



TEMATSKI INFORMATIVNI PREGLED V OKVIRU EVROPSKEGA SEMESTRA

AKTIVNE POLITIKE TRGA DELA

1. UVOD

Glavni cilj aktivnih politik trga dela je povečati zaposlitvene možnosti za iskalce zaposlitve ter izboljšati usklajevanje med delovnimi mesti (prostimi delovnimi mesti) in delavci (tj. brezposelnimi)¹. Pri tem lahko aktivne politike trga dela prispevajo k zaposlovanju in rasti BDP ter zmanjšajo brezposelnost in odvisnost od nadomestil. Aktivne politike trga dela obsegajo vse od ponudb za institucionalno usposabljanje in usposabljanje na delovnem mestu ter posrednih spodbud za zaposlovanje (ohranjanje delovnih mest, delitev delovnega mesta, subvencija za zaposlovanje) pa do zaščitene in podporne zaposlitve ali zagotavljanja neposrednega ustvarjanja delovnih mest (programi javnih del) in spodbud za ustanavljanje podjetij. Pomagajo zagotoviti, da se brezposelni ponovno zaposlijo čim prej in na čim ustrežnejšem delovnem mestu, tako da jim omogočijo podporo, ki jo potrebujejo za uspešen ponovni vstop na trg dela. Z ukrepi prekvalifikacije in

izpopolnjevanja lahko pomagajo tudi pri usmerjanju ljudi na področja, ki se spopadajo s pomanjkanjem znanj in spretnosti. To prispeva k obvladovanju strukturnih sprememb in povečanju odpornosti gospodarstva v času sprememb. Aktivne politike trga dela so ključni sestavni del t. i. strategij aktiviranja in so običajno povezane z zavarovanjem za primer brezposelnosti/ sistemi pomoči prek pogojevanja upravičenosti do prejemkov². Sodelovanje v aktivnih politikah trga dela je v glavnem v vseh državah EU postalo osnovni pogoj za (nadaljnje) prejetje prejemkov.

Brezposelnost, zlasti dolgotrajna (tj. vsaj 12 mesecev brezposelnosti), lahko ima resne negativne posledice za

¹ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je aktivne politike trga dela opredelila, kot sledi: „Aktivni programi na trgu dela vključujejo vse socialne izdatke (razen za izobraževanje), ki so namenjeni izboljšanju možnosti upravičencev za pridobitev plačane zaposlitve ali povečanju njihove zmožnosti za zaslužek. Ta kategorija vključuje izdatke za javne službe za zaposlovanje, usposabljanje za trg dela, posebne programe za mladino, ki prehaja iz šole na delovno mesto, programe na trgu dela za zagotovitev ali spodbujanje zaposlovanja brezposelnih in drugih oseb (razen mladine in invalidov) ter posebne programe za invalide.“

² Glej na primer John P. Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness* (Aktiviranje in aktivne politike trga dela v državah OECD: stilizirana dejstva in dokazi o njihovi učinkovitosti), dokument inštituta IZA o politiki št. 84, junij 2014.

posameznika, družbo in gospodarski sistem³.

³ Ta informativni pregled se iz več razlogov osredotoča zlasti na preprečevanje dolgotrajne brezposelnosti. Prvič, učinki dolgotrajne brezposelnosti običajno presegajo tiste, ugotovljene pri brezposelnosti na splošno, in sicer tako glede resnosti kot trajanja. Zato je treba uporabiti aktivne politike trga dela. Drugič, da bi se čim bolj preprečile t. i. mrtve izgube, bi bilo najbolje, da so aktivne politike trga dela v pravem pomenu besede (tj. „dejanski ukrepi“ poleg javnih služb za zaposlovanje, ki zagotavljajo storitve trga dela) usmerjene v tiste, ki so najbolj oddaljeni od trga dela, to pa so predvsem dolgotrajno brezposelni. S tem bi se izboljšala (stroškovna) učinkovitost aktivnih politik trga dela. Tretjič, iz razvoja dolgotrajne brezposelnosti je mogoče razbrati, kako dobro delujejo aktivne politike trga dela, in sicer precej bolje kot iz celotne brezposelnosti, na katero bolj vplivajo ciklična nihanja.

Dolgotrajno brezposelni sčasoma vse težje najdejo zaposlitev ter se spopadajo z nižjimi dohodki in manjšimi možnostmi za poklicno napredovanje. Na nacionalni ravni vztrajno visoka dolgotrajna brezposelnost ogroža splošne cilje politike zaposlovanja, zmanjšuje sposobnost dodeljevanja pravih delovnih mest pravim osebam ter ovira poklicno in geografsko mobilnost⁴.

Človeški kapital delavcev (dejanski ali kot ga dojemajo delodajalci) lahko med dolgim obdobjem brezposelnosti propada, čas, namenjen iskanju zaposlitve, pa se običajno skrajša. Oba dejavnika pomenita, da se možnost izhoda iz brezposelnosti zmanjšuje z njenim trajanjem, zaradi česar se poveča verjetnost, da bo oseba ostala brezposelna. Dlje kot traja brezposelnost, večja je verjetnost, da se bodo brezposelni delavci umaknili iz aktivnega prebivalstva in se upokojili, vključili v programe za invalide ali enostavno obupali nad iskanjem dela⁵. Zato je treba posredovati zgodaj, v začetni fazi brezposelnosti.

Poleg tega je vpliv krize na trg dela pokazal, da so znanja in spretnosti, kvalifikacije ter delovne izkušnje ključni. Kriza je najbolj prizadela mlade in nizko usposobljene delavce. Aktivne politike trga dela lahko imajo ključno vlogo pri zagotavljanju dostopa ljudi do znanj in spretnosti ter delovnih izkušenj in lahko odpravijo glavno oviro za te ciljne skupine pri iskanju zaposlitve.

Glavne ciljne skupine aktivnih politik trga dela so dolgotrajno brezposelni, zlasti mladi⁶, starejši delavci in nizko usposobljene osebe. Vendar so aktivne politike trga dela usmerjene tudi v podporo običajnim kratkotrajno

brezposelnim pri ponovnem vstopu na trg dela. Pomen aktivnih politik trga dela je jasno izražen v dokumentih Komisije o politikah, zlasti smernicah za zaposlovanje št. 6 in 7⁷.

Da bi se povečal napredek pri odpravi dolgotrajne brezposelnosti, je Svet februarja 2016 sprejel Priporočilo o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela⁸. Priporočilo podpira cilje strategije Evropa 2020 s prispevanjem k ciljema povečanja stopnje zaposlenosti in zmanjšanja revščine.

Evropski parlament, Svet in Komisija so 17. novembra 2017 skupaj razglasili evropski steber socialnih pravic. Načela in pravice iz evropskega stebra socialnih pravic bodo zajeti v delu v okviru evropskega semestra, zlasti s pomočjo novega pregleda socialnih kazalnikov. Steber vključuje sklicevanje na aktivne politike trga dela⁹.

Skupno poročilo o zaposlovanju za leto 2017 opozarja, da „[o]dpravljanje dolgotrajne brezposelnosti ostaja prednostna naloga.“

Ta informativni pregled se osredotoča zlasti na dolgotrajno brezposelne, ki se spopadajo z največjimi ovirami za vstop na trg dela in so odvisni od aktivne podpore.

Ta informativni pregled je strukturiran, kot sledi: oddelek 2 vsebuje pregled uspešnosti držav EU glede dolgotrajne brezposelnosti, aktivacijske podpore in izdatkov za aktivne politike trga dela. V oddelku 3 so predstavljeni razpoložljivi dokazi o možnih aktivnih politikah trga dela za učinkovito obravnavanje

⁴ Glej *Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix* (Dolgotrajna brezposelnost: ni preproste rešitve), <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/37154>.

⁵ Glej Nichols, A., Mitchell, J., in Lindner, S., *Consequences of Long-Term Unemployment* (Posledice dolgotrajne brezposelnosti), <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

⁶ Glej tematski informativni pregled o zaposlovanju mladih.

⁷ Sklep Sveta (EU) 2016/1838 z dne 13. oktobra 2016.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ „Vsakdo ima pravico do hitre in prilagojene pomoči za izboljšanje možnosti za zaposlitev ali samozaposlitev. To vključuje pravico do podpore za iskanje zaposlitve, usposabljanje in prekvalifikacijo. [...] Brezposelni imajo pravico do prilagojene, stalne in ustrezne podpore. Dolgotrajno brezposelni imajo najpozneje po 18 mesecih brezposelnosti pravico do poglobljene individualne ocene.“

brezposelnosti. Oddelek 4 vsebuje kratek splošni pregled izvajanja politike v EU.

Vprašanja in izzivi, povezani z javnimi službami za zaposlovanje, so pojasnjeni v ločenem tematskem informativnem pregledu.

Ta tematski informativni pregled je prek zahtev glede meril za upravičenost, ki obstajajo v mnogih državah članicah, tesno povezan s tematskim informativnim pregledom o nadomestilih za brezposelnost.

2. IZZIVI POLITIKE: PREGLED USPEŠNOSTI V DRŽAVAH EU

Obseg dolgotrajne brezposelnosti je eden od glavnih kazalnikov, na podlagi katerih je mogoče oceniti ustreznost in/ali uspešnost aktivnih politik trga dela (in javnih služb za zaposlovanje).

Dolgotrajna brezposelnost, ki je bila leta 2008 v EU 2,6-odstotna, se je v obdobju od leta 2008 v vseh državah članicah znatno povečala in dosegla 5,1 %, preden se je leta 2016 zmanjšala na 4 % (glej sliko 1). Povečanja so bila zlasti velika v Grčiji, Španiji, na Hrvaškem, na Portugalskem, v Italiji, na Cipru in Irskem, kar je prispevalo k vse večjim razlikam med državami članicami v tem obdobju. Po šestih letih šibke rasti in nizkega povpraševanja po delovni sili se je (poleg brezposelnosti mladih) kot glavna posledica krize na področju zaposlovanja pojavila dolgotrajna brezposelnost, ki ima velike negativne družbene in gospodarske posledice za posameznike in družbo. Dolgotrajna brezposelnost prinaša precejšnje izzive: dlje kot traja brezposelnost, slabša je povezanost s trgom dela, pri čemer se močno zmanjša verjetnost ponovne zaposlitve na stabilnem delovnem mestu, poveča pa se tveganje neaktivnosti. Daljše kot je obdobje brezposelnosti, več podpore potrebujejo ljudje pri vrnitvi na trg dela. Ovire za udeležbo se običajno nakopičijo, zato se mora pogosto vključiti več podpornih storitev.

Glavni dejavnik, ki je od krize povzročil povečanje dolgotrajne brezposelnosti, je nezmožnost trga dela, da sprejme pritoke delavcev, ki postanejo presežni zaradi prestrukturiranja, in sicer zaradi nezadostnega povpraševanja po delovni

sili in/ali zaradi večjega neskladja med povpraševanjem po delovni sili in njeno ponudbo.

Institucionalne pomanjkljivosti so še poslabšale učinke krize. Eden takšnih pojavov je segmentacija, pri kateri je velik delež oseb s pogodbami o zaposlitvi za določen čas/s krajšim delovnim časom („prilagodljiva rezerva“) izgubil delovna mesta, medtem ko so tisti z visoko stopnjo varnosti zaposlitve in visokimi stroški odpuščanja („trdo jedro“) svoja zadržali. Druga težava je neustreznost aktivnih politik trga dela in zlasti javnih služb za zaposlovanje, ki v številnih državah med dolgotrajnim gospodarskim upadom niso uspele ustrezno obvladati velikega povečanja števila brezposelnih.

Dolgotrajna brezposelnost nekatere skupine, kot so mladi¹⁰ in nizko usposobljeni delavci¹¹, prizadene bolj kot druge, zlasti pa prizadene tiste, ki delajo v nazadujočih poklicih in sektorjih. Kot je navedeno, splošno stanje gospodarstva ostaja pomemben dejavnik sprememb v stopnjah in tokovih dolgotrajne brezposelnosti, vendar so razlike v učinkih med posameznimi državami velike, saj so nekatere zagotovile visoke stopnje prehoda nazaj v zaposlitev.

Nedavno, tj. med letoma 2014 in 2015, se je stopnja dolgotrajne brezposelnosti znižala v večini držav članic (slika 2), pri čemer se je stopnja še zviševala v sedmih državah članicah, med katerimi so bile tudi take s sorazmerno nizkimi stopnjami dolgotrajne brezposelnosti (Avstrija, Finska, Luksemburg).

Poleg stopnje dolgotrajne brezposelnosti se lahko prouči tudi delež dolgotrajno brezposelnih oseb glede na skupno število brezposelnih. Iz tega je razvidna pojavnost dolgotrajne brezposelnosti. V

¹⁰ Leta 2016 je bilo dolgotrajno brezposelnih 5,5 % aktivnih mladih oziroma 29,5 % brezposelnih mladih.

¹¹ Za nizko usposobljene trenutno ni standardnih podatkov, vendar so že podatki za drugo četrtletje leta 2015 pokazali, da lahko stopnja dolgotrajne brezposelnosti znaša tudi 9,3 %.

državah članicah EU-28¹² se je pojavnost dolgotrajne brezposelnosti¹³ s 34,7 % leta 2008 (četrto četrletje) zvišala na 48,3 % leta 2015 (četrto četrletje), kar je posledica upadanja stopenj zaposlitev zaradi nenehno majhnega povpraševanja po delovni sili ter povečanja neskladja v znanjih in spretnostih, kar je povezano z gospodarskim prestrukturiranjem ter postopnim poslabševanjem znanja in spretnosti z daljšanjem obdobja brezposelnosti. Pojavnosti dolgotrajne brezposelnosti se med državami članicami zelo razlikujejo, saj so bile v četrtem četrletju leta 2015 na Danskem, Finskem, Švedskem in v Združenem kraljestvu med nižjimi (pod 30 %), v Bolgariji, na Irskem, v Grčiji, na Hrvaškem, v Italiji, na Portugalskem in Slovaškem pa višje od 55 %.

Udeležba v aktivnih politikah trga dela lahko k zmanjšanju dolgotrajne brezposelnosti namesto z vplivanjem na prilive v brezposelnost, ki so večinoma ciklični, pripomore z olajšanjem odliva iz brezposelnosti. Kot je prikazano na sliki 3, so države z najnižjimi stopnjami dolgotrajne brezposelnosti

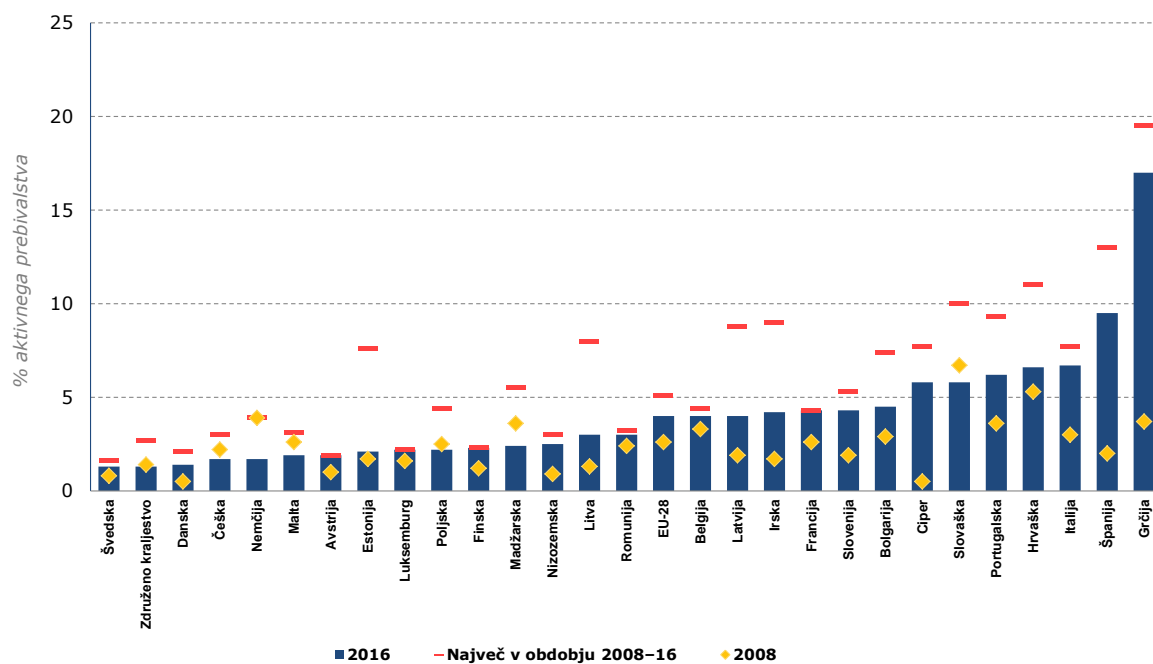
(Švedska, Avstrija, Luksemburg, Danska, Finska in Nemčija) med tistimi z najvišjimi stopnjami udeležbe v aktivnih politikah trga dela. Pri več drugih državah članicah se zdi, da aktivacijska podpora ni sorazmerna z izzivi na področju brezposelnosti, s katerimi se spopadajo.

Za znižanje višjih stopenj brezposelnosti se na splošno sprejme kombinacija pasivnih in aktivnih politik trga dela, kot je razvidno iz slike 4. Nekatere države članice z visokimi stopnjami brezposelnosti porabijo razmeroma majhne deleže svojega BDP za storitve trga dela in aktivne ukrepe (zlasti Bolgarija, Slovaška, Ciper, Hrvaška in Grčija). Hkrati imajo te države primerljivo visoko porabo za pasivne ukrepe, kot so nadomestila za brezposelnost (zlasti Irska in Španija ter v nekoliko manjšem obsegu Portugalska in Italija).

¹² Države, na katere se nanašajo podatki v tem informativnem pregledu, so države članice EU-28, razen če ni navedeno drugače.

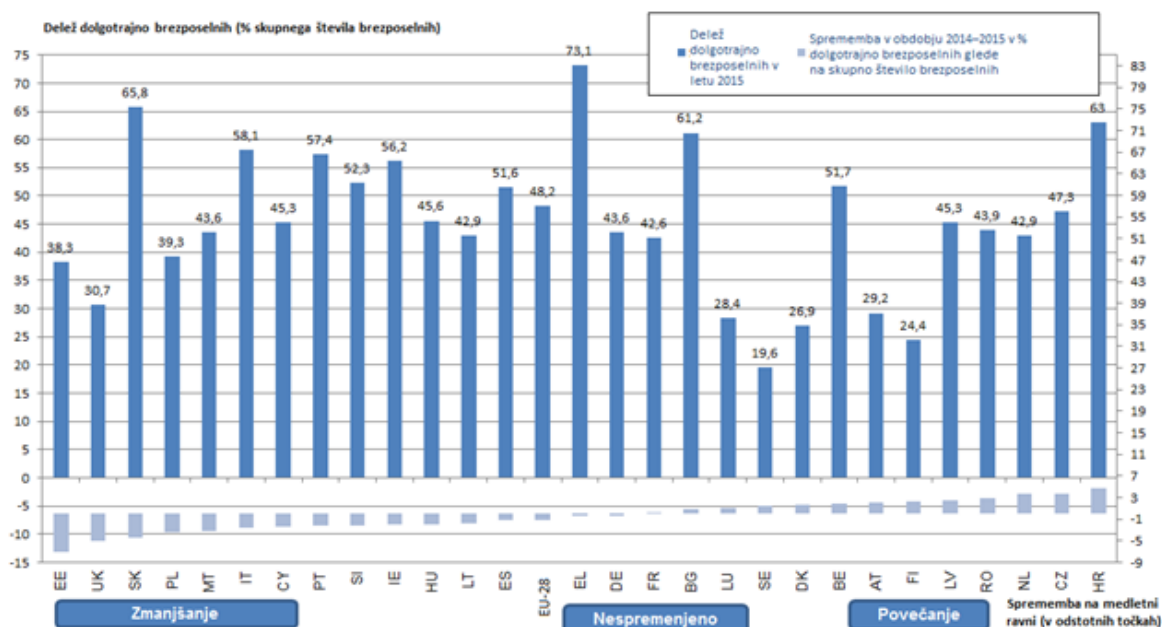
¹³ Pojavnost dolgotrajne brezposelnosti se izračuna kot število oseb, *brezposelnih več kot 12 mesecev*, deljeno s številom vseh *brezposelnih*.

Slika 1 – Stopnje dolgotrajne brezposelnosti v % aktivnega prebivalstva za države članice EU-28 ter posamezne države članice v letih 2008 in 2016



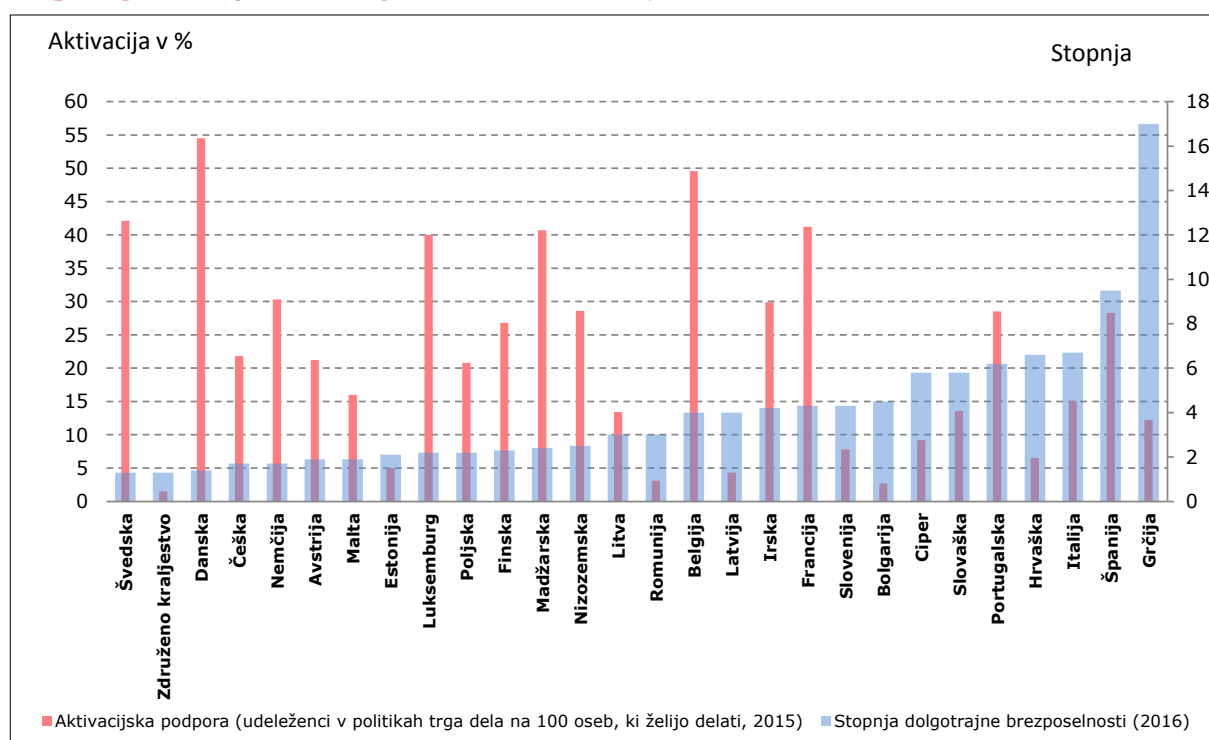
Vir: Eurostat, anketa o delovni sili.

Slika 2 – Delež dolgotrajno brezposelnih glede na skupno število brezposelnih v %



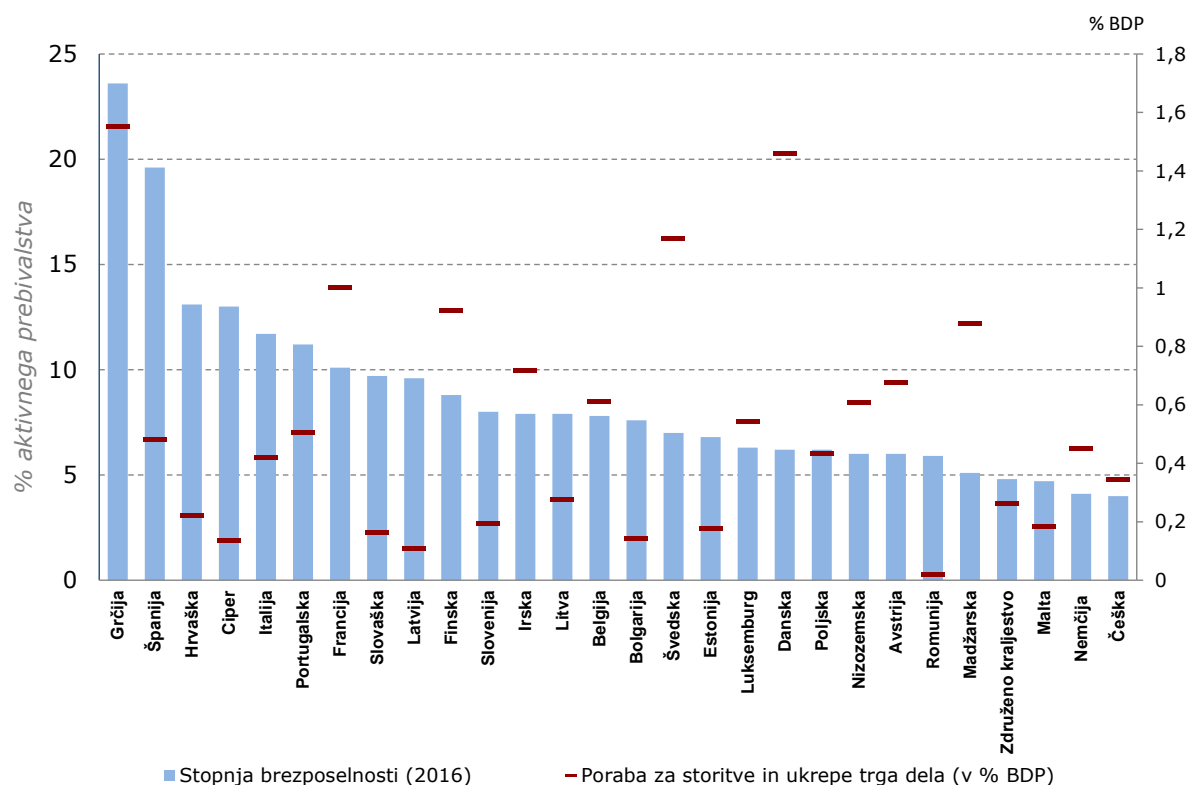
Vir: Eurostat, anketa o delovni sili.

Slika 3 – Stopnje aktivacijske podpore (udeleženci na 100 oseb, ki želijo delati, 2015) in dolgotrajne brezposelnosti po državah članicah, 2016



Vir: Eurostat, podatkovna zbirka o politikah trga dela.

Slika 4 – Izdatki za storitve trga dela, aktivni in pasivni ukrepi (v % BDP; levo) in stopnje brezposelnosti (desno) po državah članicah, 2016



Vir: Eurostat, podatkovna zbirka o politikah trga dela.

Opomba: „storitve trga dela“ se nanašajo na kategorijo 1 podatkovne zbirke o politikah trga dela, „aktivni ukrepi“ na kategorije od 2 do 7, „pasivni ukrepi“ pa na kategoriji 8 in 9 (vzdrževanje dohodka in podpora v času brez zaposlitve, zgodnja upokožitev). Podatki iz podatkovne zbirke o politikah trga dela za Grčijo in Združeno kraljestvo so za leto 2010, za Ciper za leto 2012, za Irsko in Španijo pa za leto 2013.

3. VZVODI POLITIKE ZA OBRAVNAVANJE IZZIVOV POLITIKE

Vzrokov za brezposelnost je lahko več, na primer pomanjkanje povpraševanja po delovni sili ali neustrezna znanja in spretnosti. Nanjo lahko vplivajo tudi institucionalni dejavniki, kot sta delovnoppravna zakonodaja in obdavčitev dela. Vprašanja in izzivi, povezani z varstvom zaposlitve, so pojasnjeni v ločenem tematskem informativnem pregledu. Nekateri od teh vzrokov se lahko odpravijo z uporabo aktivnih politik trga dela, vendar te ne ustrezajo vsem brezposelnim osebam in vsem okoliščinam. Zasnova, področje uporabe in ciljna usmerjenost aktivnih politik trga dela, pa tudi način njihovega izvajanja (tj. ali jih izvajajo javne službe za zaposlovanje ali drugi) so zelo pomembni za njihovo uspešnost in učinkovitost. Obstaja precej dokazov o tem, katere politike najbolj delujejo, za koga in v kakšnih okoliščinah. Vendar se na splošno predpostavlja, da je zgodnje ukrepanje ključno za preprečevanje dolgotrajne brezposelnosti. V študiji, ki sta jo izvedla družba Ecorys in inštitut IZA, je bilo ugotovljeno, da „ni nobene posebne politike, ki bi lahko služila kot univerzalno orodje za izboljšanje možnosti brezposelnih na trgu dela“¹⁴. Pravzaprav je poudarjeno, da imajo vse aktivne politike trga dela tako prednosti kot pomanjkljivosti. V praksi to pomeni, da bo treba politike prilagoditi vsaki posamezni brezposelni osebi, za kar so potrebne učinkovite tehnike profiliranja. Ta individualni pristop vključuje ugotavljanje, ali je nekdo kratkotrajno zaposlen ali potencialno dolgotrajno brezposeln.

Čeprav so številne ocenjevalne študije metodološko pomanjkljive¹⁵, je mogoče na podlagi obstoječe literature oblikovati

¹⁴ *Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures* (Analiza stroškov in koristi aktivnih ukrepov v primerjavi s pasivnimi ukrepi), Ecorys/IZA, 2012.

¹⁵ Metodološke težave so povezane zlasti s tem, da ni hipotetičnega scenarija, ki ga je treba nato razlagati s podatki, npr. z uporabo tehnik ujemanja. Pri naključnih poskusih te težave ni, vendar so še vedno redki.

nekatero splošne sklepe, ki lahko državam članicam zagotovijo smernice glede politike pri oblikovanju njihovih aktivnih politik trga dela (glej okvir na strani 8)^{16 17}.

Spodbude za zaposlovanje za podjetja v tržnem sektorju na splošno niso zelo učinkovite (razen v primeru zelo nizkega povpraševanja po delovni sili), saj lahko povzročijo razmeroma velike mrtve izgube¹⁸. Poleg tega obstaja tveganje, da delodajalci nadomestijo nesubvencionirane delavce s subvencioniranimi delavci ali čakajo, dokler iskalci zaposlitve ne postanejo upravičeni do subvencij. Če se take spodbude uporabljajo, bi morale biti dobro usmerjene ter se izvajati v majhnem obsegu in začasno. Vzpostavljeni morajo biti tudi mehanizmi, ki delodajalce spodbujajo, da zadržijo delavce po izteku subvencije, ali v kombinaciji z drugimi ukrepi aktivnih politik trga dela izboljšajo zaposljivost upravičencev. Običajno je najmanj učinkovito neposredno ustvarjanje zaposlitev v javnem sektorju (vključno s programi javnih del).

Aktivne politike trga dela, namenjene ohranjanju zaposlitve, kot so sheme skrajšanega delovnega časa, bi bilo treba uporabljati le kratka obdobja in med hudimi recesijami. Stroškovno učinkovitejše in bolj zaželeno so aktivne politike trga dela, v skladu s katerimi se spodbude prerazporedijo k osebam, ki trenutno niso na trgu dela, tako da se okrepi njihova povezava s trgom dela in podpre njihova motivacija za izhod iz brezposelnosti. Te aktivne politike trga

¹⁶ Precej obsežno vrednotenje učinkovitosti aktivnih politik trga dela je na voljo v poročilu Evropske komisije z naslovom *Zaposlovanje v Evropi 2006*. Obsežne (meta)analize na podlagi številnih študij so na voljo v Kluge in drugi, „The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes“ (Učinkovitost evropskih aktivnih programov na trgu dela), *Labour Economics*, št. 17, 2010, str. 904–18, ter Kluge in drugi, „Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis“ (Vrednotenje aktivnih politik trga dela: metaanaliza), *The Economic Journal*, št. 120, 2010, str. 452–77.

¹⁷ Obsežnejši pregled učinkovitosti aktivnih politik trga dela je v Prilogi 2.

¹⁸ Subvencionirana delovna mesta bi se ustvarila/ohranila tudi brez subvencije.

dela so posebno učinkovite v času okrevanja.

Na splošno preteče nekaj časa med izvedbo aktivnih politik trga dela in njihovim učinkom na trgu dela, čeprav to za nekatere ukrepe velja bolj kot za druge. Študije, ki temeljijo na mikropodatkih, kažejo, da so učinki aktivnih politik trga dela na stopnje zaposlitev kratkoročno precej majhni, vendar je njihov dolgoročni učinek na splošno večji¹⁹.

¹⁹ Boone, J., in van Ours, J. C., *Effective Active Labour Market Policies* (Učinkovite aktivne politike trga dela), dokument za razpravo inštituta IZA št. 1335, 2004.

Aktivne politike trga dela: orodja in ciljne skupine

Uspeh aktivnih politik trga dela ni odvisen le od ravni izdatkov, ampak predvsem od zasnove ukrepov in načina njihovega izvajanja.

- **Svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve:** ti ukrepi so koristni zlasti za kratkotrajno brezposelne, vendar lahko imajo pomembno vlogo tudi, če so del posamezniku prilagojenega ali „po meri oblikovanega“ pristopa za podporo brezposelnim. Prilagajanje podpore posamezniku vključuje svetovanje skupaj z naborom možnih vrst podpore, vključno s poklicnim usposabljanjem, pomočjo pri iskanju zaposlitve, „motivacijskimi“ tečaji in socialno podporo, v skladu z ocenjenimi potrebami iskalca zaposlitve.
- **Subvencije za delodajalce:** taki programi so razmeroma dragi in so običajno usmerjeni v najbolj prikrajšane skupine, pri katerih so se drugi ukrepi izkazali za neučinkovite. Taki ukrepi lahko imajo pomembno vlogo pri pozitivnem vplivanju na odnos delodajalcev do dolgotrajno brezposelnih z vzpostavitvijo stikov med obema skupinama in omogočanjem delodajalcem, da „preskusijo“ bodoče zaposlene pri stroških, nižjih od polne plače.
- **Sheme neposrednega zaposlovanja/ustvarjanja delovnih mest:** Te sheme so običajno usmerjene v osebe, ki so brezposelne srednje dolgo ali daljše obdobje, da se preprečijo škodljivi učinki na kratkotrajno brezposelne, na primer kadar se udeležencem, ki bi v nasprotnem primeru morda našli „prave“ zaposlitve, v času koriščenja sheme ne omogoči vstop na trg dela. Te sheme so ponavadi stabilnejše in dolgotrajnejše, da se zagotovita njihova uspešnost in stroškovna učinkovitost.
- Za **usposabljanje** se običajno izkaže, da ima največje pozitivne dolgoročne učinke, vendar je drago. Usposabljanje na delovnem mestu, splošni programi in poklicno usposabljanje so vsi primerni, vendar za različne namene. Študije kažejo, da splošni programi prispevajo k boljšemu usklajevanju znanj in spretnosti, zlasti po prvem vstopu na trg dela, medtem ko so se (potrjeni) programi poklicnega usposabljanja (na delovnem mestu ali v kombinaciji z usposabljanjem v šoli) izkazali za zelo učinkovite pri olajšanju prehoda od izobraževanja k delu.

Da bi se zmanjšalo tveganje dolgotrajne brezposelnosti, je treba kombinacijo aktivacijskih ukrepov in njihov institucionalni okvir prilagoditi gospodarskim razmeram. Izziv je zagotoviti, da poraba za aktivacijske ukrepe ostane učinkovita tudi v gospodarskem okolju, v katerem je ustvarjanje delovnih mest težavno. Na omejenem trgu dela je treba upoštevati natančno ravnovesje med pristopoma „najprej usposabljanje“ in „najprej delo“.

Javne službe za zaposlovanje imajo ključno vlogo pri ponovnem vključevanju brezposelnih. So namreč najprimernejše za obravnavanje različnih skupin brezposelnih²⁰. Da bi javna služba za zaposlovanje delovala dobro, potrebuje:

- zadostno število zaposlenih, ustrezno usposobljenih za vidike, ki izboljšujejo kakovost storitve, kot so

diskriminacija, dostojna delovna mesta in obravnavanje občutljivih primerov;

- integrirane storitve, ki se učinkovito povezujejo z drugimi državnimi službami, zlasti tistimi, povezanimi z izobraževanjem, zdravjem, stanovanji in drugimi socialnimi storitvami;
- dobro vzpostavljen sistem vrednotenja in spremljanja²¹.

Spremljanje in vrednotenje sta bistvena za ocenjevanje in povečanje učinkovitosti. Praviloma se aktivne politike trga dela na splošno ne spremljajo in ocenjujejo. Pomembno je, da se razvije kultura vrednotenja, k temu pa lahko prispevajo različni dejavniki. Ti vključujejo politično zavezo z dokazi podprtemu oblikovanju politik (in odgovornosti), pravne zahteve za vrednotenje, zahteve glede vrednotenja

²⁰ Glej tematski informativni pregled o javnih službah za zaposlovanje.

²¹ Evropska mreža za boj proti revščini (EAPN): *Fighting for a Social Europe Free of Poverty* (Boj za socialno Evropo brez revščine): <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

evropskega financiranja ter usposabljanje in izobraževanje izvajalcev vrednotenja,

da se zagotovi vrednotenje v celotnem ciklu politike.

Predstavitev orodja aktivnih politik trga dela: spodbude za zaposlovanje za ustvarjanje delovnih mest in podporo

Spodbude za zaposlovanje so običajno ciljno usmerjena, začasna in pogojna plačila ali znižanja davčnih prispevkov/prispevkov za socialno varnost, ki zmanjšajo stroške delovne sile za delodajalce in s tem povečajo povpraševanje po delovni sili. V EU je bila ena šestina izdatkov za aktivne politike trga dela namenjena spodbudam za zaposlovanje, pri čemer so bili večji le izdatki za usposabljanje in storitve trga dela.

Pri majhnem povpraševanju po delovni sili so lahko spodbude za zaposlovanje privlačen instrument za podporo zaposlovanju ter tudi za izboljšanje zaposljivosti posameznih ranljivih skupin. Svet je iz tega razloga in zaradi omejenega fiskalnega manevrskega prostora v številnih državah članicah v priporočilu o jamstvu za mladino (2013) pozval k uvedbi ciljno usmerjenih in dobro zasnovanih subvencij za plače in zaposlovanje, v priporočilu za dolgotrajno brezposelne (2016) pa je priporočil, naj se finančne spodbude osredotočijo na programe, ki podpirajo vključevanje na trg dela, kot so subvencije za zaposlitev brezposelnih in znižanje prispevkov za socialno varnost.

Vendar lahko spodbude za zaposlovanje, če niso dobro zasnovane, privedejo do nespametne porabe javnega denarja, zlasti če bi bila subvencionirana delovna mesta ustvarjena/ohranjena tudi brez subvencije (t. i. mrtva izguba) ali če spodbude delodajalce zgolj napeljujejo k zaposlovanju/zadržanju določenih delavcev namesto drugih (t. i. učinki izpodrivanja). Lahko tudi zmanjšajo produktivnost, če podjetja spodbujajo, naj produktivnejše delavce nadomestijo z manj produktivnimi. Če so delovna mesta ustvarjena le za čas trajanja subvencije, to še vedno izboljša zaposljivost zadevnih delavcev, vendar je neto družbena korist veliko bolj omejena ali celo negativna.

Med značilnosti zasnove, ki pomagajo čim bolj povečati koristi spodbud za zaposlovanje, spadajo:

- **usmerjenost v brezposelne, ki imajo omejene možnosti za zaposlitev** (npr. dolgotrajno brezposelne, da se čim bolj zmanjša tveganje mrtve izgube), pa tudi skupine, katerih produktivnost bi se lahko precej povečala (npr. mlade brez delovnih izkušenj, ki v določenem času ne najdejo zaposlitve);
- **zagotavljanje, da subvencionirano obdobje poveča produktivnost** delavca, npr. z učinkovitim usposabljanjem in mentorstvom;
- **uvedba pogojev za povečanje verjetnosti, da bo delovno razmerje daljše od subvencioniranega obdobja** (npr. preverjanja ob določenem času, ali je upravičenec še vedno zaposlen v podjetju po prenehanju subvencije in/ali ali se v podjetju ustvarjajo bruto ali neto delovna mesta);
- **redno spremljanje in ocenjevanje** subvencioniranih podjetij in njihovega ravnanja pri zaposlovanju ter upravičenih delavcev.

Relevantna literatura:

Brown, A., *Can hiring subsidies benefit the unemployed?* (Ali lahko subvencije za zaposlovanje koristijo brezposelnim?), IZA World of Labor, 2015; *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe* (Spodbujanje povpraševanja po delovni sili: zasnova učinkovitih subvencij za zaposlovanje v Evropi), Evropski observatorij politike zaposlovanja, Evropska komisija, 2014; *HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies* (Dokument skupine HoPES o merilih za vzdržne subvencije za plače), HoPES,

2013. Odziv evropske mreže vodij javnih zavodov za zaposlovanje na pozive k ukrepanju, dogovorjenemu na konferenci o zaposlovanju mladih v Berlinu 3. julija 2013.

Glede na ukrepe fiskalne konsolidacije je fiskalni manevrski prostor omejen, javni izdatki pa so na splošno pod pritiskom. Zato bi bilo treba posebno pozornost nameniti dajanju prednosti rasti prijaznim izdatkom. To po potrebi vključuje krepitev pokritosti javnih služb za zaposlovanje in aktivnih politik trga dela, pa tudi povečanje njihove učinkovitosti, zlasti z ustreznim usmerjanjem in prilagajanjem podpore posameznikom.

4. NAVZKRIŽNO PREVERJANJE TRENUTNEGA STANJA POLITIKE

Praksa EU kaže, da postajajo aktivne politike trga dela vse bolj raznolike, in sicer zaradi pristopa, ki je bolj prilagojen potrebam posameznika. Prav tako je večji poudarek na uveljavljanju razpoložljivosti dela in zahtev glede vzajemnih obveznosti. To pomeni, da se od prejemnikov nadomestil za brezposelnost pričakuje, da se bodo vključili v dejavnosti iskanja zaposlitve, ki se spremljajo, ter „v zameno“ za prejemanje nadomestila izboljšali svojo zaposljivost. V zadnjih letih so države članice dale večjo prednost doseganju učinkovitega usklajevanja ukrepov aktivnih politik trga dela z upravljanjem nadomestil in politikami „zagotavljanja, da se delo izplača“, da bi se izvajale dosledne strategije aktiviranja.

Za prilagoditev podpore potrebam posameznika je pogosto potrebno boljše usklajevanje storitev med vsemi organizacijami. Države članice so v odgovor na to potrebo v skladu s priporočilom Sveta soglašale z vzpostavitvijo enotnih kontaktnih točk za dolgotrajno brezposelne. Izmenjava podatkov in platforme za interoperabilnost so ključne za učinkovito zagotavljanje storitev. Nekateri države so dosegle velik napredek pri vzpostavljanju enotne kontaktne točke, druge pa šele izvajajo prve ukrepe za uskladitev zagotavljanja storitev med organizacijami.

Zagotavljanje aktivnih politik trga dela je v nekaterih državah članicah še vedno izziv. Javne službe za zaposlovanje imajo možnost, da: (i) povečajo svojo uspešnost in učinkovitost ter tako zagotovijo, da iskalci zaposlitve lažje najdejo zaposlitev,

in (ii) to storijo z najnižjimi možnimi stroški. V več državah članicah bi lahko javne službe za zaposlovanje zagotavljale še bolj posamezniku prilagojene in boljše usmerjene storitve. Ta vprašanja so bila (v različni meri) obravnavana v priporočilih za posamezne države, namenjenih več državam članicam v zadnjih nekaj letih kot del postopka evropskega semestra za spremljanje ekonomskih politik.

Več držav je na primer sprejelo ukrepe za boljše prilagajanje podpore, ki se zagotavlja dolgotrajno brezposelnim, potrebam posameznika v skladu s priporočilom Sveta, ki je pozvalo k sklenitvi dogovorov o vključitvi v zaposlovanje, s katerimi se podpora prilagodi potrebam posameznika ter določijo jasne pravice in obveznosti brezposelnih in organov za podporo. V drugih državah storitve posredovanja zaposlitve za dolgotrajno brezposelne izvajajo zunanji izvajalci, tretja skupina držav pa je okrepila usposabljanje za dolgotrajno brezposelne.

V Bolgariji so bili sprejeti ukrepi za izboljšanje ciljne usmerjenosti aktivnih politik trga dela in boljše povezovanje med službami za zaposlovanje in socialnimi službami za prikrajšane skupine. Ukrep spodbuja zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih v skladu s členom 55(c) zakona o pospeševanju zaposlovanja in v okviru programa za usposabljanje in zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih, ki se financira iz državnega proračuna. Pomagalo se bo 2 900 dolgotrajno brezposelnim, v pobudo pa se bo vložilo skupno 4,6 milijona EUR.

Na Danskem se je začela izvajati shema premij za zaposlovanje, namenjena spodbujanju dolgotrajno brezposelnih k delu. Dolgotrajno brezposelni, ki se zaposlijo, lahko prejmejo neobdavčeno premijo za zaposlovanje v višini 10 % zaslužka, in sicer največ 2 500 DKK (336 EUR) mesečno. Ta premija se lahko dodeli za največ 18 mesecev, s čimer najvišja skupna premija za zaposlitev znaša 45 000 DKK (6 053 EUR) na osebo. To ječasna pobuda politike, ki naj bi se izvajala dve leti (od 1. aprila 2017 do 1. aprila 2019).

V Estoniji v okviru programa za trg dela za obdobje 2017–2020 sklad za zavarovanje za primer brezposelnosti zagotavlja aktivne ukrepe za preprečevanje brezposelnosti. Ti vključujejo ukrepe za podporo sodelovanju v formalnem usposabljanju, bone za usposabljanje in nadomestilo za stroške usposabljanja za delodajalce. Ukrepi bodo usmerjeni v osebe, ki so še vedno na trgu dela. Glavne ciljne skupine bodo osebe brez poklicnih kvalifikacij, osebe z zastarelo izobrazbo, znanjem in spretnostmi, osebe s slabim znanjem estonskega jezika, osebe v starostni skupini nad 50 let ali osebe, ki potrebujejo novo zaposlitev iz zdravstvenih razlogov.

V Franciji je bil oblikovan načrt za financiranje dodatnih tečajev usposabljanja za 500 000 iskalcev zaposlitve, v okviru katerega je bilo doslej izvedenih skoraj 1,1 milijona usposabljanj v sektorjih s pozitivnimi delovnimi in gospodarskimi obeti. Približno 28 % usposabljanj je bilo usmerjenih v nizko usposobljene osebe, 29 % v mlade, 20 % pa v dolgotrajne iskalce zaposlitve. Načrt izvajajo regionalni sveti, ki predstavljajo raven lokalne uprave v Franciji, ki je

odgovorna za poklicno izobraževanje in usposabljanje prek konvencij med državo in regijami. V okviru konvencij se regije odločijo, katero usposabljanje bodo predlagale, javne službe za zaposlovanje pa to usposabljanje ponudijo iskalcem zaposlitve. Načrt je bil podaljšan na prvo polovico leta 2017.

Portugalska je uvedla ukrep, ki bo brezposelnim pomagal pridobiti pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, s poudarkom na ranljivih skupinah, kot so mladi, dolgotrajno brezposelni in starejši delavci. S tem novim ukrepom se bo podpora za pridobitev pogodb o zaposlitvi za določen čas dodelila le **v izjemnih primerih** (npr. zelo ranljivim skupinam, kot so begunci in nekdanji obsojenci). Shema podpira tudi pretvorbo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas. Cilj portugalskega nacionalnega programa reform za leto 2017 je ustvariti 15 000 delovnih mest. V okviru tega ukrepa je podprtih že več kot 10 000 delovnih mest.

Datum: 11. november 2017

PRILOGA: STATISTIČNI KAZALNIKI

Preglednica 1 – Stopnje dolgotrajne brezposelnosti za EU, euroobmočje ter posamezne države članice v letih 2014 in 2015 po spolu

Spol:	Ženske		Moški	
	2015	2016	2015	2016
EU-28	4,5	4,0	4,5	3,9
EO-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

Vir: Eurostat.

Preglednica 2 – Dolgotrajno brezposelni (12 mesecev ali več) kot odstotek skupnega števila brezposelnih po spolu (v %)

Spol:	Ženske		Moški	
	2015	2016	2015	2016
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
EO-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

Vir: Eurostat.