

ULOGA AKTIVNE POLITIKE NA TRŽIŠTU RADA U HRVATSKOJ*

Zdenko BABIĆ

Ekonomski institut, Zagreb

UDK 331.5(497.5)

Sažetak

U radu se donosi prikaz mjera aktivne politike tržišta rada i objašnjava se njezina uloga, s posebnim osvrtom na značenje aktivne politike tržišta rada u Republici Hrvatskoj. Komparativnom analizom izdataka za aktivnu politiku tržišta rada i strukturom tih izdataka upozorava se na nepovoljnu strukturu izdataka na aktivne mjere u Hrvatskoj. Daje se poseban osvrt na mjere aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj iz 2002. godine s analizom rezultata i ocjenom relativne uspješnosti programa u prvih devet mjeseci provedbe.

Ključne riječi: mjere aktivne politike, nezaposlenost, zapošljivost

1. Uvod

Mjere aktivne politike tržišta rada imaju svoju dugu povijest u razvijenim zemljama. Već tridesetih godina 20. stoljeća te je mjere preporučio Keynes vladama razvijenih zemalja u borbi protiv nezaposlenosti. U početku su one bile konstruirane tako da korespondiraju s tadašnjim konceptom *demand-managmenta* (upravljanja potražnjom), na način da, potičući ponudu rada, budu amortizeri mogućeg rasta nadnica i inflacije. Međutim, u novije vrijeme APTR-a ponajprije služe kao sredstvo u borbi protiv nezaposlenosti te kao mjere za povećanje zapošljivosti specifičnih kategorija nezaposlenih, s otežanom mogućnošću zapošljavanja. Preciznija formulacija cilja mjera aktivne politike na tržištu rada kaže da bi mjere APTR-a trebale biti namijenjene *tvrdog jezgri* nezaposlenih, tj. onoj kategoriji nezaposlenih unutar populacije nezaposlenih koja se iznimno teško zapošljava. Mjere aktivne radne politike u razvijenim zemljama primjenjuju se od velike ekonomske krize 1930-ih godina. Znatna rast nezaposlenosti 1980-ih godina u

* Primitljeno (*Received*): 10.6.2003.
Prihvaćeno (*Accepted*): 10.10.2003.

zemljama današnje Europske unije potaknuo je vlade zemalja zapadne Europe da donešu posebne programe zapošljavanja. Ipak, potrebno je reći da su kritičari tih programa sumnjali u njihov konačan rezultat i isticali da oni najčešće nude tek privremeno zaposlenje, da se većina sudionika nakon određenog vremena vraća natrag u nezaposlenost, te da su rezultati neadekvatni s obzirom na uložena sredstva. Zagovornici tih mjera tvrdili su pak da sudionici tih mjera, posebno mladi, stječu bazne vještine, uvode se u rad i stječu osnovno radno iskustvo, što sigurno utječe na poboljšanje njihove situacije na tržištu rada (Kerovec, 1994).

Cilj ovog rada je prikazati mjere aktivne politike tržišta rada (APTR) i njihovu ulogu u borbi protiv nezaposlenosti, s posebnim osvrtom na ulogu aktivne politike tržišta rada u Republici Hrvatskoj. Rad je podijeljen na šest dijelova. U uvodnom dijelu se donosi prikaz razvoja aktivne politike zapošljavanja, dok se u drugom poglavlju izlaže klasifikacija APTR-a prema metodologiji OECD-a. U trećem poglavlju sadržan je prikaz metoda ocjenjivanja učinkovitosti aktivne politike tržišta rada, dok se u četvrtom poglavlju donosi pregledan prikaz dosadašnjih rezultata aktivnih mjera u zemljama OECD-a i tranzicijskim zemljama. Peto je poglavlje posvećeno razvoju mjera aktivne politike tržišta rada u Republici Hrvatskoj. Šesto poglavlje donosi analizu mjera Vladinog programa aktivne politike tržišta rada iz 2002. godine sa zaključnim razmatranjem.

2. Izdaci za aktivne mjere tržišta rada u OECD-u i zemljama u tranziciji

Posljednja dva desetljeća u zemljama OECD-a poticala se provedba aktivnih mjera na tržištu rada, uglavnom na štetu smanjenja udjela pasivnih mjera¹ tržišta rada. Naime, čini se da bi bilo učinkovitije da se sredstva za financiranje naknada za nezaposlene - što često smanjuju motivaciju za aktivnim traženjem posla² - upotrijebe za financiranje programa kojima se poboljšava zapošljivost nezaposlenih osoba te utječe na povećavanje njihovih budućih zarada. Prema predloženoj klasifikacijskoj shemi OECD-a (1993), razlikuje se pet skupina mjera aktivne politike.

1. *Javne ustanove zapošljavanja i uprava*³ – njihova je uloga da pomažu nezaposlenima u procesu traženja zaposlenja pružajući im usluge savjetovanja i informirajući ih o slobodnim radnim mjestima, upravljaju i reguliraju u koordinaciji s drugim upravnim tijelima naknadu za nezaposlene, visinu, uvjete koje osoba treba ispunjavati da bi se mogla kandidirati za naknadu, duljinu trajanja isplate naknade i sl.

2. *Mjere naobrazbe* – to su postupci usmjereni na problematične skupine. Obuhvaćaju troškove naobrazbe i specijalne dodatke za sudionike uključene u njih. Mogu se razvrstati u mjere za nezaposlene, mjere za one kojima prijeti nezaposlenost i mjere za zaposlene.

¹ Glavna pasivna mjera je naknada za vrijeme nezaposlenosti, ali osim nje postoji i niz drugih pasivnih mjera.

² U hrvatskoj praksi: riječ je o svim novčanim i nenovčanim koristima od statusa nezaposlene osobe te bijeg u sivu ekonomiju.

³ U Hrvatskoj je to Hrvatski zavod za zapošljavanje.

3. *Mjere za mlade osobe* – posebno su usmjerene na mlade osobe koje tek sklapaju radni odnos. Mogu se razvrstati na obrazovne mjere i mjere poticanja zapošljavanja mladih osoba, te na mjere za pripravnike – koje stoje na raspolaganju onima što napuštaju obrazovni proces i ulaze na tržište rada.

4. *Subvencioniranje zapošljavanja* – može se razvrstati na tri osnovna modaliteta: subvencije za zapošljavanje koje se plaćaju privatnim poslodavcima kako bi ih se stimularilo na zapošljavanje, na financijsku pomoć (u smislu povoljnih uvjeta) za nezaposlene koji žele pokrenuti vlastiti posao i na neposredno kreiranje novih radnih mjesta putem javnih radova i sličnih programa.

5. *Mjere za grupe s otežanom mogućnošću zapošljavanja* – mjere koje se koriste za poticanje zapošljavanja zapostavljenih osoba, osoba sa specifičnim problemima (npr. branitelji u Hrvatskoj), bilo u obliku pripomoći za povratak na posao ili donošenjem posebnih radno-pravnih zaštitnih odredbi za tu skupinu

Tablica 1. Javni izdaci za aktivne mjere na tržištu rada u zemljama OECD (% BDP-a)

Zemlja	1985/1986.	1992/1993.	1995/1996.
Australija	0,42	0,76	0,84
Austrija	0,28	0,36	0,39
Belgija	1,23	1,21	1,41
Kanada	0,63	0,67	0,56
Danska	1,09	1,97	2,26
Finska	0,91	1,68	1,57
Francuska	0,67	1,06	1,30
Grčka	0,21	0,31	0,27
Irska	1,58	1,31	1,75
Italija	0,45	1,88	1,08
Japan	n.a	0,09	0,10
Nizozemska	1,09	1,40	1,37
Novi Zeland	0,84	0,80	0,71
Norveška	0,66	1,34	1,16
Njemačka	0,81	1,62	1,43
Portugal	0,41	0,87	0,83
SAD	0,28	0,21	0,19
Španjolska	0,34	0,59	0,67
Švedska	2,11	3,07	2,25
Velika Britanija	0,75	0,59	0,46
<i>Neponderirani prosjek</i>	0,77	1,08	1,03

Izvor: OECD (1997)

Zaista, kako pokazuju podaci iz tablice 1, u zemljama OECD-a zabilježeno je povećanje financiranja aktivnih mjera sa 0,8% BDP-a (neponderirani prosjek) 1980-ih na nešto više od 1% BDP-a u 1990-ima. Znatne su razlike između pojedinih zemalja OECD-a za izdatke financiranja aktivnih mjera. U aktivne mjere najviše – više od 2% BDP-a – ulažu Danska i Švedska. Zemlje EU-a u prosjeku izdvajaju oko 1% BDP-a za aktivne mjere.

Zemlje u tranziciji ulažu u prosjeku malo niže, od 0,2% do 0,7% – koliko je na aktivne mjere tržišta rada bilo utrošeno 1998. u Sloveniji (koja je ipak izuzetak) (tablica 2).

Tablica 2. Javni izdaci za aktivne mjere na tržištu rada u nekim tranzicijskim zemljama (% BDP-a)

Zemlja	1993.	1998.
Bugarska	0,10	0,19
Češka Republika	0,18	0,14 (1995)
Estonija	0,24 (1994)	0,16
Mađarska	0,61	0,43
Litva	0,13	0,23 (1995)
Poljska	0,38	0,32
Rumunjska ^a	0,01	0,01 (1997)
Slovačka Republika ^a	0,29	0,31
Slovenija	0,83	0,68
Hrvatska	–	0,27 (2000)
<i>Neponderirani prosjek</i>	0,33	0,26

a - bez izdataka za usluge i administraciju državnog zavoda za zapošljavanje.

Izvor: OECD (1996) i statistike European Training Foundation

Dok se u zemljama OECD-a povećao udio izdataka za APTR između 1980-ih i 1990-ih godina, između 1993. i 1998. godine u zemljama OECD-a i tranzicijskim zemljama uočava se smanjenje izdataka na APTR, s tim da su ti izdaci u zemljama OECD-a mnogo veći u apsolutnom iznosu. Također su velike razlike u izdacima za APTR u tranzicijskim zemljama, što je vjerojatno rezultat sve većeg broja nezaposlenih i znatnih promjena rashoda za pasivne mjere.

Iz tablice 3. očito je da u zemljama OECD-a od aktivnih mjera najvažniju ulogu imaju *obrazovanje i obuka na poslu*, za koje se u prosjeku u tim zemljama izdvaja oko 50% izdataka za sve aktivne mjere. Među tranzicijskim zemljama slična je struktura u Mađarskoj i Poljskoj, dok u Češkoj Republici najveći dio izdataka odlazi na posredovanje u zapošljavanju ili na izdatke za funkcioniranje javnog zavoda za zapošljavanje (više od 70% svih izdataka). Na drugom je mjestu u zemljama OECD-a po prosjeku visine izdataka *posredovanje u zapošljavanju*, a na trećem je mjestu *samozapošljavanje*. U tranzicijskim zemljama situacija je slična, s tim da posljednje dvije spomenute mjere mi-

jenjaju mjesto na rang ljestvici. U svim promatranim zemljama (osim u Poljskoj) - pogotovo u članicama OECD-a – subvencionirano zapošljavanje nije znatnije zastupljeno.

Tablica 3. Struktura javnih izdataka za aktivne mjere (postotak ukupnih izdataka za aktivne mjere 1995/1996) u nekim zemljama OECD-a, zemljama u tranziciji i u Hrvatskoj

Zemlja	Obrazovne aktivnosti i obuka na poslu	Javni radovi	Poduzetnički projekti (samoza-pošljavanje)	Subvencionirano zapošljavanje	Izdaci za javne zavode za zapošljavanje
Australija	33,7	26,5	3,6	7,2	28,9
Belgija	35,7	40,7	0,0	7,9	15,7
Danska	77,0	12,8	3,5	1,3	5,3
Francuska	55,8	17,1	3,1	12,4	11,6
Irska	32,0	38,3	1,1	14,3	14,3
Kanada	48,2	5,4	7,1	3,6	35,7
Nizozemska	54,7	9,5	0,0	9,5	26,3
Njemačka	55,2	21,0	2,1	4,9	16,8
SAD	57,9	5,3	0,0	0,0	36,8
Švedska	59,1	19,1	3,1	7,6	11,1
V. Britanija	53,2	2,1	2,1	0,0	42,6
Neponderirani prosjek	51,1	18,0	2,2	6,2	22,3
<i>Tranzicijske zemlje</i>					
Češka R.	14,3	7,1	0,0	7,1	71,4
Mađarska	30,2	25,6	0,0	14,0	30,2
Poljska	40,6	21,9	6,3	25,0	6,3
Hrvatska (2000)	0,7	3,8	14,9	44,0	36,6

Izvor: OECD statistike; Šošić i Cvitković (2002)

Struktura izdataka za aktivne mjere u Hrvatskoj bitno je drugačija pa najveći udio ima subvencionirano zapošljavanje, što je u promatranom uzorku zemalja mjera s najmanjim udjelom. Istodobno, prema izdacima u Hrvatskoj, najmanje je korištena mjera *obrazovanje i obuka na poslu*, dok je u promatranom uzorku zemalja ono najzastupljenije. Intuitivno se nameće pitanje jesu li uvjeti na hrvatskom tržištu rada toliko posebni i različiti od tržišta rada promatranog skupa zemalja tako da se može opravdati bitno dru-

gačija struktura provedenih mjera? Jesu li se pri oblikovanju mjera u Hrvatskoj koristila iskustva drugih zemalja, jesu li provedene mjere postigle određeni uspjeh, pa je naknadnim ocjenjivanjem utvrđena opravdanost upravo takve strukture značajnosti mjera ili su se upotrebljavali neki drugi (arbitrarni) kriteriji koji su uvjetovali postojeću strukturu aktivnih mjera na tržištu rada u Hrvatskoj?

3. Metode ocjenjivanja aktivnih mjera na tržištu rada

O ocjenjivanju (evaluaciji) ALMP-a napisan je velik broj radova, s tim da se ocjenjivanje može podijeliti na dvije osnovne skupine. Prvi tip evaluacije nastoji izmjeriti utjecaj sudjelovanja u programu ocjenom *individualne* djelotvornosti mjera, ispituje se kako pojedina mjera utječe na povećanje pojedinačnih prilika za zaposlenje i na povećanje budućih zarada sudionika programa. Obično se te ocjene donose u usporedbi s kontrolnom skupinom ispitanika (sličnih karakterističnih obilježja) koji nisu sudjelovali u programu. Taj tip ocjena obično se primjenjuje za programe čiji je osnovni cilj povećanje proizvodnosti i konkurentnosti za sudionike programa na tržištu rada. Tako se ocjenjuju razni programi obrazovanja i osposobljavanja, savjetovanja i pomoć u potrazi za zaposlenjem i sl. Za taj tip ocjena obično se koriste mikroekonometrijske metode. Drugim tipom ocjena pokušavaju se izmjeriti neto učinci programa na *agregatnoj* razini i nastoji se odgovoriti na pitanja kako se provođenje programa odražava na ukupnu (ne)zaposlenost, pri čemu se pokušava ocijeniti *mrtvi teret* programa te supstitucijski i zamjenski učinci. *Mrtvi se teret* pojavljuje kada rezultat programa nije drugačiji od onoga što bi se ostvarilo u nedostatku programa, poput subvencioniranja nadnice poslodavcu da uposli nezaposlenu osobu koju bi on (možda) zaposlio i bez subvencije. Supstitucijski se učinak pojavljuje kada poslodavac zaposli radnika koji ima pravo na subvencioniranu nadnicu umjesto radnika koji nema pravo na subvenciju a inače bi bio zaposlen. Neto učinak na nezaposlenost u tom je slučaju jednak nuli. Zamjenski učinak (*displacement effects*) pojavljuje se kada tvrtke sa subvencioniranim radnicima povećavaju svoju proizvodnju, dok se istodobno smanjuje *proizvodnja* u tvrtkama koje nemaju subvencionirane radnike.

Drugi tip evaluacija uobičajen je za ocjenu uspješnosti različitih *programa zapošljavanja*, od programa kojima je cilj pokušaj stimulacije zapošljavanja u privatnom sektoru, do programa izravnog otvaranja radnih mjesta javnim radovima. S obzirom na to da razni programi poticanja zapošljavanja putem različitih oblika subvencioniranja i sufinanciranja novog zapošljavanja kao krajnji cilj imaju povećanje ukupnog broja radnih mjesta u cijelom gospodarstvu i/ili povećanje prilika zapošljavanja (povećanje zapošljivosti) ciljane skupine nezaposlenih, evaluacija treba omogućiti uvid u to bi li ta subvencionirana radna mjesta možda ionako bila otvorena i bez subvencija (*mrtvi teret*). Za taj drugi tip ocjena koriste se makroekonometrijske metode (Dar i Tzannatos, 1999).

Ipak, analize i evaluacije aktivnih mjera u praksi mogu podcijeniti stvarne rezultate koji su postignuti tim mjerama, jednostavno zato što te mjere često imaju i posredne učinke. To se posebno odnosi na one mjere kojima je glavni cilj povećanje zapošljivosti nezaposlenih. Mjerama aktivne radne politike povećava se ponuda rada, čime se povećava perspektiva zapošljavanja ciljanih skupina nezaposlenih koje bi inače bez tih

mjera *napustile* kategoriju radne snage, smanjujući tako ponudu rada. Kao rezultat svega konkurencija za zaposlenje bi se povećala, smanjio bi se pritisak na rast nadnica⁴ i stimuliralo bi se zapošljavanje. Pozitivni učinci na makrorazini trebali bi se pojaviti u obliku pozitivnog utjecaja na proizvodnost (rezultat obrazovnih djelatnosti i obuke na poslu), smanjenja izdataka za naknadu za nezaposlene, smanjene stope kriminalnih djela te smanjenja zdravstvenih troškova povezanih s dugotrajnom nezaposlenošću. Konačno, ako se ukupna zaposlenost (u smislu broja uposlenih osoba i stope zaposlenosti) i ne povećća, ali ako je zamijenjen manje produktivan radnik, trebao bi se očitovati porast proizvodnosti. Slično tome, ako je radnik s vještinama koje su visokovrednovane i cijenjene na tržištu rada zamijenjen radnikom jednake produktivnosti ali slabijega tržišnog profila, bit će ostvareni pozitivni učinci u smislu jednakosti.

Pri ocjeni uspješnosti mjera aktivne politike na tržištu rada potrebno je uzeti u razmatranje četiri aspekta:

- a) učinak – procjenjuje se ostvareni utjecaj mjera s obzirom na planirane ciljeve i učinke,
- b) ciljana skupina – uspješno usmjeravanje (određivanje) ciljane(ih) skupine(a) može biti od presudne važnosti za uspjeh mjera aktivne radne politike,
- c) troškovi – procjena troškovne učinkovitosti provodi se u kombinaciji s ocjenom učinka, a krajnji cilj toga je identifikacija efikasnih mjera sa stajališta učinka i troškova,
- d) provođenje – uspjeh mjera aktivne politike često ovisi o načinu njihove provedbe. Mjere koje su najbolje oblikovane, ali nisu prikladne za provođenje te se pri njihovom oblikovanju nije razmišljalo o konkretnim problemima koji se mogu pojaviti često su od samog početka osuđene na neuspjeh.

Glavni problem u ocjeni djelotvornosti mjera aktivne radne politike jest činjenica da bi mnogi sudionici programa možda ionako pronašli posao. Osnovno pitanje na koje se treba pokušati odgovoriti jest koju razliku donosi sudjelovanje u programu. Neto učinak programa definiran je kao povećanje zapošljivosti i razine nadnice za sudionike programa. Iz makroekonomske perspektive neto učinak može biti umanjen zbog utjecaja mrtvog tereta, supstitucijskoga i zamjenskog učinka koji se pojavljuju pri provođenju programa.

4. Pregled dosadašnjih rezultata aktivnih mjera

Glavni zaključak svih studija koje se bave aktivnim mjerama na tržištu rada jest da njihova primjena uzrokuje široku lepezu različitih učinaka od kojih su neki pozitivni, a neki negativni. U posljednje je vrijeme poraslo zanimanje za mjere aktivne politike i učinke koje one uzrokuju na tržištu rada, pa su napravljene brojne evaluacijske studije aktivnih mjera. Navest ćemo najvažnije spoznaje o rezultatima aktivnih mjera na tržištu rada do kojih se došlo primjenom različitih evaluacijskih metoda. Krajem 1990-ih pojavio se znatan broj studija koje su imale ambiciju spoznati dotadašnja is-

⁴ Takvo se razmišljanje zasniva na pretpostavci o fleksibilnosti nadnica.

kustva i rezultate primjene aktivnih mjera u različitim zemljama. Najveći broj studija bavi se zemljama OECD-a, ali ima i onih koje obuhvaćaju tranzicijske zemlje i zemlje u razvoju (Fay, 1996; Martin, 1998; Meager i Evans, 1998; Dar i Tzannatos, 1999). Izlaganje rezultata koncentrirat će se na tranzicijske zemlje i zemlje OECD-a. U tablici 4. prikazani su zbirni rezultati učinaka različitih mjera APTR-a za različite ciljane skupine, a podaci prikazuju rezultate dviju studija, jedne iz 1980-ih i jedne iz 1990-ih, u kojima su se pokušali sumirati rezultati svih evaluacijskih radova u zemljama OECD-a u tom razdoblju.

Tablica 4. Učinkovitost mjera aktivne radne politike

Mjera		Skupine kojima pomaže	Skupine kojima ne pomaže
obrazovanje i obuka na poslu	prekvalifikacija pri masovnim otpuštanjima	mali pozitivan utjecaj	
	formalno školsko obrazovanje nezaposlenih	žene koje se vraćaju na tržište rada	stariji muškarci i starije skupine s nižim početnim obrazovanjem
	ciljano individualno obrazovanje	žene koje se vraćaju na tržište rada, samohrane majke	stariji muškarci
sufinanciranje zapošljavanja	sufinanciranje plaća poslodavcu	dugotrajno nezaposleni, žene povratnice na tržište rada	
	bonusi za zapošljavanje ¹	većina odraslih nezaposlenih	
	financijska pomoć za samozapošljavanje (pokretanje vlastitog posla)	relativno bolje obrazovani	
kreiranje radnih mjesta		teže zapošljive osobe	većina odraslih nezaposlenih
pomoć i savjetovanje pri traženju posla		većina nezaposlenih, posebno žene i samohrane majke	mлади

¹ Bonusi za zapošljavanje plaćaju se nezaposlenim korisnicima naknade za vrijeme nezaposlenosti u slučaju brzog pronalaska zaposlenja i ostanka na tom poslu određeno (propisano) vremensko razdoblje. Primjenjuju se u Japanu i Koreji.

Izvor: Martin (1998); Dar i Tzannatos (1999)

Kao što se vidi u tablici 4, mjera *obrazovanje i obuka na poslu* u određenim se slučajevima pokazala djelotvornom i u zemljama OECD-a i u tranzicijskim zemljama (Puhani, 1999). Prema većini istraživanja, ta mjera daje najbolje rezultate kada je gospodarstvo u fazi uzleta, ali nije osobito učinkovita kada je gospodarstvo u stagnaciji. Za uspjeh te mjere potreban je pozoran odabir ciljane skupine sudionika kako bi se uspjele ublažiti neusklađenosti ponude i potražnje na tržištu rada.

Čini se da najbolje rezultate daje uska suradnja s poslodavcima na čvrsto usmjerenim obrazovnim djelatnostima relativno manjeg opsega s dobro odabranim ciljanim skupinama nezaposlenih. Uspješnijima su se pokazale i obrazovne aktivnosti koje su subvencionirale i provodile privatne tvrtke i poznati poslodavci nego veliki obrazovni programi što su ih osiguravale javne ustanove.

Sufinanciranje plaća čini se djelotvornim za reintegraciju nezaposlenih, s time da se pozornim odabirom ciljanih skupina može smanjiti, ali ne i potpuno izbjeći mrtvi teret i negativni supstitucijski i zamjenski učinci. Ta mjera može pomoći teže zapošljivim kategorijama nezaposlenih, nezaposlenima koji žive u nerazvijenim područjima i nezaposlenima koji su radili u industrijama što se gase. Tranzicijske zemlje (tabl. 3) u prosjeku više od zemalja OECD-a izdvajaju za tu mjeru.

Financijska pomoć za samozapošljavanje ili pokretanje vlastitog posla pokazala se uspješnom posebno u tranzicijskim zemljama, gdje je bila dodatni poticaj za pokretanje i razvoj novih tvrtki koje su pomogle razvoju cijelog gospodarstva. O tome najbolje svjedoči stalni rast sektora malih i srednjih poduzeća i broja zaposlenih u njemu u većini tranzicijskih zemalja. Međutim, potrebno je reći da ta mjera ima i negativne učinke zbog visokog mrtvog tereta i zamjenskog djelovanja. Također, visoka je i stopa stečajeva i nestajanja novih malih tvrtki.

Stvaranje radnih mjesta putem javnih radova može biti korisno samo kao sredstvo potpore dohotku za nezaposlene ili kao jedna od mjera unutar mreže socijalne skrbi. Ti su programi uglavnom nedjelotvorni kao pomoć nezaposlenima u pronalaženju stalnog zaposlenja (što je pokazala i evaluacija takvog programa za Hrvatsku – Dorrenbos i sur, 2002). Ti programi mogu biti korisni za najteže zapošljive kategorije nezaposlenih.

Mjera pomoć i savjetovanje pri traženju posla u većini se zemalja pokazala vrlo pozitivnom, djelotvornom za najširu skupinu nezaposlenih, i najjeftinijom. Čini se da dobre rezultate daje stručna pomoć pri traženju zaposlenja, da se postižu određeni motivacijski učinci na tražitelje zaposlenja te se ostvaruje kontinuirano praćenje aktivnosti tražitelja zaposlenja i pružaju stručni savjeti. U tablici 5. navedeni su rezultati evaluacijskih studija za tri tranzicijske zemlje.

Za sve tri zemlje zajedničkim se pokazalo da aktivne mjere na tržištu rada ne mogu same znatnije povećati zaposlenost i smanjiti nezaposlenost.

Tablica 5. Rezultati evaluacijskih studija APTR-a za Češku Republiku, Mađarsku i Poljsku

Mjera	Rezultati
obrazovanje i obuka na poslu	Obrazovne mjere u sve tri zemlje pokazale su se djelotvornima za kratkoročne i za dugoročne programe, te za muške i ženske osobe. Glavni su sudionici tih mjera relativno mlade slabije obrazovane osobe. Samo su u Češkoj Republici sudionici obrazovaniji i programi su relativno kraći. Pozitivni učinci tih mjera veći su u područjima s višom nezaposlenosti. Čini se da su učinci na dugotrajno nezaposlene bolji u razdoblju ekonomske ekspanzije.
sufinanciranje samozapošljavanja	U pojedinim su zemljama rezultati te mjere različiti, s tim da se pokazala djelotvornom u određenim slučajevima za kratkotrajno i dugotrajno nezaposlene osobe te većinom za osobe nižeg obrazovanja. (U zemljama OECD-a ta je mjera bila djelotvornija za nezaposlene osobe viših obrazovanih razina.) Autori smatraju da se takvi rezultati djelomično mogu objasniti sve većim mogućnostima pokretanja vlastitog posla.
sufinanciranje zapošljavanja	U Poljskoj i Mađarskoj visoki su troškovi mrtvog tereta i supstitucijskih učinaka.
stvaranje radnih mjesta	Učinci na zapošljavanje i na zarade nakon sudjelovanja u programu uglavnom su kratkoročni i negativni. Općenito se takvi programi smatraju nedjelotvornima.

Izvor: Fretwell, Benus i O' Leary (1999)

5. Prikaz razvoja mjera aktivne radne politike u Hrvatskoj

Mjere aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj primjenjivale su se i prije osamostaljenja RH, ali mi ćemo izložiti stanje nakon stjecanja samostalnosti. U 1992. godini dolazi do oblikovanja mjera koje su prije svega promovirale poticanje zapošljavanja nezaposlenih osoba srednjoškolskoga, višega i visokog obrazovanja bez iskustva, te kvalificiranih radnika bez iskustva mjerom uvođenja u posao.

Hrvatski zavod za zapošljavanje od svih je osoba obuhvaćenih mjerama aktivne politike u 1993. sufinancirao zapošljavanje 4.912 osoba iz kategorije pripravnika i kvalificiranih radnika bez radnog iskustva, stručno osposobljavanje i prekvalifikaciju za 13.125 zaposlenih i nezaposlenih, te pomogao zapošljavanje 1.327 osoba iz ostalih kategorija nezaposlenih (invalidi Domovinskog rata, supružnici i djeca poginulih i nestalih u Domovinskom ratu, borci Domovinskog rata). Primjena cjelokupnog sustava mjera aktivne politike zapošljavanja započela je 1994. godine te je njome obuhvaćeno gotovo više od 27.000 osoba, ali se već iduće godine njihov broj smanjio za više od 40%.

Zbog nedostatka financijskih sredstava u 1996. godini mjere aktivne politike morale su biti znatno ograničene te se uglavnom nisu provodili programi predviđeni novim Zakonom o zapošljavanju. Unatoč navedenome, u razdoblju siječanj - srpanj 1996. godine mjerama aktivne politike bile su obuhvaćene 5.493 osobe, a utrošena su 44 milijuna kuna. Sljedeće, 1997. godine gotovo i nije bilo aktivne politike zapošljavanja u pravom smislu te su mala raspoloživa sredstva namijenjena aktivnoj politici zapošljavanja utrošena na zdravstvene preglede i putne troškove u sklopu profesionalne orijentacije.

Tablica 6. Prikaz razvoja mjera aktivne politike na tržištu rada Hrvatske

Godina	Broj osoba obuhvaćen mjerama	Utrošena sredstva (HRK , nominalni iznosi) milijuni kuna
1993.	19.634	–
1994.	27.232	162,5
1995.	16.180	125,6
1996.	5.493	44,1
1997.	–	1,3
1998. (lipanj) – 2000. (veljača)	18.226	164,6*
2001. (listopad – prosinac)	8.227	80,0

* iznos ne uključuje financijske izdatke kredita za samozapošljavanje i program javnih radova

Izvor: HZZ, 2002

Sabor RH prihvatio je 27. veljače 1998. *Nacionalnu politiku zapošljavanja i Program poticajnih mjera u zapošljavanju*, koje HZZ provodi od lipnja 1998. godine. Razlozi koji su prethodili kreiranju i provedbi mjera aktivne politike u zapošljavanju 1998. godine bili su visoka razina registrirane nezaposlenosti, visok udio mladih osoba bez radnog iskustva do 30 godina života i dugotrajno nezaposlenih osoba u ukupnoj nezaposlenosti, velik broj nezaposlenih razvojačenih hrvatskih branitelja, i to nepovoljne kvalifikacijske strukture, te viškovi radnika među zaposlenima i neadekvatna kvalifikacijska struktura odnosno niska razina vještina potrebnih za moderan razvoj i prilagodbu svjetskoj konkurenciji.

Nacionalna politika zapošljavanja reflektirala se u provedbi pet programa. To su:

1. program mjera aktivne politike u zapošljavanju,
2. program kreditiranja maloga i srednjeg poduzetništva,
3. program kreditiranja samozapošljavanja,
4. program javnih radova,
5. program zbrinjavanja viška uposlenika.

U promatranom razdoblju, od lipnja 1998. do kraja veljače 2000. godine, mjerama aktivne politike zapošljavanja obuhvaćeno je ukupno 18.226 osoba. Međutim, važno je naglasiti da je 1998, sukladno odredbama Zakona o zapošljavanju (NN 59/96, čl.49. i

51), Upravno vijeće Zavoda donijelo *Odluku o uvjetima i načinu korištenja kredita za poticanje zapošljavanja* (NN 162/98). Krediti su se odobravali za financiranje osnovnih i obrtnih sredstava sa svrhom očuvanja postojećih radnih mjesta i za dodatno zapošljavanje nezaposlenih osoba iz evidencije Zavoda. Redovita kamata obračunava se u visini eskontne stope HNB-a, uvećane 1% za troškove bankarskih usluga. Uvjeti osiguranja naplate kredita bili su također nešto povoljniji od ostalih kreditnih uvjeta u to doba.

Na temelju navedenoga nacionalnog programa, 1999. godine započela je i primjena programa kreditiranja zapošljavanja nezaposlenih osoba. Od ukupno 811 kreditnih zahtjeva podnesenih do kraja ožujka 2000. godine odobrena su 433 te je zaposlen 812 osoba (od čega su 434 osobe samozaposlene). Od svibnja 1999. u sklopu mjera aktivne politike zapošljavanja pokrenut je i sustav javnih radova kojim su ostvareni različiti programi lokalnih zajednica u djelatnosti zaštite okoliša, u području socijalne skrbi, na poslovima održavanja i obnove. Provedba javnih radova zapravo je mjera s naglašenim socio-psihološkim, a manje ekonomskim ciljevima. Usto, takvi su programi namijenjeni onim skupinama nezaposlenih osoba koje imaju vrlo slabe izgleda za zapošljavanje i ne mogu se uključiti u druge programe tržišta rada. Osim starijih osoba, tu su mlade osobe koje nisu nastavile školovanje nakon završene osnovne škole ili koje su *ispale* tijekom srednjeg obrazovanja te nemaju nikakvo zanimanje. Dakle, program javnih radova namijenjen je osobama koje su najugroženije na tržištu rada. Do kraja ožujka 2000. odobreno je 229 zahtjeva iz lokalnih zajednica, što je rezultiralo zapošljavanjem 3.145 radnika, a troškovi su iznosili gotovo 39 milijuna kuna ili 12.392 kune po radniku.

Programi zbrinjavanja viška radnika pokrenuti su s namjerom uklanjanja ili ublažavanja štetnih posljedica otkaza ugovora o radu. Za osobe koje su proglašene tehnološkim viškom Zavod je još tijekom otkaznog roka posredovao pri zapošljavanju na drugo radno mjesto, upućivao ih na prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju za ostanak na drugom radnom mjestu unutar iste tvrtke ili ih pripremao za prijelaz na posao u drugom poduzeću. U 1998. godini bilo je zaprimljena 366 programa koji su obuhvaćali zbrinjavanje 12.326 osoba, a u 1999. godini zaprimljena su 242 programa sa 7.146 osoba. Zbog nedostatka financijskih sredstava provedba spomenutih programa privremeno je obustavljena 15. ožujka 2000. godine, ali je nastavljeno ostvarivanje već započetih programa.

U HZZ-u u drugoj polovici 2001. godine ustanovljen je suficit financijskih sredstava u iznosu od 80 milijuna kuna te je Upravno vijeće Zavoda na sjednici od 25. rujna 2001. prihvatilo oživljavanje Programa mjera aktivne politike u zapošljavanju i Programa javnih radova. U Programu aktivne politike oživljene su sve prijašnje utvrđene mjere, ali je naglasak stavljen na sufinanciranje stručnog osposobljavanja, prekvalifikacije i dokvalifikacije za deficitarna zanimanja s ciljem uklanjanja strukturalnih neusklađenosti ponude i potražnje radne snage. U razdoblju od početka listopada do kraja prosinca 2001. godine mjerama aktivne politike zapošljavanja obuhvaćeno je ukupno 4.311 osoba, dok je 3.916 osoba bilo uključeno u program javnih radova.

Iz iznesenoga se može zaključiti da su se mjere aktivne politike na tržištu rada RH u većoj ili manjoj mjeri primjenjivale od 1992. godine, ali su sporadično prekidane zbog nedostatka financijskih sredstava. To upućuje na probleme njihova planiranja, a posredno pokazuje da one i nisu bile visoko rangirane na listi prioriteta politike tržišta rada u RH.

6. Mjere aktivne politike na tržištu rada Hrvatske u 2002. godini

Vlada je početkom travnja 2002. godine odredila i započela provedbu Programa poticanja zapošljavanja. Na sjednici od 10. siječnja 2002. godine Vlada je donijela Program poticanja zapošljavanja, čija je provedba započela u ožujku 2002. godine. Vlada je ujedno osnovala Povjerenstvo za nadzor i praćenje ostvarivanja Programa. Program poticanja zapošljavanja je donesen i njegova je provedba započeta u okolnostima vrlo visoke evidentirane nezaposlenosti, tako da je krajem ožujka 2002. godine zabilježen najveći broj nezaposlenih otkako se vodi evidencija nezaposlenih osoba u RH (415.352).

Mjere poticanja zapošljavanja podijeljene su na šest skupina, s tim da su utvrđene ciljane skupine tražitelja zaposlenja i uvjeti koje poslodavac mora ispuniti za primanje subvencije (podrobnosti se mogu naći na web stranici HZZ-a). To su:

- A – nezaposlene osobe s VSS-om, starosti do 27 godina s modalitetima (A1, A2, A3, A4, A5 – objašnjenje u kasnijem tekstu),
- B – nezaposlene osobe, KV ili VKV, bez radnog iskustva, najmanje 6 mjeseci u evidenciji Zavoda,
- C – C1 – nezaposlene osobe, najmanje 30 dana u evidenciji Zavoda, s izuzetkom osoba u ostalim skupinama, C2 – sve nezaposlene osobe bez obzira na godine starosti, staža i stručne spreme,
- D – nezaposlene osobe, žene starije od 45 godina, muškarci stariji od 50 godina, najmanje 6 mjeseci u evidenciji Zavoda,
- E – nezaposlene osobe, invalidi i osobe s faktorom otežane zapošljivosti dijeli se na E1 – subvencioniranje zapošljavanja invalidnih osoba kojima je invalidnost utvrđena do 15 godine života i E2 – poticanje zapošljavanja osoba s invaliditetom i osoba sa faktorom otežane zapošljivosti,
- F – nezaposlene osobe, hrvatski branitelji, djeca i supružnici poginulih i nestalih hrvatskih branitelja, najmanje 30 dana u evidenciji Zavoda.

Za ocjenu uspješnosti pojedinih mjera aktivne politike na tržištu rada RH služe podaci iz baze podataka HZZ-a. Statistička analiza i evaluacija rezultata provedbe mjera aktivne politike na tržištu rada RH u 2002. godini otežana je zbog nekoliko razloga, među kojima su svakako najvažniji teškoće u određivanju kontrolne skupine ispitanika i kratak rok od početka primjene programa. Međutim, unatoč tim problemima, moguće je napraviti komparativnu statističku analizu koja bi trebala dati okvirnu ocjenu ukupne i relativne uspješnosti provedbe mjera aktivne politike na tržištu rada RH od početka ožujka do kraja prosinca 2002. godine. Ocjena kojom se približno određuje uspješnost svake pojedinačne mjere, ostvarena je ovako:

- a) najprije su prikazani podaci o veličini ciljanih skupina,
- b) navedeni su podaci o ukupnom broju zaposlenih iz evidencije Zavoda za pojedine ciljane skupine u promatranom razdoblju,
- c) izračunan je udio zaposlenih primjenom mjera aktivne politike u ukupnom zapošljavanju svake ciljane skupine,
- d) ocijenjen je *mrtvi teret* primjene svake od spomenutih mjera,

- e) planirani broj zaposlenih uspoređen je s ukupnim brojem zaposlenih primjenom pojedine mjere zapošljavanja,
- f) ocijenjena je relativna djelotvornost pojedine mjere uzimanjem u obzir podataka i parametara izračuna od a) do e).

Kao polazni pokazatelj provedbe mjera može poslužiti broj zaprimljenih zahtjeva za sufinanciranjem zapošljavanja (ili obrazovanja) i broj novozaposlenih na temelju provedbe mjera. Broj zaprimljenih zahtjeva pokazatelj je zanimanja poslodavaca za mjere. Od ožujka do prosinca 2002. godine zaprimljen je 16.991 zahtjev. Najveći broj zahtjeva zaprimljen je u sklopu mjere C2, tj. mjere koja se odnosi na subvencioniranje uvođenja u posao i obrazovnih aktivnosti, što nije neočekivano jer je ta mjera najfleksibilnija i odnosi se na najširu skupinu nezaposlenih. Po brojnosti zaprimljenih zahtjeva slijedi mjera F, koja se odnosi na zapošljavanje branitelja, potom mjera C1, zatim mjera D, koja obuhvaća zapošljavanje starijih osoba, te mjera A4, koja se odnosi na zapošljavanje mladih visokoobrazovanih osoba u privatnom sektoru. Za ostale mjere zaprimljen je razmjerno mali broj zahtjeva.

Tablica 7. Broj zaprimljenih zahtjeva prema mjerama

Ukupno	A1	A2	A3	A4	A5	B	C1	C2	D	E1	E2	F
16.991	31	49	12	1.474	0	586	2.050	8.564	1.601	35	13	2.576

Izvor: HZZ, 2002

Mjera A podijeljena je na pet modaliteta. Modalitet A1 odnosi se na zapošljavanje u državnoj upravi radi pripreme mladih za zamjenu umirovljenih radnika. Modalitet A2 odnosi se na subvencioniranje zapošljavanja na istraživačkim projektima u privatnom i državnom sektoru, modalitet A3 odnosi se na poticanje zapošljavanja u područjima posebne državne skrbi i područjima gdje postoje potrebe za deficitarnim zanimanjima. Iz A, Mjera A4 kojom se potiče zapošljavanje u privatnom sektoru i tijelima lokalne uprave i samouprave, polučila je prema očekivanjima najveći interes. Modalitet A5 koji se odnosi na kredite za samozapošljavanje ostao je bez prijavljenih kandidata. Najveći interes iskazan je za mjere C2 – *subvencioniranje obrazovnih aktivnosti za poznatog i nepoznatog poslodavca*, zatim za mjeru F – *posao za branitelje*, C1 – *obrazovne aktivnosti (pripravništvo u obrtu)*, te mjera A4.

Nakon zaprimanja i odobravanja zahtjeva, slijedi potpisivanje ugovora i njihova realizacija odnosno zapošljavanje odobrenog broja osoba. Sljedeći je pokazatelj, dakle, broj novozaposlenih na temelju provedbe Programa. Ukupan broj novozaposlenih tijekom prvih deset mjeseci provedbe Programa iznosio je 16.998. Potrebno je naglasiti da navedeni broj obuhvaća zaposlene bez obzira na to jesu li prethodno bili evidentirani kao nezaposleni. Najveći broj novozaposlenih tijekom promatranog razdoblja ostvaren je u vezi s mjerom C2 – *subvencioniranje obrazovnih aktivnosti za poznatog i nepoznatog poslodavca*, zatim uz mjeru F – *posao za branitelje*, C1 – *obrazovne aktivnosti (pripravništvo u obrtu)*, D – *poticanje zapošljavanje starijih osoba*, A4 – *subvencioniranje*

zapošljavanja mladih visokoobrazovanih osoba itd. Poredak mjera po broju novozaposlenih, dakle, uglavnom odgovara poretku mjera po broju zaprimljenih zahtjeva.

Tablica 8. Broj novozaposlenih prema mjerama

Ukupno	A1	A2	A3	A4	A5	B	C1	C2	D	E1	E2	F
16.998	1	48	8	1.163	0	490	1.714	9.935	1.294	43	7	2.295

Izvor: HZZ, 2002

Između ciljanih skupina postoje velike razlike u omjeru subvencioniranoga i ukupnog zapošljavanja (tabl. 9). Najveći omjer subvencioniranoga i ukupnog zapošljavanja zabilježen je u ciljanim skupinama A i D, nešto je manji u skupinama F i C, a najmanji u skupinama B i E. Međutim, za ocjenu relativne uspješnosti pojedine mjere nije dovoljno samo izračunati pokazatelj koji govori o udjelu zaposlenih na temelju mjera u ukupnom zapošljavanju ciljane skupine.

Tablica 9. Ukupno i subvencionirano zapošljavanje prema ciljanim skupinama

Ciljana skupina	A	B	C	D	E	F
ukupno zaposleni s evidencije	4.306	7.322	91.806	6.481	5.199	12.100
zaposleni na temelju mjera	1.220	490	11.649	1.294	50	2.295
omjer (%)	28,3	6,7	12,7	20,0	1,0	19,0

Izvor: HZZ, 2002

Potrebno je napraviti i ocjenu mrtvog tereta koji predočuje vjerojatnost zapošljavanja nezaposlene osobe i pri nepostojanju mjere. Kada se donese ta ocjena, koja je prikazana u tablici 9, dobiva se znatno drugačija slika od one koja proizlazi iz pokazatelja danih u tablici 8.

Pokazatelji prikazani u tablici 9. potvrđuju da je najviši ocijenjeni neto doprinos (18,3%) zapošljavanju ciljane skupine ostvarila mjera D (usmjerena na zapošljavanje nezaposlenih žena starijih od 45 godina i muškaraca starijih od 50 godina, prijavljenih najmanje 6 mjeseci Zavodu za zapošljavanje). U posljednje dvije godine znatno je porastao udio nezaposlenih te ciljane skupine u ukupnom broju nezaposlenih, a stopa njihova zapošljavanja vrlo je niska pa je i mrtvi teret te mjere malen. Stoga se može zaključiti da je ta ciljana skupina dobro određena i da njoj u budućnosti treba pridavati veliku pozornost pri utvrđivanju i provedbi mjera aktivne politike.

Mjera F – subvencioniranje zapošljavanja branitelja pokazuje relativno viši neto doprinos zapošljavanju od ostalih mjera. Niska stopa zapošljavanja hrvatskih branitelja pridonosi tome da je ocijenjeni mrtvi teret te mjere relativno niži od ocijenjenoga mrtvog tereta ostalih mjera.

Tablica 9. Ukupno i subvencionirano zapošljavanje prema ciljanim skupinama u razdoblju ožujak – prosinac 2002.

Ciljana skupina	A	B	C	D	E	F	Ukupno
nezaposleni krajem 2001.	3.736	19.177	220.763	61.943	33.238	32.272	371.129
Ukupno zaposleni iz evidencije	4.306	7.322	91.806	6.481	5.199	12.100	127.214
zaposleni na temelju mjera	1.220	490	11.649	1.294	50	2.295	16.998
zaposleni bez mjera	3.086	6.832	80.157	5.187	5.149	9.805	110.216
udio zaposlenih s poticajnim mjerama u ukupnom zapošljavanju (u %)	28	7	13	20	1	19	–
stopa zapošljavanja ciljane skupine s mjerama	115	38	42	10	16	37	–
stopa zapošljavanja ciljane skupine bez mjera/ mrtvi teret	83	36	36	8	15	30	–
mrtvi teret izražen brojem zaposlenih	1.008	175	4.230	108	8	697	–
neto doprinos zapošljavanju ciljane skupine (u %)	4,9	4,3	8,1	18,3	0,8	13,2	–

Izvor: HZZ (2002) i autorovi izračuni

Mjera C – subvencioniranje obrazovnih aktivnosti također se pokazuje relativno uspješnijom od mjera A i B, s tim da je temeljna razlika to što se mjera C odnosi na obrazovne aktivnosti. Potrebno je naglasiti da mjera C1 potiče zapošljavanje osoba do 30 godina starosti, i to s radnim stažem do 6 mjeseci u zanimanju ili do 12 mjeseci izvan zanimanja, a mjera C2 obuhvaća uvođenje u posao, stručno osposobljavanje, dokvalifikacije, prekvalifikacije i stručno usavršavanje za poznatoga i nepoznatog poslodavca. Korisnici mjere mogu biti sve osobe s više od 30 dana u evidenciji nezaposlenih, bez obzira na godine starosti, stručnu spremu i prethodno radno iskustvo. S obzirom na to da je riječ o najvećoj ciljanoj skupini, nešto je niži relativni neto doprinos zapošljavanju nego za prethodne dvije mjere. Ta je mjera specifična jer se radi o obrazovnim aktivnostima koje bi, ako su dobro zamišljene, svakako trebale pridonijeti povećanju zapošljivosti ciljane skupine.

Mjera B obuhvaća KV ili VKV nezaposlene osobe bez radnog iskustva koje su najmanje 6 mjeseci u evidenciji Zavoda. Kako se vidi iz tablice 9, mjera B, uz mjeru E, ima

najniži udio zaposlenih na temelju mjera u ukupnom zapošljavanju, a također je i najniži relativni neto doprinos zapošljavanju. Međutim, iako izračunani pokazatelji ne govore u prilog uspješnosti mjere B – *subvencioniranje obrazovnih aktivnosti – pripravnishva mladih KV i NKV nezaposlenih*, njezine rezultate ipak treba promatrati u svjetlu poticanja zapošljavanja mladih dobni skupina čiji je udio u ukupnoj nezaposlenosti vrlo visok. Ujedno, mrtvi teret koji stvara primjena te mjere mnogo je niži od mrtvog tereta primjene mjere A. Ta bi mjera, uz određeno preoblikovanje, mogla dati bolje rezultate. Naime, uočeno je da su poslodavci obrtnici skloniji zapošljavati osobe s radnim iskustvom jer je riječ o specifičnim poslovima unutar struke i o malom broju izvršitelja, pa im je iskusan radnik jamstvo izvršavanja ugovorenih i traženih poslova.

Prema tablici 8, mjera A – *subvencioniranje zapošljavanja mladih visokoobrazovnih osoba* čini se relativno uspješnom jer je tom mjerom ostvaren najviši udio zaposlenih u ukupnom zapošljavanju ciljane skupine. Međutim, kada se pogledaju izračunani i prikazani pokazatelji u tablici 9, dobiva se drukčija slika. Ta mjera ima neusporedivo najveći mrtvi teret (vjerojatnost zapošljavanja ciljane skupine bez primjene mjere), što je i razumljivo jer se radi o poticanju zapošljavanja kategorije nezaposlenih čiji je udio u ukupnoj nezaposlenosti vrlo malen. S obzirom na to ta kategorija nezaposlenih ostvaruje najviše stope zapošljavanja, mrtvi teret primjene te mjere vrlo je visok, dok je njezin neto doprinos zapošljavanju nizak.

Mjera E – *subvencionirano zapošljavanje invalidnih osoba* daju nezadovoljavajuće rezultate u provedbi, što upućuje na zaključak da sadržaj mjere treba proširiti te njezinu primjenu jače vezati za zapošljavanje jer većina osoba iz ciljane skupine već ima stečeno zvanje i prethodno radno iskustvo, te uglavnom nema potrebe za osposobljavanjem. Sufinanciranje osposobljavanja u sklopu mjere treba provoditi za osobe iz ciljane skupine koje nemaju radnog iskustva.

Tablica 10. prikazuje planirano i ostvareno zapošljavanje na temelju provedbe mjera i vodi sličnim zaključcima kao i analiza koja je provedena na temelju izračunanih pokazatelja prikazanih u tablici 9.

Tablica 10. Planirano i ostvareno zapošljavanje temeljem provedbe mjera

Mjera	A1	A2	A3	A4	A5	B	C1	C2	D	E1	E2	F
planirano	1.910	57	191	4.871	21	1.124	1.209	3.111	268	115	190	962
ostvareno	1	48	8	1.163	0	490	1.714	9.935	1.294	43	7	2.295
ostvareno/ /planirano (u %)	0,1	84,2	4,2	23,9	0	43,6	141,8	319,4	482,8	37,4	3,7	238,6

Izvor: HZZ, 2002

Prema kriteriju planirano/ostvareno na prvome se mjestu nalazi mjera D, zatim mjera C2, na trećem je mjestu mjera F, a na četvrtome mjera C1. Mjere B, E i A u promatranom razdoblju primjene nisu imale planirane učinke. Kriteriji prema kojem je izrađen plan realizacije programa nisu bili dostupni, tako da je nemoguće ići u dublju analizu samog postupka planiranja. Ono što je očigledno uvidom u tablicu da postoje značajne razlike planiranih i ostvarenih veličina.

Zaključno razmatranje

Na temelju analiziranih podataka o mjerama aktivne politike u RH prikazanih u radu, te na osnovi izračunanih pokazatelja moguće je donijeti sljedeće zaključke.

1. Izdvajanja za mjere APTR-a u Hrvatskoj relativno mnogo zaostaju za izdvajanjima razvijenih zemalja, dok su u usporedbi sa razvijenim tranzicijskim zemljama izdvajanja za aktivne mjere *po svojoj strukturi lošija*. Kako pokazuju podaci, većina izdataka za mjere APTR-a u Hrvatskoj odnose se na različite oblike izravnog subvencioniranja zapošljavanja, dok se u većini razvijenih i tranzicijskih zemalja najveći dio izdataka za financiranje APTR-a odnosi na financiranje različitih oblika obrazovanja.

2. Mjere APTR-a u Hrvatskoj se nisu provodile sustavno nego s prekidima koji se događaju zbog nedostatka sredstava i nedostatka političke volje, te zbog nerazumijevanja uloge aktivne politike na tržištu rada.

3. Mjere APTR-a koje analiziramo u radu primjenjuju se od početka ožujka 2002. godine kako pokazuju podaci u tablici 9 za ciljane skupinu imaju 371.129 nezaposlenih osoba od ukupno 380.195 prosječno evidentiranih nezaposlenih osoba u 2001. godini, što je preko 95 posto ukupno nezaposlenih osoba. To je ukupno gledajući veoma široko definirana ciljana skupina, pa se aktivnim mjerama zapravo potiče zapošljavanje skoro svih kategorija nezaposlenih što svakako ugrožava učinkovitost aktivne politike na tržištu rada Republike Hrvatske.

4. U Hrvatskoj nema sustavne evaluacije provedbe mjera APTR-a, što je vrlo velik problem. Zbog nedostatka evaluacije mjera nemoguće je ocijeniti koje su mjere uspješno postigle svoj cilj, koje bi od njih trebalo prilagoditi i poboljšati, a koje potpuno odbaciti.

5. Relativno najuspješnijom mjerom nakon provedene statističke analize rezultata primjene APTR-a za razdoblje ožujak – prosinac 2002. pokazala se mjera D – *usmjeren na zapošljavanje nezaposlenih žena starijih od 45 godina i muškaraca starijih od 50 godina* s obzirom na njezin neto doprinos porastu zapošljavanja ciljane skupine, ali i s obzirom na odaziv poslodavca i krajnji broj osoba ciljane skupine zaposlenih primjenom te mjere u odnosu prema planiranom broju pri stvaranju programa.

6. Mjere A – *subvencioniranje zapošljavanja mladih visokoobrazovanih osoba* i E *subvencionirano zapošljavanje invalidnih osoba* pokazale su se relativno neuspješnima u usporedbi s ostalim mjerama jer su ostvarile nizak neto doprinos zapošljavanju ciljane skupine i slab rezultat u odnosu prema planiranom učinku.

7. Mjerama APTR-a u Hrvatskoj potrebno je pridati više pozornosti ne samo u smislu financijskih sredstava nego i u smislu razvijanja istraživačkih kompetencija na području ekonomike rada, koja je u Hrvatskoj kontinuirano zapostavljena.

LITERATURA

Dar, A. and Tzannatos, Z., 1999. *Active Labour Market Programs: A Review of The Evidence from Evaluations.* Washington: World Bank, Social Protection Department, Human Development Network.

Dorenbos, R. [et al.], 2002. *Evaluation of program of public works in Croatia - Final report.* Rotterdam: NEI Labour and Education & T.E.R.N.

Fay, R., 1996. "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence From Program Evaluations in OECD Countries". *OECD Labor Market and Social Policy Occasional Paper*, No.18. Paris: OECD.

Fretwell, D. H., Benus, J. and O'Leary C., 1999. "Evaluating the impact of active labor programs: results of cross country studies in Europe and Central Asia". *Social Protection Discussion Paper*, No. 9915. Washington: World Bank.

HZZ, 2002. *Izvjestice o provedbi Programa poticanja zapošljavanja od 3. do 12. mjeseca 2002. godine.* Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

Kerovec, N., 1994. "Mjere za poticanje zapošljavanja". *Revija za socijalnu politiku*, 1 (2), 125-133.

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.

Meager, N. and Evans, C., 1998. "The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed". *Employment and Training Papers*, No. 16. Geneva: ILO.

Odluka o uvjetima i načinu korištenja kredita za poticanje zapošljavanja, NN 162/98. Zagreb: Narodne novine.

OECD, 1993. *Employment Outlook.* Paris: OECD.

OECD, 1996. *Lessons from labor market policies in transition countries.* Paris: OECD.

OECD, 1997. *Employment outlook.* Paris: OECD

Puhani, P. A., 1999. *Evaluating Active Labour Market Policies: Empirical Evidence for Poland During Transition.* Heidelberg: Physica-Verlag.

Šošić, V. i Cvitković, A., 2002. *Stanovništvo starije dobi i ekonomska aktivnost* [online]. Zagreb: Vlada RH, Ured za Socijalno partnerstvo. Dostupno na: [www.socijalno-partnerstvo.hr].

Zakon o zapošljavanju, NN 59/96. Zagreb: Narodne novine.

Zdenko Babić: The Role of Active Labour Market Policies in Croatia

Summary

This paper is aimed at describing the role of active labour market policies (ALMP) in the modern labour market with special attention to the role of ALMP in the Croatian labour market. Comparative analyses of expenditure on ALMP programs showed

that the structure of ALMP programs is inappropriate in the Croatian labour market. Results of implementation of the new ALMP programs introduced in 2002 were analyzed and an evaluation of the relative success of each of the programs was made.

Key words: active labour market policies, unemployment, employability