

UDK 331.5(4)
331.5(497.5)

Pregledni rad.
Primljeno: 28. 09. 2011.
Prihvaćeno: 13. 02. 2012.

AKTIVNA POLITIKA TRŽIŠTA RADA: EUROPSKI KONTEKST I HRVATSKA PRAKSA

Zdenko Babić

Pravni fakultet, Studijski centar socijalnog rada
Katedra za socijalnu politiku
Nazorova 51, 10 000 Zagreb
e-mail: zbabic@pravo.hr

Sažetak

U radu se prikazuje uloga mjera aktivne politike tržišta rada u europskom kontekstu s prikazom recentne literature o razvoju, tendencijama i učincima aktivne politike. Na temelju dostupnih izvora prvenstveno Hrvatskog zavoda za zapošljavanje o mjerama, sudionicima i izdacima za aktivnu politiku tržišta rada prikazuju se tendencije i rezultati programa aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj. Komparativnom analizom recentnih tendencija i smjernica iz europskog okruženja u području APTRa i prakse u Hrvatskoj iznose se zaključci o (ne)usklađenosti hrvatske prakse u području APTRa s europskim tendencijama, te se donose preporuke za razvoj programa APTRa u budućnosti. Temeljni zaključak provedene analize odnosi se na ocjenu da su programi aktivne politike zapošljavanja marginalni instrument politike tržišta rada Hrvatske u protekla dva desetljeća, te da postoji potreba snažnije prilagodbe programa APTRa europskom kontekstu. U skladu s nalazima iz teksta usklađivanje s europskim tendencijama APTRa Hrvatske značilo bi osiguranje veće razine financiranja programa i participacije korisnika, bolji dizajn programa uz uvažavanje regionalnih specifičnosti te integraciju evaluacije kao sastavnicu aktivne politike zapošljavanja.

Ključne riječi: mjere aktivne politike, nezaposlenost, skupine s otežanom mogućnošću zapošljavanja

UVOD

Mjere aktivne politike tržišta rada (APTR) već dugo se primjenjuju kao instrument tržišta rada u razvijenim zemljama. Već tridesetih godina 20. stoljeća ove mjere je preporučio Keynes vladama razvijenih zemalja u borbi protiv nezaposlenosti. U početku su mjere APTRa bile konstruirane u skladu s tadašnjim konceptom „upravljanja agregatnom potražnjom“ i keynsijanskim pristupom ekonomskoj politici. Naime, keynsijanizam koji je nakon tridesetih godina dvadesetog stoljeća dominantna ekonomska doktrina zagovara aktivniju ulogu države u gospodarstvu. Država investicijskom aktivnošću potiče agregatnu potražnju te tako potiče gospodarski rast. Aktivna politika tržišta rada uklapa se u tadašnji model na način da potičući ponudu rada osigura amortizere potencijalnom rastu nadnica i inflacije.

Temeljna intencija mjera aktivne politike na tržištu nalazi se u njihovoj usmjerenosti na „tvrdu jezgru nezaposlenih“ tj. onu kategoriju nezaposlenih unutar ukupne populacije nezaposlenih koja se teško zapošljava. U europskom prostoru primjenu i razvoj mjera aktivne politike zapošljavanja moguće je pratiti kroz tri vala, prvi nakon drugog svjetskog rata, drugi nakon naftne krize 80.ih godina i treći val od devedesetih godina kada značajniji poticaj razvoju APTRa donosi sastanak o zapošljavanju u Luksemburgu 1997. godine. Od spomenutog sastanka mjere APTRa potiču se u okviru Europske strategije zapošljavanja, te konačno u okviru Otvorene metode koordinacije zemlje članice donose Nacionalne akcijske planove zapošljavanja u kojima značajno mjesto zauzimaju aktivne politike zapošljavanja. Tako se i o novoj Europskoj strategiji zapošljavanja koja se temelji na najnovijoj strategiji europskog razvoja „Europa 2020“ ponovo naglašava značaj i važnost učinkovite aktivne politike tržišta rada i njenog doprinosa porastu zaposlenosti (Background paper on ALMP 2020). U cijelom tom vremenu Hrvatska kako nije bila članica Europske unije i u ovom nije slijedila europske tendencije, te se i njena današnja situacija u pogledu izdvajanja sredstava i obuhvata nezaposlenih mjerama aktivne politike zapošljavanja značajno razlikuje od većine europskih zemalja.

Većina dosadašnjih istraživanja aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj (Babić, 2003; Obadić, 2003; Matković, 2008) upozorava na određene probleme u samom pristupu i kreiranju mjera, nedostatku i nepostojanju evaluacije učinkovitosti programa aktivne politike zapošljavanja, nekonzistentnosti i diskontinuitetu u politici zapošljavanja s postojanjem „vremenskog jaza“ u provođenju politike zapošljavanja. Ono čime se dosadašnja istraživanja nisu značajnije bavila je pitanje koliko je aktivna politike tržišta rada u Hrvatskoj prati europske tendencije kako u pogledu strateških opredjeljenja, financiranja, ali i istraživačkih rezultata o učincima pojedinih mjera.

Rasvjetljavanjem odgovora na ova pitanja trebalo bi rezultirati preporukama za boljom usklađenošću programa aktivne politike tržišta rada Hrvatske s europskim tendencijama po pitanju značaja koji se stavlja pred APTR u novim strateškim odrednicama, ali i fokusiranosti na skupine nezaposlenih koji su potrebni pomoći aktivne politike zapošljavanja.

Rad se sastoji od 4 poglavlja, uvoda i zaključka. U uvodnom dijelu iznijeta je motivacija i cilj rada. U prvom poglavlju donosi se prikaz ključnih determinanti razvoja programa aktivne politike zapošljavanja i tendencija u europskom kontekstu. U drugom poglavlju prikazuje se klasifikacija mjera aktivne politike tržišta rada te se opisuju metode evaluacije i noviji evaluacijski uvidi s ocjenom učinkovitosti pojedinih programa. U trećem poglavlju donosi se prikaz dosadašnjih ciklusa APTRa u Hrvatskoj sa opisom ciljanih skupina, učinaka i evaluacijskih uvida. Četvrto poglavlje usporednom analizom s europskim zemljama pruža uvid u problematiku nedostatnog financiranja programa APTRa koje ju čini marginalnim instrumentom tržišta rada u Hrvatskoj. U zaključnim razmatranjima iznose se prijedlozi za poboljšanje učinkovitosti programa APTRa u budućnosti.

1. POLITIČKA EKONOMIJA RAZVOJA AKTIVNE POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA I NOVE TENDENCIJE

Programi i mjere aktivne radne politike su u primjeni od velike ekonomske krize i visoke nezaposlenosti 30-ih. godina dvadesetog stoljeća. Međutim, većina stručnjaka (Bonoli, 2011) iz ovog područja je suglasna da primjena aktivne politike tržišta rada u današnjem smislu u Europi prvo počinje u Švedskoj 1951. godine i taj prvi val aktivnih programa zapošljavanja je poznat pod nazivom Rehn-Meidner model prema prezimenima dvojice utjecajnih švedskih sindikalnih ekonomista iz tog vremena. Glavni ciljevi tih programa su bili: a) osigurati dostignutu razinu jednakosti distribucije plaća, b) održati punu zaposlenost i c) potpomoći modernizaciju švedske industrije. U to vrijeme tržišta rada razvijenih zemalja karakterizira nedostatak kvalificirane radne snage neophodne za snažni razvoj industrije koji se tada događa te se u mjerama stavlja naglasak na programe obrazovanja i ulaganja u ljudski kapital. Drugi značajan val mjera aktivne politike zapošljavanja u europskom prostoru nastaje u kontekstu snažnog rasta nezaposlenosti 80-tih godina nakon „naftne krize“ koji je potaknuo vlade zemalja zapadne Europe da donesu programe zapošljavanja sa naglaskom na poticanje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih, te je fokus u programima pomaknut na mjere koji potiču potražnju za radom, za razliku od prethodnog vala gdje je naglasak bio na usklađivanju obrazovne i kvalifikacijske strukture s potrebama tržišta rada tj. intervencije sa strane ponude rada. Za treći val mjera koji prema (Bonoli, 2011) počinje ranih devedestih godina i traje do danas karakteristično je uvođenje, razvoj i puna primjena pristupa „aktivacije“ unutar APTRa u europskom kontekstu.

U poznatom radu Esping Andersena i njegovoj klasifikaciji socijalnih režima (Esping Andersen, 1990) navodi se da su dekomodifikacija rada i naglasak na mjere APTR-a obilježja socijalno demokratskog režima socijalne države. Prema Esping-Andersenu dekomodifikacija rada se odnosi na socijalne politike i programe koji olakšavaju zadržavanje zadovoljavajućeg materijalnog standarda bez potrebe ulaska u radnu snagu ili omogućavaju izlaz iz radne snage sa malenim gubitkom u primanjima, dok je s druge strane aktivna politika tržišta rada u službi ostvarenja pune zaposlenosti. U spomenutom radu (Esping Andersen, 1990) pokazuje snažnu vezu između viših zamjenskih stopa socijalnih transfera (naknade za nezaposlenost, mirovina) i vladavine socijalnih demokrata mjerene brojem ministarskih pozicija u vladi i brojem mjesta u parlamentima. Glavne zemlje predstavnice socijalno demokratskog režima su skandinavske zemlje koje i u današnjim okvirima imaju najviše socijalne izdatke i visok naglasak na mjere APTRa. Gallie i Paugam (2000) na određeni način slijede Esping-Andersonovu tipologiju socijalnih režima i pokušavaju sličnu tipologiju socijalnih režima primijeniti na politike tržišta rada i zaštite od nezaposlenosti. Tako oni analizirajući podatke o obuhvatu sudionika u programima APTR-a, stupnju pokrivenosti i izdašnosti naknada za nezaposlene

1 Liberalni, kontinentalni i socijalno demokratski model.

te izdacima za aktivnu politiku tržišta rada identificiraju četiri režima politika tržišta rada i zaštite od nezaposlenosti koji se u dobroj mjeri poklapaju sa Esping-Andersonovom tipologijom o tri modela zapadne socijalne države¹, te uvode četvrti južno-europski model. Tako Gallie i Paugam (2000) s obzirom na karakteristike „politika tržišta rada i zaštite od nezaposlenosti“ identificiraju južno-europski model (sa zemljama Španjolska, Grčka, Portugal i Italija) u kojem je uloga APTRa mala, u zemljama liberalnog socijalnog režima (SAD, Velika Britanija i Irska) programi APTRa su zanemarivi, dok u kontinentalnim zemljama (Njemačka, Nizozemska, Belgija i Francuska) mjere APTRa imaju značajnu ulogu sa značajnim izdvajanjima, dok najznačajniju ulogu i najviša izdvajanja za mjere APTR-a se nalaze unutar skandinavskog univerzalističkog režima (Danska i Švedska).

Nastavljajući se na Esping-Andersonovu konstataciju o vezi između dekomodifikacije rada, APTRa i vladavine socijalnih-demokrata istraživanja koja su slijedila su je potvrdivala, ali i propitivala u radovima koji su slijedili. Tako Hou i dr. (2008) u istraživanju uspješnog rješenja odnosno optimalizacije politika dekomodifikacije i aktivacije na tržištu rada i funkcioniranja različitih režima socijalne države dovode u pitanje Esping-Andersonovu tvrdnju (Esping Andersen, 1990) da socijalno demokratski režimi stavljaju veći naglasak na dekomodifikaciju rada. U svojoj analizi oni dolaze do nešto drugačijeg zaključka, tj. da socijalno demokratski režimi preko signifikantne veze i utjecaja snažne aktivne politike zapošljavanja bolje optimaliziraju odnos politika dekomodifikacije i aktivacije. Naime, jači aktivacijski pristup koji se ostvaruje snažnim naglaskom na politike aktivacije i APTR uklanja potencijalne negativne učinke na radnu aktivnost pristupa dekomodifikacije rada u socijalno-demokratskim režimima i stoga se ostvaruju u konačnici i više razine zaposlenosti od kršćansko-demokratskog i liberalnog režima. Drugi fokus ima rad Iversena i Stephensa koji razmatra vezu između tri modela socijalne države i utjecaja na formiranje ljudskog kapitala i implikacija u sektoru obrazovanja. U tom radu spomenuti autori utvrđuju da je karakteristika socijalno-demokratskih režima snažniji naglasak na programe obrazovanja unutar mjera APTRa i formiranje ljudskog kapitala u odnosu na kršćansko demokratski model gdje se relativno veći naglasak stavlja na subvencionirano zapošljavanje i poticanje samozapošljavanja u okviru mjera APTRa (Iversen i Stephens, 2008).

Rad koji prethodne tvrdnje signifikantne veze između vladavine socijalnih demokrata i razine ulaganja u APTRa dovodi u pitanje temelji svoju argumentaciju na novoj dinamici odnosa u novom postindustrijskom kontekstu. Naime, prema Ruedi (2007) tradicionalno socijal-demokratsko biračko tijelo u postindustrijskom kontekstu dijeli se na dva dijela: insidere u koje se mogu ubrojiti, fizički radnici, radnici s nižim i srednjim dohotkom, zaposlenici u javnom sektoru i sl. i outsiders u koje spadaju nezaposleni, radnici s atipičnim ugovorima² o radu, socijalno isključeni i sl. I jedna i druga grupa su

2 Privremeni rad, povremeni rad, rad na određeno radno vrijeme, fleksibilni oblici radnog aranžmana s nižom razinom zaštite zaposlenja i obično nižom razinom sigurnosti zaposlenja.

tradicionalna ciljna skupina birača socijalno-demokratskih stranaka, ali interesi spomenutih dviju grupa mogu biti u sukobu. Primjerice viša ulaganja u mjere APTRa mogu biti u korist outsidersa – nezaposlenih i socijalno isključenih, pod pretpostavkom da sudjelovanje u programu APTRa povećava zapošljivost sudionika, s druge strane snažniji naglasak na mjere APTRa može u određenoj mjeri ugroziti interese insidersa. Razlozi zašto je obimnije financiranje programa APTRa u suprotnosti s interesima insidersa objašnjava se njihovom pozicijom na dobro plaćenim i relativno zaštićenim radnim mjestima (javna uprava, javne djelatnosti, javna poduzeća) s kojih se insiderima čini neracionalnim sufinancirati programe APTRa kroz poreze iz njihovih plaća, a povećanje ulaganja u programe APTRa im zapravo „proizvodi“ konkurenciju u vidu konkurentnije rezerve radne snage. Kao rezultat svega socijalni demokrati redovito kao prvu ciljnu skupinu biraju insidersere koji su kao skupina veći i bolje organizirani od outsidersa te se očekuje i veća razina pozitivnog odgovora na poticaje u vidu broja biračkih glasova. Rezultat provedene statističke analize spomenutog rada kao prediktor ulaganja u programe APTRa koriste varijablu vladavine socijalnih demokrata, a krajnji rezultat upućuje na zaključak da je prediktor varijabla nesigurnost ili negativno korelirana s razinom ulaganja u mjere APTRa. Mogla bi se iznijeti ocjena da ovaj rad dobrim dijelom rasvjetljava novu dinamiku odnosa u postindustrijskim društvima s izraženom segmentacijom na tržištu rada unutar koje i programi APTRa poprimaju novi značaj. Segmentacija na tržištu rada i podjela na insidersere i outsidersere je u europskom kontekstu je sve veći izazov kako nositeljima ekonomske i socijalne politike tako i istraživačima.

U tom smislu i mjere APTRa prema određenim istraživačima danas bi trebale služiti i širim ciljevima osim standardnog tj. poboljšanja zapošljivosti ciljanih skupina. Iako se mjere APTR-a u europskim zemljama koriste prije svega kao instrument ublažavanja nezaposlenosti, te kao mjere kojim se nastoji povećati zapošljivost ciljanih skupina nezaposlenih Armingeon u svom radu iz 2007. navodi i šire društvene ciljeve od prethodno spomenutih. Tako Armingeon (2007: 928) osim ovih službenih ciljeva navodi da se mjere APTRa upotrebljavaju od strane „policy-maker“ za: kozmetičko smanjivanje nezaposlenosti,³ poboljšanje socijalne integracije pripadnika marginalnih skupina na tržištu rada, te one pretvaraju i povezuje pasivne instrumente s aktivnom politikom u aktivacijski pristup. Stoga isti autor zaključuje i da rezultate aktivne politike tržišta rada s obzirom na spomenute ciljeve treba promatrati u širem kontekstu od onog što obično donose standardne evaluacijske analize. Prema istom autoru mjere APTR-a mogu pozitivno utjecati na socijalnu koheziju i socijalnu sigurnost, iako u potpunosti i ne uspiju u osnovnom cilju povećanja zapošljivosti.

Kada se promatraju determinante razvoja aktivne politike tržišta rada osim spomenutih polit-ekonomskih i strukturalnih determinanti „razdoblja visoke nezaposlenosti“ Bonoli navodi još (Bonoli, 2011) i institucionalne determinante razvoja te utjecaj difuzije

3 U određenim uvjetima nezaposleni koji sudjeluju u određenim programima APTR-a ne vode se više u statistici nezaposlenih pa se tako nezaposlenost prema spomenutom autoru „kozmetički“ smanjuje.

ideje APTR-a sa strane nadnacionalnih institucija prvenstveno OECDa i EU te učenja na primjeru drugih u europskom kontekstu. Iako područje komparativnih javnih politika obiluje brojnim prijepornim pitanjima i teorijama ipak malo je onih koja izazivaju tolike kontroverze kao pitanje političkih determinanti APTRa. Od institucionalnih faktora koji određuju APTRa Bonoli (2011) navodi da su različiti institucionalni režimi imali bitno različite pretpostavke za uvođenje „aktivne politike“ i pristupa aktivacije u politike tržišta rada u europskom kontekstu. Prema spomenutom autoru primjerice Bismarckov model socijalne države⁴ se u početnoj fazi primjene pristupa aktivacije u politici tržišta rada teže nosio sa zahtjevima „obveze i uvjetovanosti“ koji su temeljna karakteristika aktivne politike tržišta rada. Dok s druge strane bolju početnu poziciju je imao skandinavski univerzalistički model gdje se prava temelje na statusu „građanstva“ i financirana su dominantno iz općih poreza pa je načelo aktivacije bilo lakše implementirati. Tako je prema spomenutom autoru ovim „modelskim razlikama“ moguće djelomice objasniti i današnje razlike u razini izdvajanja i intenzitetu primjene spomenutih mjera u europskom kontekstu u kojem po izdvajanjima u programe APTRa prednjače svakako skandinavske zemlje (tablica 4.) iako se posljednjih godina te razlike smanjuju te u skladu s pristupom difuzije ideja i „učenja“ iz iskustva drugih i zemlje kontinentalne Europe se danas bitno više oslanjaju na programe APTRa i primjenjuju politiku aktivacije te se razlike u izdvajanjima za programe APTRa između skandinavskih zemalja i zemalja kontinentalne Europe koje pripadaju konzervativni/korporativnom modelu socijalne države se smanjuju (tablica 5).

Dokument (Background paper on ALMP 2020) koji razmatra novu ulogu mjera APTRa u okviru najnovije strategije „Europe 2020“ naglašava da će aktivna politika zapošljavanja i dalje imati značajnu ulogu u politikama tržišta rada. U istom dokumentu osim prethodno spomenutih ciljeva poticanja zapošljivosti i zapošljavanja navodi se da je jedna od ključnih uloga APTR-a osiguravanje sigurnije tranzicije u uvjetima intenzivnih tehnoloških i društvenih promjena, koje bi trebale povećati konkurentnost nacionalnih gospodarstava. Iz prethodno navedenog moguće je iznijeti ocjenu da programi APTRa osim standardnih ciljeva poticanja zapošljavanja, aktivacije, socijalnog uključivanja dobivaju i nove naglaske u europskom kontekstu. To se prije svega odnosi na činjenicu da se s njima računa kao određenim neophodnim instrumentom osiguranja „prilagodbe“ zastarjelih znanja i vještina te kvalifikacijske strukture radne snage; a koje zastarijevaju zbog intenzivnih tehnoloških promjena i sve intenzivnije globalne konkurencije. Tako sve veći poticaj za ulaganje u programe APTRa s jedne strane dolazi sa strane tržišta i vanjskog okruženja koje inicira sve brže tehnološke promjene i konkurentne pritiske uslijed kojih zastarijevaju znanja i vještine, ali i iz unutarnjeg okruženja zbog potrebe osiguranja sigurnije tranzicije pogođenim sektorima i radnicima te očuvanja i podizanja nacionalne konkurentnosti održavanjem konkurentne radne snage. Temeljne preporuke o potrebnim poboljšanjima APTRa na europskoj razini u spomenutom

⁴ temeljen na socijalnom osiguranju gdje su uplaćeni doprinosi temelj socijalnih prava

dokumentu su istaknute u tri područja to: a) *bolje i kvalitetnije evaluacije* provedenih programa, b) *boljeg targetiranja tj. određivanja ciljanih skupina* u smislu usmjerenosti zadovoljavanja potreba tržišta rada ali također i usmjerenosti na ranjive skupine nezaposlenih i c) *bolje implementacije* u smislu potrebe orijentacije na učinkovitost u provedbi i jačanje partnerske suradnje između različitih javnih i privatnih dionika.

2. PROGRAMI AKTIVNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA I NOVIJI EVALUACIJSKI UVIDI

Obzirom već na dulju povijest te široku primjenu mjera aktivne politike tržišta rada posebice u zemljama OECD-a i europskim zemljama moguće je pronaći brojne primjere sistematiziranja mjera APTRa, ovdje se donosi prikaz dviju odabranih sistematizacija. Prva poznatija klasifikacija i utjecajnija shema mjera APTRa je ona OECD-a iz 1993. koja i danas dobro oslikava čime se aktivna politika tržišta rada bavi. Ona razlikuje pet glavnih grupa mjera aktivne politike i to su: *Javne ustanove zapošljavanja i uprava* - njihova uloga je da pomažu nezaposlenima u procesu traženja zaposlenja pružajući im usluge savjetovanja i informirajući ih o slobodnim radnim mjestima, te upravljaju i reguliraju u koordinaciji s drugim upravnim tijelima naknadu za nezaposlene, vizinu i uvjete koje treba osoba ispunjavati da bi se mogla kandidirati za naknadu. *Mjere obrazovanja* obuhvaćaju financiranje programa obrazovanja i prekvalifikacije, stručnog usavršavanja kao i specijalne dodatke za sudionike tih mjera. Mogu se razvrstati u mjere za nezaposlene, mjere za one kojima prijeti nezaposlenost i mjere za zaposlene. *Mjere za mlade osobe* posebno su usmjerene na mlade osobe, koje tek stupaju u radni odnos. Mogu se razvrstati na a) obrazovne i mjere poticanja zapošljavanja mladih osoba, mjere za pripravnike – koje su usmjerene onim mladima koji napuštaju obrazovni proces i ulaze na tržište rada. *Subvencioniranje zapošljavanja* se može razvrstati na tri osnovna modaliteta: subvencije za zapošljavanje koje se plaćaju privatnim poslodavcima kako bi ih se stimuliralo na zapošljavanje, financijska pomoć (u smislu povoljnih uvjeta) za one nezaposlene koji žele pokrenuti vlastiti posao i neposredno kreiranje novih radnih mjesta kroz javne radove i slične programe. *Mjere za grupe s otežanim faktorom zapošljavanja* – mjere koje se koriste za poticanje zapošljavanja osoba sa specifičnim problemima (osobe s invaliditetom, branitelji, osobe bivši ovisnici i zatvorenici i sl.) bilo u obliku pripomoći pri povratku na posao ili integraciji na prvo radno mjesto te također uključuju i donošenje posebnih radno-pravnih zaštitnih odredbi za ove skupine. Iako i danas ova klasifikacija u bitnom dijelu dobro sistematizira programe i mjere APTRa koje se provode u europskim zemljama ipak postoje i recentnije klasifikacije koje uvažavaju i određene promjene koje se događaju nakon uvođenja i promocije politika aktivacije od sredine posljednjeg desetljeća dvadesetog stoljeća. Jedna od takvih recentnijih sistematizacija je i ona Kluvea (2006) koja donosi nešto drugačiju klasifikaciju programa APTRa i koja navodi 4 temeljne grupe mjera: 1) *mjere obrazovanja i usavršavanja* – sve mjere koje su usmjerene na osnaživanje ljudskog kapitala; 2) *poticaji i subvencije usmjereni pretežitom privatnom sektoru* – tu spadaju subvencije plaća privatnim poslodavcima ili

bespovratni zajmovi za poticanje poduzetništva i samozapošljavanje; 3) *programi direktnog zapošljavanja i kreiranja radnih mjesta usmjereni na javni sektor* i 4) *Usluge službe zapošljavanja i sankcije* – obuhvaća sve mjere usmjerene podizanju učinkovitosti u fazi potrage za zaposlenjem kao što su savjetovanje i praćenje te pomoć u potrazi za poslom, ali i monitoring i sankcije u slučaju neispunjenja obveza od strane nezaposlenih. Bonoli (Bonoli, 2011) u već spomenutom radu donosi jednu generalnu ocjenu brojnih pokušaja sistematizacija te navodi da je moguće uočiti određenu dihotomiju kod većine sistematizacija a koja se očituje u tome da bi se sve programe APTRa moglo razvrstati u dvije temeljne podskupine mjera: prva bi uključivala one programe koji su *usmjereni na investicije u ljudski kapital*, a druga bi uključivala *različite pristupe poticanja aktivacije* temeljem „pozitivnih“ i „negativnih“ motivatora⁵.

Interes za mjere aktivne politike i efekte koje one uzrokuju na tržištu rada je velik zato što se radi o važnom segmentu socijalne politike koji proizvodi socijalne, ali i ekonomske učinke, te stoga ne iznenađuje veliki broj učinjenih evaluacijskih studija aktivnih mjera kojima se procjenjuju njihovi učinci. U literaturi je moguće identificirati tri najraširenija pristupa evaluacija programa APTRa:

- a. Evaluacija *na individualnoj mikro-razini* pokušava ocijeniti efekte aktivne politike zapošljavanja na razini nezaposlenih pojedinaca koji su bili sudionici programa. Ovaj tip evaluacije nastoji izmjeriti utjecaj sudjelovanja u programu ocjenom *individualne* djelotvornosti mjera, ispituje se kako pojedina mjera utječe na povećanje pojedinačnih prilika za zapošljavanje i povećanje budućih zarada sudionika programa. Obično se ocjene donosi u usporedbi s kontrolnom skupinom ispitanika (sličnih karakterističnih obilježja) koji nisu sudjelovali u programu. Evaluacija ovog tipa provedena je za program javnih radova u Hrvatskoj od 1999. -2000. godine (Dorenbos i sur., 2002) i sumarna ocjena je da javni radovi u pravilu ne doprinose povećanju zapošljivosti sudionika, ipak su oni olaškavali egzistenciju sudionicima i pozitivno utjecali na njihovo psihološko stanje.
- b. *Makro-pristup* u evaluaciji APTRa pokušava izmjeriti neto učinke programa na *agregatnoj* razini. Cilj je dati odgovor na pitanje kako se provođenje programa odražava na kretanja ukupne zaposlenosti i nezaposlenosti, pri čemu se pokušavaju ocijeniti mrtvi teret⁶ programa te supstitucijski⁷ i zamjenski efekt⁸. Za taj drugi tip ocjena koriste se makro-ekonometrijske metode.

5 primjerice subvencije za zapošljavanje primjer pozitivnog motivatora za pristup poticanja aktivacije, a primjer „negativnih“ motivatora za aktivaciju brisanje iz evidencije nezaposlenih koji ne poštuju ugovorne obveze. Neki drugi autori (Kluve, 2006) govore u uporabi pristupa „mrkve i štapa“ u politici aktivacije.

6 Mrtvi teret predstavlja vjerojatnost zapošljavanja nezaposlene osobe i bez postojanja mjere.

7 Supstitucijski efekt se javlja kad poslodavac zaposli radnika koji ima pravo na subvenciju na račun radnika koji nema to pravo (nije u ciljanoj skupini).

8 Zamjenski efekt se javlja kad se povećava proizvodnja u poduzećima ili granama u kojima se potiče zapošljavanje subvencioniranjem, a istovremeno smanjuje proizvodnja u poduzećima ili granama koje nemaju pravo na subvencioniranje.

- c. Meta-pristup je noviji pristup u evaluaciji programa APTRa u kojem se pokušavaju sumirati rezultati većeg broja prethodnih evaluacijskih studija te sumiranjem nalaza identificirati uspješne, manje uspješne i neuspješne programe APTRa. Poznatije meta-studije su svakako Dar i Tzannatos iz 1999. godine u kojoj su sumirani rezultate oko 100 evaluacijskih studija, te recentnija meta analiza koju su proveli Card, Kluge i Weber (2010) koja sumira rezultate 97 mikro- evaluacijskih studija. U nastavku slijede prikazi rezultata spomenutih meta studija o uspješnosti pojedinih programa APTRa i jednog istraživanja o učinkovitosti programa APTRa s obzirom na stanje gospodarskog ciklusa u kojem se programi izvode.

Prva meta analiza (Dar i Tzannatos, 1999) je sumirala rezultate oko 100 evaluacijskih studija od kojih se najveći broj bavio zemljama OECD-a, ali bilo je i onih koje su obuhvaćale tranzicijske zemlje (Mađarska, Češka, Poljska) i neke zemlje u razvoju. Prema nalazima ove spomenute meta studije temeljni sumarni zaključci o pojedinim programima i mjerama koncizno su formulirani. Tako često korištena *mjera sufinanciranje plaća* prema ovoj meta studiji se ne čini efikasnom u ponovnoj reintegraciji nezaposlenih na tržište rada. Međutim, pažljivijim odabirom ciljanih skupina mogu se smanjiti, ali ne i potpuno izbjeći negativni efekti koje uzrokuje ova mjera kao što su „mrtvi teret“, „supstitucijski efekt“ i „zamjenski efekt“. Ova mjera može pomoći onim kategorijama nezaposlenih koje su teže zapošljive, zatim nezaposlenima koji žive u nerazvijenim područjima i onim nezaposlenima koji dolaze iz industrija koje su u procesu „odumiranja“. Mjera *financijska pomoć za samozapošljavanje* ili pokretanje vlastitog posla pokazala se efikasnom posebno u tranzicijskim zemljama, gdje je unijela dodatni poticaj pokretanja i razvoja novih poduzeća. Također, zaključak spomenute studije za *mjeru kreiranje radnih mjesta / javni radovi* je da te mjere mogu biti korisne jedino kao sredstvo potpore prihoda za nezaposlene sa slabijim obrazovanjem ili mogu biti pridodane skupini mjera unutar mreže socijalne sigurnosti i pristupa socijalnog uključivanja. Ova studija sugerira da je *mjera pomoć i savjetovanje pri potrazi za poslom* jedna od najjeftinijih mjera i najučinkovitijih mjera aktivne politike zapošljavanja jer većini nezaposlenih uvelike koriste stručne savjete zaposlenih stručnjaka javnih zavoda za zapošljavanje, a koji su vezani uz vještine traženja zaposlenja, savjetovanja u pogledu potencijala za zapošljavanje ili preporuka za prekvalifikaciju ako su ti potencijali za pojedine nezaposlene niski (zastarjela znanja i vještine). Mjera *obrazovanje i obuka na poslu* u određenim se slučajevima pokazala djelotvornom i u zemljama OECD-a i u tranzicijskim zemljama. Prema većini istraživanja, ta mjera daje najbolje rezultate kada je gospodarstvo u fazi uzleta, ali nije osobito učinkovita kada je gospodarstvo u recesiji. Za uspjeh ove mjere potreban je pozoran odabir ciljane skupine sudionika kako bi se uspjele ublažiti neusklađenosti ponude i potražnje na tržištu rada.

Nešto recentniji uvid u rezultate evaluacijskih studija u europskom kontekstu donosi rad Card, Kluge i Weber (2010). Ovaj rad analizirao je 97 evaluacijskih studija programa APTRa koje su provedene dominantno u europskim zemljama u periodu 1995-2007. godina. Spomenuta meta analiza, kao i prethodno citirana, kao najuspješniji program ocjenjuje *program pomoći i savjetovanja u potrazi za poslom*, dok su se programi

poticanja zapošljavanja u javnim sektoru pokazali neučinkovitima. Program obrazovanja na radnom mjestu ili ustanovi su učinkoviti u srednjem roku, dok se u kratkom roku često pokazuju neučinkovitima. Ova meta analiza donosi i neke nove nalaze koji se odnose na to da zavisna varijabla kojom se mjeri učinkovitost bitno određuje rezultate evaluacije programa u smislu konačne ocjene učinkovitosti programa. Tako ova studija pokazuje da se vjerojatnost učinkovitosti za neki program povećava ako se kao zavisna varijabla koristi vrijeme provedeno u nezaposlenosti, dok se vjerojatnost da neki program ocjeni učinkovitim u evaluaciji smanjuje ako se kao zavisna varijabla koriste podaci o utjecaju programa na povećanje zaposlenosti ili plaća. Također, doprinos ove studije je da je njena analiza i podaci donosi mogućnost razdvajanja dugoročnih i kratkoročnih efekata programa i ocijenjenih rezultata. Rezultati pokazuju kako s protokom vremena, tj. u dužem roku – 2 ili 3 godine nakon provođenja programa, povećava broj „učinkovitih“ programa za razliku od kraćeg roka do 1 godine u kojem je veća vjerojatnost negativnih (neučinkovitih programa) i nesignifikantnih ocjena. Posebice je ta razlika u utjecaju roka na krajnji rezultat prisutna kod programa obrazovanja što je očekivano, jer nakon što prođu programe obrazovanja, prekvalifikacije ili doškolovanja veći broj pojedinaca posao nalazi u periodu prve tri godine, a manji broj odmah u prvoj godini nakon sudjelovanja u programu. Ovakvi rezultati su i u suglasju s istraživanjem koje je provela Nordlund (Nordlund, 2011) o efektivnosti programa aktivne politike zapošljavanja s obzirom na cikličke oscilacije u ovom slučaju švedskog gospodarstva. U vrlo zanimljivoj analizi rezultata švedskog programa aktivne politike zapošljavanja tijekom devedesetih godina kad je švedsko gospodarstvo prolazilo recesijsku fazu i poslije fazu oporavka, autorica na temelju provedene empirijske analize zaključuje o relativnoj učinkovitosti programa APTRa s obzirom na gospodarski ciklus. Autorica u radu testira tri hipoteze. U prvoj hipotezi ispituje da li je participiranje u programima APTRa u vrijeme recesije bolja opcija nego otvorena nezaposlenost, tj. jednostavnije rečeno, imaju li programi APTRa smisla i u vrijeme recesije i treba li ih i tada provoditi. Ovako postavljena hipoteza pokušava ispitati uvriježeno mišljenje da je u situaciji visoke nezaposlenosti i niske potražnje na tržištu rada sudjelovanje u programima APTRa neučinkovito te se treba okrenuti pasivnim programima tržišta rada. Autorica koristeći švedske podatke o sudjelovanju i rezultatima APTRa u periodu 1993-1998. godina empirijski dokazuje svoju prvu hipotezu (Nordlund, 2011:51) i zaključuje da nema opravdanja za bojazan da su programi APTRa i sudjelovanje u njima tijekom recesije neučinkoviti kako za pojedinca tako i za društvo, nego vrijedi suprotno; vještine, znanja i iskustva koja se steknu sudjelujući u programima APTRa od bitnog su utjecaja za poboljšanje položaja na tržištu rada njihovim sudionicima. Najzanimljiviji uvid donosi treća hipoteza koja je ispitivala relativno učinkovitost programa APTR-a u recesiji i glasila je: *programi obrazovanja postižu bolje rezultate od programa usmjerenih zapošljavanju u vrijeme recesije dok obrnuto vrijedi za period gospodarskog rasta* (Nordlund, 2011:46). Iako autorica navodi da rezultati empirijske analize u potpunosti ne navode na prihvaćanje treće hipoteze u cijelosti (posebice njenog drugog dijela), ipak rezultati navode na prihvaćanje prvog dijela hipoteze koji se odnosi na programe obrazovanja i ocjenu njihove relativne učinkovito-

sti. Tako autorica zaključuje da su upravo u fazi recesije programi obrazovanja unutar programa APTRa relativno učinkovitiji u podizanju zapošljivosti od drugih programa i mogu imati ulogu „premosnice“ između faze recesije i faze oporavka, a argumentacija je da učinkovitost programa obrazovanja tj. zapošljivost sudionika ovih programa se povećava s protokom vremena kako sugeriraju i rezultati spomenute meta studije (Card, Kluge i Weber, 2010).

3. PRIKAZ RAZVOJA I UČINAKA PROGRAMA AKTIVNE POLITIKE TRŽIŠTA RADA U HRVATSKOJ

U Republici Hrvatskoj mjere aktivne politike zapošljavanja počinju se primjenjivati krajem 1992. godine. One su uključivale obrazovanje nezaposlenih i osoba s ugroženim radnim mjestima, subvencioniranje zapošljavanja mladih bez radnog iskustva, branitelja i žrtava rata. To je bio tkz. prvi val mjera (Matković, 2008) aktivne politike na tržištu rada Republike Hrvatske koji je primjenjivan od 1993-1996. godine. U ljeto 1996. godine zbog manjka sredstava ove mjere se gase te se u cijeloj 1997. godini u Hrvatskoj nije provodila aktivna politika zapošljavanja. U 1998. godini se kreće s novim ciklusom mjera koje je kreirala Vlada Republike Hrvatske temeljem Nacionalne politike zapošljavanja, a mjere su uključivale subvencioniranje zapošljavanja vrlo širokog spektra nezaposlenih osoba, programe stručnog osposobljavanja i programe javnih radova (Kerovec, 2000). Također i ovaj krug mjera prestaje krajem ožujka 2000. godine zbog nedostatka sredstava (recesija 1999. godine) te se programi aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj prekidaju do trećeg kvartala 2001. godine.

U situaciji rekordne nezaposlenosti 2002. godine kada je bio evidentiran povijesno najveći broj nezaposlenih osoba u Hrvatskoj – 415.352, Vlada R.H. pokrenula je ambiciozni program poticanja zapošljavanja u toj situaciji rekordne nezaposlenosti. Mjere poticanja zapošljavanja iz 2002. godine bile su podijeljene u 6 programa. Prvi program nazvan „S faksa na posao“ poticao je zapošljavanje mladih visokoobrazovanih osoba na razvojno-istraživačkim projektima, u državnoj upravi i javnim poduzećima, sufinancirao zapošljavanja na područjima od posebne državne skrbi te kreditirao samozapošljavanje. Drugi program „Iz učionice u radionicu“ bio je usmjeren poticanju zapošljavanja mlađih osoba KV i VKV zanimanja bez radnog iskustva u obrtništvu. Obrazovne aktivnosti kao što su uvođenje u posao, stručno osposobljavanje, prekvalifikacija, doškolovanje te stručno usavršavanje za poznatog ili nepoznatog poslodavca obuhvaćene su bile programom „Učenjem do posla za sve“. Četvrti program, „Iskustvom do profita“, bio je usmjeren poticanju zapošljavanja starijih osoba i to ženskih osoba iznad 45 i muškim iznad 50 godina života. Peti program, „Šansa i za nas“, bio je usmjeren zapošljavanju osoba s invaliditetom utvrđenim do 15. godine života, osobe sa stečenim invaliditetom i osobe s faktorom otežane zapošljivosti. Posljednji program, „Posao za branitelje“, bio je usmjeren na poticanje zapošljavanja nezaposlenih branitelja, kao i nezaposlene djece i supružnika poginulih i nestalih hrvatskih branitelja. Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje opisanim mjerama u spomenutom periodu (2002-2005. godine)

bilo je zaposleno 80.371 osoba te na financiranje njihovih poticaja bilo je utrošeno 991.924.079 kuna ili oko 135 milijuna eura.

Tijekom 2003. i 2004. godine u Republici Hrvatskoj je pripreman, a krajem 2004. godine i usvojen Nacionalni akcijski plan zapošljavanja koji je usklađen sa smjernicama Europske strategije zapošljavanja i kojim je bilo definirano nekoliko prioriteta u politici zapošljavanja Republike Hrvatske. Ti prioriteti su se odnosili na mjere koje su u fokusu imali dugoročno nezaposlene i dulje nezaposlene mlade osobe (iznad 12 odnosno 6 mjeseci), te na intenziviranje i obogaćivanje savjetodavnog rada s nezaposlenim osobama, izrada stabilno financiranog modela obrazovanja i osposobljavanja spomenutih skupina nezaposlenih, te razvoj adekvatnih tehnika praćenja nezaposlenih i osnaživanja u procesu traženja zaposlenja. U drugom djelu nalazile su se mjere usmjerene unaprjeđivanju i modernizaciji organizacije HZZ, subvencioniranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih i probnoj provedbi *workfare* modela u Hrvatskoj. Za ove je mjere najvećim dijelom bio zadužen Hrvatski zavod za zapošljavanje. Od 2006. godine redovito se donose godišnji planovi za poticanje zapošljavanja usklađeni s Europskom strategijom zapošljavanja te se od 2006. APTRa provodi u okviru dolje navedenih 7 mjera, a 2008. godine uvodi se i 8. mjera.

1. Sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba bez radnog iskustva
2. Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba
3. Sufinanciranje zapošljavanja starijih nezaposlenih osoba (žene iznad 45 i muškarci iznad 50 godina starosti)
4. Sufinanciranje zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba (nezaposleni hrvatski branitelji, djeca i supružnici poginulih i nestalih hrvatskih branitelja, osobe s otežanim faktorom zapošljavanja, nezaposleni samohrani roditelji malodobne djece, nezaposlene žene koje su prije ulaska u nezaposlenost koristile prava porodnog dopusta za treće i svako sljedeće dijete, roditelji s 4 i više malodobne djece, invalidi, liječeni ovisnici, žene žrtve nasilja, žrtve trgovanja ljudima, azilanti, bivši zatvorenici)
5. Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca
6. Financiranje obrazovanja za nepoznatog poslodavca
7. Javni radovi
8. Javni radovi – pojedinačni projekti

U 2009. godini počinje novi ciklus aktivnih mjera zapošljavanja u Republici Hrvatskoj na temelju Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja koji je prihvatila Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 24. travnja 2008. godine, a mjesec dana kasnije supotpisali Povjerenik Europske komisije zadužen za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, i Potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske. Nacionalnim planom za poticanje zapošljavanja za 2009. i 2010. utvrđena su i osnovna načela javne politike zapošljavanja. Programi su kreirani u smislu motiviranja, obrazova-

nja i sufinanciranog zapošljavanja i usmjereni prema: a) ženama primarne dobi (žene od 25 do 49 godina) nižeg ili neadekvatnog obrazovanja, b) nezaposlenim osobama (50+) i zaposlenim osobama kojima prijete gubitak zaposlenja, c) mladim osobama koje su ispale iz sustava srednjoškolskog obrazovanja, d) mladim osobama bez radnog staža i e) dugotrajno nezaposlenim, uz posebno isticanje osoba s invaliditetom, žrtava obiteljskog nasilja, samohranih roditelja, liječenih ovisnika, hrvatskih branitelja, kao i osoba romske nacionalne manjine.

Najnoviji ciklus mjera usvojila je Vlada Republike Hrvatske na sjednici 3. veljače 2011. godine kada je donijela Odluku o prihvaćanju Nacionalnog plana za poticanje zapošljavanja za 2011. i 2012. godinu. Nacionalni plan poticanja zapošljavanja u skladu je s dokumentom i ciljevima iz Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja, podijeljen je u tri skupine mjera. *Mjere koje se smatraju potporama zapošljavanju* u sklopu kojeg se nalazi 8 mjera, a kojima se potiče zapošljavanje mladih, dugotrajno nezaposlenih osoba, nezaposlenih osoba starijih od 50 godina, nezaposlenih osoba s invaliditetom te posebnih skupina nezaposlenih. Druga skupina mjera se odnosi na *mjere koje se smatraju potporama za usavršavanje* – odnosi se na dvije mjere – potpore za sufinanciranje obrazovanja za novozaposlene osobe za koje nema na tržištu kvalificirane radne snage i sufinanciranje obrazovanja zaposlenih u uvjetima uvođenja novih tehnologija, viših standarda i promjene proizvodnog programa. *Treća skupina mjera ne smatra se potporama* (iako nigdje nije pojašnjeno zašto je tome tako jer primjerice kod svih mjera postoji potpora javnim sredstvima) i nazvana je *Mjere za obrazovanje i zapošljavanje s ciljem povećanja zapošljivosti nezaposlenih osoba*.

U nastavku slijedi na temelju dostupnih podataka HZZ-a prikaz učinka planiranog i ostvarenog utjecaja aktivne politike zapošljavanja na hrvatskom tržištu rada u periodu 2006.-2008. godine kako bi se dobio određen uvid u rezultate APTRa u tom periodu. Također, u nastavku se donosi i prikaz obuhvata mjerama APTRa u 2009. i 2010. godini. U tablici 1. prikazani su temeljni indikatori i podaci provedbe aktivne politike zapošljavanja u periodu 2006-2008. godina. Prikazani podaci pokazuju da su prve godine provedbe mjera rezultati uvelike odstupali od plana. Obuhvaćeno je bilo tek 55% od planiranog broja sudionika. Mjera 1 koja se odnosila na poticanje zapošljavanja *mladih osoba* i mjera 2 koja je usmjerena na dugotrajno *nezaposlene osoba* imale su veći broj sudionika od plana, dok je mjera 3 koja se *odnosila na starije nezaposlene osobe* imala nešto manje sudionika nego što je planirano, dok je u ostale četiri mjere ostvareno oko 1/3 plana. Stoga je sljedeće godine plan korigiran u skladu s rezultatima prve godine te je povećan planirani broj sudionika u mjerama 1 i 2 i 3, a smanjen u mjerama 4 u sklopu koje se poticalo i zapošljavanje osoba s invaliditetom, te 6 i 7.

Ipak, unatoč spomenutim relativnim promjenama temeljna karakteristika programa APTRa u Hrvatskoj 2006., 2007. i 2008. godine je *nizak obuhvat*.

Kako pokazuju podaci iz tablice *mjerama je bilo obuhvaćeno tek nešto više od 3% ukupnog broja nezaposlenih osoba*.

Tablica 1. Broj sudionika u mjerama aktivne politike zapošljavanja koje je provodio HZZ tijekom 2006., 2007. i 2008. godine

Mjera	2006.			2007.			2008.		
	Plan	Ostvareno	Omjer u %	Plan	Ostvareno	Omjer u %	Plan	Ostvareno	Omjer u %
1	1.036	1.024	99	1.605	1.226	76	994	1.003	101
2	995	1.238	124	1.690	1.693	100	1.248	1.290	103
3	620	579	93	600	837	140	754	706	94
4	880	268	30	650	455	70	455	351	77
5	1.126	375	33	1.150	792	69	750	1.105	147
6	2.700	873	32	2.200	2.960	135	2.655	2.361	89
7	1.460	512	35	1.100	531	48	890	699	79
8	0	0		0	0		150	16	11
Ukupno	8.817	4.869	55	8.995	8.494	94	7.896	7.531	95
Nezaposleni	291.616			264.448			236.741		
Sudionici u % od ukupno nezaposlenih	3,0	1,7		3,4	3,2		3,3	3,2	

Izvor: HZZ, 2007; HZZ, 2008.

Podaci prikazani u tablici 2 prikazuju kretanja posebno osjetljivih skupina nezaposlenih u ukupnom broju nezaposlenih. U slučaju hrvatskog tržišta rada posebno osjetljive/ranjive skupine nezaposlenih su skupine koje imaju velike poteškoće pri zapošljavanju, a istraživanja u Hrvatskoj (Matković, 2006; Botrić 2009, Bićanić i Babić, 2008, Babić i Leutar, 2010) u te skupine svrstavaju – *dugotrajno nezaposlene osobe, mlade bez radnog iskustva, nezaposlene osobe starije dobi, nezaposlene osobe s invaliditetom.*

Tablica 2. Participacija u programima APTRa starijih, dugotrajno nezaposlenih i mlađih nezaposlenih osoba bez radnog iskustva

	2006.	2007.	2008.
Ukupno nezaposleni u tisućama	292	264	237
Stariji nezaposleni u tisućama	72	72	70
Starije osobe sudionici mjere 3 i postotni udio	579 (0,8)	837 (1,2)	706 (1)
Mlade osobe bez radnog iskustva u tisućama	66	56	45
Mlade osobe sudionici mjere 1 i postotni udio	1024 (1,5)	1226 (2,2)	1003 (2,2)
Dugotrajno nezaposlene osobe u tisućama	165	149	133
Dugotrajno nezaposlene osobe sudionici mjere 2 i postotni udio	1238 (0,7)	1693 (1,1)	1290 (1)

Izvor: HZZ; vlastiti izračuni.

Stopa sudjelovanja u programima APTRa tri najznačajnije ciljane skupine nezaposlenih, mladi bez radnog iskustva, starije nezaposlene osobe i dugotrajno nezaposlene osobe u periodu 2006-2008. godina bila je izuzetno niska, između 1 i 2%, kako to pokazuju podaci iz tablice 2. Kada se pogledaju mjere APTR-a u promatranom periodu i ciljane skupine može se iznijeti ocjena da su programi mjera dobro identificirali osjetljive/ranjive skupine na hrvatskom tržištu rada. Temeljni problem programa aktivne politike zapošljavanja iz ovog ciklusa prije svega je njihov mali obuhvat i nedostatan financiranje kako pokazuju podaci prikazani u tablicama 1, 2 te 3, 4 i 5. Prema podacima objavljenim u godišnjaku HZZa iz 2009. godine, u mjerama aktivne politike zapošljavanja 2009. godine sudjelovalo je 6.296 osoba što je činilo 2,4% udjela registriranog broja nezaposlenih osoba (Godišnjak, 2009:34) Od spomenute 6.296 osoba, 692 osobe zaposlene su uz potporu za zapošljavanje, a tu se radilo o poticanju zapošljavanja mladih bez radnog iskustva i starijih osoba, 644 osobe obuhvaćene su obrazovanjem za poznatog poslodavca (potpore za usavršavanje), zatim 3.025 osoba obrazovanjem prema potrebama tržišta rada i 1.935 osoba zaposleno je u programima javnih radova. Prema podacima HZZa 2010. godine mjerama je ukupno obuhvaćeno 13.088 osoba iz evidencije nezaposlenih, od čega je 2.139 osoba zaposleno uz potporu za zapošljavanje te 284 osobe uz potporu za samozapošljavanje, 614 osoba obuhvaćeno je obrazovanjem za poznatog poslodavca (potpore za usavršavanje), a 4.566 osoba za potrebe tržišta rada, 448 osoba stručno je osposobljeno za rad bez zasnivanja radnog odnosa i 5.037 osoba zaposleno u programima javnih radova. Tako je čini se ipak broj osoba koji sudjeluje u mjerama aktivne politike zapošljavanja ipak bitno porastao 2010. godine u odnosu na prethodne godine te je udio osoba koje su sudjelovale u programima APTRa 2010. iznosio 4,3% od ukupnog broja registriranih nezaposlenih osoba. Također se iz prikazanih podataka ciklusa APTRa 2009. i 2010. godine može primijetiti da se najveći porast obuhvata u usporedbi s prethodnim ciklusom (2006-2008.) dogodio u programu javnih radova. Tako se pozitivna tendencija povećanja obuhvata iz 2009. i naročito 2010. godine u programima APTRa može dovesti pod upitnik zbog relativno lošije strukture programa i poticaja u kojem na sudjelovanje u javnim radovima otpada oko 40% ukupnog broja sudionika u 2010. godini, a sve analize upućuju na nisku učinkovitost programa javnih radova u smislu povećanja zapošljivosti sudionika ovog programa (Dorenbos i sur, 2002)⁹. Dakle, prema svim prikazanim statističkim podacima razvidno je da su aktivni programi tržišta rada u Hrvatskoj imali zanemariv učinak na tržištu rada Republike Hrvatske u promatranom periodu.

Drugi problem vezan uz programe aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj je nedostatak evaluacijskih ocjena učinaka aktivne politike zapošljavanja (Matković, 2008) te je do sada učinjeno tek nekoliko pokušaja evaluacije programa APTRa u Hrvatskoj koji se ukratko prikazuju u nastavku. Osim gore citirane evaluacije učinaka programa javnih radova (Dorenbos i sur., 2002) koji se nisu pokazali učinkovitima, određenu ocjenu učinaka programa ciklusa mjera koje su se provodile 2002-2005. godine i koje su sadržajno

9 Više o tome i u prethodnom dijelu o evaluaciji programa APTRa.

bile subvencije zapošljavanju donose (Babić, 2003) i Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ, 2005). Evaluacija učinjena od strane HZZa zaključno navodi: „Procjena učinka Provedbe Programa na temelju ukupnih podataka pokazuje da poticanje zapošljavanja nije imalo značajnog utjecaja na ukupno zapošljavanje, premda je udio poticanog zapošljavanja u ukupnom godišnjem zapošljavanju dosegao više od 17 posto. (...) Ukupna neučinkovitost Programa poticanja zapošljavanja vjerojatno je proizlazila iz njegove obuhvatnosti odnosno nedovoljne (ili pogrešne) selektivnosti u pogledu ciljanih skupina, iz njegove pretjerane složenosti, te iz nedovoljne jasnoće ciljeva i nedovoljne poticajnosti sredstava.“ (HZZ, 2005:20). Sličnu ocjenu spomenutog programa donosi i Babić (2003) uz navođenje visokog mrtvog tereta mjera zbog nedovoljne selektivnosti ciljanih skupina. Evaluacije provedbe mjera APTRa za razdoblje 2006. i prve polovine 2007. godine učinjena je u okviru programa Phare i dostupna je na web stranicama HZZa.¹⁰ Nalazi spomenute evaluacije su vrlo vrijedni i više su usredotočeni na kvalitativne aspekte provedbe mjera nego na ocjenu učinkovitosti pojedinog programa klasičnim evaluacijskim pristupom (prethodno opisana tri pristupa). Ipak u samoj studiji navodi se također nalaz o niskom obuhvatu sudionika mjerama za spomenuto razdoblje. Naime samo 1,6% ukupno nezaposlenih (str.88) je sudjelovalo u mjerama, što je u skladu i s ovdje navedenim podacima. Evaluacija donosi jako dobar uvid u stavove poslodavaca (anketirano je 373 poslodavca) i sudionika (anketirana 721 nezaposlena osoba) o njihovom viđenju koristi od sudjelovanja APTRa. Nalazi studije sugeriraju da se većina poslodavaca i sudionika izjašnjava vrlo pozitivno o mogućnosti sudjelovanja i koristima od sudjelovanja u mjerama APTRa, primjerice na str. 95 spomenute studije se navodi kako je 77% sudionika izjavilo kako im je sudjelovanje u mjerama koristilo u pronalasku zaposlenja. Studija je također utvrdila i prostor za poboljšanje pa se tu navode: potreba većeg uvažavanja regionalne dimenzije kod planiranja i dizajna mjera, ali isto tako i decentralizacije proračuna prema regionalnim potrebama i specifičnostima, bolja dostupnost informacija o mjerama za sudionike i poslodavce, jačanje usmjerenosti na klijenta kako sudionike tako i na poslodavce. Intenziviranje komunikacije i kontakata s poslodavcima na individualnoj razini bilo bi korisno za umjeravanja i poboljšanje iskoristivosti mjera (HZZ, 2008).

4. USPOREDBA FINANCIJSKIH IZDVAJANJA ZA MJERE APTR – HRVATSKE I IZABRANIH EUROPSKIH ZEMALJA

Hrvatski zavod za zapošljavanje provodi glavninu programa APTRa u Hrvatskoj, a značajni partneri u provedbi aktivne politike zapošljavanja su Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti koje provodi program aktivne politike namijenjene braniteljima¹¹ i Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje koji provodi programe poticaja zapošljavanja osoba s invaliditetom,¹² manji programi još se provode pu-

10 URL: www.hzz.hr/phare2005/userdocs/images/Evaluacija%20mjera_HR.pdf.

11 s godišnjom razinom sredstava koja oscilira od oko 40 milijuna kuna

12 u iznosu 40-50 milijuna kuna godišnje

tem Ministarstva gospodarstva rada i poduzetništva¹³. Zbog navedenog dolazi do određenih razlika kada se usporede podaci o izdvajanjima za programe APTRa u Hrvatskoj prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i proračuna Republike Hrvatske. Tako je u tablicama 3 i 4 vidljivo je da se apsolutni iznosi koji se izdvajaju za financiranje APTRa razlikuju. Podaci prikazani u tablici 3. govore o stabilno niskoj razini ulaganja u programe aktivne politike zapošljavanja u prikazanih 5 godina koji se kreću između 230 i 311 milijuna kuna ili između 0,07% i 0,09% BDPa s uključenim planiranim izdacima za 2011. godinu. Razvidan je značajan pad izdvajanja za financiranje APTRa sa 258 mil. kuna 2008. na 169 milijuna kuna 2009. godine što je bilo oko 0,05% BDPa. Ova razina izdvajanja za aktivne programe tržišta rada manja od 0,1% BDPa karakterizira većinu dosadašnjih programa aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj, a jedino su se u godinama 2003., 2004. i 2005. izdvajanja za programe APTR približavala razini od 0,2% BDPa (tablica 5.). Tablica 4. zorno predočuje utjecaj krize koja je donijela snažni porast nezaposlenosti tijekom 2009. godine te su u 2009. godini izdaci za mjere tržišta rada povećali s 0,34% BDPa 2008. godine na 0,46% BDPa 2009. godine, najviše pod utjecajem porasta izdataka za pasivne mjere (naknadu za nezaposlenost), dok su se izdaci za aktivne mjere smanjili u apsolutnom i relativnom iznosu.

Tablica 3. Izdaci za mjere zapošljavanja u Hrvatskoj od 2006. do 2009. godine

	2007	2008	2009	2010	2011*
BDP u milijardama kn (tržišne cijene)	318	345	335,1	334,6	343,7
Troškovi mjera zapošljavanja u milijunima kn	236	258	169	304	311
Udio troškova mjera zapošljavanja u BDP-u u %	0,07	0,07	0,05	0,09	0,09

Izvor: Proračun 2007., 2008., 2009. i 2010.; MFIN, DZS, vlastiti izračuni. *projekcija

Tablica 4. Izdaci za aktivne mjere tržišta rada u Hrvatskoj od 2007. do 2009. godine administrirane preko HZZa., u milijunima kuna

	Ukupni izdaci	Aktivne mjere mil. kuna i % BDPa
2007	1086	153
2008	1160	137
2009	1544	96
2008 % BDP	0,34	0,04
2009 % BDP	0,46	0,03

Izvor: Godišnjaci HZZ-a., 2007; 2008; 2009 i vlastiti izračun.

Usporedba izdvajanja za financiranje programe APTRa u europskom kontekstu učinjena je na temelju podataka Eurostata u razdoblju od 2004. do 2008. godine¹⁴. Europske

¹³ kao primjerice programi namijenjeni edukaciji obrtnika i kreditiranja samozapošljavanja

¹⁴ zato što za veliki broj zemalja podaci za 2009. godinu nisu bili dostupni u vrijeme pisanja teksta.

zemlje u uzorak su izabrane kako bi odražavale spomenutu klasifikaciju (Gallie i Paugam, 2000) režima zemalja s obzirom na njihove karakteristike „politika tržišta rada i zaštite od nezaposlenosti“ te nove članice kako bi usporedba s Hrvatskom bila relevantna. Podaci prikazani u tablici 5. odražavaju nalaze spomenute tipologije Gallie i Paugama (2000) te je razvidno da u europskom kontekstu najviše na programe APTRa izdvajaju zemlje univerzalističkog skandinavskog (socijalno-demokratskog) modela, te zemlje kontinentalne Europe, dok nešto nižu razinu izdvajanja bilježe zemlje južno-europskog modela, a najnižu razinu Velika Britanija kao predstavnica liberalnog modela. Kada se pogleda prikazane podatke o razini izdvajanja za programe APTRa u bivšim socijalističkim zemljama, može se primijetiti da se s nešto višom razinom izdvajaju Poljska, Mađarska i Bugarska, dok nešto nižu razinu usporedivu s Hrvatskom imaju baltičke zemlje i Rumunjska. Hrvatska se sa svojom razinom izdvajanja za programe APTRa ispod 0,1% BDPa nalazi bitno ispod europskog prosjeka i u krugu rijetkih zemalja koje imaju tako niska izdvajanja za programe APTRa, kao što su baltičke zemlje i Rumunjska.

Tablica 5. Izdaci za aktivne mjere na tržištu rada izabranih europskih zemalja

Zemlja	Izdaci za aktivne mjere % BDPa.	Izdaci za aktivne mjere % BDPa.	Izdaci za aktivne mjere % BDPa.
	2004	2006	2008
EU 27	-	0,50	0,46
Danska	1,51	1,21	0,98
Švedska	0,97	1,11	0,65
Belgija	0,87	0,95	1,08
Njemačka	0,85	0,59	0,53
Francuska	0,72	0,68	0,61
Italija	0,53	0,41	0,36
Grčka	0,14	0,14	0,14
Velika Britanija	0,06	0,04	0,05
Češka	0,13	0,13	0,10
Mađarska	0,20	0,19	0,21
Poljska	0,35	0,36	0,47
Slovenija	0,19	0,18	0,09
Bugarska	0,46	0,33	0,27
Rumunjska	0,11	0,10	0,06
Estonija	0,04	0,05	0,04
Litva	0,08	0,18	0,08
Hrvatska	0,17	0,06	0,07

Izvor: Eurostat baza podataka (posjećeno 07.06. 2011.), HZZ i Matković (2008) za Hrvatsku.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iz prethodno navedenog o programima i mjerama aktivne politike tržišta rada Hrvatske u europskom kontekstu moguće je prezentirati nekoliko temeljnih zaključaka, a to su: diskontinuitet u provedbi mjera, slaba značajnost aktivne politike zapošljavanja koja se ogleđa u relativno malom obuhvatu nezaposlenih i niskim financijskim izdacima namijenjenih financiranju programa aktivne politike zapošljavanja u usporedbi s europskim zemljama. Prethodne navedene značajke dosadašnjih ciklusa APTRa u Hrvatskoj u bitnoj su suprotnosti s jasnim opredjeljenjem za snažniju ulogu APTRa u prijašnjim, ali i najnovijem europskom strateškom dokumentu „Europe 2020“. Provedena usporedba izdataka za financiranje programa APTR-a Hrvatsku smješta na samo dno europskih zemalja to jest u skupinu rijetkih zemalja koje za programe APTRa izdvajaju manje od 0,1 % BDPa.

Prikazani rezultati o niskoj (1-2%) uključenosti ciljanih sudionika u mjere aktivne politike u periodu 2006-2008.godina, te 2009. i 2010. godine svjedoče o nastavku marginalizacija APTRa koja je i u protekla dva desetljeća bila uglavnom marginalni instrument politike tržišta rada, osim izuzetaka trogodišnjeg razdoblja 2003-2005. godine. U situaciji ekonomske recesije kada broj nezaposlenih raste, a teret krize se neravnomjerno raspoređuje većim dijelom na slabije obrazovane radnike, mlade bez radnog iskustva i starije radnike dobro osmišljeni i ciljani, ali isto tako i dovoljno obuhvatni programi mogli bi u bitnome pridonijeti pravednijoj raspodjeli tereta nezaposlenosti te poboljšati socijalnu uključenost i socijalnu koheziju (Armingeon, 2007) među članovima hrvatskog društva. S druge strane, specifični ciljani programi obrazovanja i prekvalifikacije APTRa mogli bi doprinijeti lakšoj i sigurnijoj tranziciji nezaposlenih koji to postaju zbog „sektorske dinamike“ i smanjene konkurentnosti određenih sektora gospodarstva (tekstilna industrija, primjerice) što je u skladu s najnovijim smjernicama Europske strategije zapošljavanja (Background paper on ALMP 2020), ali i nalazima rezultata prezentirane evaluacije (Nordlund, 2011) koji pokazuju da je APTR-a važan instrument tržišta rada i u situaciji ekonomske recesije.

Sljedeća važna odrednica programa aktivne politike zapošljavanja odnosi se na nedostatak evaluacija učinka programa aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj. Upravo evaluacija učinaka aktivne politike zapošljavanja treba postati sastavnicom aktivne politike zapošljavanja što se naglašava u novoj Europskoj strategiji zapošljavanja u okviru strategije Europa 2020. godine. Aktivna politika tržišta rada u Hrvatskoj s obzirom na usvojeni proračun 2011. godine i dalje ostaje marginalan instrument politike tržišta rada što iznenađuje s obzirom na posljedice recesijskih kretanja na tržištu rada u Hrvatskoj, ali i preporuka Europske strategije zapošljavanja. Stoga je ključno povećati obujam financijskih sredstava i pažljivo selektirati potencijalne sudionike, kako bi aktivna politika zapošljavanja polučila snažnije učinke u vidu povećanja zapošljivosti ciljanih skupina te doprinijela podizanju konkurentnosti kroz olakšavanje tranzicije nezaposlenima zbog gubitka konkurentnosti određenih sektora ili dijelova gospodarstva, ali također doprinijela i na području socijalne integracije socijalno marginaliziranih skupina nezaposlenih.

U nadolazećem razdoblju važno je u skladu s nalazima učinjene evaluacije „regionalizirati“ kako sam dizajn mjera te također i sredstva određenom decentralizacijom proračunskih sredstava kojim bi se uvažavale regionalne potrebe i specifičnosti.

LITERATURA:

- Armington, K (2007.) Active labour market policy, international organizations and domestic politics. *Journal of European Public Policy*, 14; 905-932.
- Babić Z. i Bićanić I. (2008). Survey of the Croatian Labour Market in *Labour Market Characteristics in Selected Economies*. Boršič, D. i Kavkler A. (ur.) Maribor : Schwarz, Ltd., 2008. Str. 51-69.
- Babić Z. i Leutar Z. (2010). Položaj osoba s invaliditetom na tržištu rada Republike Hrvatske. *Socijalna ekologija*, 19 (2): 173-195.
- Babić, Z. (2003). Uloga aktivne politike na tržištu rada u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, God. 27, br. 4, 2003, str. 547-566.
- Background paper on ALMP 2020 (2010.) Background paper on ALMP. *Active labour market policies for the EU2020 Strategy: ways to move forward*. Konferencija organizirana pod pokroviteljstvom Belgijskog predsjedanja Europskom unijom, 28 i 29. listopada 2010 u Antwerpenu. Dostupno na: <http://www.werk.be/beleid/inteur/ALMP2020Congress>.
- Bonoli, G. (2010.) The political economy of active labour market policy, in Reconciliation of Work and Welfare in Europe working paper series. Edinburgh: RECOWOE. Dostupno na: http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/recowowepudisc/working_papers/rec-wp_01_10.
- Botrić V. (2009.) Nezaposleni i dugotrajno nezaposleni u Hrvatskoj: analiza na temelju radne snage. *Revija za socijalnu politiku*, 16 (1): 25-44.
- Card, D., Kluve, J., Weber A. (2010.) Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, *Economic Journal*, 120 (548):452-477.
- Dar, A., Tzannatos, Z., (1999). *Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*, Social Protection Department, Human Development Network, Washington DC: World Bank.
- Dorenbos, V., Van Winden P, Walsh, K., Švaljek, S., Milas, G (2002.) *Evaluation of program of public works in Croatia-final report*. Rotterdam: NEILabour i Education &T.E.R.N.
- Esping Andersen, G. (1990.) *The Three worlds of Welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Gallie D., Paugam S. (2000), *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, Oxford University Press
- Hou, J.J., Nelson, M., Stephens, J. D. (2008.) Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox. *Journal of European Social Policy*, 18; 5-20.

- Hrvatski zavod za zapošljavanje, (2002.) Izvješće o provedbi Programa poticanja zapošljavanja od 3. do 12. mjeseca 2002. godine. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Press_release/Background_paper_ALMP__2020_en.pdf
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (2005.) *Evaluacija programa poticanja zapošljavanja i rezultata njegove provedbe*. Dostupno na: www.hzz.hr/DocSlike/Evaluacija_PPZ_200510.doc
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (2008.) *Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje*. Završno izvješće. Lipanj, 2008. Dostupno na: www.hzz.hr/phare2005/userdocsimages/Evaluacija%20mjera_HR.pdf
- HZZ (2007.-2011) *Godišnjak*. Izdanja 2007-2010. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje
- Iversen, T. i Stephens, J. (2008.) Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political studies*, 41, 600-637.
- Kerovec, N. (2000). Zaštita nezaposlenih osoba u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 7 (3-4):245-256.
- Kluve, J. (2006), The effectiveness of European active labor market policy, Working paper, RWI, Essen; IZA Bonn.
- Martin, J.P. (1998). What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences. *Labor Market and Social Policy occasional papers*, Paris: OECD.
- Matković T. (2008). Politika zapošljavanja i nezaposlenost. *Socijalna politika Hrvatske*. V.Puljiz (ur). Pravni fakultet, Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb, 2008.
- Matković, T. (2006). Koliko isključeni? Sociodemografski profil, zapošljivost i socijalni kapital siromašnih radnika i kućanstava bez zaposlenih u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 13(3), str. 271-291.
- Nordlund M. (2011). What works best when? The role of active labour market policy programmes in different business cycles. *International Journal of Social Welfare*, 20 (1), 43-54.
- Obadić A. (2003). Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada. *Financijska teorija i praksa*, 27 (4):529-546.
- OECD, 1993. "Employment Outlook", Paris.
- Rueda, D. (2007.) *Social democracy inside out. Partisanship and labour market policy in industrialized democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Svjetska banka (2010). *Hrvatska: socijalni utjecaj krize i jačanje otpornosti* [datoteka s podacima]. Dostupno na mrežnim stranicama http://siteresources.worldbank.org/CROATIAEXTN/Resources/301244-1277748624120/report_full_croatian.pdf

ACTIVE LABOR MARKET POLICIES: EUROPEAN CONTEXT AND CROATIAN PRACTICE

Zdenko Babić

Summary

This paper aims to describe the role of active labor market policies (ALMP) in Croatia within the European context. Recent literature about the development, tendencies and results of ALMP in Europe is presented. Using the data from available sources, primarily Croatian Employment Service about the measures, participants and expenditures of ALMP, the results from Croatia are also given. Comparative analyses of recent tendencies and guidelines from Europe and Croatian practices bring some insight into the underdevelopment of Croatian practices regarding ALMP. The analyses show that over the last two decades ALMP in Croatia were marginal in scope and financing and there is therefore a need for a stronger adjustment with European trends and new ALMP guidelines. To comply with European tendencies would mean ensuring greater levels of funding and user participation and better program design, while respecting the specificity of regional dimension and integration of evaluation as an integral part of future ALMP programs.

Key words: *active labor market policies, unemployment, vulnerable unemployed groups*

AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK: DER EUROPÄISCHE KONTEXT UND DIE KROATISCHE PRAXIS

Zdenko Babić

Zusammenfassung

In der vorliegenden Arbeit wird die Rolle von Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik im europäischen Kontext dargestellt, außerdem wird ein Überblick der rezenten Literatur über die Entwicklung, Tendenzen und Effekten der aktiven Politik geboten. Auf Grund zugänglicher Quellen, vor allem des Kroatischen Arbeitsamtes, hinsichtlich Maßnahmen, Teilnehmer und Ausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, werden Tendenzen und Resultate des Programms der aktiven Einstellungspolitik in Kroatien dargestellt. Mit Hilfe einer vergleichenden Analyse der rezenten Tendenzen und Richtlinien aus dem europäischen Umfeld im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Praxis in Kroatien werden Schlüsse hervorgebracht über das (Nicht) Übereinstimmen der kroatischen Praxis mit europäischen Tendenzen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, außerdem werden Ratschläge zur Entwicklung des Programms einer aktiven zukünftigen Arbeitsmarktpolitik gegeben. Die grundlegende Schlussfolgerung der durchgeführten Analyse bezieht sich auf die Beurteilung, dass die Programme der aktiven Einstellungspolitik ein marginales Instrument der Arbeitsmarktpolitik Kroatiens in den letzten zwei Jahrzehnten seien, und dass es einer stärkeren Anpassung an die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik im europäischen Kontext bedürfe. Dem Text nach würde eine Angleichung der aktiven Arbeitsmarktpolitik Kroatiens an europäische Tendenzen die Sicherung einer höheren Stufe der Finanzierung der Programme und Nutzerpartizipation bedeuten, ein besseres Programmdesign mit Beachtung regionaler Spezifität, sowie das Integrieren der Evaluation als ein Bestandteil der aktiven Einstellungspolitik.

Schlüsselwörter: *Maßnahmen einer aktiven Politik, Arbeitslosigkeit, schwer vermittelbare Gruppen*