

Mjere za ublaŹavanje dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj

Predrag Bejaković

Dugotrajna nezaposlenost kada osoba traŹi posao dulje od godinu dana naroĉito je opasna za zdravlje. Ona uništava osobne mogućnosti i sposobnosti, ne samo materijalne, već i socijalne i mentalne

Gotovo je nepotrebno podsjećati koliko je zaposlenost vaŹna za pojedinca i društvo. U sociološkim i ekonomskim studijama ističe se kako zaposlenost nije samo najvaŹnija odrednica položaja ljudi u svakoj zemlji, već je ujedno bitna za stvaranje smisla, dohotka, socijalne stabilnosti i kvalitete života te puno sudjelovanje u društvu. Ljude često definiramo, a i oni sebe određuju, ovisno o tome što rade u životu. Ako su ljudi zaposleni, mnogo je manja vjerojatnost da će biti siromašni nego ako su neaktivni ili nezaposleni. Ipak, i neki od onih koji rade svejedno su siromašni zbog niskih primanja te velikih osobnih i obiteljskih izdataka. Stoga se stremi tome da ljudi budu u boljem položaju kada rade i ostvaruju plaću, a ne kada se nalaze u sustavu nezaposlenosti i skrbi pa primaju pomoć i naknadu. NaŹalost, u Hrvatskoj, kao i u mnogim drugim zemljama, mnogo je nezaposlenih i/ili onih s malom zapošljivošću te su izloženi ekonomskom siromaštvu i socijalnoj isključenosti.

Mnogi čimbenici ponude na tržištu rada ograničavaju mogućnosti zapošljavanja korisnika socijalne skrbi, posebice onih vrlo niske razine zapošljivosti. Aktivnosti vezane uz reformu tržišta rada i sustava socijalne skrbi trebale bi biti dopunjene mjerama smanjivanja zapreka za zapošljavanje s posebnom pozornošću prema teško zapošljivim i slabo plaćenim radnicima. Prema različitim iskustvima iz svijeta, teško zapošljivi pojedinci i nadalje čine velik dio korisnika socijalne pomoći, čak i nakon sudjelovanja u programima aktiviranja koji sadrŹavaju i element prisile. Bez sumnje, dugotrajno nezaposleni korisnici socijalne skrbi u svom se radnom aktiviranju susreću s brojnim sloŹenim zaprekama. Obiĉno se bore s nizom razliĉitih i sloŹenih

Predrag Bejaković, doktor ekonomske znanosti, znanstveni je savjetnik u trajnom zvanju na Institutu za javne financije u Zagrebu. E-pošta: predrag@ijf.hr.

zapreka na zapošljavanju, uključujući tjelesnu nesposobnost, psihičke probleme ili obiteljsko nasilje, teškoće u učenju, alkoholizam ili ovisnost o drogi. Ujedno, većinom su niskih obrazovnih postignuća ili čak nemaju formalno obrazovanje, lošeg su zdravstvenog stanja i/ili imaju teškoća sa socijalizacijom i sl. Nezaposlene osobe, pogotovo ako su korisnici socijalne skrbi, imaju znatno nižu razinu psihološke stabilnosti, tako da su često podložni depresiji i nezadovoljstvu pa čak i samoozljeđivanju i samoubojstvu.

Dugotrajna nezaposlenost kada osoba traži posao dulje od godinu dana naročito je opasna za zdravlje. Ona uništava osobne mogućnosti i sposobnosti, ne samo materijalne, već i socijalne i mentalne. Ujedno, učinci nezaposlenosti na zdravlje akumuliraju se tijekom vremena. Bez sumnje, dugotrajna nezaposlenost u većoj ili manjih mjeri utječe na socijalnu isključenost pojedinca. Nakon osvrta na odrednice i opasnosti dugotrajne nezaposlenosti, izlažu se istraživanja u Sjedinjenim Državama. Središnji dio ovog stručnog rada sagledava stanje i aktivnosti koje su poduzete u Hrvatskoj posljednjih nekoliko godina u ublažavanju dugotrajne nezaposlenosti.

Odrednice i opasnosti od dugotrajne nezaposlenosti

U razmatranju nezaposlenosti, siromaštva i povezane socijalne isključenosti potrebno je istražiti neka od obilježja koja pogađaju pojedinca i društvo u cjelini te mjere za poboljšanje stanja. Analize utjecaja dugotrajne nezaposlenosti na društvo trebaju između ostaloga uključivati procjenu neostvarenog opsega proizvoda i usluga te neprikupljenih fiskalnih prihoda.

Za pojedinca dugotrajna nezaposlenost znači gubitak slobode odlučivanja. To je mnogo više i ozbiljnije od samog smanjivanja dohotka jer podrazumijeva gubitak ili zastarijevanje znanja i stručnosti te druge raznovrsne štete. Podjednako kako se uči kroz rad, tako se i zaboravlja zbog nedjelovanja – jer je osoba izvan svijeta rada i prakse

Za pojedinca dugotrajna nezaposlenost znači gubitak slobode odlučivanja. To je mnogo više i ozbiljnije od samog smanjivanja dohotka jer podrazumijeva gubitak ili zastarijevanje znanja i stručnosti te druge raznovrsne štete. Podjednako kako se uči kroz rad, tako se i zaboravlja zbog nedjelovanja – jer je osoba izvan svijeta rada i prakse.

Nezaposlenost i nastalo siromaštvo uglavnom su vrlo štetni za društvene odnose, a ujedno slabe tj. ugrožavaju sklad i broj 33-34 - ožujak - lipanj 2018.

jedinstvo obitelji kao i odnose s prijateljima i rođacima. Gotovo je sigurno kako time nastaje gubitak društvenih vrijednosti i odgovornosti jer dugotrajno nezaposleni i siromašni lako mogu postati cinični u pogledu pravednosti socijalnih odnosa te iskazivati potpuno nepovjerenje u društvo i pravednost koja u njemu postoji. Takvi negativni učinci ne vode razvijanju osjećaja odgovornosti i oslanjanja na vlastite snage, nego često stvaraju osjećaj ovisnosti o drugima.

Istraživači su otkrili kako je vjerojatnost da će budući poslodavac pozvati podnositelja na razgovor za posao obrnuto proporcionalna dužini trajanja nezaposlenosti tražitelja posla. Pozivi na razgovor se smanjuju za 7,4 posto nakon prvih mjeseca dana bez posla te pada na 4-5 % kod osobe koja je nezaposlena osam mjeseci

Kod razmatranja problema dugotrajno nezaposlenih potrebno je podsjetiti na djelovanje i značenje grupnog ponašanja na tržištu rada. Ljudi odlaze u restorane ili kafiće koji su prepuni gostiju, ulagači investiraju svoja sredstva ondje gdje su već i drugi ulagali, veliki prijašnji posjet nekoj mrežnoj stranici privlači i druge da je posjete. Znanstvenici se stoga pitaju može li grupno ponašanje također djelovati na tržištima rada, odnosno postoji li učinak grupnog ponašanja kod odabira novozaposlenih. Koliko je opasno ne uspjeti na pojedinom natječaju, pa tako možda postati dugotrajno nezaposlen? Dugotrajno nezaposlene osobe možda jednostavno ne prolaze na natječajima zato što se na navedenom poslu zapošljavaju kandidati s boljim obrazovanjem, oni sposobniji, s višim kvalifikacijama i/ili dužim radnim iskustvom. S druge strane, dugotrajna nezaposlenost je možda (ili djelomično) posljedica činjenice kako su poslodavci neskloni zaposliti nekoga koga ne žele drugi poslodavci.

Istraživanje u Sjedinjenim Državama

Kako bi spoznali uzroke dugotrajne nezaposlenosti, Kroft i dr. (2013) proveli su pokus u kojem su podnijeli molbe za posao na 3 000 službeničkih, administrativnih, komercijalnih radnih mjesta oglašanih na internetu. Pripremili su 12 000 fiktivnih životopisa, a osobe u zamišljenim životopisima bile su vrlo sličnih obilježja, podrijetla, obrazovanja i iskustva. Jedina razlika očitovala se u tome koliko je podnositelj molbe prethodno bio bez posla. Obuhvaćene su kratkotrajno nezaposlene osobe i one bez posla i do 36 mjeseci. Istraživači su fiktivnim podnositeljima za pokus dodijelili lokalne telefonske brojeve, kao i e-mail adrese.

Istraživači su otkrili kako je vjerojatnost da će budućí poslodavac pozvati podnositelja na razgovor za posao obrnuto proporcionalna dužini trajanja nezaposlenosti tražitelja posla. Pozivi na razgovor se smanjuju za 7,4 posto nakon prvih mjeseca dana bez posla te pada na 4-5 % kod osobe koja je nezaposlena osam mjeseci. Navedeni rezultati ukazuju kako poslodavci kod dugotrajno nezaposlenih nisu mogli naći neki kvalitativni propust jer su podnositelji zahtjeva bili slični prema svim drugim obilježjima. Također, ovdje nije primjenjivo drugo objašnjenje kako dugotrajno nezaposlene osobe ulažu manje napora u pronalasku posla da bi produžile razdoblje u kojem ne moraju raditi. Sljedeća mogućnost je da poslodavci izjednačuju dugotrajnu nezaposlenost s zastarijevanjem i/ili zaboravljanjem vještina, znanja i sposobnosti, pa time i mogućim padom produktivnosti. To bi trebalo biti točno bez obzira je li gospodarstvo u krizi ili usponu.

Učestalosti pozivanja podnositelja na razgovor za posao osjetno je smanjena u regijama i gradovima gdje su razmjerno dobre mogućnosti zapošljavanja. Iz toga su autori zaključili kako poslodavci ne uzimaju previše u obzir dugotrajnu nezaposlenost pojedine osobe ako je ona uzrokovana općim ekonomskim poteškoćama na koje kandidat može slabo utjecati. Ti su podaci pokazali kako je dugotrajna nezaposlenost barem djelomično samo-pojačavajuća. Naime, baš poput gostiju koji izbjegavaju prazne restorane, poslodavci su na sličan način neskloni zapošljavanju osoba koje niti netko drugi nije voljan zaposliti.

Mjere za ublažavanje dugotrajne nezaposlenosti

Aktivna politika tržišta rada (APTR) može pomoći u ublažavanju (smanjivanju) strukturnoga (frikcijskog) nesklada između ponude i potražnje, u prvom redu smanjenjem profesionalnog i prostornog nesklada između ponude i potražnje te povećanjem transparentnosti tržišta rada. Najvažniji instrumenti APTR-a za poboljšanje usklađenosti jesu osposobljavanje i usavršavanje, informiranje i savjetovanje s obzirom na potražnju posla i odabira pri zapošljavanju te posredovanja pri zapošljavanju. APTR mogu preraspodijeliti mogućnosti zapošljavanja tako da manje ljudi postane dugotrajno nezaposleno i/ili postanu primatelji nekog oblika pomoći u sustavu socijalne skrbi. Kada su ukupna zaposlenost i ukupna ponuda rada zadani, to bi značilo raspodijeliti teret nezaposlenosti na više ljudi (pretpostavljajući da bi rezultat političke intervencije bila činjenica da nezaposlenošću ne bi bili pogođeni isti ljudi u različitim vremenskim intervalima). Naravno, povoljniji učinak APTR-a bio bi povećanje ukupne zaposlenosti nego preraspodjela nezaposlenosti na veći broj ljudi.

Ekonomska teorija navodi da aktivna politika tržišta rada gotovo nema neposrednog utjecaja na ukupnu zaposlenost (de Koning i Mosley, 2001), ali ako bi ona uspjela u rad uključiti dugotrajno nezaposlene (DN) ili primatelje pomoći u sustavu socijalne skrbi, povećala bi se djelotvornost ponude rada. Stoga je uključivanje dugotrajno nezaposlenih ili sprječavanje dugotrajne nezaposlenosti sigurno vrijedno pozornosti. Iako uvođenje takvih mjera može povećati vjerojatnost negativnih

učinaka, to je prihvatljiv rizik ako je ukupan učinak smanjivanje prosječnog trajanja nezaposlenosti. Možda je najvažnije značenje APTR-a u tome što navedeni učinci otpuštanja i zamjene postaju prihvatljiviji ako se dugotrajno nezaposlenima i korisnicima u sustavu socijalne skrbi povećavaju mogućnosti zapošljavanja, čime se smanjuje socijalna isključenost.

Schmid i dr. (2001) navode kako su osposobljavanje i obrazovanje najučinkovitiji za "kraće" nezaposlene osobe (koji čekaju na zaposlenje do dvije godine), dok su subvencije plaća, čini se, djelotvornije za osobe koje posao čekaju dulje od dvije godine. Ako je gospodarstvo u uzletu, čini se da je subvencioniranje posebice učinkovito u sprječavanju "strukturalizacije" (gdje se među nezaposlenima za posao odabiru "najjači", a "najslabiji" ostaju nezaposleni), kao i u ubrzanom smanjivanju dugotrajne zaposlenosti. Osposobljavanje i obrazovanje bit će učinkovitiji i ako se ostvaruju u kraćem vremenu, dok će privremeno zapošljavanje u javnom sektoru i subvencije plaća imati veći utjecaj na dulji rok i u pozorno odabranim slučajevima. Općenito, programi zapošljavanja i osposobljavanja imaju najjači utjecaj i najveći socijalni povrat za one s najmanje prijašnjeg iskustva na tržištu rada i za one koji su najugroženiji (Björklund i dr, 1991).

Za izbjegavanje razočaravajućih rezultata APTR se treba prilagođavati promijenjenim ekonomskim uvjetima i usmjeriti na dugotrajnu ponudu, poboljšavajući čimbenike poput stope aktivnosti radne snage, razine obrazovanja te fleksibilnost i adaptabilnost zaposlenih i onih koji to žele postati. Kad je riječ o konzistentnosti, posebice je važna usklađenost politika tržišta rada i socijalne skrbi kako bi se one uzajamno jačale. Politika očuvanja dohotka i naknada za vrijeme nezaposlenosti te zakonska zaštita zaposlenja trebaju stvoriti poticaje za integraciju i učinkovitost tržišta rada. Koordinacija je, naravno, poželjna, ali ju je često teško ostvariti.

Općenito, programi zapošljavanja i osposobljavanja imaju najjači utjecaj i najveći socijalni povrat za one s najmanje prijašnjeg iskustva na tržištu rada i za one koji su najugroženiji

U cilju poboljšavanja politike zapošljavanja u pretpripremnom razdoblju i kao punopravna članica Europske unije, Hrvatska u politici zapošljavanja također poštuje i provodi mnoge europske inicijative, programe, pakete i preporuke, posebno *Strategiju Europa 2020*. Navedena *Strategija* pokrenuta je 2010. godine i zalaže se za model rasta koji se ne sastoji samo od povećanja BDP-a nego i poboljšanja tržišta rada.

Najkraće, rad se smatra najboljim oblikom socijalne skrbi, a razlozi su jasni: ekonomska neovisnost i socijalna uključenost. Tako je povećanje stope zaposlenosti postalo ključni cilj socijalne politike i politike tržišta rada razvijenih industrijskih zemalja. I EU stavlja veliki naglasak na uspješne mjere aktivne politike

zapošljavanja, pa u daljnjem tekstu dajemo osvrt na mjere koje se provode za dugotrajno nezaposlene u Hrvatskoj i njihovu evaluaciju.

Uzroci i obilježja dugotrajna nezaposlenost u Hrvatskoj

Smanjenje proizvodnje u Hrvatskoj na početku 1990-ih i slijedom toga smanjenje broja zaposlenih nisu bili iznenađenje. Ipak, manje je jasno zašto je nakon porasta obujma proizvodnje visoka nezaposlenost ostala tako trajna. Stoga, s obzirom na

Hrvatska je, bez sumnje, zemlja visokog udjela dugotrajne nezaposlenosti pa nastojanje da se ona smanji ima najveću važnost

nezaposlenost i posljedično povezano siromaštvo i socijalnu isključenost, glavna briga nije toliko pitanje zašto je nezaposlenost (sve donedavno) rasla, već zašto je za neke ljude toliko teško izaći iz nezaposlenosti. Vrlo niske stope izlaska iz nezaposlenosti znače da nezaposlenost postaje sve trajnija. Hrvatska je, bez sumnje, zemlja visokog udjela dugotrajne nezaposlenosti pa nastojanje da se ona smanji ima najveću važnost. Očito je suzbijanje (pogotovo dugotrajne) nezaposlenosti složen i skup zadatak, ali čekanjem postaje još skuplje. Siromaštvo u Hrvatskoj već ima mnoga obilježja trajnog stanja: mala je vjerojatnost da će siromašni lako izaći iz zatečenog stanja. Za navedeno postoje dva važna objašnjenja:

Postoje ograničene ekonomske mogućnosti jer rast dosad nije stvarao dovoljno radnih mjesta. Mnoga stara radna mjesta su uništena, a nisu stvorena nova. Rast je bio koristan u prvom redu onima koji su imali posao. Za one izvan svijeta rada učinak je bio zanemariv, a možda čak i negativan. Nadalje, donedavno su zakonska prereguliranost radnih odnosa i zapošljavanja posebice s obzirom na otkaze, uvjetovali smanjivanje mogućnosti razvoja i zapošljavanja za male tvrtke i uporabu fleksibilnih radnih odnosa.

Siromašni su u nepovoljnijem položaju u korištenju ograničenih mogućnosti zapošljavanja. Jednom isključeni iz zapošljavanja i svijeta rada, nezaposleni i ekonomski neaktivni imaju ograničene mogućnosti za prekid kruga siromaštva. Gotovo polovica nezaposlenih su dugotrajno nezaposleni, a analiza tokova na tržištu rada navodi da nezaposleni i ekonomski neaktivni imaju malu vjerojatnost nalaženja novog posla.

Tako je u Hrvatskoj zabilježena polarizacija društva na relativno sigurne (istina, s obzirom na životne troškove nedovoljno plaćene) zaposlene i nezaposlene, od kojih je znatan dio dugotrajno nezaposlen, s vrlo malim izgledima i vjerojatnošću nalaženja zaposlenja. To je povezano sa strogošću hrvatskog tržišta rada i radnog zakonodavstva, koje se očituje u dugotrajnom, složenom i skupom sustavu otpuštanja (uključujući prekid ugovora o radu, zakonski utvrđeni otkazni rok, isplatu otpremnina, grupno otpuštanje i sl.). Rigidnosti tržišta rada ograničavaju broj 33-34 - ožujak - lipanj 2018.

ulazak i izlazak iz zapošljavanja, što uz relativno visoke troškove rada otežava zapošljavanje i ulaganja. Sve to služi za zaštitu ljudi koji su u svijetu rada, ali isključuje one koji nemaju posla. Istina, stanje je osjetno popravljeno promjenama radnog zakonodavstva, ali Hrvatska još uvijek ima razmjerno visok indeks zakonske zaštite zaposlenja.

Većina osoba radne dobi koji nisu zaposleni imaju vrlo lošu obrazovnu razinu (nezavršenu osnovnu školu ili samo osnovnu školu) ili raspolažu vrlo "uskim" stečenim znanjima i sposobnosti strukovnog obrazovanja. Uz neodgovarajuću obrazovnu i kvalifikacijsku strukturu nezaposlenih, odnosno neraspodaganje traženim znanjima i stručnostima, dodatna poteškoća su ograničene mogućnosti smještaja na područjima gdje postoje određene mogućnosti zapošljavanja. Nadalje, postoje i druga ograničenja tržišta rada uvjetovana relativno malom razlikom i sigurnošću primanja između najnižih plaća i raznovrsnih naknada u sustavu socijalne skrbi (što ne potiče dovoljno na aktivno traženje zaposlenja) i rašireno neslužbeno gospodarstvo. Osobama koje su zbog svog obrazovanja izvan svijeta rada i plaćene nezaposlenosti prijeti i opasnost prenošenja ograničenih mogućnosti na djecu.

Osim visoke razine, nezaposlenost u Hrvatskoj obilježava i prosječno dugo čekanje na posao u trajanju višem od dvije godine. Prema podacima Zavoda za zapošljavanje, gotovo polovica nezaposlenih na posao čeka dulje od godine dana, a čak približno 30 % je nezaposleno dulje od dvije godine. Pritom nije posve jasno jesu li dugotrajno nezaposlene osobe i socijalno isključene.

Prema istraživanjima koje su proveli Šverko i dr. (2004), proizlazi da dugotrajno nezaposlene osobe u Hrvatskoj nisu u znatnijoj mjeri socijalno isključene. To je uvelike u suglasnosti s navodima Gallie i Paugam (2000) prema kojima sredozemne

Većina osoba radne dobi koji nisu zaposleni imaju vrlo lošu obrazovnu razinu (nezavršenu osnovnu školu ili samo osnovnu školu) ili raspolažu vrlo "uskim" stečenim znanjima i sposobnosti strukovnog obrazovanja

zemlje obilježava prilično dobra primarna solidarnost (članova obitelji prema nezaposlenim osobama) tako da nezaposleni usprkos odsutnosti razvijenijega institucionalnog sustava pomoći i skromnih oblika materijalnih prava zapravo nisu jače izloženi socijalnoj izoliranosti. Nadalje, relativno visoka nezaposlenost u Hrvatskoj kao i u većini sredozemnih zemalja ne stvara društveni osjećaj niti stav da je nezaposlena osoba sama kriva za svoj nezavidan položaj, tako da je uvelike očuvana i sekundarna mreža kontakata — s prijateljima, rođacima i znancima. Istina, nezaposlene osobe se često druže s nezaposlenim osobama tako da im je sudjelovanje u toj mreži od razmjerno male pomoći kod traženja i dobivanja posla. Konačno, niti

tercijarna mreža — shvaćena kao sudjelovanje u širem društvenom životu — nije posebno zatvorena za nezaposlene osobe iz razloga što u tim zemljama uvelike prevladava rašireni strah od moguće osobne nezaposlenosti (Bičanić i Franičević, 2005) pa sadašnji nezaposleni nisu posebice izloženi stigmatiziranju. Istina, oni mnogo više sudjeluju u neformalnim oblicima društvenog života, a znatno su manje članovi raznovrsnih formalnih društava poput športskih, strukovnih, građanskih organizacija i saveza. Kako su u Hrvatskoj nezaposlenošću u velikoj mjeri najviše pogođeni mladi, to je uobičajeni i općeprihvaćeni obrazac zajedničkog života s roditeljima ipak određena mjera njihove povećane izloženosti siromaštvu i socijalnoj isključenosti.

Iz navedenog se može procijeniti kako u Hrvatskoj kao središnjoj i posttranzicijskoj zemlji, nezaposleni — pogotovo

S prilično se velikom sigurnošću može procijeniti da su dugotrajno nezaposleni u Hrvatskoj kao i u drugim europskim zemljama izloženi opasnosti od obeshrabrivanja — ne vjeruju da će ikada naći posao pa se naizgled povlače iz aktivnosti i ne prijavljuju više zavodima za zapošljavanje

dugotrajno nezaposleni — ipak nisu posebice izloženi socijalnoj isključenosti. Naravno, takva razmjerno pozitivna slika možda i vara jer su u istraživanju Šverko i dr. (2004) ispitivali osobe koje su prijavljene zavodima za zapošljavanje. S prilično se velikom sigurnošću može procijeniti da su dugotrajno nezaposleni u Hrvatskoj kao i u drugim europskim zemljama izloženi opasnosti od obeshrabrivanja — ne vjeruju da će ikada naći posao pa se naizgled povlače iz aktivnosti i ne prijavljuju više zavodima za zapošljavanje. Baš su te osobe posebice izložene siromaštvu i socijalnoj isključenosti, ali se za Hrvatsku ne može naći na bilo koji pouzdaniji podatak o njihovom broju i strukturi.

Sve navedeno sigurno ne znači da je u Hrvatskoj položaj nezaposlenih lagodan, pogotovo ako se na umu ima fenomen biljega nezaposlenosti (*scarring effect*) prema kojem dulja nezaposlenost ostavlja prilično neizbrisiv trag na nečije mogućnosti zapošljavanja, profesionalnog usavršavanja i napredovanja. Dugotrajno nezaposlenim osobama teže je naći posao, a i kada ga nađu u većoj su opasnosti od gubitka posla tako da ponovno postaju nezaposleni ili pak prihvaćaju rad na nesigurnim ili slabo plaćenim poslovima.

Aktivnosti na smanjivanju dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj

Iako su se i prije dugotrajno nezaposlene osobe uključivale u mjere aktivne politike zapošljavanja, veća pozornost

poboljšanju njihovog položaja ostvarena je u 2006. godini kada se sufinanciralo zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba koje su najmanje 12 od prethodnih 16 mjeseci u evidenciji nezaposlenih, odnosno najmanje 6 od prethodnih 8 mjeseci ako su mlađe od 25 godina. Sufinanciranja je trajalo 15 mjeseci za osobe bez zanimanja, 12 mjeseci za osobe sa srednjim stupnjem obrazovanja i 10 mjeseci za osobe s višim i visokim stupnjem obrazovanja.

U Hrvatskoj se već dugo provode i javni radovi koji imaju za cilj da se društveno korisnim radom afirmira socijalna uključenost i ublaže socijalne posljedice nezaposlenosti, a suradnjom jedinica lokalne samouprave i nevladinih udruga. U programe javnih radova uključene se dugotrajno nezaposlene starije osobe (žene iznad 45 i muškarci iznad 50 godina), dugotrajno nezaposlene mlade osobe koje nisu nastavile školovanje nakon osnovne škole ili nisu završile srednje obrazovanje te stoga nemaju zanimanje, dugotrajno nezaposlene osobe korisnici novčane naknade i korisnici prava prema *Zakonu o socijalnoj skrbi*.

Obuhvat nezaposlenih mjerama aktivne politike zapošljavanja bio je dosta malen sve do gospodarske krize. Stanje se promijenilo uslijed utjecaja EU i strateških dokumenata koje je Hrvatska usvojila, poput Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (MZSS, 2007) potpisanog 5. ožujka 2007. godine i Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske iz 2008. godine (MGRP, 2010). Tako su se mjere počele intenzivnije usmjeravati na osobe s nižom razinom zapošljivosti i dugotrajno nezaposlenima, a također je započela evaluacija mjera aktivne politike zapošljavanja.

U skladu s godišnjim planovima, provodile su se mnogobrojne mjere za povećanje razine zapošljivosti skupina koje su najviše pogođene dugotrajnom nezaposlenošću, i to putem: potpora za zapošljavanje na otvorenom tržištu koje obuhvaćaju među ostalima i dugotrajno nezaposlene osobe.

Tijekom 2011. godine, Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ) je u suradnji s jedinicama lokalne samouprave sufinancirao javne radove za dugotrajno nezaposlene odnosno teško zapošljive osobe. Broj sudionika javnih radova povećao se s 1 935 u 2009. na 5 037 osoba u 2010. godini, što je povećanje od 160,3 posto, te na 10 780 u 2011. godini (povećanje od 114,0 posto). Omjer broja sudionika u javnim radovima tijekom godine i broja dugotrajno nezaposlenih početkom godine povećao se s 0,5 posto u 2008. na 1,5 posto u 2009., na 3,8 posto u 2010. godini, te na 7,4 posto u 2011. godini, što je još uvijek mali relativan broj. Izdaci za javne radove su se povećali s 91,8 milijuna kuna u 2010. na 116,4 milijuna kuna u 2011. godini.

Kako su dugotrajnom nezaposlenošću pogotovo pogođene starije osobe, u Nacionalnom planu za poticanje zapošljavanja za 2011. i 2012. godinu (MRMS, 2011) operacionalizirano je niz mjera koje uključuju osobe iznad 50 godina, a jedna od mjera je *Sufinanciranje zapošljavanja osoba iznad 50 godina života* čija su ciljna skupina bile nezaposlene osobe iznad 50 godina starosti, uz uvjet prijave u evidenciju nezaposlenih najmanje 6 mjeseci. Osim nezaposlenih osoba navedene skupine, sufinanciranje zapošljavanja bilo je usmjereno i na osobe koje su bile u otkaznom roku zbog poslovno uvjetovanog otkaza ili tehnološkog

viška, pa se djelovalo preventivno kako bi se izbjegla prijava u evidenciju nezaposlenih koja za posljedicu u velikom broju ove skupine nezaposlenih ima dugotrajnu nezaposlenost i socijalnu isključenost. Subvencije u nadležnosti HZZ-a su potpore za zapošljavanje te imaju obilježja horizontalnih potpora, namijenjenih svim poduzetnicima, ali isključuju poduzetnike u teškoćama.

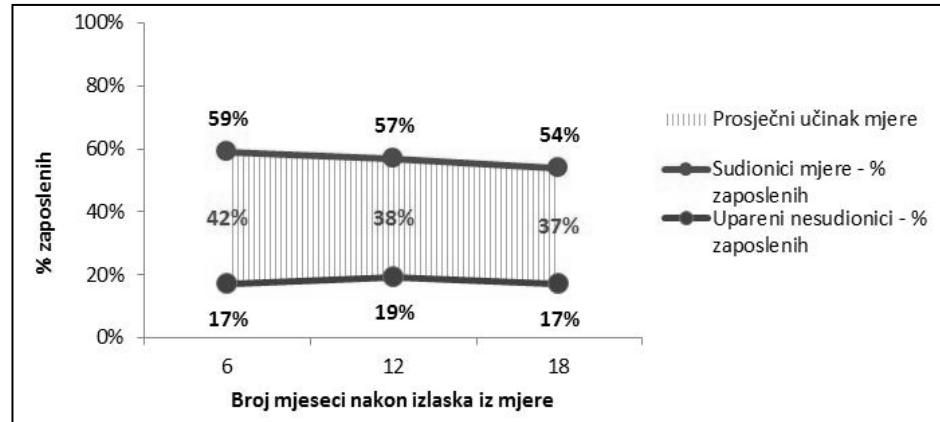
U 2012. godini, prema mjerama u nadležnosti HZZ-a provedena je mjera Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba. Sufinanciranje zapošljavanja bilo je usmjereno na osobe do 25 godina života koje su najmanje 6 mjeseci u evidenciji nezaposlenih i osobe iznad 25 godina života koje su najmanje 12 mjeseci u evidenciji nezaposlenih. U mjeri Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba u 2012. godini bilo je obuhvaćeno 1.637 osoba od čega 836 (ili 51,0 posto) žena.

U radionici za dugotrajno nezaposlene osobe koju organizira HZZ bilo je u 2012. uključeno ukupno 325 mladih nezaposlenih osoba. Također, u 2012. godini HZZ je nastavio provoditi mjeru Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa,

U cjelini, može se istaknuti kako je u Hrvatskoj u posljednjih nekoliko godina znatno veća pozornost posvećena problemima zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih, broj osoba koje sudjeluju u programima aktivne politike zapošljavanja osjetno se povećao, poboljšana je koordinacija i izvještavanje različitih nadležnih službi, no i dalje ostaje prostor za povećanje učinkovitosti i sustavnu analizu provedenih mjera

započetu u 2010. godini. Cilj aktivnosti bio je da što više mladih osoba koje su stekle strukovnu kvalifikaciju kroz zanimanje po programima srednjoškolskoga i visokoškolskog obrazovanja stekne potrebno radno iskustvo koje im nedostaje za ulazak u zaposlenost. Nedostatak radnog iskustva jedan je od čimbenika koji utječu na dugotrajnu nezaposlenost mladih osoba pa su se broj 33-34 - ožujak - lipanj 2018.

Grafikon 1. Prikaz postotka zaposlenih u periodima nakon izlaska iz mjere potpora za zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih u skupini sudionika i nesudionika mjere, 2010.-2013.



Izvor: preuzeto iz HZZ i Ipsos Puls, 2016.

navedenom aktivnošću željele izbjeći negativne posljedice i smanjene mogućnosti zapošljavanja na otvorenom tržištu rada.

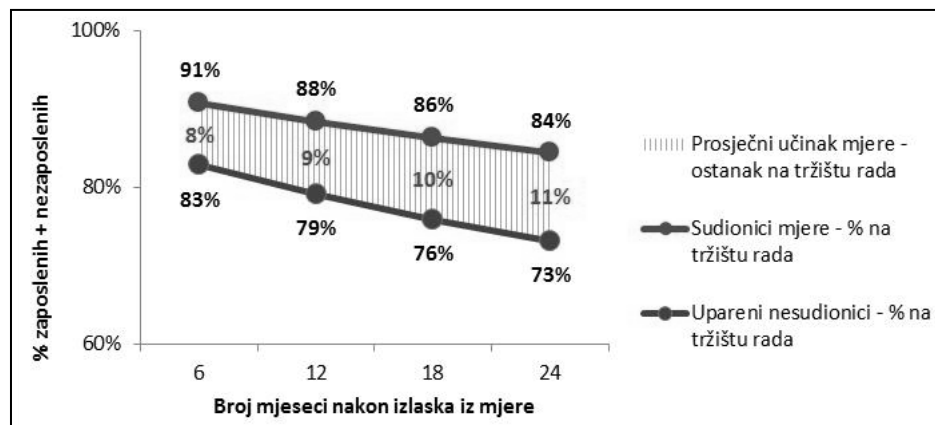
Godine 2013. došlo je do proširenja ciljane skupine mladih dugotrajno nezaposlenih, a kod kojih se dugotrajnom nezaposlenošću definira nezaposlenost (tj. trajanje prijave u evidenciji nezaposlenih) u trajanju od 6 mjesecu. Do 2013. ova skupina se odnosila na osobe do 25 godina starosti, a od te godine na osobe starije do 29 godina starosti. Kod sufinanciranja zapošljavanja nezaposlenih osoba u javnom radu, uglavnom postoje dvije osnovne ciljane skupine — dugotrajno nezaposleni, i "ranjive" skupine.

U cjelini, može se istaknuti kako je u Hrvatskoj u posljednjih nekoliko godina znatno veća pozornost posvećena problemima zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih, broj osoba koje sudjeluju u programima aktivne politike zapošljavanja osjetno se povećao, poboljšana je koordinacija i izvještavanje različitih nadležnih službi, no i dalje ostaje prostor za povećanje učinkovitosti i sustavnu analizu provedenih mjera.

Pohvalno je što su provedene i evaluacije mjera usmjerenih na poboljšanje položaja dugotrajno nezaposlenih za razdoblje 2010.-2013. (HZZ i Ipsos Puls, 2016). U evaluaciji se položaj sudionika u mjerama uspoređivao s onima koji imaju slična dobna, rodna i obrazovna obilježja, a koji nisu bili sudionici mjera (Grafikon 1). Kod potpora za zapošljavanje za dugotrajno nezaposlene učinak mjere je, na razini ukupnog modela, stabilniji kroz godinu i pol nego učinak za mlade bez radnog iskustva. Ipak, u dugoročnijem modelu i on pada za 10 % dvije godine nakon mjere. Stabilnosti učinka pridonosi i inertnost kontrolne skupine koja u evaluiranom periodu ima kontinuirano lošije pokazatelje u pogledu zaposlenosti. Prosječni srednjoročni učinak godinu do godinu i pol ostaje 37 postotnih bodova dok u dugoročnijem modelu pada na 33 postotna boda kada dolazi do blagog rasta zaposlenosti kontrolne skupine. Dakle, sudionici mjere iz ciljane skupine dugotrajno nezaposlenih imaju više nego dvostruko veću vjerojatnost da će biti zaposleni čak i s protekom od 18 mjeseci nakon izlaska iz mjere.

Javni radovi imaju vrlo specifičnu ulogu u paleti mjera aktivne politike zapošljavanja te ih treba evaluirati i promatrati

Grafikon 2. Prikaz postotka ostanka na tržištu rada u periodima nakon izlaska iz mjere javnih radova u skupini sudionika i nesudionika mjere



Izvor: preuzeto iz HZZ i Ipsos Puls, 2016.

primarno iz te perspektive. Ta specifična uloga je dvostruka. Prije svega, njihova je zadaća da "stvaraju" poslove koji se vjerojatno ne bi otvorili bez ove mjere, odnosno sredstava koja se izdvajaju za njezinu implementaciju. Naravno, radi se o specifičnim poslovima koji nisu u pravilu stalni i održivi, no njihovim provođenjem ostvaruju se prije svega društveno korisni ciljevi i efekti, odnosno naglasak je primarno na društveno korisnom radu.

Mjera javnih radova ima prosječni učinak od 11 postotnih bodova na ostanak u aktivnosti nakon 24 mjeseca. Dok je iz redova sudionika u mjeri javnih radova njih 84 posto ostalo na tržištu rada, 73 posto nesudionika nije se pasiviziralo

Ti poslovi namijenjeni su najugroženijoj skupini nezaposlenih osoba, onima koji su dugoročno nezaposleni i teško zapošljivi. Bez stvaranja tih poslova te osobe vjerojatno ne bi na redovnom tržištu rada dobile priliku za stjecanje radnog iskustva, a prvenstveno za stjecanje određenih prihoda. Druga specifičnost ove mjere jest upravo u tome što služe podizanju i održavanju određene razine aktivacije onih nezaposlenih osoba koje su dugotrajno nezaposlene, odnosno koje u dužem periodu nemaju radna iskustva. Podizanje i održavanje aktivacije ove skupine je vrlo važno jer s trajanjem nezaposlenosti opada samopouzdanje nezaposlenih osoba, opada njihova motivacija za traženjem posla i što je najvažnije, opadaju njihove specifične i generičke vještine, uključujući i radne navike, potrebne za efikasno obavljanje posla u slučaju pronalaska primjerenog zaposlenja. Mjerom javnih radova se dugotrajno nezaposlenima i teško zapošljivim

osobama omogućava da sačuvaju određenu razinu samopouzdanja, motivacije i vještina, dok se situacija na općem tržištu rada ne promijeni u smjeru otvaranja prilika za posao i njima.

Ako polazimo od pretpostavke da je glavna svrha ove mjere aktivacija, a ne zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih osoba, rezultati ovog istraživanja pokazuju da ona uglavnom uspješno obavlja tu ulogu. Rezultati pokazuju da su u ovu mjeru u referentnom razdoblju primarno bile uključene osobe koje nisu bile izrazito aktivne na tržištu rada prije ulaska u mjeru, pogotovo ako se usporede s

korisnicima drugih mjera. Preko 60 posto korisnika ove mjere prije ulaska u mjeru pokazalo je nizak intenzitet traženja posla, što sugerira njihovu demotiviranost. U odnosu na korisnike drugih mjera, većina korisnika ove mjere relativno je pasivna u intenzitetu traženja posla te "konzervativna" u metodama traženja posla. Za razliku od korisnika drugih mjera, korisnici ove mjere koriste znatno manje kanala za dobivanje informacija o ponudi poslova te koriste "tradicionalne" kanale, primarno vezane uz ponudu poslova u HZZ-u. O pasivnosti ovih korisnika govori činjenica da je za njih najvažniji kanal informacija o ponudi posla njihov savjetnik za zapošljavanje u Zavodu. U usporedbi s korisnicima drugih mjera, ovi korisnici se ističu i u pogledu prethodne aktivnosti na tržištu rada i s obzirom na obavljanje plaćenog posla u mjesecu prije ulaska u mjeru, od kojih je samo četiri posto imalo određeni prihod u tom mjesecu. Sve to sugerira da je u dizajnu i implementaciji ova mjera dobro ciljana iz ove perspektive.

Možemo navesti kako je ova mjera uglavnom dobro ciljana u pogledu profila korisnika. Kako pokazuje *Grafikon 2*, mjera javnih radova ima prosječni učinak od 11 postotnih bodova na ostanak u aktivnosti nakon 24 mjeseca. Dok je iz redova sudionika u mjeri javnih radova njih 84 posto ostalo na tržištu rada, 73 posto nesudionika nije se pasiviziralo. Učinak mjere je tek neznatno veći kod najugroženije skupine dugotrajno nezaposlenih, onih koji su u evidenciji Zavoda dulje od 36 mjeseci, kod kojih je za 12 postotnih bodova više korisnika mjere još aktivno, odnosno nisu otišli s tržišta rada.

Zaključak

Za većinu dugotrajno nezaposlenih vrlo je teško izaći iz siromaštva i s tim povezane socijalne isključenosti, tako da su oni prisiljeni na trajan ostanak u sustavu socijalne skrbi. Prijetnja porastom dugotrajne nezaposlenosti i siromaštva među korisnicima socijalne pomoći u vrijeme gospodarskog oporavka i rasta stvara jake poticaje socijalnoj isključenosti i narušavanju socijalne kohezije i solidarnosti. Aktivna politika zapošljavanja se često, i to ne samo u posttranzicijskim zemljama, smatra

panacejom za veće zapošljavanje i, slijedom toga, za nižu nezaposlenost.

Pokatkad se stvara slika da bi se mogla odmah riješiti nezaposlenost samo kad bi bilo dovoljno raspoloživih sredstava za provođenje tih mjera. Čini se mnogo korisnijim ulagati u "kakvoću" programa aktivne politike zapošljavanja nego u njezinu kvantitetu. Kakvoća u tom kontekstu znači koherentni okvir mjera s jasno definiranim sastavnim dijelovima koji se međusobno osnažuju u ublažavanju dugotrajne nezaposlenosti i pomaganju osobama koje su dugotrajno nezaposlene. On podrazumijeva usmjeravanje dodatnih mjera prema dugotrajno nezaposlenima ili onima kojima prijeti najveća opasnost od ulaska u dugotrajnu nezaposlenost, kao i pomaganje putem osobnog savjetovanja u odabiru onoga što je najviše u skladu s njihovim potrebama.

Niske stope zaposlenosti ili drugim riječima povećanje zaposlenosti predstavlja trenutno jedan od najvažnijih prioriteta gospodarske politike u Hrvatskoj. Postoji očito jaka povezanost siromaštva, obrazovanja, zapošljivosti i dugotrajne nezaposlenosti. Problemi koje susreću mnogi dugotrajno nezaposleni većinom su višedimenzionalni i često uključuju nisku razinu obrazovanja i motivacije. Hrvatska već ima aktivne i pasivne mjere pomoći nezaposlenima. Potrebno je potaknuti zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih, a kroz odgovarajuće radne aktivnosti može se poboljšati i socijalna uključenost tih osoba. Za nezaposlene osobe presudno je ne izgubiti radno iskustvo (odnosno stečena znanja i sposobnosti) i vezu s tržištem rada.

Pogrešno provedeni programi aktivne politike zapošljavanja mogu biti rasipanje sredstava, neučinkoviti i kontraproduktivni potezi te utjecati na istiskivanje postojećih zaposlenika.

Potrebno je planirati i provoditi manje opsežne programe zapošljavanja čija iskustva mogu pomoći boljoj primjeni većih programa u budućnosti

Suprotno tome, pozorno dizajnirani programi, čini se, povećavaju zapošljavanje, neznatno utječu na istiskivanje zaposlenih, omogućuju stvaranje "stvarne nove" vrijednosti i mogu učinkovito povećati primanja slabije obrazovanih radnika. Postoje neka zlatna pravila i kritičan odnos u svakom programu: poslovi koji će vjerojatnije povećati buduća primanja većinom su skuplji i teže se provode, a poslovi sličniji "pravim" poslovima i naizgled možda korisniji za zajednicu imaju i veću sklonost zamjene radnika u javnom sektoru. Potrebno je planirati i provoditi manje opsežne programe zapošljavanja čija iskustva mogu pomoći boljoj primjeni većih programa u budućnosti. Nadalje, široki programi dokvalifikacije i obrazovanja usmjereni na velike skupine nezaposlenih malokad su se pokazali dobrom investicijom, bilo za zajednicu, bilo za sudionike programa. Stoga se podrobno i precizno usmjeravanje programa sigurno isplati.

Literatura

- Bićanić, Ivo i Franičević, Vojmir (2005) Izazovi stvarnoga i subjektivnog siromaštva i porasta nejednakosti u ekonomijama jugoistočne Europe u tranziciji. *Financijska teorija i praksa* 29 (1): 13-36.
- Björklund, Anders i dr. (1991) *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, FIEF. Oxford: Clarendon Press.
- de Koning, Jaap i Mosley, Hugh (ur.) (2001) *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar.
- EUROSTAT (Statistički ured Europskih zajednica) (2013) Labour market policy statistics, Methodology 2013. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5935673/KSGQ-13-002-EN.PDF/bc4d9da7-b375-4eb3-97c7-766ebf7b4aa0?version=1.0> Pristupljeno 5. rujna 2018.
- Gallie, Duncan i Paugam, Serge (ur.) (2000) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- HZZ (Hrvatski zavod za zapošljavanje) (različite godine). Godišnjak. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- HZZ (Hrvatski zavod za zapošljavanje) i Ipsos Puls (2016) Vanjska evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada 2010.-2013. Sumarno evaluacijsko izvješće. <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/sumarno-evaluacijsko-izvjesce-maptz.pdf> Pristupljeno 1. rujna 2018.
- Kroft, Kory i dr. (2013) Duration Dependence and Labour Market Conditions: Evidence from a Field Experiment. *Quarterly Journal of Economics* 128 (3): 1123-1167.
- MGRP (Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva) (2010) *Izvješće o provedbi Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske za 2009.* Zagreb: MGRP.
- MRMS (Ministarstvo rada i mirovinskog sustava) (2011) Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja za 2011. i 2012. godinu. <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2012/11/nacionalni-plan-za-poticanje-zaposljavanja-za-2011-i-2012-godinu.pdf> Pristupljeno 1. rujna 2018.
- MZSS (Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi) (2007) *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske*. <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2012/11/jim.pdf> Pristupljeno 1. rujna 2018.
- Schmid, Günther i dr. (2001) Does active labour market policy matter? An aggregate impact analysis for Germany. U: de Koning, Jaap i Mosley, Hugh (ur.) *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries* (str. 77-114). Cheltenham i Northampton: Edward Elgar.
- Šverko, Branimir i dr. (2004) Aktivnosti i financijsko stanje nezaposlenih u Hrvatskoj. Ima li osnova za tezu o socijalnoj isključenosti dugotrajno nezaposlenih osoba? *Revija za socijalnu politiku* 11 (3-4): 283-298. ■