

Evaluacija mjera aktivne politike zapošljavanja 2009. i 2010. godine u Republici Hrvatskoj

TEO MATKOVIĆ
ZDENKO BABIĆ
ANNAMARIA VUGA

UDK: 331.5.024.5(497.5)
doi: 10.3935/rsp.v19i3.1100

Ovo izvješće donosi evaluaciju učinka programa Aktivne politike zapošljavanja u ingerenciji Hrvatskog zavoda za zapošljavanje iz 2009. i 2010. godine. Promatrani ishod kroz koji se evaluira učinak je vjerojatnost da se polaznik mjere nalazi u evidenciji HZZ-a kao nezaposlena osoba nakon što je mjera završila. Učinkovitost je analitički procijenjena korištenjem tehnike uparivanja (eng. matching) ishoda polaznika i njima sličnih nezaposlenih osoba koje nisu sudjelovale u mjerama. Evaluacijom je obuhvaćeno pet mjera za koje je bilo moguće izraditi uparivanje: sufinanciranje zapošljavanja mladih bez radnog staža, dugotrajno nezaposlenih i starijih osoba, zatim programi financiranja obrazovanja za nepoznatog poslodavca te mjere (su)financiranja zapošljavanja u javnom radu. U evaluiranom razdoblju izdaci i obuhvat aktivnih politika zapošljavanja bili su u porastu, iako Hrvatska bitno zaostaje u financiranju APZ-a za europskim zemljama. Kvaziekperimentalni evaluacijski rezultati ne ukazuju na snažne efekte pohađanja programa za polaznike. Sufinanciranje zapošljavanja u bilo kojoj od evaluiranih mjera pokazuje pozitivan učinak unutar dvije godine od kraja sudjelovanja, iako se prednost smanjuje s vremenom, a postoji vjerojatnost da je efekt precijenjen zbog selekcije zapošljivijih sudionika od strane poslodavca. Mjera obrazovanja za nepoznatog poslodavca u prvoj godini po završetku smanjuje vjerojatnost izlaska iz nezaposlenosti, a polaznici unutar dvije godine nemaju ili imaju tek minimalno manju vjerojatnost nezaposlenosti nego što bi imali da se nisu obrazovali kroz mjeru. Međutim, mjere obrazovanja učinkovitije su kod osoba bez srednje škole, koje dolaze iz neaktivnosti i nisu izrazito dugo nezaposlene. Procjena efekta sudjelovanja u mjeri javnih radova ukazuje na povećani srednjoročni rizik nezaposlenosti za sudionike, što se dijelom može objasniti selekcijom najranjivijih u ove programe. Višu srednjoročnu vjerojatnost nezaposlenosti sudionika javnih radova u odnosu na slične osobe moguće je tumačiti i kao efekt aktivacije – naime, da nisu sudjelovali u radovima, oni bi (kao njima slični nesudionici) u značajnoj mjeri napustili nezaposlenost odlaskom u neaktivnost. Na kraju rada temeljem ovih rezultata procijenjena je efikasnost uloženi sredstava s obzirom na broj osoba koje nisu u nezaposlenosti zbog participacije u mjerama.

Ključne riječi: aktivne politike zapošljavanja, evaluacija.

UVOD*

Hrvatski zavod za zapošljavanje provodi glavninu programa aktivnih mjera politike zapošljavanja (APZ) u Hrvatskoj, a značajni partneri u provedbi aktivne politike zapošljavanja su Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti koje provodi programe aktivne politike namijenjene braniteljima, Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje koji provodi programe poticaja zapošljavanja osoba s invaliditetom, te uz spomenute, obično postoje i manji programi koji se provode putem Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva. Predmet evaluacije programa APZ-a koji slijedi u nastavku su mjere APZ-a iz ciklusa 2009. i 2010. godine koje su bile isključivo u nadležnosti Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

Do sada je učinjeno tek nekoliko pokušaja evaluacije programa APZ-a u Hrvatskoj. To je bila evaluacija učinaka programa javnih radova u Hrvatskoj iz 1999.-2000. godine (Dorenbos i sur., 2002.) koja je pokazala kako javni radovi u pravilu ne utječu na povećanje zapošljivosti sudionika, već više djeluju na poboljšanje socio-psihološkog stanja sudionika programa. Učinjene su također određene ocjene učinaka mjera ciklusa programa koje su se provodile od 2002. do 2005. godine prikazom udjela korisnika mjera u ukupnom broju zaposlenih iz ciljane skupine (Babić, 2003.) te prikazom realiziranog obuhvata i vjerojatnosti povratka korisnika u nezaposlenost unutar godine dana nakon isteka sufinanciranja zapošljavanja (HZZ, 2005.). Programi provedeni u 2006. i 2007. godini ubrzo po isteku (Enzenhofer i sur., 2008.) analizirani su prema realiziranom broju i strukturi korisnika te njihovom statusu u zaposlenosti sredinom 2007. godine. Kva-

litativni aspekti i procjene korisnika o provedbi ovog ciklusa mjera identificirani su u okviru Phare programa (2008.).

U nastavku slijedi evaluacija programa APZ-a 2009. i 2010. godine koja se temelji na kvaziekperimentalnoj analitičkoj metodi uparivanja (eng. *matching*) ishoda polaznika mjera i njima sličnih nezaposlenih osoba koje nisu sudjelovale u mjerama (detajniji prikaz u nastavku teksta, tehničke pojedinosti u metodološkom dodatku). Evaluacijski izvještaj započinje komparativnim prikazom obuhvata sudionika i financiranja programa APZ-a u Hrvatskoj i u europskim zemljama. Zatim slijedi središnji dio prikaza za evaluacijskih nalaza za pet mjera APZ-a iz ciklusa 2009. i 2010. godine, uključujući prikaz ograničenja ostvarenih nalaza. Potom se identificirani rezultati razmatraju u kontekstu sredstava utrošenih na mjere. Izvještaj završava zaključkom o temeljnim nalazima, a dopunjen je metodološkim dodatkom, popisom literature i dodatnim tablicama i prikazima.

OBUH VAT I FINANCIRANJE APZ-a U HRVATSKOJ – KOMPARATIVNI PRIKAZ

U Republici Hrvatskoj mjere aktivne politike zapošljavanja počinju se primjenjivati krajem 1992. godine. Od tada do danas u primjeni je bilo pet valova programa aktivne politike zapošljavanja. Od 2006. godine redovito se donose godišnji planovi za poticanje zapošljavanja usklađeni s Europskom strategijom zapošljavanja.

U 2009. godini počinje novi ciklus aktivnih mjera zapošljavanja. Mjere su kreirane na temelju iskustava prethodnog ciklusa mjera te Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja

* Ovo evaluacijsko izvješće izrađeno je za Hrvatski zavod za zapošljavanje u prosincu 2011. godine. Ovdje ga objavljujemo u integralnom obliku, lektorski uredenog i oblikovanog u skladu sa standardima našeg časopisa. Zahvaljujemo se Hrvatskom zavodu za zapošljavanje na mogućnosti objavljivanja ovog dokumenta.

koji je 24.04.2008. godine prihvatila Vlada Republike Hrvatske, a supotpisali su je 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, a koje putem svojih programa provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje. Programi su kreirani u smislu motiviranja, obrazovanja i sufinanciranog zapošljavanja te su usmjereni prema: a) ženama primarne dobi (žene od 25 do 49 godina) nižeg ili neadekvatnog obrazovanja, b) nezaposlenim i zaposlenim osobama iz starijeg radnog kontingenta (osobe starije od 50 godina) 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, međutim, mjere usmjerene njima isključene su iz ovog prikaza. Sve mjere s preciznim opisom ciljne skupine prikazane su u tablici 1. i prilogu. Kako prikazuju podaci iz tablice 1., ukupan broj sudionika u programima aktivne politike zapošljavanja 2009. godine bio je 6 296 osoba, što iznosi tek 2,4% od prosječnog godišnjeg broja registriranih nezaposlenih osoba (263 174) u toj godini. U 2010. godini bitno su povećana financijska sredstva za mjere aktivne politike zapošljavanja pa je i broj sudionika više nego udvostručen te je sudjelovalo 13 088 osoba (tablica 1.). Iako to predstavlja značajan porast u odnosu na 2009. godinu s obzirom na broj sudionika, s obzirom na ukupan broj nezaposlenih 2010. godine koji je u prosjeku iznosio 302 425 osoba, i dalje se radi o relativno niskoj participaciji u mjerama APZ-a od svega 4,3% nezaposlenih.

Podaci prikazani u tablici 2. daju uvid u kretanje broja sudionika i utrošena financijska sredstva za svaku od mjera. Prikazani podaci dodatno svjedoče o relativno malom obuhvatu i malim iznosima utrošenih sredstava mjerenih udjelom u BDP-u za mjere APZ-a u 2009. i 2010. godini. Najveći iznos utrošenih sredstava kako u 2009. tako i u 2010. godini otpada na financiranje aktivnosti i usluga službe zavoda za zapošljavanje, iako su ti troškovi relativno fiksni i značajno manji kao udjel BDP-a nego u većini drugih europskih zemalja (tablica 3.). Iz iste je tablice vidljivo kako je u usporedbi sa svim EU-27 zemljama u 2009. godini na mjere aktivne politike zapošljavanja izdvojen najmanji udjel BDP-a.

U 2009. godini brojem je dominirao program financiranja obrazovanja nezaposlenih osoba, što je nastavak trenda iz prethodnih godina, u skladu s tendencijama u europskim zemljama u predkriznom razdoblju kada su programi obrazovanja bili najšire primjenjivani tip aktivne politike zapošljavanja (Kluve, 2006.). Program mjera iz 2010. godine snažan naglasak stavio je na mjeru javnih radova, na koju je potrošeno gotovo jednako kao i na sve ostale mjere zajedno. Gledajući strukturalno, programi iz 2009. i 2010. ostali su slični, s time da je u 2009. najveći broj sudionika participirao u programima obrazovanja za tržište rada. Od 2010. se, međutim, provode dvije nove mjere, sufinanciranje samozapošljavanja i stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa (grafikon 1.).

Prema Eurostatovoj klasifikaciji, politike na tržištu rada odnose se na tri tipa intervencija – prvi tip su usluge posredovanja koje pružaju javni zavodi za zapošljavanje, drugi tip su mjere aktivne politike i treći tip intervencija su potpore od kojih su svakako najznačajnije naknade za vrijeme nezaposlenosti. Tako se mjere aktivne politike zapošljavanja koje se nalaze u okviru drugog tipa intervencija dalje

dijele na aktivnosti od 2 do 7 (tablica 1.) i obuhvaćaju: 2 – mjere obrazovanja i trenin- ga, 3 – dijeljenje i rotacija posla, 4 – subven- cionirano zapošljavanje, 5 – zapošljavanje uz potporu i rehabilitacija, 6 – direktno kreiranje poslova – najčešće javni radovi, 7 – subvencije za samozapošljavanje. Prema

klasifikaciji APZ-a, mjere sufinanciranja zapošljavanja smatraju se potporama za zapošljavanje, mjera sufinanciranja obra- zovanja za poznatog poslodavca potporom za usavršavanje, dok se mjere obrazovanja za tržište rada i javni radovi ne smatraju državnim potporama.

Tablica 1.

Prikaz mjera APZ-a, broja sudionika i isplaćenih sredstava u 2009. i 2010. godini

Mjera	2009.			2010.			
	ukupno	žena	isplaćeno (000)	ukupno	žena	isplaćeno (000)	
Mjere koje se smatraju potporama za zapošljavanje							(4) Subvencionirano zapošljavanje
Sufinanciranje prvog zapošljavanja mladih osoba bez radnog staža (1)	213	100	5 566	767	367	20 303	
Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba (2)	298	203	8 186	940	595	26 991	
Sufinanciranje zapošljavanja osoba iznad 50 godina života (3)	116	47	3 177	305	133	8 575	
Sufinanciranje zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba (4)	65	16	1 654	127	27	3 523	
Potpora za samozapošljavanje (5)				284	126	8 517	
Mjere koje se smatraju potporama za usavršavanje							(7) Samozapošljavanje
Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca (6)	644	247	3 465	614	163	2 900	(2) Mjere obrazovanja
Financiranje obrazovanja (7)	3 025	1 447	36 216	4 566	2 021	32 592	
Mjere koje se ne smatraju državnim potporama							
Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa (8)				448	332	259	
Javni radovi (9)	1 935	855	34 772	5 037	2 704	91 819	(6) Direktno kreiranje poslova
Ukupno	6 296	2 915	93 037	13 088	6 468	195 479	

Izvor: HZZ.

Tablica 2.

Izdaci za aktivne mjere zapošljavanje 2009. i 2010. godine – udio u BDP-u

	2009. (u 000 kuna)	2009. (% BDP-a)	2010. (u 000 kuna)	2010. (% BDP-a)
Subvencionirano zapošljavanje	18 583	0,006	59 393	0,018
Obrazovanje	39 681	0,012	35 751	0,011
Javni radovi	34 772	0,010	91 819	0,027
Samozapošljavanje			8 517	0,003
Troškovi HZZ-a	187 681	0,056	186 476	0,056
Ukupno	280 719	0,084	346 463	0,114

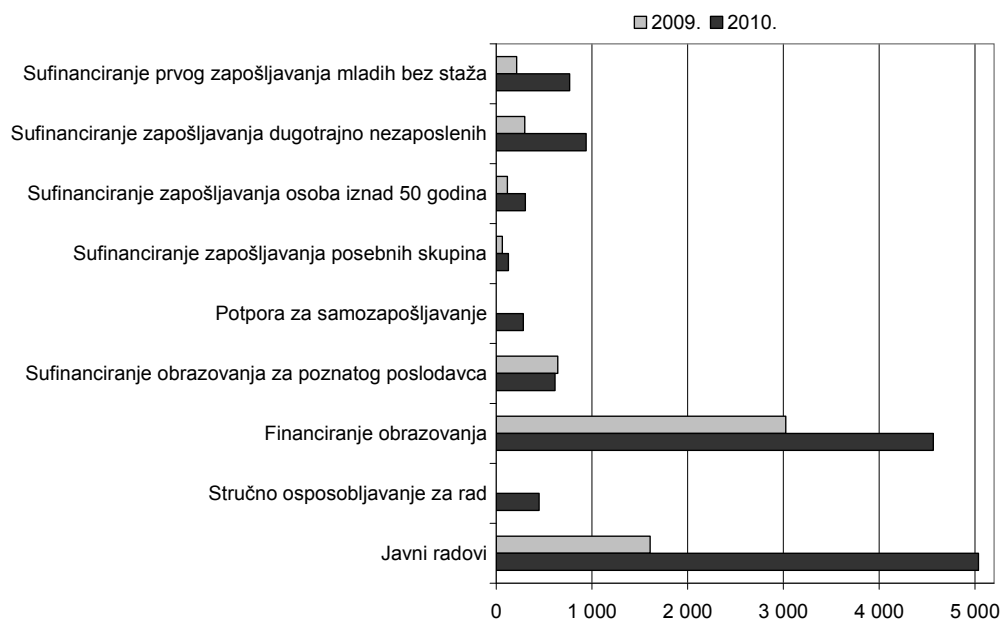
Izvor: HZZ i DZS.

Podaci u tablici 3. prikazuju da u europskom kontekstu najviše na programe APZ-a izdvajaju skandinavske zemlje i zemlje kontinentalne Europe, dok nižu razinu izdvajanja bilježe južnoeuropske zemlje, a najnižu razinu ima Velika Britanija. Kada se pogleda

prikazane podatke o razini izdvajanja za programe APZ-a u bivšim socijalističkim zemljama, može se primijetiti da se s nešto višom razinom izdvajaju Poljska, Mađarska i Slovenija, dok se Hrvatska sa svojom razinom izdvajanja za programe APZ-a ispod

Grafikon 1.

Broj uključenih osoba u programe APZ-a u 2009. i 2010. godini



Izvor: HZZ, 2010., HZZ, 2011.

0,1% BDP-a nalazi bitno ispod europskog prosjeka i u krugu rijetkih zemalja koje imaju tako niska izdvajanja, kao što su Cipar i Rumunjska. Do sličnog uvida dolazi se ako se izdvajanja za mjere korigiraju za razlike u stopama nezaposlenosti među zem-

ljama (tablica 1., stupac 6). Od svog ukupnog društvenog proizvoda, Hrvatska na APZ izdvaja pet puta manje sredstava po nezaposlenoj osobi nego što je udio koji od svog (značajno većeg) BDP-a na APZ u prosjeku izdvajaju zemlje EU-27.

Tablica 3.

Izdaci za mjere aktivne politike zapošljavanja u europskim zemljama prema tipu (2009.)

Zemlja	APZ 2-7 (% BDP-a)	APZ-1 (% BDP-a)	APZ 1-7 (% BDP-a)	Anketne stope nezaposlenosti 2009. godine	Izdaci za APZ – po postotnom bodu nezaposlenosti
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Danska	1,17	0,31	1,49	6,0	0,25
Belgija	1,19	0,22	1,41	7,9	0,18
Poljska	1,16	0,10	1,26	8,2	0,15
Nizozemska	0,79	0,39	1,17	3,7	0,32
Švedska	0,67	0,41	1,08	8,3	0,13
Njemačka	0,63	0,37	1,00	7,8	0,13
Francuska	0,72	0,26	0,98	9,5	0,10
Finska	0,75	0,13	0,88	8,2	0,11
Austrija	0,67	0,19	0,85	4,8	0,18
Irska	0,65	0,20	0,85	11,9	0,07
Španjolska	0,65	0,13	0,79	18,0	0,04
Portugal	0,63	0,12	0,75	10,6	0,07
EU-27	0,23	0,23	0,46	9,0	0,05
Mađarska	0,36	0,09	0,45	10,0	0,04
Luksemburg	0,37	0,05	0,42	5,1	0,08
Italija	0,34	0,03	0,37	7,8	0,05
Ujedinjeno Kraljevstvo	0,05	0,29	0,33	7,6	0,04
Slovenija	0,23	0,10	0,33	5,9	0,06
Latvija	0,27	0,04	0,32	17,1	0,02
Litva	0,20	0,10	0,30	13,7	0,02
Bugarska	0,22	0,04	0,27	6,8	0,04
Estonija	0,15	0,09	0,24	13,8	0,02
Slovačka	0,15	0,08	0,23	12,0	0,02
Češka	0,09	0,13	0,22	6,7	0,03
Grčka	0,21	0,01	0,22	9,5	0,02
Malta	0,03	0,10	0,13	6,9	0,02
Cipar	0,07	0,04	0,10	5,3	0,02
Hrvatska	0,03	0,06	0,08	9,1	0,01
Rumunjska	0,04	0,03	0,07	6,9	0,01

Izvor: Eurostat i HZZ.

EVALUACIJA MJERA APZ-a U NADLEŽNOSTI HRVATSKOG ZAVODA ZA ZAPOSŁJAVANJE

Obuhvat i izdaci aktivnih politika zapošljavanja govore mnogo o aktivnostima HZZ-a, ali ne kazuju ništa o učinkovitosti samih mjera. Naime, činjenica da je određen broj osoba proveden kroz programe te da je ispunjen plan realizacije mjera ne znači ujedno da je povećana zapošljivost samih sudionika mjera. Stoga će u nastavku ovog izvještaja biti predstavljeni rezultati analitičkih postupaka kojima je procijenjena učinkovitost s obzirom na vjerojatnost zadržavanja ili povratka sudionika u status nezaposlene osobe. Drugačije rečeno, ocijenit će se vjerojatnost ponovnog povratka u evidenciju nezaposlenih osoba HZZ-a sudionika pojedinog programa APZ-a.

Ova evaluacija sastoji se od deskriptivnog i analitičkog koraka, oba temeljena na mikropodacima baze HZZ-a. U prvom se slijedi korisnike mjera u više vremenskih točaka nakon sudjelovanja u programu. Pri svakoj od tih točaka provjerava se nalaze li se polaznici mjera u nezaposlenosti. Prema našem sudu, ovo je valjani postupak za mjerenje supstantivne zapošljivosti, kojim se ne promatra samo dinamika izlaska iz nezaposlenosti, već i vjerojatnost ostajanja izvan evidencije HZZ-a. Također, to je i jedini način za evaluaciju efekta mjera sufinanciranja zapošljavanja, s obzirom da njihovi polaznici program završavaju u zaposlenosti – kao zaposlenici poslodavca koji je sufinanciran mjerom. Ovo nije jedini relevantni ishod koji je moguće mjeriti; pomoću dostupnih podataka moguće bi bilo identificirati i vjerojatnost bivanja u zaposlenosti u određenom razdoblju, kao i razinu plaće ili prikladnost određnog radnog mjesta, što su sve izrazito relevantni pokazatelji učinkovitosti mjera. No, zbog projektnih ograničenja, takve će evaluacije biti dio nekih narednih evaluacija.

Jednom ustanovljena vjerojatnost bivanja u nezaposlenosti je informativan

deskriptivni pokazatelj, koji protegnut kroz više vremenskih točaka ukazuje na dinamiku nezaposlenosti u mjesecima i godinama nakon sudjelovanja u mjeri. Međutim, ona ne pruža uvid u ključno pitanje – koliko je sudjelovanje u mjeri promijenilo šanse na tržištu rada za uključenog sudionika. Usporedba ishoda sudionika s ishodima cjelokupne populacije nezaposlenih nije adekvatna jer su aktivne politike zapošljavanja u pravilu usmjerene pojedinim ciljanim skupinama koje karakterizira manja mogućnost nalaženja posla. Nadalje, i unutar ciljanih skupina, osobe koje su odabrane za sudjelovanje u programima mogu biti selektirane ili samoselektirane prema nekim obilježjima (poput dobi, spola, obrazovanja, trajanja nezaposlenosti i sl.), tako da izravna usporedba ishoda ciljane skupine i sudionika mjere ne bi dala valjane rezultate. S obzirom da prilikom provedbe mjera nije primijenjena eksperimentalna metoda, uobičajen postupak koji se koristi za evaluaciju programa u ovakvim slučajevima je uparivanje (eng. *matching*). Ishodi polaznika programa usporede se s ishodima svojih »dvojnika«, osoba sličnih ili identičnih sudionicima s obzirom na karakteristike koje su relevantne za selekciju u program i nalaženje posla. Usporedba ishoda skupine polaznika i tako balansirane kontrolne skupine »dvojnika« pružaju valjaniju procjenu učinka, iako i dalje postoji mogućnost pristranosti procjena s obzirom na samoselekciju sudionika te neustanovljenu heterogenost (eng. *unobserved heterogeneity*) skupina sudionika i »dvojnika« dobivenih prethodno opisanim postupkom.

Pojedine mjere aktivne politike zapošljavanja u 2009. i 2010. godini svojim dizajnom nisu bile adekvatne za ovaj postupak. Tako se program sufinanciranja zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba provodio na heterogenoj skupini osoba čiji kriterij selekcije nije bilo moguće reproducirati na kontrolnu skupinu.

Slično vrijedi i za programe sufinanciranja samozapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba te stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, koji su se također provodili na malom broju korisnika, a dodatni problem evaluacije ishoda potonjih programa predstavlja i to što su se provodili tek u 2010. godini te je od njihovog završetka proteklo razmjerno kratko vremensko razdoblje. Nadalje, svi korisnici mjere »potpora za očuvanje radnih mjesta skraćanjem radnog vremena« iz 2009. godine te većina korisnika mjere »sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca« nisu bili nezaposleni u vrijeme pokretanja mjere. S obzirom na to, njihove ishode (čak i kad bi bio poznat čitav skup osobnih karakteristika polaznika) ne bi bilo valjano usporediti s nekom referentnom skupinom nezaposlenih.

Preostao je skup od pet mjera koje su se u gotovo identičnom obliku provodile i 2009. i 2010. godine, a kod kojih je s obzirom na broj sudionika u bazi HZZ-a moguće identificirati adekvatnu kontrolnu skupinu »dvojnika« te izvršiti usporedbu analitičkim postupcima uparivanja. To su »sufinanciranje prvog zapošljavanja mladih osoba bez radnog staža«, »sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba«, »sufinanciranje zapošljavanja osoba iznad 50 godina života«, »financiranje obrazovanja« te »javni radovi«. Učinci su evaluirani zaključno s listopadom 2011. godine.

Evaluacija svake od tih mjera strukturirana je na sljedeći način. Prvo je jezgrovito prikazan njezin sadržaj i ciljana skupina. Potom je prikazana realizirana struktura sudionika i obrasci selekcije s obzirom na potencijalni skup sudionika. Zatim slijedi prikaz dinamike bivanja u nezaposlenosti te efekata mjera temeljem analitičkih modela uparivanja. Rezultatima su pridružena razmatranja ograničenja i pristranosti nalaza zbog specifičnosti selekcije u dotičnu mjeru. Zaključno se nalazi povezuju sa spoznajama drugih studija o učincima srodnih mjera u zemlji, regiji i svijetu.

SUFINANCIRANJE PRVOG ZAPOŠLJAVANJA MLADIH OSOBA BEZ RADNOG STAŽA

Cilj ove mjere je financijski utjecati na poslodavce kako bi mladim osobama omogućili prvo zapošljavanje i stjecanje radnog iskustva, a s ciljem integracije na tržištu rada. Mjera je usmjerena mladim osobama kojima je to prvo zapošljavanje, a koje nemaju radnog staža, u svrhu stjecanja potrebnog radnog iskustva. Ciljana skupina su osobe do 25 godina koje nemaju srednjoškolsko obrazovanje te osobe do 29 godina sa zvanjem stečenim programima srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja. Poticaj se ne odobrava za zanimanja i zvanja koja su tražena na tržištu rada i brzo zapošljiva (npr. diplomirani arhitekt, stolar, zidar i sl.). Za sudjelovanje u ovom programu nije određeno minimalno trajanje nezaposlenosti, već su sudionici trebali imati tek izrađen profesionalni plan.

Za razumijevanje učinka ovog i svih drugih programa sufinanciranja zapošljavanja bitno je ukazati na sam postupak selekcije sudionika i ugovaranja mjere. Postupak započinje zahtjevom poslodavca za dodjelu potpore, u kojem sam poslodavac unutar obrasca navodi podatke o osobama za koje se traži potpora. Zavod može, ali ne mora posredovati pri odabiru sudionika za koje se ostvaruje potpora, no poslodavac sam predlaže ili izabire kandidata čije vještine i kompetencije smatra najpogodnijima za radno mjesto koje popunjava. Jedino selekcijsko ograničenje na strani sufinancirane osobe od strane zavoda jest pripadanje ciljnoj skupini. No zahtjevi su brojniji na strani uvjeta koje treba zadovoljavati poslodavac te se zahtjev prvenstveno ocjenjuje na temelju prethodne suradnje s poslodavcem, kretanja broja radnika te uvjeta profitnog djelovanja poslodavca. Nakon sufinanciranog razdoblja (u trajanju 8–12 mjeseci), poslodavac nema obvezu zadržati osobu u zaposlenosti dulje nego što je određeno sklopljenim ugovorom o radu

Realizirani obuhvat sudionika

Mjerom zapošljavanja mladih osoba bez radnog iskustva 2009. godine bilo je obuhvaćeno 213 osoba, dok je 2010. godine u programu participiralo 767 osoba. Ova mjera ne postavlja posebne zahtjeve kad je u pitanju trajanje nezaposlenosti ili postignuta razina obrazovanja. Dvije trećine sudionika došlo je na zavod iz obrazovanja, a trećina je imala razdoblje neaktivnosti. Medijski vrijeme nezaposlenosti pred stupanje u mjeru iznosilo je samo 89 dana, a tek je 14% sudionika bilo nezaposleno dulje od godinu dana prije ulaska u mjeru, što ukazuje da su ovu mjeru koristili gotovo isključivo kratkotrajno nezaposleni. Također, čak 42% korisnika ove mjere imalo je završen stručni ili sveučilišni studij, dok tek 2% nije imalo završenu srednju školu (tablica A1.), što ukazuje i bimodalna dobna distribucija sudionika u dobi 17–19 i 23–26 godina (slika A2.). Temeljem ova dva pokazatelja može se iznijeti ocjena da su sudionici ove mjere ipak imali povoljniju obrazovnu strukturu od čitave populacije ciljane mjerama, odnosno da su po sebi bili nešto »zapošljivija« skupina od nesudionika što indicira selekcijsku pristranost koju je pri procjeni učinkovitosti potrebno kontrolirati uparivanjem. To potvrđuje i logistička regresija (tablica A6.) koja ukazuje da s obzirom na sastav svih potencijalnih korisnika ove

mjere, visokoobrazovani imaju daleko veću vjerojatnost sudjelovanja nego osobe sa srednjim i posebno osnovnim obrazovanjem. Nešto je izglednije i da poslodavac subvencionirano zapošljava mlade muškarce.

Rezultati

Nakon sudjelovanja u mjeri sufinanciranja prvog zapošljavanja mladih osoba bez radnog staža, razmjerno je mali broj sudionika ponovno evidentiran pri evidenciji HZZ-a u promatranom vremenskom okviru. Štoviše, nije vidljiv ni značajniji trend povratka na zavod s vremenom, odnosno slabljenje efekta mjera među osobama koje su obuhvaćene programom mjera iz 2009. godine; u sve četiri vremenske točke 2011. godine tek je 10–12% sudionika bilo registrirano kao nezaposleno, što bi moglo upućivati kako je ova mjera značajno poboljšala zapošljivost njezinih sudionika. Obje korištene metode uparivanja ukazuju da je rizik nezaposlenosti sudionika mjera značajno niži kroz čitavo promatrano razdoblje. Iako se razlika smanjuje kako i nesudionici s vremenom uspijevaju naći posao, još tijekom listopada 2011. rizik nezaposlenosti je, ovisno o korištenoj metodi, za 13 odnosno 21 postotni bod manji među sudionicima ove mjere nego među usporedivim nesudionicima. Obrasci su srodni za obje godine u kojima se program provodio.

Tablica 4.

Opaženi ishodi i procjena efekata mjere sufinanciranja prvog zapošljavanja mladih osoba bez radnog staža

		N	lis. 2010.	sij. 2011.	tra. 2011.	srp. 2011.	lis. 2011.
2009.	Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	187	7%	11%	12%	10%	11%
	uparivanje »dvojnika«– razlika	116	-31%*	-28%*	-14%*	-18%*	-13%*
	<i>propensity matching</i> – ATT	163	-33%*	-31%*	-20%*	-22%*	-21%*
2010.	Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	708					9%
	uparivanje »dvojnika«– razlika	496					-18%*
	<i>propensity matching</i> – ATT	555					-32%*

Napomena: Vrijednosti u *matching* recima odnose se na efekt mjere i interpretiraju se kao razlika u postotnim bodovima između ishoda za sudionike mjera i srodne nesudionike. U ovom slučaju negativna vrijednost znači da skupina koja je sudjelovala u mjeri ima manju vjerojatnost bivanja na HZZ-u na kraju navedenog mjeseca. Broj ispod N ukazuje na broj sudionika na kojem je *matching* učinjen. * - $p < 0,01$

Rasprava

Sufinanciranje zapošljavanja može pozitivno utjecati na zapošljavanje mladih, premda brojne studije zaključuju kako programi namijenjeni mladima uglavnom daju nepovoljne rezultate (Kluve, 2006.; Card i sur., 2009.). No, pokazalo se kako u tranzicijskim zemljama i zemljama u razvoju programi subvencioniranog zapošljavanja mogu pozitivno funkcionirati za mlade nezaposlene osobe (Kuddo, 2009.). Subvencionirano zapošljavanje općenito ima visok mrtvi teret i supstitucijski učinak, pogotovo kada je riječ o mladim osobama, budući da bi sudionike poslodavci u mnogim slučajevima zaposlili bez obzira na poticaje. Ovi su učinci izvan dosega evaluacije ove studije, ali ih vrijedi imati na umu pri interpretaciji podataka.

U evaluacijskom istraživanju sličnog programa u Srbiji analizirana je učinkovitost mjera s obzirom na vjerojatnost zapošljavanja sudionika programa. Rezultati ukazuju kako subvencionirano zapošljavanje pripravnika ima pozitivan utjecaj na vjerojatnost zapošljavanja (Ognjenović, 2007.). U Poljskoj je evaluacija programa sličnog ovom ukazala na pozitivan i dugoročan učinak na zaposlenje (Godfrey, 2003.). Slični rezultati dobiveni su i ovom studijom, odnosno zabilježen je vrlo mali povratak sudionika ove mjere u evidenciju HZZ-a. Isto tako, rizik nezaposlenosti je cijelo mjereno razdoblje bio veći kod nesudionika mjere. Međutim, ova prednost izgledno barem dijelom proizlazi iz načina ugovaranja za dodjelu poticaja, s obzirom da poslodavac sam predlaže/odabire osobu unutar ciljane populacije, a posljedično tome, to će najčešće biti zapošljivije osobe iz skupa kandidata.

Kod ovih programa izuzetno je bitno da su dobro ciljani te da ne obuhvaćaju širok spektar nezaposlenih osoba. Kroz valove

aktivnih mjera u Hrvatskoj primjećuje se sužavanje i bolje ciljanje određenih skupina mladih osoba koje imaju puno lošije perspektive na tržištu rada od prosjeka (Crnković-Pozaić, 2006.), tako da su u odnosu na programe iz prethodnih godina u ovom slučaju postavljeni kriteriji i godina starosti i radnog iskustva. Ovdje je dobro što se njime ne obuhvaćaju mladi koji imaju znanja koja su vrijednosna i tražena na tržištu rada (npr. diplomirani arhitekt, diplomirani strojarski inženjer, stolar, zidar i sl.). Naime, pokazalo se kako je za mlade žene i slabije obrazovane sudionike program subvencioniranog zapošljavanja najuspješniji (Kuddo, 2009.). Tu potencijalni problem predstavlja dominacija visokoobrazovanih među korisnicima mjere. Naime, prema mladim bolje obrazovanim osobama u 2010. godini usmjerena je i mjera stručnog osposobljavanja za rad, pa bi se ovom mjerom ubuduće moglo više ciljati mlade bez visokog obrazovanja. Također, bitno je da su programom sudionici obuhvaćeni brzo nakon nezaposlenosti, a najduže nakon 6 mjeseci (Kuddo, 2009.), što je u ovom ciklusu mjera najčešće i bio slučaj. Stoga je dobro da mlade osobe ne trebaju imati uvjet dužine prijave u evidenciji nezaposlenih, već mogu odmah po izradi profesionalnog plana sudjelovati u programu. Iako se ovom mjerom ne može sufinancirati zapošljavanje osoba u zanimanjima i zvanjima koja su tražena na tržištu rada, polovica je sudionika ove mjere bila nezaposlena kraće od tri mjeseca, a tek vrlo mali broj dulje od godine dana. To može biti dijelom objašnjeno ukidanjem uvjeta minimalne duljine trajanja nezaposlenosti za sudjelovanje u mjeri. Zbog toga, izgledno je da su se mjerom zapošljavali upravo oni najzapošljiviji među nezaposlenim mladima, a ne oni koji imaju problema s nalaženjem posla.

Ograničenja i ekstenzije evaluacije mjera sufinanciranja

Valja imati na umu da prednost sudionika programa sufinanciranja značajnim dijelom proizlazi iz efekta programa. U trenutku završetka programa, oni su zaposleni kod poslodavca koji je koristio mjeru. Stoga su početno u značajno boljoj poziciji nego nesudionici programa, od kojih su za to vrijeme tek poneki pronašli posao. Međutim, s vremenom će određen dio sudionika programa posao izgubiti, dok će više nesudionika eventualno pronaći posao, čime se efekt smanjuje. S obzirom na to, u srednjoročnom razdoblju ovaj učinak slabi, iako ovim analizama nije ustanovljeno da nestaje unutar dvije godine od kraja programa. Usprkos tome što ne postoji formalno jamstvo da će se zaposlenost nastaviti nakon mandatornog trajanja ugovora, u većini slučajeva to se događa, pogotovo kad su u pitanju mladi. Kod dugotrajno nezaposlenih i posebno kod starijih osoba vidljiv je značajan povratak u registriranu nezaposlenost, ali ostaje prednost nad osobama iz iste skupine koje nisu sudjelovale u programu. U svakom slučaju, ove bi skupine vrijedilo slijediti i kroz dulji vremenski horizont – npr. unutar pet godina od početka mjere. Ukoliko je mjerom došlo do supstantivnog poboljšanja zapošljivosti zbog stečenog radnog iskustva, manji rizik nezaposlenosti sudionika trebao bi ostati postojan.

Kod procjene učinaka, ishodi polaznika mjera uspoređeni su s ishodima osoba sličnih po vremenu i mjestu ulaska u nezaposlenost, koje su također mogle sudjelovati u programu, ali nisu. Kada bi samo te karakteristike bile relevantne za selekciju u program i ishode na tržištu rada, onda bi procjena efekta mjere ovom usporedbom bila neupitno valjana. Međutim, u mjerama sufinanciranja vrlo je izgledno prisutan snažan selekcijski efekt s obzirom na njihov dizajn. Naime,

zahtjev za angažiranjem sudionika mjere sufinanciranja nije slučajna, već ga podnosi sam zainteresirani poslodavac na temelju svoje selekcije, odnosno procjene da su oni po nečemu kvalitetniji kandidati od ostalih (koji bi također mogli biti sufinancirani). Ovu neustanovljenu heterogenost naše balansiranje uparivanjem nije moglo korigirati, tako da ju prikazani efekt ne uzima u obzir. Stoga prikazanu prednost treba uzeti kao gornju granicu procjene učinkovitosti ovih mjera.

SUFINANCIRANJE ZAPOŠLJAVANJA DUGOTRAJNO NEZAPOSLENIH OSOBA

Za osobe za koje se smatra da su uslijed dugotrajne nezaposlenosti izgubile svoja stručna znanja i vještine, primjenjuje se mjera sufinanciranja zapošljavanja kako bi se ta stručna znanja obnovila i prezentirala. Ova mjera usmjerena je na zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih osoba do 25 godina starosti uz uvjet prijave najmanje 6 mjeseci u evidenciji nezaposlenih, te iznad 25 godina starosti uz uvjet najmanje 12 mjeseci prijave u evidenciji. Osobe mogu sudjelovati u programu bez obzira na razinu obrazovanja i radni staž.

Realizirani obuhvat

Sufinanciranjem dugotrajno nezaposlenih osoba u 2009. godini bilo je obuhvaćeno 298 sudionika, dok je 2010. godine taj broj porastao na 940 osoba. Iako heterogena s obzirom na dob sudionika (slika A1.), vidljiva je izražena participacija osoba mlađih od 25 godina, lagano smanjivanje kroz središnji radni kontingent, te zanemariv broj sudionika starijih od 50 godina (koji su uglavnom obuhvaćeni posebnom mjerom). Oko četvrtine sudionika pred sudjelovanje u mjeru bilo je nezaposleno kraće od godine dana (dakle, zadovolja-

valo je jedan od posebnih uvjeta), dok je četvrtina bila nezaposlena dvije godine ili dulje, što je povoljnije od strukture dugotrajno nezaposlenih. Ova pristranost mjera prema onima koji su »plici« u dugotrajnoj nezaposlenosti ukazuje na pozitivnu selektivnost te je srodna nalazima za ciklus mjera 2006.-2008. godine, gdje su također među sudionicima mjera najzastupljeniji bili oni koji su evidentirani kao nezaposleni godinu ili dvije, dok je broj sudionika koji su bili nezaposleni pet ili više godina bio zanemariv (PHARE, 2008.). Prema spolu, među sudionicima dominiraju žene (68% i 63%), slično kao i u prethodnom ciklusu, no one brojem dominiraju i među dugotrajno nezaposlenima, tako da su u sudionicima mjera čak i donekle podzastupljene (tablica A6.).

S obzirom na postignutu razinu obrazovanja (tablica A1.), struktura sudionika s 12% osoba bez srednje škole i 12% visokoobrazovanih značajno je uravnoteženija nego u mjeri sufinanciranja zapošljavanja mladih, no uzme li se u obzir struktura populacije dugotrajno nezaposlenih (tablica A6.), vidljivo je da je razina (ali ne i područje) obrazovanja i u ovom slučaju značajan čimbenik selekcije u mjeru, pri čemu visokoobrazovani imaju prednost pred osobama sa srednjim obrazovanjem, a oni pred osobama bez srednjeg obrazovanja.

Rezultati

Kad je u pitanju sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba, ovdje je rizik nezaposlenosti po isteku mjera značajno veći nego kod mladih. Već je u listopadu 2010. godine 21% sudionika programa iz 2009. godine bilo opet nezaposleno, a kroz 2011. godinu njih između 25% i 30%. Sličan se obrazac može identificirati i za sudionike programa iz 2010. godine. Međutim, usporedbom s ishodima za druge dugotrajno nezaposlene osobe sličnih karakteristika, kroz sve je opservacije moguće identificirati prednost polaznika mjera sličnu onoj ustanovljenoj kod mladih bez radnog iskustva. Srodno prethodnom nalazu, moguće je ustanoviti slabljenje relativnog efekta mjere kroz vrijeme, ali je za sudionike programa iz 2009., još u listopadu 2011. rizik nezaposlenosti bio (ovisno o korištenoj procjeni) za 13-19 postotnih bodova niži nego za slične osobe koje nisu sudjelovale u mjeri.

Rasprava o rezultatima evaluacija sličnih programa

Subvencionirano zapošljavanje može biti izuzetno učinkovito u vraćanju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada (Martin i Grubb, 2001.). Evaluacije tih

Tablica 5.

Opazeni ishodi i procjena efekata mjere sufinanciranja zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba

		lis. 2010.	lij. 2011.	tra. 2011.	srp. 2011.	lis. 2011.	
2009.	Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	264	21%	30%	27%	25%	28%
	uparivanje »dvojnika« – razlika	123	-40%*	-31%*	-25%*	-19%*	-13%
	<i>propensity matching</i> – ATT	232	-41%*	-31%*	-25%*	-25%*	-19%*
2010.	Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	815				20%	19%
	uparivanje »dvojnika« – razlika	522				-18%*	-18%*
	<i>propensity matching</i> – ATT	552				-31%*	-33%*

Napomena: Vrijednosti u *matching* recima odnose se na efekt mjere i interpretiraju se kao razlika u postotnim bodovima između ishoda za sudionike mjera i srodne nesudionike. U ovom slučaju, negativna vrijednost znači da skupina koja je sudjelovala u mjeri ima manju vjerojatnost bivanja na HZZ-u na kraju navedenog mjeseca. Broj ispod N ukazuje na broj sudionika na kojem je *matching* učinjen. * - $p < 0,01$

mjera uglavnom pokazuju pozitivne učinke na pronalazak permanentnog zaposlenja nakon subvencioniranog razdoblja (European Commission, 2006.), a i naši su nalazi na tom tragu. No, ti programi moraju biti dobro ciljani i ograničeni u opsegu, inače mogu biti preskupi ili čak kontraproduktivni (Kuddo, 2009.). Postoji opasnost od troška mrtvog tereta te supstitucijskog i zamjenskog učinka. »Ubiranje vrhnja« od strane poslodavaca vidljivo je i ovdje, s obzirom da su među dugotrajno nezaposlenima veću šansu sudjelovanja u ovom programu imali oni kraće nezaposleni i bolje obrazovani. Također, kako bi se prevenirala zlouporaba poticaja i osiguralo daljnje zaposlenje sudionicima programa, poslodavci su često obvezni zadržati zaposlenike na poslu određeno vrijeme nakon proteka subvencioniranog razdoblja (Auer i sur., 2005.), što u recentnim ciklusima APZ-a u Hrvatskoj nije slučaj. Evaluacija subvencioniranog zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba u Bugarskoj, gdje su izdaci na APZ srodni Hrvatskoj, ukazala je na pozitivne učinke. Slično ovdje identificiranim nalazima, pokazalo se kako sudionici programa bez obzira na podgrupu kojoj pripadaju imaju 33% više šanse zaposlenja od kontrolne skupine (Mihaylov, 2011.).

SUFINANCIRANJE ZAPOŠLJAVANJA OSOBA IZNAD 50 GODINA

Ovom mjerom potiče se povećanje stope zaposlenosti osoba starijih od 50 godina. Obuhvaćena je skupina osoba iznad 50 godina starosti koje su prijavljene u evidenciji nezaposlenih ili se nalaze u otkaznom roku temeljem viška radnika. Evaluacijom je obuhvaćena samo prva od ove dvije skupine.

Realizirani obuhvat sudionika

Mjerom sufinanciranja zapošljavanja osoba iznad 50 godina 2009. godine bilo

je obuhvaćeno 116 sudionika, dok je 2010. godine u programu participiralo 305 osoba. Temeljni kriterij sudjelovanja je dob, no među sudionicima ona gravitira prema nižoj granici, tako da je dvije trećine sudionika mlađe od 55 godina, a tek svaki dvadeseti stariji od 60. Ovo ne predstavlja izrazitu pristranost u selekciji, već prvenstveno odražava dobnu strukturu starijih nezaposlenih (krajem 2010. godine 48% bilo je u skupini 50-54, a tek 12% imalo je 60 i više godina). S obzirom na trajanje nezaposlenosti, ova mjera obuhvaća razmjerno heterogenu populaciju: s jedne strane, 39% ušlo je u program sufinanciranja zapošljavanja nakon manje od 6 mjeseci nezaposlenosti, dok je na drugom kraju 15% sufinanciranih bilo prethodno nezaposleno tri godine ili više.

S obzirom na razinu obrazovanja, 18% sudionika imalo je tek osnovno ili manje, a 15% sudionika visoko (tablica A1.), temeljem čega se modelom logističke regresije (tablica A6.) u 2010. godini mogla identificirati pristranost selekcije prema osobama sa srednjim ili visokim obrazovanjem, a podzastupljenost osoba bez srednjeg obrazovanja, koje su u ovoj skupini nezaposlenih izrazito brojne. Također, češće su sufinancirane osobe obrazovane u proizvodnim i inženjerskim zanimanjima. Među starijim nezaposlenima u ovo je vrijeme bilo 48% žena, a među sudionicima 43%, što proizlazi iz nepovoljnije obrazovne strukture žena u ovoj dobnoj skupini te manje vjerojatnosti sufinanciranja osoba bez srednjeg obrazovanja.

Iako određena selektivnost u smjeru obrazovanih i kraće nezaposlenih postoji, u usporedbi s drugim programima sufinanciranja nismo identificirali snažnu povezanost sociodemografskih i obrazovnih karakteristika s vjerojatnošću sudjelovanja u mjeri sufinanciranja zapošljavanja starijih osoba.

Rezultati

Tablica 6.

Opaženi ishodi i procjena efekata mjere sufinanciranja zapošljavanja osoba starijih od 50 godina

		lis. 2010.	sj. 2011.	tra. 2011.	srp. 2011.	lis. 2011.
2009. Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	107	36%	36%	35%	40%	40%
uparivanje »dvojnika« – razlika	52	-36%*	-32%*	-24%*	-16%*	-13%
<i>propensity matching</i> – ATT	90	-37%*	-35%*	-27%*	-22%*	-21%*
2010. Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	284				19%	20%
uparivanje »dvojnika« – razlika	150				-30%*	-29%*
<i>propensity matching</i> – ATT	228				-46%*	-47%*

Napomena: Vrijednosti u *matching* recima odnose se na efekt mjere i interpretiraju se kao razlika u postotnim bodovima između ishoda za sudionike mjera i srodne nesudionike. U ovom slučaju negativna vrijednost znači da skupina koja je sudjelovala u mjeri ima manju vjerojatnost bivanja na HZZ-u na kraju navedenog mjeseca. Broj ispod N ukazuje na broj sudionika na kojem je *matching* učinjen. * - $p < 0,01$

Program sufinanciranja zapošljavanja starijih osoba svojim je obuhvatom najmanji od tri prikazana programa i vidljiv je značajan povratak u nezaposlenost. Od polaznika ove mjere iz 2009. godine, u svakoj se je od opservacija između listopada 2010. i listopada 2011. njih 36-40% nalazilo prijavljeno na HZZ-u. Situacija je za sada nešto povoljnija za sudionike mjera iz 2010. godine, među kojima je u promatranim vremenskim točkama u drugoj polovici 2011. oko 20% bilo nezaposleno. Međutim, u usporedbi s usporedivim nesudionicima mjera, vidljivo je kako je rizik nezaposlenosti starijih osoba čije je zapošljavanje sufinancirano daleko manji. Kao i kod ostalih mjera sufinanciranja, snaga efekta mjere s vremenom se smanjuje, a rizik nezaposlenosti sudionika programa iz 2009. godine u drugoj polovici 2011. je manji za 13-21 postotnih bodova nego kod sličnih osoba koje nisu sudjelovale u programu.

Rasprava o rezultatima evaluacija sličnih programa

Subvencioniranim zapošljavanjem nastoji se zadržati u zaposlenosti, odnosno reintegrirati na tržište rada starije radnike, s obzirom da za njih nisu povoljne mjere kao

što su npr. obrazovanje za tržište rada (European Commission, 2006.). Istraživanja su također pokazala da ova skupina nezaposlenih osoba ukoliko nije ciljano ima vrlo male šanse da postane sudionikom neke od mjera aktivne politike (Van Ours, 2000.). Međutim, novije metastudije ukazuju na problem manje uspješnosti programa ukoliko je ciljan samo na starije radnike, u usporedbi s programima koji obuhvaćaju širi spektar sudionika (Card i sur., 2009.: 25). I naši su nalazi na ovom tragu, odnosno zabilježen je relativno visok povratak u evidenciju HZZ-a u usporedbi s drugim mjerama sufinanciranja. U ciklusu mjera 2002.-2005., najviše ocijenjeni neto doprinos zapošljavanju ostvarila je mjera usmjerena zapošljavanju starijih osoba, prijavljenih najmanje 6 mjeseci na zavodu (Babić, 2003.). No u tekućem je ciklusu uklonjen kriterij minimalnog trajanja nezaposlenosti, tako da gotovo polovicu sudionika čine starije osobe nezaposlene kraće od šest mjeseci. Ipak, mogućnost korištenja mjere bez preduvjeta trajanja nezaposlenosti prevenira ulazak u dugotrajnu nezaposlenost i održava razinu zapošljivosti, budući da se prema Europskoj strategiji zapošljavanja za ovu skupinu osoba preporuča korištenje mjera aktivne politike unutar 12 mjeseci od

početka nezaposlenosti (Kuddo, 2009.: 64). Nešto niža participacija žena u mjerama od kada je kriterij sudjelovanja izjednačen na 50 godina za muškarce i žene te njihova nepovoljnija obrazovna struktura u ovoj kohorti vrijedni su pozornosti APZ-a, budući da su starije i nedovoljno obrazovane žene ozbiljni »kandidati« za ulazak u dugotrajnu nezaposlenost koja može potrajati i dulje od 5 godina (Hazl, 2011.: 135).

FINANCIRANJE OBRAZOVANJA ZA TRŽIŠTE RADA

Programima obrazovanja za tržište rada nastoji se osigurati adekvatno obrazovanje dugotrajno nezaposlenih i ostalih ranjivih skupina nezaposlenih te podići kvalificiranost radne snage. Popis ciljanih skupina ima velik broj stavki bez naglašenih prioriteta¹, a uključuje i stavku »ostale nezaposlene osobe«, što znači da u programu efektivno mogu sudjelovati sve nezaposlene osobe koje su prijavljene u evidenciju nezaposlenih i imaju potpisan profesionalni plan.

Prema alociranim sredstvima i procjeni potreba tržišta rada, odabir programa vrši se na razini područnih službi HZZ-a. Nakon što je izvedba obrazovanja ugovorena i organizirana, sudionike u njih savjetnici odabiru iz kruga trenutno nezaposlenih osoba, a proces uključuje postupak profesionalnog usmjeravanja i procjenu sposobnosti. Ukoliko su odabrane, nezaposlene osobe ne mogu odbiti sudjelovanje u obrazovanju bez gubitka statusa nezaposlenosti, iako postoji određena razina samoselektivnosti s obzirom da savjetnici mogu uvažiti interese za pohađanjem obrazovanja nezaposlene osobe pri odabiru sudionika.

Realizirani obuhvat

U mjeri obrazovanje za tržište rada 2009. godine sudjelovalo je 3 025 osoba, a 2010. godine 4 566 osoba. Ovo je, nakon javnih radova, po svom obuhvatu druga najznačajnija mjera u ciklusu 2009. i 2010. godine. S obzirom da u ovim programima formalno mogu sudjelovati gotovo sve nezaposlene osobe (čak i eksplicitno naveden popis skupina ne uključuje samo muškarce dobi 29-49 godina koji nisu bili branitelji i ne pripadaju posebno rizičnim skupinama), važno je identificirati skupine koje su doista korisnici ovih mjera.

Prema trajanju nezaposlenosti, ovom su mjerom prvenstveno obuhvaćeni kratkotrajno nezaposleni. Čak 46% sudionika bilo je nezaposleno kraće od šest mjeseci prije upućivanja na mjeru, daljnjih 26% sudionika bilo je nezaposleno između pola godine i godine dana, dok je tek 14% sudionika programa obrazovanja bilo nezaposleno dulje od dvije godine (usp. tablica A4.). Ovaj je sastav izrazito različit u odnosu na mjere obrazovanja u ciklusu koji je počeo 2006. godine kada je preduvjet sudjelovanja bilo dvanaestomjesečno trajanje nezaposlenosti. Prema dobnoj strukturi polaznika (slika A1.), vidljiv je gotovo linearan pad sa starošću, pri čemu su najbrojniji sudionici mladi u ranim dvadesetim godinama. Tek je 7% sudionika ovih mjera u nezaposlenost došlo izravno iz redovnog školovanja, tako da se s obzirom na njihovu podzastupljenost (usp. tablica A6.) ne može tvrditi kako ova mjera primarno služi kao izravni korektiv neusklađenosti obrazovanja i tržišta rada. S druge strane, brojčano dominiraju osobe koje su prije nezaposlenosti bile u radnom

¹ Nezaposlene mlade osobe do 29 godina bez radnog staža, žene primarne dobne skupine od 29 do 49 godina, dugotrajno nezaposlene osobe, nezaposlene osobe iznad 50 godina, nezaposlene osobe s invaliditetom, nezaposleni hrvatski branitelji, djeca i supružnici poginulih i nestalih hrvatskih branitelja, roditelji s 4 i više malodobne djece, roditelji djece s posebnim potrebama, roditelji djece oboljele od malignih bolesti, žrtve obiteljskog nasilja, liječeni ovisnici, žrtve trgovanja ljudima, azilanti, mlade osobe koje su izašle iz sustava skrbi domova za djecu te povratnici s odsluženja zatvorske kazne.

odnosu (68%, tablica A3.), tako da mjera tek manjim dijelom obuhvaća osobe koje su prethodno bile neaktivne, odnosno koje se vraćaju na tržište rada.

S obzirom na razinu obrazovanja, selekcija je uravnoteženija nego u slučaju programa sufinanciranja zapošljavanja, budući da 19% sudionika nije imalo završeno srednje obrazovanje, 8% je završilo visoko, a pretežit dio polaznika posjeduje srednje strukovno obrazovanje (tablica A1.). Iz modela logističke regresije, uzimajući u obzir demografske karakteristike i strukturu populacije nezaposlenih, vidljivo je kako je u 2009. godini postojala relativno veća vjerojatnost participacije osoba sa strukovnim obrazovanjem u odnosu na ostale, dok je u 2010. godini jedino visoko obrazovanje povezano s manjom vjerojatnošću pohađanja programa obrazovanja za tržište rada. Prema smjeru završenog redovnog školovanja, podzastupljene su osobe koje su završile školovanje u području društvenih znanosti, poslovanja i prava, dok češće sudjeluju mladi s obrazovanjem iz područja usluga. Tome je konzistentan i pregled područja samih programa, gdje je većina (42%) bila iz obrazovnog područja usluga, a daljnjih 32% iz područja inženjerstva, prerađivačke industrije i građevinarstva. Samo trajanje

obrazovnih programa u 70% slučajeva iznosilo je između jednog i tri mjeseca.

Što se tiče spolne strukture polaznika, žene i ovdje čine manjinu, odnosno tek 46% polaznika, iako su u ovom razdoblju činile 55% svih nezaposlenih osoba, a manja vjerojatnost sudjelovanja žena vidljiva je i nakon kontrole za učinak dobi, stupnja i smjera obrazovanja kroz model logističke regresije (usp. tablica A6.).

Usprkos razmjerno maloj pristranosti u selekciji polaznika u usporedbi s programima sufinanciranja zapošljavanja, postoje određene razlike s obzirom na dob, spol, prethodni status i (u manjoj mjeri) razinu i smjer obrazovanja. Te razlike, širina temeljnog kriterija participacije, kao i heterogenost polaznika opravdavaju uspoređivanje ishoda tehnikama uparivanja.

Rezultati programa obrazovanja za tržište rada

Nakon završenog programa obrazovanja većina polaznika mjera obrazovanja za tržište rada ne nalazi posao brzo, odnosno mogu se u značajnom broju pronaći u evidenciji nezaposlenih kroz čitavo razdoblje obuhvaćeno evaluacijom. Očekivanja da sudjelovanje u ovim mjerama trenutno i značajno povećava mogućnosti

Tablica 7.

Opaženi ishodi i procjena efekata mjere program obrazovanja za tržište rada

	N	sij. 2010.	tra. 2010.	srp. 2010.	lis. 2010.	sij. 2011.	tra. 2011.	srp. 2011.	lis. 2011.
2009. Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	3 024	74%	65%	53%	53%	54%	46%	42%	44%
uparivanje »dvojnika« – razlika	1 640	10%**	5%**	3%*	2%	-1%	2%	0%	3%*
<i>propensity matching</i> – ATT	2 724	4%**	1%	-2%	-1%	-2%	0%	-3%*	-2%
2010. Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	4 526					68%	57%	46%	47%
uparivanje »dvojnika« – razlika	3 030					19%*	18%*	12%*	11%*
<i>propensity matching</i> – ATT	4 152					1%	3%*	-1%	-1%

Napomena: Vrijednosti u *matching* recima se odnose na efekt mjere i interpretiraju se kao razlika u postotnim bodovima između ishoda za sudionike mjera i srodne nesudionike. U ovom slučaju negativna vrijednost znači da skupina koja je sudjelovala u mjeri ima manju vjerojatnost bivanja na HZZ-u na kraju navedenog mjeseca. Broj ispod N ukazuje na broj sudionika na kojem je *matching* učinjen. * - $p < 0,01$

zapošljavanja sudionika jednostavno su neopravdana. Ovo je vidljivo iz nalaza kako je još u srpnju i listopadu 2010. te siječnju 2011. 53-54% sudionika mjera obrazovanja iz 2009. godine bilo evidentirano kao nezaposleno pri HZZ-u.

Ovo je dijelom zbog toga što programi obrazovanja obično imaju različit programski efekt od programa subvencioniranja zapošljavanja. Jedan od neposrednih nepovoljnih učinaka ovih programa je efekt »zarobljenosti« nezaposlenih osoba u programu (eng. *locking-in effect*). Naime, dok se polaznici ovih programa školuju i trenutno su udaljeni od tržišta rada, druge nezaposlene osobe traže, a ponekad i nalaze posao. Propušteno vrijeme traganja sudionici moraju nadoknaditi nakon programa – iz čega prolazi inicijalni zaostatak u usporedbi sa sličnim nezaposlenim osobama koje nisu u njemu sudjelovali. Taj je viši rizik nezaposlenosti i u ovom slučaju vidljiv u godini nakon završetka programa, ali kod sudionika programa iz 2009. godine nakon toga nestaje bez obzira na metodu procjene. Prema obje tehnike procjene, inicijalni hendikep je kratkotrajan, a u većini točaka je razlika u riziku nezaposlenosti između ove dvije skupine ispod razine statističke značajnosti. *Propensity matching* tehnika dala je naznaku malog pozitivnog srednjoročnog efekta, s obzirom da su osobe koje su bile u programu obrazovanja u 2009. godini od sredine 2011. stekle malu (2-3%), ali statistički značajnu prednost nad osobama koje se nisu obrazovale ovim programima. Procjena efekta mjera temeljem usporedbe ishoda »dvojnika« ukazuje na nešto izraženiji inicijalni hendikep (poseb-

no među brojnim sudionicima mjera u 2010. godini) te ne indicira srednjoročno pozitivan efekt mjere na zapošljivost sudionika.

Valja napomenuti da selekciju u ove programe provode savjetnici HZZ-a, a nezaposlene osobe moraju sudjelovati. No osobama koje su prethodno iskazale interes za obrazovanje u pravilu se izlazi u susret kad takvi programi postanu dostupni, što znači da i kad je u pitanju program obrazovanja, postoji određena razina samoselekcije motiviranijih osoba. Unatoč takvoj samoselekciji, nije ustanovljena značajnija prednost u vjerojatnosti da će polaznici izaći iz nezaposlenosti nakon završetka participacije u programu obrazovanja za potrebe tržišta rada.

S obzirom da je broj polaznika programa obrazovanja velik u obje godine provođenja mjera, a postojeće studije ukazuju na njihovu različitu učinkovitost kod pojedinih skupina nezaposlenih osoba, u nastavku će biti usporedno prikazani ishodi za pojedine obrazovne i starosne skupine, kao i prema ishodištu (statusu prije) nezaposlenosti te spolu sudionika. Ovdje je uspoređena vjerojatnost da je osoba evidentirana kao nezaposlena na dan 30.10.2011. Za polaznike programa obrazovanja iz 2009. godine do tog je datuma proteklo već 21-28 mjeseci od izlaska iz mjere, a za polaznike iz 2010. prošlo je oko godina dana manje (7-19 mjeseci) od završetka pohađanja programa obrazovanja za tržište rada.

Ustanovljeni efekti za pojedine skupine svojim su smjerom konzistentni za obje godine programa, tako da će se pri interpretaciji predstaviti združeno.

Tablica 8.a

Procjena efekta sudjelovanja u programu obrazovanja za tržište rada s obzirom na spol, dob, obrazovanje, prethodni status i godini ulaska u nezaposlenost

Godina sudjelovanja u mjeri		2009.	2010.
Obrazovanje	osnovna škola	-4%+	-5%*
	trogodišnje strukovno	-4%+	-2%
	četverogodišnje tehničko	1%	2%
	stručni ili sveučilišni studij	3%	8%*
Spol	muškarci	-1%	-1%
	žene	-1%	-1%
Dob	do 29	-4%*	1%
	30-49	-1%	-3%*
	iznad 50	8%	2%
Prethodni status	u redovnom školovanju	1%	0%
	zaposlen	-1%	0%
	u neaktivnosti	-6%*	-3%*
Godina početka nezaposlenosti	2005.-2006.	3%	
	2006.-2007.		4%
	2007.	3%	
	2008.	-4%+	4%
	2009.		-2%

Napomena: Stanje 30.10.2011. Prosječni efekt tretmana na sudionike (ATT). * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$

Razlika u učincima programa prema spolu nije ustanovljena.

Što se tiče razine obrazovanja sudionika, vidljiv je pozitivan efekt programa na vjerojatnost zapošljavanja sudionika s osnovnim obrazovanjem te tendencija bolje zapošljivosti osoba s trogodišnjim strukovnim obrazovanjem koji su prošli programe obrazovanja. Kod osoba s četverogodišnjim strukovnim obrazovanjem nije vidljiva nikakva statistički značajna promjena, a vjerojatnost zapošljavanja visokoobrazovanih koji su prolazili ove programe nešto je i pogoršana u odnosu na slične visokoobrazovane osobe koje nisu pohađale program obrazovanja. Stoga se sa stajališta učinkovitosti čini opravdanim fokusirati ove programe na osobe koje posjeduju osnovno ili kraće strukovno obrazovanje, koje mogu programima steći komplementarni set kompetencija koji neće »zasjeniti« njihove inicijalne kvalifikacije.

Učinak se ne razlikuje znatnije prema dobnoj skupini u kojoj je mjera primijenjena, ali postoje indicije pozitivnog efekta među osobama mlađim od 50 godina. Među sudionicima programa obrazovanja starijim od 50 godina pozitivan efekt programa nije ustanovljen.

Najjednoznačniji nalaz odnosi se na prethodni status polaznika mjere, gdje je ustanovljeno da pohađanje programa obrazovanja za tržište rada ne doprinosi zapošljivosti osoba koje su u nezaposlenost došle iz inicijalnog školovanja (te imaju razmjerno svježije iskustvo obrazovanja), kao ni onih koji su na HZZ došli iz zaposlenosti (te imaju recentno radno iskustvo). No postoji primjetno smanjenje vjerojatnosti nezaposlenosti kod osoba koje su sudjelovale u programu obrazovanja nakon što su došle iz neaktivnosti.

Također, postoje indicije kako su programi obrazovanja nešto učinkovitiji uko-

liko su primijenjeni kod osoba koje su nedavno ušle u nezaposlenost, dok kod osoba koje su u trenutku početka mjere već bile nezaposlene više godina postoji tendencija povećanja rizika nezaposlenosti ulaskom u mjeru. S obzirom da se u ovoj evaluaciji kao ishod slijedi rizik nezaposlenosti, a ne vjerojatnost zapošljavanja (dakle, nije utvrđeno jesu li sudionici neaktivni ili zaposleni), valja naglasiti kako ovo može predstavljati i pozitivan efekt obrazovanja u vidu zadržavanja na tržištu rada, ukoliko bi dugotrajno nezaposlene osobe u suprotnom izašle iz tržišta rada u neaktivnost.

logističkom je regresijom procijenjen marginalni efekt trajanja obrazovnog programa među sudionicima kontrolirajući ishode za dob (kvadratna forma), godinu i mjesec ulaska u nezaposlenost, spol te razinu i smjer prethodnog obrazovanja. Primjenom ove tehnike, razlike su se tek neznatno smanjile te je moguće utvrditi kako su one na granici statističke značajnosti i kako su polaznici programa obrazovanja u trajanju do 50 dana imali srednjoročno za 4,6% manju vjerojatnost bivanja u nezaposlenosti nego polaznici programa u trajanju 51-75 dana. Ovo je sukladno nalazima metaana-

Tablica 8.b

Vjerojatnost bivanja u nezaposlenosti polaznika mjera obrazovanja za tržište rada s obzirom na trajanje programa

	Do 50 dana	51-75 dana	76-100 dana	100-200 dana
Broj polaznika (2009.)	741	914	716	621
Evidentirani kao nezaposleni u listopadu 2011.	39%	45%	43%	42%
Predviđena vjerojatnost nezaposlenosti za prosječnog polaznika programa obrazovanja**	39%	44%	43%	41%
Marginalni efekt trajanja obrazovanja**	(ref.)	4,6% ⁺	3,5%	1,5%

Napomena: Stanje 30.10.2011. ** Procjena marginalnog efekta utemeljena je na rezultatu logističke regresije. Predikcija se temelji na pretpostavci da polaznici programa ne odstupaju od prosjeka s obzirom na efekt spola, dobi, obrazovanja, prethodnog statusa i godini ulaska u nezaposlenost. ⁺:p<0,10, ^{*}:p<0,05

Konačno, u tablici 8.b prikazana je vjerojatnost nezaposlenosti krajem listopada 2011. za polaznike programa obrazovanja u 2009. godini, a s obzirom na trajanje programa. Naime, trajanje programa, a time i njihovi troškovi (izravni i neizravni) uvelike se razlikuju, tako da je uputna usporedba njihovih ishoda. Kad je u pitanju opaženi rizik nezaposlenosti u listopadu 2011., on se kreće od 39% za sudionike najkraćih programa do 45% za sudionike programa u trajanju 51-75 dana. Dakle, neto razlike nisu velike, a ishodi duljih programa nisu povoljniji od ishoda kraćih. No, s obzirom na mogućnost kompozicijskog efekta zbog toga što određenu vrstu programa polaze manje zapošljive skupine nezaposlenih,

liza (Card i sur., 2009.) koji pronalaze da kraće mjere obrazovanja imaju povoljniji učinak.

Evaluacijski rezultati sličnih programa

Nalazi o učincima mjera obrazovanja nezaposlenih nisu jedinstveni. Ranije metastudije sugeriraju da ukoliko se pozitivni učinci na buduću zaradu i zaposlenost koji se postižu tom mjerom usporede sa sredstvima koja su za te učinke potrebna, mjere obrazovanja u konačnici proizvode mali ili negativan učinak (Martin i Grubb, 2001.), što je srodno nalazima ove evaluacije. Ipak, u drugim tranzicijskim zemljama

programi obrazovanja u pravilu daju dobre rezultate. Evaluacije u Bugarskoj, Poljskoj i Slovačkoj identificirale su značajan pozitivan kratkoročni učinak programa obrazovanja na napuštanje dimenzije nezaposlenosti i za žene i za muškarce, međutim analizirani dugoročni učinci bili su povoljni samo za žene. U Rumunjskoj i Makedoniji evaluacije također pokazuju pozitivne rezultate i na zapošljavanje i na povećanje budućeg prihoda (Betchernam, 2004.). Međutim, takvi nalazi nisu replicirani za ciklus mjera obrazovanja provedenih u Hrvatskoj 2009. i 2010. godine. Moguće je da se pozitivni efekti mogu identificirati u drugim ishodima, poput studije u Slovačkoj, gdje su ustanovljeni pozitivni rezultati programa na mjesečnu zaradu sudionika, ali ne i na perspektive zapošljavanja (Rodriguez, Planas i Benus, 2007.).

Programski »efekt zarobljenosti« (eng. *locking-in effect*), odnosno slabije zapošljivosti u mjesecima nakon pohađanja programa ustanovljen je u brojnim studijama (Martin i Grubb, 2001.; Biewen i sur., 2007.). Lechner i Wunsch (2006.) identificirali su kako je negativan efekt zbog izbjivanja iz tržišta rada veći u situacijama niske nezaposlenosti, a u situacijama visoke nezaposlenosti izgledniji su pozitivni dugoročni učinci mjera obrazovanja. Uprkos razmjerno visokoj nezaposlenosti u 2009. i 2010. godini, kod polaznika mjera obrazovanja za tržište rada u Hrvatskoj identificiran je snažan »efekt zarobljenosti« u prvoj godini po završetku programa. Konačno, brojne studije pokazuju i kako programi obrazovanja dugoročno poboljšavaju perspektive zapošljavanja nezaposlenih radnika, a pozitivni učinci mogu proizaći u obliku povećanih primanja i uspješnog uključivanja na tržište rada (Kluve, 2006.; Card i sur., 2009.). Međutim, za identifi-

ciju ovakvih trendova potrebno je sudionike pratiti dulji niz godina, za što u ovoj evaluaciji nismo imali mogućnosti.

Kako bi bili uspješni, programi obrazovanja trebaju biti specifični, obuhvaćati što je moguće više elemenata obrazovanja na radu koji neposredno zadovoljavaju potrebe tržišta rada, te biti jasno ciljani, osobito na žene i druge deprivilegirane skupine među dugotrajno nezaposlenim osobama. No za starije osobe koje nemaju velik horizont karijere te se nalaze pred mirovinom mjere obrazovanja u pravilu nisu učinkovite (European Commission, 2006.). Slični su rezultati dobiveni i u Njemačkoj, gdje su programi obrazovanja uglavnom pokazivali loše rezultate na buduću zapošljivost starijih radnika, ali su se pokazali učinkovitijim za srednje do dugotrajno nezaposlene osobe (Biewen i sur., 2007.). Sustavne razlike u ishodima s obzirom na ciljane skupine vidljive su i kroz ovu evaluaciju, gdje su pozitivni efekti identificirani za osobe s niskom razinom obrazovanja, koje se vraćaju na tržište rada iz neaktivnosti te ne pripadaju starijem radnom kontingentu. S obzirom na to, problem ove mjere predstavlja slaba prioritizacija pri selekciji u program, te bi se ciljane skupine trebale pumnije odrediti.

FINANCIRANJE I SUFINANCIRANJE ZAPOŠLJAVANJA NEZAPOSLENIH OSOBA U JAVNOM RADU

Primarni cilj ove mjere je društveno korisnim radom potaknuti socijalnu uključenost i ublažiti socijalne posljedice nezaposlenosti kroz njihov angažman na ne-tržišnim projektima² jedinica lokalne samouprave, institucija u njihovu vlasništvu te nevladinih udruga. Mjera je imala dva modaliteta. U prvom se sufinancirao angažman nezapo-

² Prioritet su imali projekti iz područja socijalne skrbi, edukacije, zaštite i očuvanja okoliša te održavanja i komunalnih radova.

slenih osoba prijavljenih u evidenciju najmanje godinu dana te pripadnici pojedinih osjetljivih skupina³ koji su mogli u programima sudjelovati već nakon šest mjeseci. Drugi je modus mjere obuhvaćao nezaposlene osobe čija je nezaposlenost izrazito dugotrajna i čiji je angažman na javnim radovima financiran u cijelosti od strane HZZ-a. Temeljem ovom prilikom preuzetih podataka nismo bili u mogućnosti razlikovati osobe koje su angažirane temeljem jednog i drugog modusa, tako da će biti promatrani zajedno.

Realizirani obuhvat sudionika javnih radova

U programu javnih radova 2009. godine sudjelovalo je 1 935 nezaposlenih, a 2010. godine broj je povećan na 5 037 osoba čime je ovaj tip mjera obuhvatio najviše sudionika i vezao najveću količinu sredstava APZ-a. Tek je 10% sudionika bilo nezaposleno manje od godine dana, a medijalni je sudionik bio nezaposlen 3,8 godina (tablica A4.), što znači da je većina korisnika spadala u izrazito dugotrajno nezaposlene, a time i pripadala modusu punog financiranja javnih radova. Također, iako su sve dobne skupine relativno zastupljene među sudionicima ovih programa, najbrojnije su osobe u dobi između 40 i 55 godina.

Vjerojatnost sudjelovanja smanjuje se kako razina postignutog obrazovanja raste. Čak 41% sudionika imalo je tek osnovno obrazovanje, a visokoobrazovani čine tek 4% sudionika ovih programa (tablica A1.). Povezanost razine obrazovanja i vjerojatnosti sudjelovanja u programu javnih radova jasno je vidljiva i iz logističke regresije (tablica A6.), gdje je svaki viši stupanj obrazovanja (osnovna škola, trogodišnje i

kraće srednje, četverogodišnje srednje, te studijski programi) povezan sa sve nižom vjerojatnošću sudjelovanja u programu. Također, iako relativno malobrojne, u ovim su programima prezastupljene osobe koje su završile školovanje iz obrazovnog područja poljoprivrede.

Sociodemografske karakteristike sudionika javnih radova upućuju na to da se u pravilu radi o osobama s niskim potencijalom zapošljivosti na otvorenom tržištu rada, što je zapravo specificirano u zahtjevu mjere.

Rezultati evaluacije javnih radova

Po okončanju sudjelovanja u programu javnih radova velika većina sudionika vraća se u evidenciju HZZ-a kao nezaposlene osobe. U kvartalu nakon isteka mjera, 88% sudionika bili su prijavljeni kao nezaposleni, dok je u promatranim datumima u naredna tri kvartala oko četiri od pet sudionika javnih radova nezaposleno. Tek se u proljeće 2011. godine vjerojatnost nezaposlenosti sudionika mjera javnih radova iz 2009. spustila na oko 70%, iako ovaj pokazatelj ne pruža informaciju jesu li oni izašli u zaposlenost ili neaktivnost.

Mjera javnih radova usmjerena je na najteže zapošljive skupine nezaposlenih, tako da u apsolutnom smislu nepovoljni ishodi ne mogu biti kriterij uspješnosti mjera, već se trebaju usporediti s ishodima referentne skupine. Ovisno o korištenoj tehnici uparivanja, vjerojatnost bivanja u nezaposlenosti za sudionike je umjereno do znatno veća nego za slične osobe koje nisu polazile program javnih radova. Drugim riječima, dok su sudionici mjera bili angažirani u javnim radovima, neki su drugi njima slični nezaposleni uspjeli pronaći pravi posao ili

³ Nezaposlene osobe s invaliditetom, hrvatski branitelji, djeca i supružnici poginulih i nestalih hrvatskih branitelja, samohrani roditelji, roditelji s 4 i više malodobne djece, roditelji djece s posebnim potrebama, roditelji djece oboljele od malignih bolesti, žrtve obiteljskog nasilja, liječeni ovisnici, žrtve trgovanja ljudima, azilanti, mlade osobe koje su izašle iz sustava skrbi domova za djecu, povratnici s odsluženja zatvorske kazne.

su se povukli s tržišta rada. Prema rezultatima *propensity matching* tehnike, za polaznike iz 2009. godine do kraja 2011. godine to je zaostajanje palo ispod razine statističke značajnosti, ali usporedbom ishoda za »dvojnike« nije vidljivo smanjivanje zaostajanja u odnosu na slične osobe koje nisu odabrane u programe javnih radova.

opaženim karakteristikama. Stoga se navedene procjene učinkovitosti trebaju uzeti kao najmanje povoljna procjena stvarnog efekta ove mjere.

S obzirom na brojnost sudionika javnih radova, bilo je moguće procijeniti razlikuje li se njihov učinak s obzirom na obrazovanje, spol, dob ili prethodni status osobe.

Tablica 9.

Opaženi ishodi i procjena efekata mjere program javnih radova

	N	tra. 2010.	srp. 2010.	lis. 2010.	sij. 2011.	tra. 2011.	srp. 2011.	lis. 2011.
Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	1 901	88%	84%	81%	83%	71%	71%	65%
2009. uparivanje »dvojnika« – razlika	859	10%*	13%*	15%*	12%*	14%*	12%*	13%*
<i>propensity matching</i> – ATT**	891	7%*	8%*	7%*	11%*	6%*	8%*	3%
Evidentirani kao nezaposleni pri HZZ-u	4 907				88%	80%	79%	76%
2010. uparivanje »dvojnika« – razlika	2 308				20%*	21%*	22%*	20%*
<i>propensity matching</i> – ATT**	4 152				5%*	7%*	10%*	8%*

Napomena: Vrijednosti u *matching* recima se odnose na efekt mjere i interpretiraju se kao razlika u postotnim bodovima između ishoda za sudionike mjera i srodne nesudionike. U ovom slučaju negativna vrijednost znači da skupina koja je sudjelovala u mjeri ima manju vjerojatnost bivanja na HZZ-u na kraju navedenog mjeseca. Broj ispod N ukazuje na broj sudionika na kojem je *matching* učinjen.

* - $p < 0,01$

** Zbog ograničenja dostupnih podataka pri PSM-u uspoređeni su samo sudionici koji su se prijavili na HZZ u 2004. godini ili kasnije, dakle procjena se ne odnosi na osobe koje su u trenutku ulaska u javne radove bile kontinuirano nezaposlene dulje od 5, odnosno 6 godina.

Ovakvi ishodi su i očekivani iz dva razloga. S jedne strane, sami programi javnih radova doprinose javnoj i osobnoj dobrobiti, ali ne stvaraju tržišno relevantan ljudski kapital. S druge strane, u njih se kroz konzultacije djelatnika HZZ-a i pokretača javnih radova odabiru upravo nezaposleni za koje se ne očekuje da mogu pronaći posao na otvorenom tržištu rada – tako da je neustanovljena heterogenost zbog ovakve selekcije drugačije prirode nego u prethodno evaluiranim mjerama: sudionici mjera zapravo su i inicijalno bili manje zapošljivi nego drugi nezaposleni koji su im slični prema trajanju nezaposlenosti i drugim

Za polaznike mjera javnih radova iz 2010. godine, krajem 2011. godine, odnosno 5-15 mjeseci nakon završetka sudjelovanja u programu, za većinu promatranih skupina vjerojatnost bivanja nezaposlenima polaznicima programa javnih radova bila je 6-10% postotnih bodova viša nego kod usporedivih osoba koje nisu sudjelovali u tom programu. Jedino među visokoobrazovanima sudjelovanje u javnom radu nije smanjilo vjerojatnost zapošljavanja. S druge strane, osobe koje su u nezaposlenost ušle iz školovanja, participacija u javnim radovima još više udaljava od otvorenog tržišta rada.

Tablica 10.

Procjena efekta sudjelovanja u programu javnih radova s obzirom na spol, dob, obrazovanje, prethodni status i godinu ulaska u nezaposlenost

Godina sudjelovanja u mjeri		2009.	2010.
Obrazovanje	osnovna škola	5% ⁺	7% [*]
	trogodišnje strukovno	11% [*]	10% [*]
	četverogodišnje tehničko	-4%	10% [*]
	stručni ili sveučilišni studij	1%	2%
Spol	muškarci	4%	6% [*]
	žene	1%	10% [*]
Dob	do 29	6%	9% [*]
	30-49	3%	8% [*]
	iznad 50	7% [*]	8% [*]
Prethodni status	u redovnom školovanju	4%	13% [*]
	zaposlen	8% [*]	9% [*]
	u neaktivnosti	-1%	9% [*]
Godina početka nezaposlenosti	2005.	6% [*]	12% [*]
	2006.	5%	12% [*]
	2007.	6%	10% [*]
	2008.	1%	2%
	2009.		4%

Napomena: Stanje 30.10.2011. Prosječni efekt tretmana na sudionike (ATT). ⁺p<0,10; ^{*}p<0,05

Kod polaznika mjera iz 2009. godine prošlo je nešto više vremena (22-26 mjeseci) od kraja sudjelovanja u javnim radovima te je negativan efekt tretmana na vjerojatnost nezaposlenosti pao ispod razine statističke značajnosti za sve skupine, osim za osobe s osnovnim ili trogodišnjim strukovnim obrazovanjem, osobe starije od 50 godina te one koji su u nezaposlenost ušli iz zaposlenosti. U navedenim skupinama sudionici su još uvijek imali veću vjerojatnost nezaposlenosti nego nesudionici te bi kod njih participacija u mjerama javnih radova potencijalno mogla imati dugotrajan negativan efekt na mogućnost nalaženja posla.

Procjena učinkovitosti mjera javnih radova s obzirom na trajanje nezaposlenosti ukazuje na to kako je njezin negativan efekt na zapošljivost intenzivniji kod sudionika koji su prilikom ulaska u mjeru bili nezaposleni dvije godine ili više, dok kod onih kraće nezaposlenih nije vidljiva smanje-

na vjerojatnost izlaska iz nezaposlenosti u odnosu na nesudionike. Ovo je na prvi pogled suprotno pretpostavkama kako ove mjere upravo doprinose integraciji osoba koje se dugo nalaze izvan tržišta rada. No valja imati na umu da je efekt učestalije nezaposlenosti ujedno moguće tumačiti kao manji rizik izlaska iz tržišta rada, odnosno zadržavanje sudionika radno aktivnima jer je izlazak iz aktivnosti stvarni rizik među vrlo dugotrajno nezaposlenima.

Evaluacijski nalazi sličnih programa

Javni radovi imaju različite ciljeve koji uključuju preraspodjelu sredstava prema siromašnijim slojevima stanovništva, pružaju infrastrukturu ili usluge te kreiraju radna mjesta. Kao mjera aktivne politike tržišta rada, programi javnih radova su manje učinkoviti te u pravilu ne pokazuju pozitivne učinke na permanentno

pronalaženje zaposlenja (Kluve, 2006.). Međutim, mogu biti učinkoviti u ocjenjivanju radne motivacije nezaposlenih osoba i omogućiti im održavanje kontakta s tržištem rada (Martin i Grubb, 2001.). Kako bi bili učinkoviti, programi neposrednog kreiranja radnih mjesta trebaju biti kratkog trajanja i ciljani na najviše deprivilegirane ili socijalno isključene pojedince (European Commission, 2006.). U mnogim slabije razvijenim zemljama, oni su najviše korištene intervencije na tržištu rada (del Ninno, 2009.). Evaluacije iz tranzicijskih zemalja pokazuju različite rezultate. U Poljskoj, evaluacijom učinkovitosti javnih radova došlo se da zaključka da oni imaju značajan negativan efekt na postojeću nezaposlenost i buduću zaposlenost te da su ti učinci jače izraženi kod muškaraca. Jedan od tih negativnih učinaka je da sudjelovanje u programu stigmatizira nezaposlenu osobu kao nisko produktivnu. Međutim, evaluacije u Slovačkoj, Sloveniji, Ukrajini i Makedoniji pokazuju trenutni pozitivni učinak sudjelovanja u javnim radovima na prelazak u zaposlenost. Prema istraživanjima u Sloveniji i Ukrajini, učinak je bio pozitivan samo ako su sudionici pronašli zaposlenje nedugo nakon što je program završio (Betchernam, 2004.). Evaluacija javnih radova u Sloveniji u razdoblju od 1992. do 1996. pokazuje kako sudjelovanje u programu povećava šanse za pronalazak zaposlenja odmah nakon završetka programa, dok su dugoročno perspektive zapošljavanja smanjene. Evaluacijom se pokazalo kako su puno učinkovitiji za mlade osobe, u smislu povećanih perspektiva za zapošljavanje. Javni radovi također reduciraju stopu neaktivnosti, a to se može objasniti pružanjem moralne podrške nezaposlenima učvršćujući njihovu vezu s tržištem rada (Vodopivec, 1998.). Nalazi naše evaluacije konzistentni su s provedenom evaluacijom ranijeg kruga javnih radova u Hrvatskoj iz 1999.-2000. koja je pokazala kako javni radovi u pravilu ne utječu na veću zapošljivost, već više

djeluju na poboljšanje socio-psihološkog stanja sudionika programa (Dorenbos i sur., 2002.). Subvencije su bile dovoljno visoke da privuku sudionike u program, a dovoljno niske kako se sudionici ne bi obeshrabrili u traženju regularnog zaposlenja. Nije zaposlen velik broj radnika (17-21%), ali se ocjenjuje da su programi ispunili svoj cilj budući da su zaposleni radnici bili upravo iz one »tvrde jezgre« nezaposlenih (Kerovec, 2000.; Dorenbos i sur., 2002.).

PROCJENA EFIKASNOSTI FINANCIJSKIH IZDVAJANJA NA POJEDINE MJERE

S obzirom na činjenicu da se u pojedine mjere ulaže različita količina novčanih sredstava, u nastavku slijedi provizorna ocjena prosječnog »koštanja« za jedinično povećanje zaposlenosti sudionika pojedinog programa. Važno je svakako pri kreiranju programa voditi računa o troškovnom aspektu mjera APZ-a.

Sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba bez radnog staža

U 2009. i 2010. godini ukupno je 980 sudionika participiralo u mjeri sufinanciranja zapošljavanja mladih bez radnog staža. Ocijenjeni dugoročni učinak povećanja zapošljivosti zbog sudjelovanja u ovoj mjeri iznosi 13-21%. Drugim riječima, zbog primjene mjere iz ove ciljane skupine može se formirati procjena da njezin neto učinak iznosi 127-206 mladih osoba bez radnog iskustva koje ne bi napustile nezaposlenost da nisu sudjelovale u programu (13-21% od 980). Ukupno utrošena sredstva na ovu mjeru u promatrane dvije godine iznosila su 25,8 milijuna kuna što znači da je po osobi koja je efektivno izašla iz nezaposlenosti pomoću mjere (a inače ne bi bila) u prosjeku utrošeno između 125 i 203 tisuće kuna. Valja napomenuti da ovi iznosi predstavljaju najpovoljniju procjenu, pod pretpostavkama da se efekt mjera nije

dalje smanjivao i da u mjeru nisu selektirani zapošljiviji kandidati.

Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba

U promatrane dvije godine u mjeri sufinanciranja zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba sudjelovalo je ukupno 1 238 osoba. Ocijenjeni dugoročni učinak povećanja zapošljivosti ove skupine zbog sudjelovanja u mjeri (tablica 5.) kreće se između 13% i 19%, što preneseno u broj sudionika efektivno izvučenih iz nezaposlenosti iznosi između 161 i 235 osoba. Ukupno uložena sredstva u navedenu mjeru u promatrane dvije godine bila su oko 35 milijuna kuna što znači da minimalna procjena troškova efektivnog izlaska iz nezaposlenosti jedne osobe kroz ovu mjeru iznosi između 149 i 217 tisuća kuna.

Sufinanciranje zapošljavanja osoba starijih od 50 godina

U programu sufinanciranja zapošljavanja osoba starijih od 50 godina u 2009. i 2010. godini sudjelovala je 421 osoba. Ocijenjeni dugoročni učinak smanjenja rizika nezaposlenosti ove skupine zbog sudjelovanja u mjeri (tablica 6.) kreće se između 13% i 21%, ovisno o metodi ocjene. U tom bi slučaju ukupna procjena smanjene nezaposlenosti polaznika mjere bila između 55 i 88 osoba. S obzirom da su ukupno uložena sredstva u ovu mjeru iznosila oko 11,7 milijuna kuna, prema prikazanim procjenama trošak po osobi efektivno udaljenoj iz nezaposlenosti iznosi između 133 i 213 tisuća kuna.

Program obrazovanja za tržište rada

Uparivanjem dvojnika, unutar dvije godine od isteka mjere obrazovanja nije ustanovljena promjena u riziku nezaposlenosti polaznika (tablica 7.), tako da

iz perspektive izlaska iz nezaposlenosti, sva uložena sredstva predstavljaju jalovi trošak (eng. *deadweight*). No, primjenom *propensity matching* tehnike identificirano je srednjoročno smanjivanje rizika nezaposlenosti za 3% među sudionicima programa obrazovanja. Prema tim procjenama, od 7 591 polaznika mjere, njih 230 napustilo je nezaposlenost zahvaljujući programu obrazovanja, što bi s obzirom na ukupno utrošena sredstva za ovaj program od 68 milijuna kuna predstavljalo oko 300 tisuća kuna po osobi koja inače ne bi izašla iz nezaposlenosti. Međutim, za razliku od programa sufinanciranja zapošljavanja gdje je učinak izgledno precijenjen (s obzirom na pozitivnu selekciju sudionika i trend smanjenja efekta vremenom), kod programa obrazovanja stvarni učinak može biti i povoljniji od navedenog ukoliko se izrazitije manifestira kroz vrijeme ili su u program selektirane teže zapošljive osobe.

Također, tablica 8.a ukazuje na to kako bi u slučaju usmjeravanja na pojedine skupine, prvenstveno osobe bez srednje škole i nezaposlene osobe koje dolaze iz neaktivnosti, učinkovitost mjere bila značajno veća (a time i trošak po osobi koja je efektivno napustila nezaposlenost značajno manji). S druge strane, kod visokoobrazovanih i osoba starijih od 50 godina, kao i kod osoba koje su izrazito dugo nezaposlene, mjere ni ovom procjenom ne bi polučile rezultate. Konačno, dulje trajanje programa obrazovanja nije identificirano kao značajan čimbenik koji doprinosi vjerojatnosti napuštanja nezaposlenosti. Upravo suprotno, polaznici kraćih programa (čija je cijena time značajno niža) čak iskazuju nešto veću vjerojatnost napuštanja nezaposlenosti.

Programi javnih radova

Prema ocijenjenim učincima, programi javnih radova ne smanjuju, već povećavaju vjerojatnost da sudionici budu prijavljeni kao nezaposlene osobe nakon isteka progra-

ma. To bi iz aspekta povećanja zapošljivosti značilo da 126 milijuna kuna uloženi u ovu mjeru ima negativan povrat, odnosno udaljava polaznike od zaposlenosti. Međutim, evaluirani efekt predstavlja donju granicu procjene učinkovitosti, s obzirom da se u ovu mjeru odabiru najmanje zapošljivi nezaposleni. Također, s obzirom da se promatra ishod »bivanja u nezaposlenosti«, učestalija pojava statusa nezaposlenosti kod polaznika javnih radova može se interpretirati i kao povoljan ishod, odnosno kako se mjerom spriječilo da određeni dio polaznika izađe iz tržišta rada u neaktivnost. Konačno, ciljevi programa javnih radova u značajnoj su mjeri usmjereni socijalnom uključivanju i osnaživanju nezaposlenih osoba koje su jako udaljene od tržišta rada i kojima prijete ili su već iskusile određene aspekte socijalne isključenosti.

ZAKLJUČAK

Mjere APZ-a koje su se provodile u 2009. i 2010. godini prema svojem obuhvatu i financijskim sredstvima u europskim su okvirima skromne. No, to ne kazuje ništa o njihovoj učinkovitosti u pogledu aktivacije, odnosno koliko one doprinose trajnijem izlasku iz nezaposlenosti osoba obuhvaćenih mjerama. Upravo je taj ishod promatran u ovoj evaluaciji.

U mjerama iz ciklusa 2009.-2010. identificirana su tri obrasca. Mjere sufinanciranja zapošljavanja mladih, starijih i dugotrajno nezaposlenih pokazuju znatan pozitivan učinak unutar dvije godine od kraja sudjelovanja, iako se prednost sudionika mjera nad nesudionicima smanjuje s vremenom. Također, efekt evaluiran temeljem uparivanja vjerojatno je i dalje precijenjen zbog selekcije zapošljivijih sudionika u mjeru od strane poslodavca. Stoga je prikazani efekt uputno koristiti tek kao najpovoljniju procjenu.

Mjera obrazovanja za nepoznatog poslodavca u prvoj godini po završetku smanjuje

vjerojatnost izlaska iz nezaposlenosti zbog izbjivanja s tržišta rada radi pohađanja obrazovanja. Nakon toga se hendikep gubi, no unutar dvije godine (koliko je rizik nezaposlenosti bio praćen) tek je jednom tehnikom uparivanja identificirana nešto manja vjerojatnost nezaposlenosti polaznika nego što bi imali da se nisu obrazovali kroz tu mjeru. U svakom slučaju, ovu bi mjeru bilo korisno evaluirati kada se popuni nešto dulji vremenski horizont od njihove provedbe (npr. 2013. ili 2014. godine). Međutim, i u dostupnom vremenskom okviru mjere obrazovanja učinkovitije su kod pojedinih skupina. Tako one unutar dvije godine od pohađanja značajno smanjuju rizik nezaposlenosti osoba bez srednje škole, osoba koje dolaze iz neaktivnosti i nisu izrazito dugo nezaposlene. Ovi nalazi ukazuju na potrebu preciznijeg ciljanja mjere k tim skupinama radi učinkovitijeg raspolaganja ograničenim resursima dostupnima za APZ-u.

Procjena efekta sudjelovanja u mjeri javnih radova, koji su u 2010. godini postali najmasovnija mjera APZ-a, ukazuje na povećani srednjoročni rizik nezaposlenosti za sudionike. Ovo nije iznenađujuće. Naime, programi javnih radova usmjereni su najmanje zapošljivim skupinama nezaposlenih osoba. Oni su prije svega sredstvo psihološkog i financijskog osnaživanja te socijalnog uključivanja dugotrajno nezaposlenih osoba koje rade na projektima korisnima za lokalnu zajednicu. Po isteku tih projekata oni ponovno postaju nezaposleni, a sami projekti obično nisu dizajnirani s ciljem povećanja buduće zapošljivosti sudionika. Također, višu srednjoročnu vjerojatnost nezaposlenosti sudionika javnih radova, posebno kod onih nezaposlenih tri i više godine, moguće je tumačiti i kao efekt aktivacije: u slučaju da nisu sudjelovali u radovima oni bi u značajnoj mjeri napustili nezaposlenost odlaskom u neaktivnost, što je izgledno slučaj s mnogim njihovim analitičkim »dvojnica«.

Valja napomenuti kako ova evaluacija ne ocjenjuje makroekonomske učinke, kao ni učinke mjera na socijalnu uključenost i motivaciju polaznika. Tako da našim nalazima ne kazujemo ništa o utjecaju APZ-a na smanjivanje nezaposlenosti, kretanje ukupne zaposlenosti, povećanje ljudskog kapitala u društvu, unapređenje razine kvalitete života ili blagostanja korisnika te zajednica u kojima se mjere primjenjuju.

Aktivne politike zapošljavanja prvenstveno služe »preraspodjeli« tereta nezaposlenosti, odnosno olakšavanju zapošljavanja teže zapošljivih pojedinaca i skupina koji su izloženi riziku dugotrajne nezaposlenosti. Tako je i ova evaluacija fokusirana na njihov izlazak iz nezaposlenosti. Dobiveni rezultati ove studije, kao i većine evaluacija u drugim zemljama, pokazuju kako su učinci aktivnih politika zapošljavanja razmjerno skromni, ali kako pojedine dobro dizajnirane mjere s pažljivo određenim ciljanim skupinama mogu pozitivno doprinijeti zapošljivosti sudionika.

LITERATURA

- Anghel, L. (2008). Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje. *EuropeAid*, 123198. Dostupno na http://www.hzz.hr/phare2005/userdocsimages/Evaluacija%20mjera_HR.pdf
- Auer, P., Efendioğlu, Ü., & Leschke, J. (2008). *Active labour market policies around the world. Coping with consequences of globalization* (2nd ed.). Geneva: International Labour Organisation.
- Babić, Z. (2003). Uloga aktivne politike na tržištu rada u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 27(4), 547-566. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/8924>
- Betcherman, G., Olivass, K., & Dar, A. (2004). Impacts of active labour market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries. *Social Protection Discussion Paper Series*, 0402. Available at <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/251019/day6DiscussionPaperSeries0402April6Sel.pdf>
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., & Waller, M. (2007). Which program for whom? Evidence on the comparative effectiveness of public sponsored training programs in Germany. *ZEW Discussion Paper*, 07-042. Available at <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp07042.pdf>
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2009). Active labour market policy evaluations: A meta analysis. *IZA Discussion Paper*, 4002. Available at <http://ftp.iza.org/dp4002.pdf>
- Crnković-Pozaić, S. (2006). *Transition from school to work: Internships and first entry to the labour market in Croatia*. Washington, DC: Bureau of Labour Statistics.
- Dorenbos, V., van Winden, P., Walsh, K., Švaljek, S., & Milas, G. (2002). *Evaluation of program of public works in Croatia - final report*. Rotterdam: NEI Labour and Education, T.E.R.N.
- Enzenhofer, E., Lechner, F., Reiter, W., Wetzal, P., Alerić, K., Barić, M., Ivić, A., Kerovec, N., & Oračić, D. (2008). *Monitoring i evaluacija u kontekstu hrvatske aktivne politike zapošljavanja*. Beč: Lechner, Reiter und Riesenfelder Sozialforschung OG.
- European Commission (2006). Effective European labour market policies. In *Employment in Europe 2006* (pp. 119-163). Brussels: European Commission.
- Godfrey, M. (2003). Youth employment policy in developing and transition countries - Prevention as well as cure. *Social Protection Discussion Paper*, 0320. Available at <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0320.pdf>
- Hazl, V., Crnković-Pozaić, S., Meštrović, B., & Taylor, A. (2011). Current position of women on the Croatian labour market. Assessment Report. *Europe Aid*. 128290. Available at <http://www.wlmcroatia.eu/uploads/docs/reports/Main-Report-Current-Position-of-Women-in-the-Croatian-Labour-Market-June-2011.pdf>
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (2005). Evaluacija programa poticanja zapošljavanja. *Analitički bilten*, 7(3), 20-31. Dostupno na http://www.hzz.hr/docslike/Bilten2005_3.pdf
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (2010). *Godišnjak 2009*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje. Dostupno na http://www.hzz.hr/DocSlike/HZZ_Godisnjak_2009.pdf
- Hrvatski zavod za zapošljavanje (2011). *Godišnjak 2010*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje. Dostupno na http://www.hzz.hr/DocSlike/HZZ_Godisnjak_2010.pdf
- Kerovec, N. (2000). Zaštita nezaposlenih osoba u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 7(3), 245-256. doi:10.3935/rsp.v7i3.239

- Kluge, J. (2006). The effectiveness of European active labour market policy. *IZA Discussion Paper*, 2018. Available at <http://ftp.iza.org/dp2018.pdf>
- Kuddo, A. (2009). Employment services and active labour market programs in Eastern European and Central Asian countries. *Social Protection Discussion Paper*, 0918. Available at <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0918.pdf>
- Lechner, M., & Wunsch, C. (2006). Are training programs more effective when unemployment is high?. *IZA Discussion Paper*, 2355. Available at <http://ftp.iza.org/dp2355.pdf>
- Martin, J. P., & Grubb, D. (2001). What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish economic policy review*, 8(2), 9-56. Available at <http://www.government.se/sb/d/574/a/95434>
- Matković, T. (2008). Politika zapošljavanja i nezaposlenost. U V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur & S. Zrinščak (ur.), *Socijalna politika Hrvatske* (str. 163-214). Zagreb: Pravni fakultet.
- Mihaylov, E. (2011). Evaluation of subsidized employment programs for long-term unemployed in Bulgaria. *Economic Studies Journal*, (3), 136-167.
- Ninno, C. del, Subbarao, K., & Milazzo, A. (2009). How to make public works work: A review of the experiences. *Social protection discussion paper*, 0905. Available at <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0905.pdf>
- Ognjenović, K. (2007). Evaluacija aktivnih mera na tržištu rada Srbije primenom metoda sklonosti ka učešću u tretmanu. *Economic Annals*, 52(172), 21-54. doi:10.2298/EKA07720210
- Rodríguez-Planas, N., & Benus, J. (2010). Evaluating active labour market programs in Romania. *IZA Discussion Paper*, 2464. Available at <http://ftp.iza.org/dp2464.pdf>
- Van Ours, J. C. (2000). Do active labor market policies help unemployed workers to find and keep regular jobs?. *IZA Discussion Paper*, 121. Available at <http://ftp.iza.org/dp121.pdf>
- Vodopivec, M. (1998). Does the Slovenian public work program increase participant's chances to find a job?. *The William Davidson Institute Working Papers*, 214. Available at <http://wdi.umich.edu/files/publications/workingpapers/wp214.pdf>
- World Bank (2010). *Social impact of the crisis and building resilience*. Zagreb: World Bank, UNDP Croatia. Available at http://siteresources.worldbank.org/CROATIAEXTN/Resources/301244-1277748624120/Croatia_social_impactJun1710.pdf

METODOLOŠKE NAPOMENE

Pri evaluaciji primijenjena su dva pristupa uparivanju. U prvom smo u bazi HZZ-a tražili »dvojnike« za pojedine sudionike mjera. To su osobe identične sudionicima prema spolu, godini rođenja, statusu koji je prethodio nezaposlenosti (školovanje, zaposlenost, neaktivnost), NSKO razini (5 znamenki) i smjeru (2 znamenke) obrazovanja, prijavljene u istoj područnoj službi HZZ-a, a kojima je epizoda nezaposlenosti počela najviše pola godine prije ili poslije sudioniku (s obzirom na kraće ukupno trajanje nezaposlenosti, za sudionike prijavljene u 2008. godini i kasnije ovaj je kriterij smanjen na najviše 90 dana). Nadalje, uparena epizoda nezaposlenosti »dvojnika« morala je trajati najmanje do datuma kada je osoba iz programa ušla u mjeru.

Na taj je način identificiran jedan ili više »dvojnika« za 9 296 sudionika, odnosno 55,6% svih sudionika evaluiranih mjera. U svakoj od osam promatranih vremenskih točaka za svakog sudionika izračunata je prosječna vjerojatnost nezaposlenosti svih njegovih dvojnika. Konačno je procjena efekta mjere izvršena tako što je u svakoj od vremenskih točaka uspoređena prosječna vjerojatnost nezaposlenosti sudionika mjere i prosječna vjerojatnost nezaposlenosti njihovih dvojnika. Statistička značajnost ove razlike provjerena je t-testom.

Ovaj je pristup valjan po tome što uspoređuje prema ključnim kriterijima izrazito srodne nezaposlene osobe te jamči da niti jedan »dvojnik« nije našao posao prije nego je sudionik mjere počeo sudjelovati u programu. Međutim, prema zadanim kriterijima nije bilo moguće pronaći dvojnike za mnoge sudionike, posebno one koji su prijavljeni u manjim područnim službama, koji su završili manje zastupljene obrazovne programe i smjerove te koji su ušli u nezaposlenost davno, dok su prezastupljeni sudionici iz većih područnih službi i obrazovnih programa s velikim brojem polaz-

nika⁴. S obzirom na tu pristranost, procjene efekta mjera temeljene na »dvojnica« pružaju podatke koje se tek s oprezom može generalizirati.

Drugim pristupom dvojnici nisu odabrani apriori već *propensity matching* tehnikom. Njome su ishodi za polaznike mjera uspoređeni s ishodima za skup osoba iz evidencije HZZ-a, koje su odgovarale selekcijskim propozicijama programa, čija je epizoda nezaposlenosti počela prije kraja prijema u program, a koje nisu pronašle posao prije medijskog datuma početka participacije u programu. Sličnost sudionika mjera i pripadnika kontrolne skupine procijenjena je kroz *propensity score*, prema kriteriju spola, dobi (u kvadratnoj formi), razine i područja završenog obrazovanja te mjeseca i godine ulaska u nezaposlenost, a s obzirom na to

koliko su snažno dotične karakteristike povezane s vjerojatnošću selekcije u program. Uparivanje je potom analitički izvršeno korištenjem *nearest neighbour* metode, usporedbom s pet najbližih opažanja uz gornju granicu od 0,25 procijenjenih standardnih devijacija, čime su eksperimentalna i kontrolna skupina u značajnoj mjeri balansirani s obzirom na gore navedene kovarijate. Ovom su metodom u usporedbu ušli gotovo svi sudionici mjera, što povećava valjanost i mogućnost generalizacije nalaza.

Bez obzira na kriterij uparivanja, u svakoj vremenskoj točki u analize su ulazili samo sudionici programa kojima je u to vrijeme prošlo najmanje mjesec dana od završetka sudjelovanja u mjeri. Proučavati status nezaposlenosti u vrijeme trajanja mjere sudionika bilo bi bespredmetno.

⁴ Obuhvat ovog uparivanja varira od 45% do 47% za programe javnih radova, do 67% za financiranje obrazovanja i 70% za sufinanciranje zapošljavanja mladih u 2010. godini. Obuhvat po područnim službama povećava se s veličinom područne službe, od 33% u Gospiću do 70% u Zagrebu. Sudionici prijavljeni u zavod prije 1999. godine imaju manje od 30% identificiranih dvojnika, a među sudionicima mjera prijavljenim iza 2007. upareno je njih 60%-70%. Također, dvojnici su nešto češće identificirani za sudionike s osnovnom školom (obuhvat 73%), a rjeđe kod sudionika sa završenim kraćim strukovnim obrazovanjem ili stručnim studijem (obuhvat 26% odnosno 20%).

TABLIČNI I GRAFIČKI DODACI

Tablica A1.

Distribucija sudionika u pojedinim mjerama prema razini obrazovanja (%)

(Program APZ)	OŠ	Strukovno kraće od 3 god	Strukovno 3-4 god.	Majstorsko, VKV i sl.	Gimnazija	Tehničke	Sveučilišni studij	Stručni studij ili prvostupnik
Sufinanciranje prvog zapošljavanja mladih osoba bez radnog staža	2	3	23	6	5	20	31	11
Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba	12	4	33	3	4	32	7	5
Sufinanciranje zapošljavanja starijih osoba starijih od 50 godina	18	3	32	4	9	19	7	8
Sufinanciranje zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba	19	8	32	4	2	25	6	3
Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca	33	9	30	4	2	19	2	2
Financiranje obrazovanja	19	13	28	4	4	26	4	4
Sufinanciranje/financiranje zapošljavanja u javnom radu	41	6	29	2	3	16	2	2
Potpora za samozapošljavanje	5	3	36	6	6	26	11	6
Stručno osposobljavanje za rad	0	1	15	3	1	27	30	24
Ukupno	26	8	28	3	3	22	5	4

Tablica A2.

Distribucija sudionika u pojedinim mjerama prema području obrazovanja (NSKO) (%)

	Opći programi (OŠ, gimnazija)	Obrazovanje, umjetnost i humanističko	Društveno, poslovanje, pravo	Prirodno	Inženjersko, proizvodno, građevinsko	Poljopriv- reda	Zdrav- stvo	Usluge
Sufinanciranje prvog zapošljavanja mladih osoba bez radnog staža	7	3	42	3	29	4	1	12
Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba	16	2	29	1	27	5	4	16
Sufinanciranje zapošljavanja starijih osoba starijih od 50 godina	27	2	25	1	32	2	1	12
Financiranje obrazovanja	22	2	16	1	34	3	3	19
Sufinanciranje/financiranje zapošljavanja u javnom radu	43	2	14	1	27	4	1	9
Ukupno	29	2	18	1	31	4	2	14

Tablica A3.

Distribucija sudionika mjera prema statusu koji je prethodio prijavi na HZZ

	Redovno školovanje	Radni odnos	Neaktivnost	Ostalo
Sufinanciranje prvog zapošljavanja mladih osoba bez radnog staža	64	0	35	1
Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba	8	72	19	2
Sufinanciranje zapošljavanja starijih osoba starijih od 50 godina	0	70	29	1
Financiranje obrazovanja	7	68	24	1
Sufinanciranje/financiranje zapošljavanja u javnom radu	6	63	29	3
Ukupno	11	61	26	2

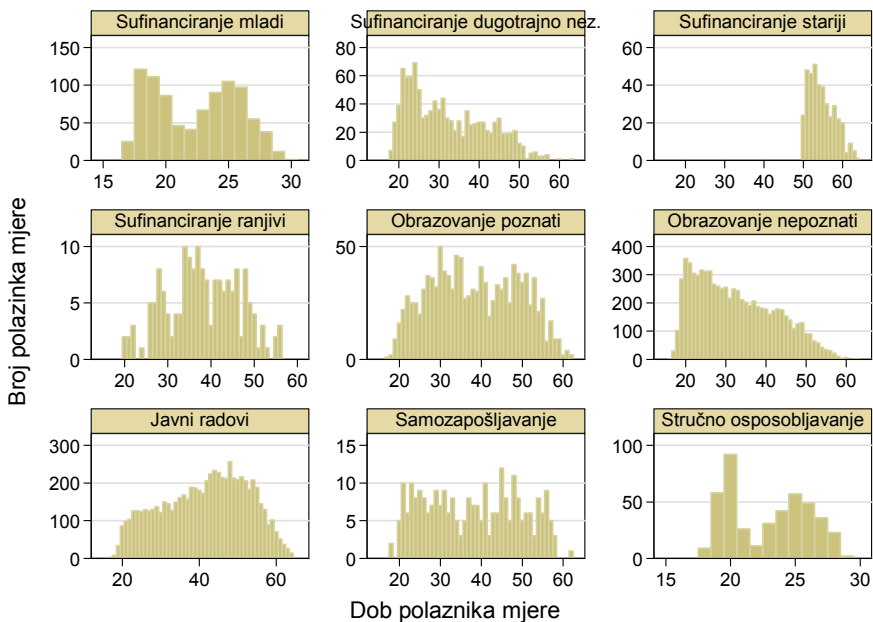
Tablica A4.

Distribucija sudionika mjera s obzirom na prethodno trajanje nezaposlenosti

	Prvi decil	Prvi kvartil	Medijan	Treći kvartil	Deveti decil	Prosjek
Sufinanciranje prvog zapošljavanja mladih osoba bez radnog staža	24	42	89	249	450	195
Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba	234	379	479	716	1362	721
Sufinanciranje zapošljavanja starijih osoba starijih od 50 godina	34	91	286	580	1582	583
Sufinanciranje zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba	25	93	228	370	531	265
Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca	31	98	247	613	1375	554
Financiranje obrazovanja	56	108	204	439	970	453
Sufinanciranje/financiranje zapošljavanja u javnom radu	371	565	1 399	2 579	3 856	1 809
Potpora za samozapošljavanje	247	403	522	815	1 722	820
Stručno osposobljavanje za rad	208	273	381	513	793	473

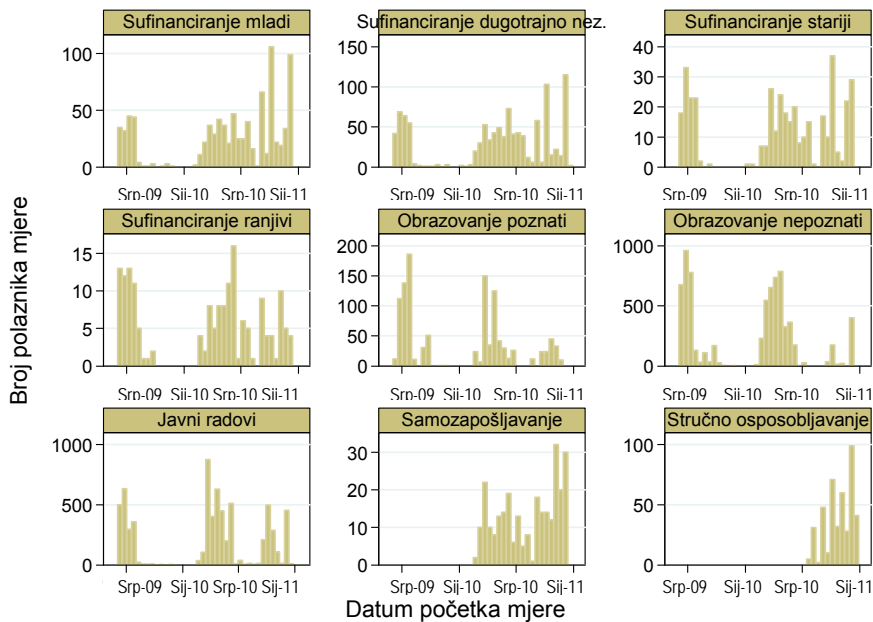
Slika A1.

Distribucija sudionika mjera s obzirom na dob u vrijeme sudjelovanja u programu



Slika A2.

Distribucija sudionika mjera s obzirom na datum početka sudjelovanja u programu



Tablica A6.

Logistička regresija: odrednice selekcije iz relevantnih populacija u pojedine programe APZ-a

	Sufinanciranje mladih		Sufinanciranje dugotrajno nezaposlenih		Sufinanciranje starijih		Financiranje obrazovanja		Javni radovi	
	2009.	2010.	2009.	2010.	2009.	2010.	2009.	2010.	2009.	2010.
Dob	0,28	0,32	0,11 [*]	0,33 ^{***}	0,37	0,28	0,18 ^{***}	0,18 ^{***}	0,22 ^{***}	0,16 ^{***}
Dob ² /100	-0,71	-0,93 ^{**}	-0,22 ^{***}	-0,52 ^{***}	-0,36	-0,30	-0,31 ^{***}	-0,28 ^{***}	-0,27 ^{***}	-0,20 ^{***}
Spol: Ženski	-0,35 [*]	-0,33 ^{***}	-0,08	-0,43 ^{***}	0,07	-0,23	-0,55 ^{***}	-0,35 ^{***}	-0,83 ^{***}	-0,28 ^{***}
Prethodni status (ref. redovno školovanje)										
Zaposlenost			0,67 ^{***}	1,16 ^{***}	-0,07	-0,44 ^{***}	0,42 ^{***}	0,13 [*]	-0,79 ^{***}	-0,39 ^{***}
Neaktivnost	-0,21	-0,05	0,03	0,18	(ref)	(ref)	0,41 ^{***}	0,10	-1,10 ^{***}	-0,33 ^{***}
Razina obrazovanja (ref. osnovna škola ili manje)										
Gimnazija	0,51	1,85 ^{***}	0,46	1,01 ^{***}	1,81 ^{***}	1,27 ^{***}	0,59 ^{***}	0,05	-0,99 ^{***}	-0,38 ^{***}
Tehničko srednje	0,01	1,30 ^{***}	0,94 ^{***}	1,09 ^{***}	0,72 [*]	1,32 ^{***}	0,35 ^{***}	-0,10	-0,96 ^{***}	-0,38 ^{***}
Strukovno, kraći programi	1,81 ^{***}	1,59 ^{***}	0,66 [*]	0,52 ^{**}	0,42	0,54	0,96 ^{***}	0,75 ^{***}	-0,39 ^{**}	0,05
Strukovno, 3-4 god.	0,29	1,54 ^{***}	1,11 ^{***}	1,00 ^{***}	0,55	1,14 ^{***}	0,06	-0,20 ^{***}	-0,34 ^{***}	-0,11 [*]
Majstorsko, VKV	0,73	1,93 ^{***}	1,12 ^{**}	1,42 ^{**}	0,83	0,84 ^{**}	0,19	0,10	-1,19 ^{***}	-0,70 ^{***}
Sveučilišni studij	2,45 ^{***}	3,58 ^{***}	1,35 ^{***}	1,55 ^{***}	0,70	1,46 ^{***}	-0,11	-0,81 ^{***}	-1,94 ^{***}	-0,80 ^{***}
Stručni studij, prvostupnici	2,70 ^{***}	3,21 ^{***}	0,39	1,39 ^{***}	0,87	1,79 ^{***}	0,17	-0,57 ^{***}	-1,43 ^{***}	-0,78 ^{***}
Područje obrazovanja (ref. društveno, poslovanje, pravo)										
Obrazovanje i humanistika	-1,07	0,25	-0,61	-0,56 [*]	-0,04	-0,41	-0,27 ^{**}	0,06	0,03	-0,21
Prirodno	0,36	0,25	-0,14	-0,02		-0,66	0,00	0,53 ^{***}	-0,42	0,20
Inženjerstvo, proizvodnja, građevinarstvo	0,80 ^{***}	-0,07	-0,16	-0,14	0,71 ^{**}	-0,38 ^{**}	0,04	0,38 ^{***}	0,06	0,10 [*]
Poljoprivreda	0,75 [*]	-0,01	0,10	0,03	0,88	-0,41	-0,08	0,41 ^{***}	0,57 ^{***}	0,60 ^{***}
Zdravstvo	1,62	0,65 [*]	0,54	0,77 ^{***}	1,70 ^{***}		0,04	0,45 ^{***}	-0,53	-0,01
Usluge	-0,23	-0,23	-0,13	-0,03	0,61	-0,32	0,28 ^{***}	0,47 ^{***}	0,06	-0,15 [*]
_cons	-7,66	-7,92 ^{***}	-7,65 ^{***}	-9,98 ^{***}	-16,19	-12,27	-6,98 ^{***}	-6,82 ^{***}	-5,96 ^{***}	-5,63 ^{***}
N	1 0981	26 340	63 600	42 996	38 843	50 876	204 416	315 602	52 882	113 296
pseudo R ²	0,091	0,076	0,051	0,094	0,029	0,024	0,040	0,032	0,043	0,015
ll	-774,5	-2618,0	-1418,7	-3428,1	-641,2	-1607,0	-14154,1	-21712,0	-5430,9	-16180,1

^{*} p<0,1, ^{**} p<0,05, ^{***} p<0,01

Summary

EVALUATION OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES IN 2009 AND 2010 IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Teo Matković, Zdenko Babić, Annamaria Vuga

This report brings forth an evaluation of Active labour market policy programmes ran by Croatian Public Employment Service (HZZ) in 2009 and 2010. We observed whether participants were registered with HZZ as unemployed persons at several points in time after their participation in programme ceased. Effectiveness was analytically evaluated by the application of matching techniques, as we compared outcomes of participants with control group comprised of unemployed persons with similar observable characteristics who did not participate in measures. We evaluated five measures for which appropriate matching could be enacted: (1) employment subsidies for the youth with no employment experience, (2) long-term unemployed and (3) older unemployed persons; (4) training programmes for the unemployed and (5) public works. Within the observed period, expenses and coverage of ALMPs were on increase, although Croatia still lags considerably in this respect after most EU countries. Results of this quasi-experimental evaluation approach do not indicate that participation bears a particularly strong effect with respect to the observed outcome. Participants in all three employment subsidy programmes were less likely to be in unemployment than controls for the first two years after subsidies ceased, but the advantage of participants was declining over time, and the matching effect is likely overestimated as it does not account for creaming effect, as selection of (more employable) candidates was done on employer initiative. Education programmes on the average turned out to reduce probability of leaving unemployment for a year after participation (due to programme effect), and within the two years (maximal observed time span) probability of being unemployed for participants of training programmes was about the same (or minimally lower) than for comparable non-participants. However, education measures turned to be more effective when certain subpopulations were observed: persons without upper secondary education, persons who entered unemployment from inactivity (not regular education) and among persons who have not spent a very long period in unemployment prior to participation. Participation in public work programmes was estimated to have increased mid-term unemployment risk for participants, but this has to be understood through both programme effect and selection of the most vulnerable unemployed in public works. Additionally, higher probability of being in unemployment among public work participants when compared to controls can be interpreted in terms of activation – if they did not participate in public work, more of them might have left unemployment for inactivity (which likely happened to many statistical twins with whom they were matched). In conclusion, the number of persons who were estimated not to be in unemployment due to ALMP participation compared with total funding in order to estimate efficiency of spending for each ALMP was evaluated.

Key words: active labour market policies, evaluation.