmjerenog na zaposlenje.

Javne službe za zapošljavanje imaju ključnu ulogu u ponovnom uključivanju nezaposlenih na tržište rada. Razlog je taj što navedene službe imaju najbolje uvjete za rješavanje problema različitih skupina nezaposlenih osoba<sup>20</sup>. Za pravilno funkcioniranje javnih službi za zapošljavanje potrebno je sljedeće:

- dovoljan broj članova osoblja propisno osposobljenih u područjima kojima se povećava kvaliteta usluga, kao što su

diskriminacija, kvalitetna radna mjesta i postupanje u osjetljivim slučajevima

- integrirane usluge koje se mogu djelotvorno povezati s drugim državnim uslugama, posebno s onima koje se odnose na obrazovanje, zdravstvo, stanovanje i drugim socijalnim uslugama
- dobro osmišljen sustav evaluacije i praćenja<sup>21</sup>.

Praćenje i evaluacija doista su ključni za ocjenu i povećanje djelotvornosti. Aktivne politike tržišta rada obično se ne prate i ne ocjenjuju. Razvoj kulture evaluacije bitan je i postoji niz čimbenika kojima se tomu može pridonijeti. Oni uključuju političku predanost donošenju politika utemeljenih na dokazima (i odgovornosti), pravne zahtjeve za evaluaciju, zahtjeve za evaluaciju korištenja sredstava iz

<sup>20</sup> Vidjeti tematski informativni članak o javnim službama za zapošljavanje.

<sup>21</sup> Europska mreža za borbu protiv siromaštva: *Fighting for a Social Europe Free of Poverty* („Borba za socijalnu Europu bez siromaštva“): <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

europskih fondova te osposobljavanje i obrazovanje evaluatora kako bi se

osigurala evaluacija tijekom cijelog ciklusa politike.

### **Prikaz instrumenata aktivne politike tržišta rada: poticaji za zapošljavanje za otvaranje radnih mjesta i pružanje potpore**

Poticaji za zapošljavanje obično uključuju usmjerena, privremena i uvjetovana plaćanja ili smanjenja poreznih/socijalnih doprinosa kojima se poslodavcima smanjuju troškovi radne snage, a istodobno se povećava potražnja za radnom snagom. U cijelom se EU-u jedna šestina troškova za aktivne politike tržišta rada troši na poticaje za zapošljavanje, a po važnosti im prethode rashodi za osposobljavanje i usluge tržišta rada.

U uvjetima niske potražnje za radnom snagom poticaji za zapošljavanje mogu biti privlačan instrument za potporu zapošljavanju, a istodobno mogu pridonijeti povećanju zapošljivosti određenih ranjivih skupina. Zbog toga, kao i zbog ograničenog fiskalnog prostora u brojnim državama članicama, Vijeće je u svojoj Preporuci o Garanciji za mlade (2013.) pozvalo na ciljane i dobro osmišljene subvencije za plaće i zapošljavanje, a u Preporuci Vijeća za dugotrajno nezaposlene (2016.) iznesene su preporuke o usmjeravanju financijskih poticaja na programe kojima se pruža potpora integraciji na tržište rada, kao što su subvencije za zapošljavanje i smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje.

Međutim, ako nisu dobro osmišljeni, poticaji za zapošljavanje mogu dovesti do rasipanja javnog novca, posebno ako bi se subvencionirana radna mjesta svejedno otvorila/zadržala (takozvani „učinak mrtvog tereta“) ili ako poslodavci zbog subvencija zapošljavaju/zadržavaju određene radnike umjesto drugih (što je poznato kao „učinak premještanja“). Takvim se poticajima može smanjiti i produktivnost ako zbog njih poduzeća produktivnije radnike zamijene s onima koji su manje produktivni. Ako se radna mjesta otvaraju samo tijekom trajanja subvencije, zapošljivost uključenih radnika i dalje se poboljšava, ali je neto socijalna korist znatno ograničena, ili čak negativna.

Obilježja kojima se pridonosi ostvarivanju maksimalnih koristi od poticaja za zapošljavanje uključuju:

- **usmjerenost na nezaposlene osobe čija je mogućnost zapošljavanja ograničena** (npr. dugotrajno nezaposleni, kako bi se što više smanjio rizik od učinka mrtvog tereta), ali i na skupine za koje je potencijal rasta produktivnosti velik (npr. mladi bez radnog iskustva koji u određenom razdoblju nisu uspjeli pronaći posao)
- **osiguravanje da se tijekom subvencioniranog razdoblja poveća produktivnost radnika**, npr. djelotvornom provedbom osposobljavanja ili mentoriranja
- **uvođenje uvjeta za povećanje vjerojatnosti da će se radni odnos produljiti nakon razdoblja subvencioniranja** (npr. tako da se provjeri je li korisnik i dalje zaposlen u poduzeću u određenom trenutku nakon isteka razdoblja subvencioniranja i/ili dolazi li do bruto ili neto povećanja broja zaposlenih u poduzeću)
- **redovno praćenje i ocjena** poduzeća koja primaju subvencije i njihova ponašanja pri zapošljavanju te korisnika tih subvencija.

#### **Povezana literatura:**

Brown, A. (2015.), *Can hiring subsidies benefit the unemployed?* („Mogu li nezaposleni imati koristi od poticaja za zapošljavanje?“) IZA World of Labor 2015.; Europska komisija (2014.) *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe* („Poticajna potražnja radnih mjesta: razvoj djelotvornih subvencija za zapošljavanje u Europi“), Europski opservatorij politike zapošljavanja; Ravnateljstvo javnih službi za zapošljavanje, HoPES (2013.), *HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies* („Napomene HoPES-a o

kriterijima za održive subvencije za plaće”). Odgovor Europske mreže ravnatelja javnih službi za zapošljavanje na pozive na djelovanje dogovorene tijekom Konferencije o zapošljavanju mladih održane 3. srpnja 2013. u Berlinu.

U kontekstu mjera fiskalne konsolidacije fiskalni je manevarski prostor ograničen, a javni su rashodi općenito opterećeni. Stoga bi se posebna pozornost trebala posvetiti utvrđivanju prioriteta za rashode kojima se potiče rast. To, prema potrebi, uključuje povećanje pokrivenosti javnim službama za zapošljavanje i aktivnim politikama tržišta rada, ali i jačanje njihove djelotvornosti, posebno prikladnim usmjeravanjem i pružanjem individualizirane potpore.

#### **4. USPOREDNA ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA**

Praksa u EU-u pokazala je da su aktivne politike tržišta rada sve raznolikije zahvaljujući prilagođenijem pristupu pojedinačnim potrebama. Osim toga, veći se naglasak stavlja na veću dostupnost radnih mjesta i poštovanje uzajamnih obveza. To znači da se od korisnika naknadâ za nezaposlenost očekuje da se uključe u nadzirane aktivnosti traženja zaposlenja i poboljšaju svoju „zapošljivost“ u zamjenu za primanje naknada. Države članice u posljednje vrijeme stavljaju naglasak na postizanje djelotvorne koordinacije aktivnih politika tržišta rada i dodjele naknada za nezaposlenost te politika čiji je cilj da „rad bude financijski isplativ“ kako bi se provodile dosljedne strategije aktivacije.

Za prilagodbu potpore pojedinačnim potrebama često je potrebna bolja koordinacija usluga među organizacijama. Kako bi zadovoljile tu potrebu, države članice potvrdile su u Preporuci Vijeća da je potrebno uspostaviti jedinstvenu kontaktnu točku za dugotrajno nezaposlene. Platforme za razmjenu podataka i interoperabilnost ključne su za djelotvorno pružanje usluga. Neke su države članice napredovale u uspostavi jedinstvene kontaktne točke, dok druge poduzimaju prve korake u koordinaciji pružanja usluga među organizacijama.

U nekim se državama članica i dalje javljaju poteškoće u provedbi politika tržišta rada. Javne službe za zapošljavanje trebale bi: i. povećati svoju djelotvornost i učinkovitost kako bi se tražitelji zaposlenja lakše zaposlili i ii. učiniti to uz što manji

trošak. Javne službe za zapošljavanje u nekoliko bi država članica i dalje mogle pružati individualizirane i usmjerene usluge. Ta su pitanja (iako u različitoj mjeri) uzeta u obzir u preporukama upućenima nekoliko država članica posljednjih godina u okviru europskog semestra, odnosno procesa ekonomskog nadzora.

Određene su države članice, na primjer, u skladu s Preporukom Vijeća počele potporu nezaposlenima više prilagođavati pojedincima, zbog čega je potrebna izrada sporazuma o integraciji na tržište rada u kojima se potpora prilagođava pojedinačnim potrebama uz jasna prava i obveze koje trebaju ispuniti nezaposleni i tijela koja pružaju potporu. Neke su države članice eksternalizirale usluge službi za zapošljavanje za dugotrajno nezaposlene, a neke su dugotrajno nezaposlenima počele nuditi veći broj programa osposobljavanja.

U Bugarskoj su poduzete mjere za bolje usmjeravanje aktivnih politika tržišta rada i bolju integraciju službi za zapošljavanje i socijalnih službi koje pružaju usluge skupinama u nepovoljnijem položaju. U okviru mjera podupire se zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih na temelju članka 55. točke (c) Zakona o promicanju zapošljavanja i programa za osposobljavanje i zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih koje se financira sredstvima državnog proračuna. Ukupno 4,6 milijuna EUR bit će izdvojeno za inicijativu kojom će se moći koristiti do 2 900 dugotrajno nezaposlenih osoba.

U Danskoj je pokrenut program premija za zapošljavanje kako bi se povećali poticaji dugotrajno nezaposlenima da se zaposle. Dugotrajno nezaposlene osobe koje se zaposle mogu primiti neoporezivu premiju za zapošljavanje koja iznosi do 10 % zarađenog dohotka, odnosno najviše 2 500 DKK (336 EUR) mjesečno. Ta se premija dodjeljuje najduže 18 mjeseci pa svaka osoba može primiti najviše 45 000 DKK (6 053 EUR). To je privremena inicijativa politike koja će trajati dvije godine (od 1. travnja 2017. do 1. travnja 2019.).

U programu za tržište rada za razdoblje 2017. – 2020. u Estoniji predviđen je fond za osiguranje u slučaju nezaposlenosti kako bi se osigurale aktivne mjere za sprječavanje nezaposlenosti. To uključuje mjere za potporu sudjelovanju u službenim oblicima osposobljavanja, vaučere za osposobljavanje i naknade poslodavcima za troškove osposobljavanja. Mjere će biti usmjerene na osobe koje su još na tržištu rada. Glavne ciljne skupine bit će osobe bez stručnih kvalifikacija, osobe čije su obrazovanje i vještine zastarjeli, osobe koje ne vladaju dobro estonskim jezikom, osobe starije od 50 godina ili osobe kojima je potreban novi posao zbog zdravstvenih razloga.

U okviru plana za financiranje tečajeva za dodatno osposobljavanje 500 000 tražitelja zaposlenja uvedenog u Francuskoj dosad je provedeno približno 1,1 milijuna aktivnosti osposobljavanja u sektorima s pozitivnim izgledima na tržištu rada i gospodarskim izgledima. Oko 28 % programa osposobljavanja bilo je usmjereno na niskokvalificirane osobe, 29 % na mlade i 20 % na dugotrajne tražitelje zaposlenja. Za provedbu plana odgovorna su regionalna vijeća, koja predstavljaju razinu lokalne vlade u Francuskoj nadležnu za strukovno

obrazovanje i osposobljavanje na temelju konvencija između države i regija. Na temelju tih konvencija regije odlučuju o prijedlozima osposobljavanja, a javne službe za zapošljavanje osiguravaju osposobljavanje e tražiteljima zaposlenja. Plan je produljen do prve polovice 2017.

Konačno, u Portugalu je uvedena mjera kojom će se nezaposlenima pomoći da dobiju ugovore na neodređeno vrijeme, s naglaskom na ranjive skupine kao što su mladi, dugotrajno nezaposleni i starije osobe. U okviru te nove mjere potpora za dobivanje ugovora na određeno vrijeme odobravat će se samo **u iznimnim slučajevima** (npr. za vrlo ranjive skupine kao što su izbjeglice ili bivši osuđenici). Programom se podupire i prelazak s ugovora na određeno vrijeme na ugovore na neodređeno. U programu nacionalne reforme Portugala za 2017. utvrđen je cilj da se otvori 15 000 radnih mjesta. U okviru navedene mjere već je osigurana potpora za više od 10 000 radnih mjesta.

Datum: 11. 11. 2017.



## PRILOG: STATISTIČKI POKAZATELJI

Tablica 1. – Stope dugotrajne nezaposlenosti u EU-u, europodručju i pojedinačnim državama članicama za 2014. i 2015. po spolu

Spol: Razdoblje:	Žene		Muškarci	
	2015.	2016.	2015.	2016.
EU-28	4,5	4,0	4,5	3,9
EA-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Izvor: Eurostat

**Tablica 2. – Dugotrajna nezaposlenost (12 mjeseci ili dulje) izražena kao postotak ukupne nezaposlenosti, po spolu (u %)**

Spol: Razdoblje:	Žene		Muškarci	
	2015.	2016.	2015.	2016.
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
EA-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Izvor: Eurostat