

## Razvoj mjera aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj i njihova evaluacija<sup>1</sup>

UDK: 331.5(497.5)

doi: 10.3935/rsp.v23i2.1361

### **Pregled aktivnosti po pojedinim razdobljima i godinama**

Cjelokupno gotovo 25 godišnje razdoblje podijeljeno je u tri podrazdoblja koja se podrobnije promatraju. U prvom od 1992. do 2005. obuhvat mjera bio je prilično malen, a tek u drugom podrazdoblju od 2006. do 2008. uslijedilo je povećanje broja korisnika. Uslijed provedbe raznovrsnih strateških dokumenata broj korisnika značajno se povećao u posljednjem podrazdoblju od 2009. do 2013. godine koje je i predmet ovog evaluacijskog projekta. Zbog usporedbe ponekad se navode podaci i za 2014. godina.

### **Pregled aktivnosti u razdoblju od 1992. do 2005.**

U Hrvatskoj se mjere aktivne politike tržišta rada financiraju iz proračuna. Matković (2008.) navodi kako su se u Hrvatskoj mjere aktivne politike zapošljavanja počele provoditi krajem 1992. godine, nastavljajući se na tradiciju prijašnjih politika obrazovanja i subvencioniranja zapošljavanja iz razdoblja prije tranzicije. U razdoblju između 1993. i 1996. na snazi je prvi val mjera, koje su uključivale obrazovanje nezaposlenih i osoba s ugroženim radnim mjestima te subvencioniranje zapošljavanja bolje obrazovanih mladih bez radnog iskustva, branitelja, žrtava rata i pripadnika pojedinih teže zapošljivih skupina. S vremenom, sve su manje prisutne mjere obrazovanja jer ih istiskuju subven-

cije za zapošljavanje, a i poslodavci nisu bili skloni mjerama koje su namijenjene teže zapošljivim skupinama nezaposlenih osoba. Godine 1994. pojavljuje se i ne ciljano mjera subvencioniranja poslodavca koji zaposli više od deset radnika. U ljeto 1996. zbog manjka sredstava i promjena u zakonodavstvu sve se mjere obustavljaju, a tijekom 1997. u Hrvatskoj nije se provodila aktivna politika zapošljavanja.

U kasnijem razdoblju, usprkos organizacijskim promjenama, mjere aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj imale su mali obuhvat nezaposlenih osoba. Ujedno, obilježavao ih je značajni diskontinuitet koji se odnosio na izvore i izdašnost stimulacija, korištene instrumente primjene te uvjete i postupke korištenja. Uslijed toga, mjere bi obično bile brojne i netransparentne korisnicima i poslodavcima (Matković, 2008.). U najvećoj mjeri bile su usmjerene na subvencioniranje zapošljavanja koje nedovoljno unapređuje znanja, stručnosti i sposobnosti nezaposlenih te stoga u cjelini ne pomažu poboljšanju zapošljivosti polaznika (Šošić, 2005.).

Zahvaljujući aktivnoj politici zapošljavanja, ukupan broj novozaposlenih tijekom prvih deset mjeseci provedbe Programa u 2002. iznosio je 16 998. Tijekom 2003. godine zaposleno je 22 241 osoba, a tijekom 2004. 17 092 osobe. Od početka primjene aktivnih mjera iz navedenog Programa od 1. ožujka 2002. do 4. kolovoza 2005. godine potpisano je 57 609 ugovora o sufinanciranju zapošljavanja i obrazovanja, a

<sup>1</sup> Ovo je prilagođeni dio materijala »Analiza zatečenog stanja – Izvješća o dosadašnjoj organizaciji, provedbi i analizama« koji je unutar projekta »Vanjska evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada 2010.-2013.« priredio Ipsos Puls iz Zagreba za potrebe Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

samo u 2005. godini potpisano je 11 015 ugovora ili 19,1% od ukupnog broja potpisanih ugovora. Zbog široko postavljenih kriterija (najmanje 30 dana na evidenciji nezaposlenih, bez obzira na godine starosti, prethodno radno iskustvo i razinu obrazovanja) Program »Uvođenje u posao« imao je najveći obuhvat sufinanciranih osoba i to: 50 435 osoba ili 62,7% od ukupno sufinanciranih osoba iz Programa.

### Pregled aktivnosti u razdoblju od 2006. do 2008.

U pretkriznom razdoblju ukupna stopa nezaposlenosti za stanovništvo u dobi od 15 do 64 godine starosti pala je s 13,1% u 2005. godini na 8,6% u 2008. godini. Prema podacima HZZ-a u razdoblju od 2005. do 2008. godine, broj nezaposlenih smanjio se približno za 23%. Posebice snažan pad zabilježen je u 2008. godini (10%).

U cilju usklađivanja politike zapošljavanja u Hrvatskoj sa Smjericama EU-a, usvojen je 2004. godine Nacionalni akcijski plan zapošljavanja Republike Hrvatske. Plan je bio napravljen nakon postupka konzultacija provedenih sa širokim krugom pojedinaca i ustanova diljem cijele države (a usvojili su ga Vlada i Sabor RH u obliku izjave o programu mjera i sustavu tržišta rada u narednim godinama i/ili godišnjih nacionalnih akcijskih planova zapošljavanja). Nacionalni akcijski plan zapošljavanja

nja svojim vrlo širokim rasponom pokriva mnoge različite čimbenike koji su svi povezani s tržištem rada.

Iako su se na temelju Nacionalnog akcijskog plana zapošljavanja 2004. provodili godišnji (ili dvogodišnji) nacionalni akcijski planovi zapošljavanja, obuhvat nezaposlenih mjerama aktivne politike zapošljavanja (APZ-a) bio je dosta mali do gospodarske krize. Stanje se promijenilo uslijed utjecaja EU-a i raznovrsnih spomenutih strateških dokumenata koje je Hrvatska usvojila, poput Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske potpisanog 5. ožujka 2007. godine i Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske iz 2008. Tako su se mjere počele intenzivnije usmjeravati na osobe s nižom razinom zapošljivosti i dugotrajno nezaposlene, a također su započele evaluacije mjera APZ-a.

U promatranom trogodišnjem razdoblju broj osoba uključenih u APZ povećao se za 53%. Broj osoba koje su polazile osposobljavanje za poznatog poslodavca gotovo se utrostručio, značajno je povećanje i broja osoba koje su sudjelovale u programu osposobljavanja i usavršavanja za nepoznatog poslodavca (indeks 270). Jedino se neznatno, za dva postotna boda, smanjio broj subvencija za mlade bez radnog iskustva.

Tablica 1.  
Opseg i struktura APZ-a u razdoblju od 2006. do 2008. godine

Mjera	2006.	Struktura (%)	2007.	Struktura (%)	2008. <sup>2</sup>	Struktura (%)	2008./2006. (%)
Subvencije za mlade bez radnog iskustva	1 024	20,9	1 226	14,4	1 003	13,3	97,95
Subvencije za zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih	1 238	25,3	1 693	19,9	1 290	17,1	104,20
Subvencije za zapošljavanje nezaposlenih 50+	579	11,8	837	9,9	706	9,4	121,93

<sup>2</sup> Obuhvaćeno razdoblje od 25. ožujka do 31. prosinca 2008.

Subvencije za zapošljavanje posebnih skupina nezaposlenih	258	5,3	455	5,4	351	4,7	136,05
Osposobljavanje za poznatog poslodavca	375	7,7	792	9,3	1 105	14,7	294,67
Osposobljavanje i usavršavanje za nepoznatog poslodavca	873	17,8	2 960	34,8	2 361	31,4	270,45
Javni radovi	512	10,5	531	6,3	699	9,3	139,65
Javni radovi (pojedinačni projekti)					16	0,2	-
<b>Ukupno</b>	<b>4 896</b>	<b>100</b>	<b>8 494</b>	<b>100,0</b>	<b>7 531</b>	<b>100</b>	<b>153,82</b>
Mjere u okviru Nacionalnog programa za Rome / Dekada uključivanja Roma 2005.–2015.	220		216		247		
<b>Ukupno + mjere za Rome</b>	<b>5 116</b>		<b>8 710</b>		<b>7 778</b>		
Broj nezaposlenih	291		264		236		
	616		446		741		
Stopa pokrivenosti (obuhvata) SP	1,75%		3,29%		3,29		

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje. Godišnjak i Mjesečni statistički bilten, različite godine.

Zanimljivo je pratiti stopu pokrivenosti mjera APZ-a u promatranom razdoblju. U tablici 1. prikazuje se opseg i struktura mjera u razdoblju od 2006. do 2008. Stopa pokrivenosti (obuhvata)<sup>3</sup> mjera APZ-a iznosila je u 2006. 1,75% te je porasla na 3,29% u 2007. i 2008. godini. Tako se može procijeniti kako su mjere APZ-a u Hrvatskoj usmjerene na razmjerno mali dio nezaposlenih i nisu se koristile kao programi velikih opsega za smanjivanje nezaposlenosti.

### **Pregled aktivnosti u razdoblju od 2009. do 2013.**

Zbog nastanka gospodarske krize Vlada je prihvatila »Program gospodarskog oporavka i razvitka« u kojem se ističe potreba dinamičnijeg tržišta rada. To uključuje osposobljavanje i prekvalifikaciju radne snage, promjenu sustava naknada za vrijeme nezaposlenosti (poticanje nezaposlenih da sudjeluju u programima osposobljavanja i prekvalifikacije), volonterstvo i sustave stručnog osposobljavanja za mlade, jačanje

kapaciteta zavoda za zapošljavanje u provedbi, praćenju i evaluiranju APZ-a. Većina mjera APZ-a provedenih u vrijeme krize je jednostavno proširenje onoga što je postojalo ranije. Nije bilo značajnih promjena u oblikovanju pojedinih mjera koje bi udovoljile novonastalim izazovima na tržištu rada. Jedini program koji je značajnije povećan tijekom krize bili su javni radovi, no oni su općenito obuhvaćali samo manji dio nezaposlenih osoba.

U Nacionalnom planu za poticanje zapošljavanja 2009.–2010. posebna je pozornost posvećena jačanju zapošljivosti nezaposlenih osoba kroz obrazovanje. HZZ je tijekom 2009. godine financirao obrazovanje nezaposlenih osoba za potrebe tržišta rada. U cjelini, programi su smanjeni u opsegu (ukupni broj osoba koje su sudjelovale u APZ-u u 2009. godini smanjio se za 26% u odnosu na 2007. godinu). Najviše su bili pogođeni programi subvencioniranog zapošljavanja nezaposlenih starijih osoba i drugih ranjivih skupina. Također je bio i

<sup>3</sup> Stopa pokrivenosti (obuhvata) je postotak nezaposlenih koji sudjeluju u pojedinoj mjeri aktivne politike tržišta rada, kao što su osposobljavanje, subvencionirano zapošljavanje ili javni radovi. Kako se osposobljavanje i usavršavanje pruža i zaposlenim osobama, procjena stopa pokrivenosti je vjerojatno precijenjena.

pomak od osposobljavanja za poznatog poslodavca na osposobljavanje i usavršavanje za nepoznatog poslodavca. Pohvalno je što je povećana usmjerenost na dugotrajno nezaposlene osobe. Tako se omjer broja sudionika u programima obrazovanja tijekom godine i broja dugotrajno nezaposlenih početkom godine povećao s 1,6% u 2008. godini na 2,3% u 2009. godini.

Zbog promjena u oblikovanju mjera i njihovom obuhvatu te vremenskog razdoblja obuhvaćenog ovim istraživanjem u daljnjem se tekstu iznosi stanje u posljednjih šest godina za koje su raspoloživi podaci. Pritom su se koristili podaci iz Godišnjaka Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i izvještaji o nekim strateškim dokumentima Republike Hrvatske, kao što su Izvješće o

provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske (JIM) iz različitih godina. Za 2013. godinu kao izvor podataka u prvom redu poslužio je članak Marine Nekić (2014.). Zbog usporedivosti iznosi se ukupan broj sudionika, a u pojedinim godinama navodi se i broj novouključenih.

U razmjerno kratkom razdoblju od 2009. do 2014. broj uključenih u APZ povećao se više od osam puta, sa 6 296 sudionika u 2009. na 56 632 u 2014. Najveće povećanje broja korisnika bilježi stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa (s oko 450 korisnika u 2010. na više od 28 000 korisnika u 2014.). Broj potpora za zapošljavanje povećao se više od pet puta, a broj sudionika u javnim radovima za tri i pol puta (tablica 2.).

Tablica 2.

*Ukupan broj osoba uključenih u programe APZ-a u razdoblju 2010.-2014.*

Mjera	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2014./ 2009. <sup>5</sup> (%)
Potpore za zapošljavanje	213	2 139	2 707	5 903	9 413	10 847	5092,5
Potpora samozapošljavanje	298	284	772	1 605	5 737	7 077	2374,8
Potpora za usavršavanje	116	614	632	661	337	148	127,6
Obrazovanje nezaposlenih <sup>4</sup>	65	4 566	13 788	5 096	2 132	2 149	3306,2
Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa	-	448	4 760	9 583	19 322	28 039	6258,7
Osposobljavanje i usavršavanje za nepoznatog poslodavca	3 025						
Javni radovi	1 935	5 037	10 780	17 177	15 405	6 777	350,2
Mjere za očuvanje radnih mjesta	-	-	533	703	1 310	1 595	299,2
Ukupno	6 296	13 088	33 972	40 728	53 656	56 632	899,5
Mjere za Rome	244	304	305	306	307		
Ukupno + mjera za Rome	6 540	13 392	34 277	41 034	53 963	56 632	865,9
Broj nezaposlenih	263 174	302 425	305 333	324 324	345 112	328 187	124,7
Stopa pokrivenosti (obuhvata) u %	2,49	4,43	11,23	12,65	15,64	17,26	

<sup>4</sup> U 2010. obrazovanje za poznatog poslodavca 614 osoba i obrazovanje za nepoznatog poslodavca 4 566, ukupno 5 180.

<sup>5</sup> Bazna godina u nekim slučajevima je 2010., odnosno kod mjera za Rome završna godina u brojniku je 2013.

Stopa pokrivenosti najviše se povećala za 2,5 puta u 2011. godini, ali se nastavila povećavati u 2012. godini (za 12,7 postotnih bodova) i u 2013. godini (za 23,59 postotnih bodova). Povećanje je značajno i u 2014. godini te je iznosilo 10,33 postotna boda.

### **Evaluacije aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj**

U Hrvatskoj je bilo nekoliko evaluacija programa aktivne politike zapošljavanja. Dorenbos, Winden, Walsh, Svaljek i Milas (2002.) istraživali su značenje i učinke sudjelovanja u javnim radovima te su zaključili kako je sudjelovanje bitno u rješavanju ekonomskih teškoća sudionika, ali ne povećava njihovu zapošljivost. Babić (2003.) u jednoj od rijetkih evaluacija politike zapošljavanja iz prvog desetljeća 21. stoljeća navodi kako su te mjere imale značajan učinak mrtvog tereta (korisnici bi se zaposlili i bez financijskih poticaja) te učinke zamjene i istiskivanja. Druga evaluacija odnosila se na procjenu učinaka programa javnih radova, za koji je ocijenjeno kako nije poboljšao zapošljivost ni nadnice sudionika nakon njegova završetka, ali ipak barem trenutačno poboljšava financijski položaj sudionika (Dorenbos i sur., 2002.). Glavna korist koja se očekuje od javnih radova nije toliko u izravnim ekonomskim dobicima, nego više u poticanju onih nezaposlenih za koje postoji mala potražnja na tržištu rada da se pridruže radnoj snazi. Kada se ispitivao način na koji javni radovi pomažu sudionicima, gotovo svi ispitanici (96,9%) naveli su da im radovi pomažu barem na neki način. Istina, većina sudionika navela je kako im je program pomogao u poboljšanju financijskog stanja. Na nesreću, svi drugi učinci (pomoć u stvaranju socijalnih kontakata, pojačavanje povjerenja te dobivanje znanja i stručnosti) bili su mnogo manje naglašeni. Ovi nalazi pokazuju da

se sudjelovanje u programima javnih radova u Hrvatskoj može (barem) djelomično smatrati kao privremeni način savladavanja financijskih problema. U taj program nisu uložena značajnija sredstva.

Oračić (2005.) je analizirao učinkovitost šest skupina mjera Programa poticanja zapošljavanja: »S faksa na posao«, »Iz učionice u radionicu«, »Učenjem do posla za sve nas«, »Iskustvom do profita«, »Šansa i za nas« i »Posao za branitelje«. Autor ističe kako je jedno od najvažnijih obilježja Programa bila njegova obuhvatnost u pogledu potencijalnih sudionika čije je zapošljavanje mogao subvencionirati. Premda su se pojedine mjere odnosile na određene ciljane skupine, zbroj ciljanih skupina obuhvaćao je veliku većinu nezaposlenih te čak i osobe koje nisu bile registrirane kao nezaposlene. Procjena učinka poticanja zapošljavanja je pokušaj da se ustanovi koliko je poticanje zapošljavanja pridonijelo ukupnom zapošljavanju, odnosno koliko bi bilo manje ukupno zapošljavanje da nije bilo poticanja zapošljavanja. Kako je nemoguće promatrati pretpostavljeno stanje u kojem nije bilo poticanja zapošljavanja, a koje bi bilo identično stanju u kojem je ostvareno poticanje, Oračić učinak poticanja zapošljavanja pokušava procijeniti na temelju drugih raspoloživih podataka o stvarnom stanju, posebice pokazatelja o gospodarskim kretanjima. Na temelju multiregresijske analize, autor zaključuje kako je promjena poticanog zapošljavanja bila pozitivno povezana s promjenom ukupnog zapošljavanja, ali ta veza nije statistički značajna.

Može se ocijeniti da je u cjelini APZ u razdoblju 2002.-2005. s obzirom na broj zaposlenih bio učinkovit, ali nedovoljno usmjeren na teže zapošljive skupine jer su gotovo sve osobe evidentirane pri HZZ-u mogle iskoristiti neku od poticajnih mjera. Ujedno je nepovoljno što mjere subvencioniranja nadnica čine pretežit dio ukupnih

izdataka za mjere APZ-a, a nisu dovoljno naglašena pitanja povećanja razine stručnosti, znanja, sposobnosti zapošljivosti i prilagodljivosti nezaposlenih i zaposlenih osoba. Zato je kao prioritet »Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske« iz 2007. godine u području APZ-a određena potreba razvijanja »kulture evaluacije«, odnosno ispitivanja učinaka mjera APZ-a i izbjegavanja stihijskog pristupa (angažiranje značajnih sredstava i potom gašenja programa).

Aktivnosti sustavne evaluacije mjera APZ-a započele su razmjerno nedavno. Tako je ostvaren projekt »Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj«. Riječ je o bilateralnom programu koji je započeo 2006. godine, a bazira se na suradnji austrijskog Ministarstva gospodarstva i rada s Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva Republike Hrvatske (Uprava za rad i tržište rada) i HZZ-a. Tijekom 2007. izrađena je studija »Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj« te je u lipnju 2007. održan seminar pod nazivom »Praćenje i evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj« (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2008.). U Projektu je korištena kombinacija kvantitativnih i kvalitativnih metoda sastavljenih od sljedećih glavnih evaluacijskih instrumenata: 1) prikupljanje postojećih podataka/pregled dostupnih materijala, dokumenata, zakonodavstva, statistika itd.; 2) analiza relevantne statistike i dokumenata; 3) terensko istraživanje u četiri odabrane županije i 4) posjete Hrvatskom zavodu za zapošljavanje i dionicima na nacionalnoj razini. Pritom su se u obzir uzimali sljedeći aspekti: 1) vrsta mjera koje su se provodile na županijskoj razini za nezaposlene (paleta mjera) i to posebno za nezaposlene kojima prijete socijalna isključenost; 2) definiranje i specifikacija ciljanih skupina i ciljeva pokrenutih aktivnosti; 3) posebni uvjeti unutar mjera neophodni za zadovoljavanje potrebe ci-

ljanih skupina (npr. podrška sudionicima u vidu psihologa ili socijalnih radnika, organizacija obuka »kako naučiti« itd.); 4) opsežnost mjera u pogledu sudionika, karakteristike sudionika, uključujući i raščlambu po dobi-spolu, obrazovanju, raspodjela ciljanih skupina, obuhvat razina sudjelovanja i stopa korisnika iz potencijalnog kruga korisnika); 5) neki aspekti vezani uz učinak mjera APZ-a i njihovu učinkovitost u vidu uspješnosti pronalaska posla sudionicima i vještina stečenih u mjerama; 6) čimbenici uspjeha i neuspjeha; 7) visina troškova; 8) usporedba različitih mjera u pogledu financijske koristi i 9) sustav upravljanja i kapaciteti za izradu, provedbu, praćenje i evaluaciju mjera APZ-a, uključenost i koordiniranost relevantnih dionika, odnosno, kapaciteti nacionalnih i regionalnih tijela HZZ-a za upravljanje i evaluaciju mjera APZ-a i kapaciteti zaposlenika HZZ-a za provedbu i praćenje mjera. Razmatrane su: mjera 1. *Sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba bez radnog iskustva*, mjera 2. *Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba*, mjera 3. *Sufinanciranje zapošljavanja ženskih osoba iznad 45 i muških osoba iznad 50 godina starosti*, mjera 4. *Sufinanciranje zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba*, mjera 5.1. *Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca (novozaposleni i zaposleni u cilju zadržavanja radnog mjesta)* i 5.2. *Sufinanciranje obrazovanja za nepoznatog poslodavca*, mjera 6. *Javni radovi*, mjera O/N. *Sufinanciranje obrazovanja za nepoznatog poslodavca* i mjera O/P. *Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca – Romi*, koje su provedene u skladu sa sklopljenim ugovorima u razdoblju od početka 2006. do 30. lipnja 2007. Ciljana skupina obuhvaćena ovom evaluacijom sastavljena je od: a) izravnih korisnika mjera (nezaposleni, polaznici obuke, zaposlene osobe, poslodavci) i b) relevantnih dionika/socijalnih partnera te predstavnika odjela za provedbu, odno-

sno, središnjice i područne razine HZZ-a. Razvijeno je 9 personaliziranih instrumenata istraživanja koji obuhvaćaju različite kategorije ciljanih skupina evaluacije u odnosu na rezultate/aspekte evaluacije koje je potrebno obuhvatiti (upitnici za poslodavce – korisnike mjera APZ-a, upitnici za zaposlenike – subvencionirano zapošljavanje, upitnici za zaposlenike – javni radovi, upitnici za polaznike obuke – obuka za poznatog poslodavca, upitnici za polaznike obuke – obuka za nepoznatog poslodavca, intervjui s poslodavcima – korisnicima mjera, intervjui sa zaposlenicima HZZ-a na razini regije/županije, fokus grupe dionika/socijalnih partnera na razini regije/županije i fokus grupe dionika/socijalnih partnera na središnjoj razini (uključujući i središnjicu HZZ-a). Razvijeni su personalizirani instrumenti istraživanja kako bi se mogli »unakrsno provjeriti« glavni rezultati unutar istih instrumenata, ali i između različitih instrumenata. Istodobno, rezultati evaluacije korišteni su pri planiranju aktivnosti za jačanje kapaciteta HZZ-a. Cilj ostvarene aktivnosti je prijenos znanja o evaluaciji mjera dionicima u i izvan HZZ-a. Očekivani rezultati evaluacije su pregled i opsežna procjena relevantnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i rezultata mjera APZ-a (palette mjera) s opisom mjera koje udovoljavaju potrebama ciljanih skupina te opis i procjena sustava upravljanja i kapaciteta HZZ-a za izradu, provedbu, praćenje i evaluaciju mjera. Kao primjeri dobrih mjera, odnosno onih koje su dobro funkcionirale, navedene su gotovo sve mjere, pretežno zato što promoviraju bolje prilike za zapošljavanje nezaposlenih. Kao mjere koje nisu dobro funkcionirale ili su imale poteškoća u provedbi među ostalim navedene su *Mjere za osobe s invaliditetom* (zbog niske razine subvencija za zapošljavanje i kratkog razdoblja trajanja subvencioniranog zapošljavanja te nedovoljno preciznog definiranja ciljane skupine); *Mjera*

*sufinanciranog zapošljavanja za posebne skupine nezaposlenih* (zbog premalog poticaja za zapošljavanje i nedovoljne upućenosti poslodavaca), *Mjere za sufinancirano zapošljavanje pripadnika romske nacionalne manjine* (zbog nepouzdanosti i nepotpunosti HZZ-ove baze podataka i nedovoljne motiviranosti sudionika), *Mjera sufinanciranja zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih* (jer prema mišljenju nekih poslodavaca, ova skupina nezaposlenih nije svoj posao obavljala na očekivanoj razini te je trebalo utrošiti dodatna sredstva kako bi im se pružila podrška). Nadalje, poteškoće su se javljale i stoga što *Mjeru sufinanciranja obrazovanja evidentiranih nezaposlenih* nije bilo moguće kombinirati s mjerama za poticanje zapošljavanja. Konkretno, u slučaju *Javnih radova*, subvencija definirana mjerom nije se pokazala dostatnom da bi motivirala korisnike, a za mnoga tijela lokalnih vlasti obveza sufinanciranja od 50% bio je veliki problem, posebice u slabije razvijenim područjima. Zaključno, veći dio ispitanika općenito smatra kako su mjere APZ-a u načelu dobre i korisne jer istodobno promoviraju bolje prilike za zapošljavanje i razvoj, kao i stjecanje radnog iskustva i novih vještina. Sudionici imaju više samopouzdanja vezano uz svoj status zaposlene osobe, a mjere općenito doprinose smanjenju nezaposlenosti. Velik dio korisnika mjera (pojedinci i poslodavci) preporučili bi mjere prijateljima, kolegama, a velik dio poslodavaca će nastaviti koristiti mjere. U prijedlozima poboljšanja ističe se potreba unapređenja dostupnosti i redovitosti informacija, nužnosti decentralizacije u planiranju i provedbi te usmjerenosti na korisnika. Također se ističe potreba češćeg kontaktiranja s poslodavcima te neophodnost duljeg razdoblja planiranja u kombinaciji s fleksibilnijim višegodišnjim planiranjem potrebnih financijskih sredstava

Hrvatski zavod za zapošljavanje proveo je PHARE 2005. projekt »Aktivne mje-

re zapošljavanja za skupine kojima prijete socijalna isključenost», kojim se jačala sposobnost različitih aktera na hrvatskom tržištu rada u provođenju mjera APZ-a. Cilj Projekta je izrada preporuka vezanih uz poboljšanje postojećeg sustava mjera i osmišljavanje novih mjera. Aktivnosti projekta sastojale su se od 4 komponente, od kojih se prva odnosi na evaluaciju učinkovitosti mjera aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj i sustava za njihovu primjenu i upravljanje. Za evaluacijsko istraživanje korišteni su kvalitativni (tzv. meki podaci) i činjenice (tzv. čvrsti podaci). Nakon pregleda i sveobuhvatne procjene relevantnosti, učinkovitosti i rezultata mjera APZ-a, navedena je potreba uvođenja nove filozofije u politiku hrvatskog tržišta rada. To podrazumijeva razvijanje odgovarajućih preventivnih i aktivnih mjera za ciljane skupine i to putem multidisciplinarnog pristupa kombiniranjem savjetovanja, osposobljavanja i programa zapošljavanja. Istaknuta je potreba fleksibilnosti i regionalne usmjerenosti pri planiranju provedbi APZ-a time da se kod planiranja potrebnih financijskih sredstava uzimaju u obzir regionalne različitosti. Nadalje, naglašena je važnost razvoja lokalnog partnerstva za zapošljavanje vezanog uz provedbu APZ-a, decentralizaciju i razvoj apsorpcijskih kapaciteta. Kao završni prijedlog podsjeća se kako su praćenje i evaluacija aktivnih politika bitan alat kojim se podiže razina odgovornosti politike, ali i poboljšava izvedba i kvaliteta provedbe mjera općenito pa stoga postoji očita potreba za razvojem kapaciteta za praćenje i evaluaciju.

U okviru projekta »Žene na tržištu rada« provedena je sveobuhvatna analiza položaja žena na tržištu rada, kojom se željela dobiti jasna slika o sudjelovanju žena i njihovim mogućnostima na tržištu rada (Hazić, Meštrović, Crnković Pozaić, Taylor, 2011.). Također, definirane i analizirane su posebno osjetljive skupine žena na tržištu

rada. Kroz projekt se željela ocijeniti učinkovitost već provedenih mjera aktivne politike tržišta rada namijenjenih ženama, s posebnim naglaskom na osjetljive skupine (npr. žene starije od 40 godina, neaktivne žene, dugotrajno nezaposlene žene, Romkinje i žene iz ruralnih područja). Nakon evaluacije spomenutih mjera te na temelju najbolje prakse u Hrvatskoj i EU-u, pripremljen je prijedlog novog seta mjera aktivne politike zapošljavanja prilagođenih za ciljane skupine žena. U predlaganju poboljšanja navodi se važnost povećanja broja žena u programima osposobljavanja i prekvalifikacije; nužnost unapređenja fleksibilnosti u načinu pružanja mjera osposobljavanja i prekvalifikacije kako bi one bile dostupne i ženama koje su slabije prometno povezane te promicanje posebnih programa i/ili projekata usmjerenih na povećanje sudjelovanja žena na tržištu rada, osobito u suradnji s jedinicama lokalne samouprave i drugim interesnim skupinama.

U prosincu 2011. godine završena je vanjska neovisna evaluacija aktivnih mjera politike zapošljavanja koje je provodio HZZ. Evaluaciju su proveli istraživači sa Sveučilišta u Zagrebu koristeći se kvazi-eksperimentalnom metodom, što je uobičajeni postupak istraživanja učinka mjera na zapošljivost sudionika. Autori su istraživali razlike u pogledu zapošljivosti između sudionika u mjerama nakon što je njihovo sudjelovanje završilo i sličnih osoba koje nisu sudjelovale u mjerama, pri čemu je zapošljivost mjerena statusom nezaposlenosti. Izabrani nesudionici bili su identični sudionicima prema osobnim obilježjima kao što su spol, godina rođenja, status prije nezaposlenosti, razina i smjer obrazovanja, geografsko područje prijave na evidenciju nezaposlenih te slični prema vremenu prijave i trajanju nezaposlenosti. Nesudionici su također izabrani i prema sličnosti u vjerojatnosti sudjelovanja u mjerama (engl. *propensity score matching*) koja je procije-



njena na temelju spomenutih osobnih obilježja. Što se tiče obrazovanja nezaposlenih, ustanovljeno je kako ne postoje velike razlike između sudionika i nesudionika u pogledu nezaposlenosti nakon što je sudjelovanje prvih završilo. Kod sufinanciranja zapošljavanja mladih, udio nezaposlenih kod sudionika bio je 11%, a kod nesudionika »dvojnika« 24%, tako da je razlika 13 postotnih bodova. Razlika je velika, ali postavlja se pitanje je li rezultat sudjelovanja, odnosno je li samo sudjelovanje povećalo zapošljivost sudionika jer dio razlike može odražavati selekciju od strane poslodavaca. Matković, Babić i Vuga (2012.) napominju da razlika vjerojatno djelomično odražava selekciju najzapošljivijih osoba od strane poslodavaca. Ako su stvarno izabrani najzapošljiviji, onda su sudionici i nesudionici zapravo bili različiti po zapošljivosti premda su bili slični po vanjskim mjerenim obilježjima ili vjerojatnosti sudjelovanja. Ako je postojala značajna razlika između sudionika i nesudionika u zapošljivosti prije sudjelovanja, onda rezultat ne pokazuje (u ovom slučaju vjerojatno precjenjuje) utjecaj sudjelovanja. Drugim riječima, sudionici su vjerojatno bili zapošljiviji od nesudionika i prije nego što je njihovo sudjelovanje započelo. Suprotan primjer su sudionici u javnim radovima kod kojih je vjerojatnost nezaposlenosti nakon završetka sudjelovanja bila veća nego kod sličnih nesudionika. Tako je, na primjer, vjerojatnost nezaposlenosti u listopadu 2011. godine za osobe koje su u 2009. godini sudjelovale u javnim radovima bila za 13 postotnih bodova veća nego kod nesudionika sličnih osobnih obilježja. Ta razlika je bila manja kada su se sudionici usporedili s nesudionicima slične vjerojatnosti sudjelovanja, ali imala je isti predznak. Autori napominju da to može odražavati selekciju, ali u suprotnom smjeru, jer se za sudionike javnih radova izabiru najteže zapošljive osobe. Sudionici su, dakle, bili vjerojatno manje zapošljivi

od sličnih nesudionika i prije nego što je njihovo sudjelovanje započelo. U tom pogledu javni radovi kao i programi obrazovanja nezaposlenih mogu imati pozitivnu i važnu ulogu jer pružaju novčanu pomoć i osiguravaju socijalni kontakt. Takav kratkoročni ili neposredni učinak mjera osobito je značajan tijekom razdoblja gospodarske krize, odnosno visoke nezaposlenosti. Izgleda, dakle, da je upotrijebljena kvazi-eksperimentalna metoda samo djelomično uklonila učinke selekcije sudionika, a dobiveni rezultati istraživanja ne mogu se smatrati posve pouzdanom osnovom za donošenje zaključaka u pogledu utjecaja mjera na zapošljivost sudionika. Međutim, kako je navedeno, bez obzira na njihov utjecaj na zapošljivost, neke od spomenutih mjera mogu se promatrati kao oblik uvjetovane pomoći nezaposlenima i kao oblik njihovog socijalnog uključivanja.

U posljednjem dokumentu Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2017. godine (Vlada Republike Hrvatske, 2014.) pozornost se posvećuje vjerojatnosti zaposlenosti nakon izlaska iz mjera aktivne politike zapošljavanja koja se uvelike razlikuje ovisno o tipu mjere i obilježjima njezinih sudionika. Vjerojatnost zaposlenosti je najviša za osobe koje su i pred sudjelovanje u mjeri bile zaposlene: potpora za očuvanje radnih mjesta i potpora za usavršavanje, gdje je 94,0%, odnosno 95,7% sudionika i ostalo zaposleno. Slijede mjere potpore samozapošljavanja (79,2%) i zapošljavanja (74,4%), gdje je između tri četvrtine i četiri petine sudionika zaposleno pola godine nakon izlaska iz intervencije. Gotovo polovica (47,4%) sudionika stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa bila je zaposlena u danom roku, pri čemu je vjerojatnost zapošljavanja bila veća za visokoobrazovane (50,4%) nego za osobe sa srednjim obrazovanjem (32,9%). U razdoblju od šest mjeseci nakon izlaska

iz mjere zaposleno je bilo nešto manje od trećine (32,9%) izabranih sudionika programa za obrazovanje nezaposlenih, a vjerojatnost zaposlenosti nakon izlaska iz mjere najniža za sudionike javnih radova (9,7%), koji su u mjeru i selektirani s obzirom na kriterij dugotrajne nezaposlenosti i vrlo niske zapošljivosti.

Iako je Hrvatska mnogo učinila na povećanju obuhvata mjera APZ-a i njihovoj boljoj usmjerenosti na osobe koje su u najlošijem položaju na tržištu rada, još uvijek postoji potreba i prostor za daljnja unapređenja.

## LITERATURA

- Babić, Z. (2003). Uloga aktivne politike na tržište rada u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 27(4), 547-566. Dostupno na <http://www.ijf.hr/FTP/2003/4/babic.pdf>
- Dorenbos, R., van Winden, P., Walsh, K., Svaljek, S., & Milas, G. (2002). *Evaluation of Program of Public Works in Croatia - Final report*. Rotterdam: NEI Labour and Education, T.E.R.N.
- Hazl, V., Meštrović, B., Crnković Pozaić, S., & Taylor, A. (2011). *Žene na tržištu rada*. Europe Aid/128290/D/SER/HR (E1896). Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje. Dostupno na [http://www.hzz.hr/UserDocsImages/Polo%C5%BEaj%20%C5%BEena%20na%20tr%C5%BEi%C5%A1tu%20rada\\_Sa%C5%BEetak%20studije.pdf](http://www.hzz.hr/UserDocsImages/Polo%C5%BEaj%20%C5%BEena%20na%20tr%C5%BEi%C5%A1tu%20rada_Sa%C5%BEetak%20studije.pdf)
- Hrvatski zavod za zapošljavanje. (2008a). *Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje*. Phare 2005 program Europske unije za Hrvatsku „Evaluacija, izrada preporuka, jačanje kapaciteta i upravljanje darovnicom na području mjera poticanja zapošljavanja u RH”. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje, Dostupno na [http://www.hzz.hr/phare2005/userdocsimages/Evaluacija%20mjera\\_HR.pdf](http://www.hzz.hr/phare2005/userdocsimages/Evaluacija%20mjera_HR.pdf)
- Hrvatski zavod za zapošljavanje. (2008b). *Preporuke za poboljšanje sadašnjih mjera APTR-a, izradu novih mjera i poboljšanje kapaciteta HZZ-a za programiranje, provedbu, praćenje i evaluaciju mjera APTR-a*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje. Dostupno na [http://www.hzz.hr/phare2005/userdocsimages/Preporuke%20za%20pobolj%C5%A1anje%20mjera\\_HR.pdf](http://www.hzz.hr/phare2005/userdocsimages/Preporuke%20za%20pobolj%C5%A1anje%20mjera_HR.pdf)
- Hrvatski zavod za zapošljavanje. *Godišnjak*. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.
- Matković, T. (2008). Politika zapošljavanja i nezaposlenosti. U V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur & S. Zrinščak, *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni Fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Matković, T., Babić, Z., & Vuga, A. (2012). Evaluacija mjera aktivne politike zapošljavanja 2009. i 2010. godine u Republici Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 19(3), 303-336. doi: 10.3935/rsp.v19i3.1100
- Nekić, M. (2014). Mjere aktivne politike zapošljavanja u Hrvatskoj. *Radno pravo*, 9(2), 65-70.
- Oračić, D. (2005). Evaluacija Programa poticanja zapošljavanja. *Analitički bilten*, (3), str. 20-32. Dostupno na [http://www.hzz.hr/UserDocsImages/Bilten2005\\_3.pdf](http://www.hzz.hr/UserDocsImages/Bilten2005_3.pdf)
- Šošić, V. (2005). Siromaštvo i politike na tržištu rada u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 29(1), 75-94. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/8867>
- Vlada Republike Hrvatske. (2014). *Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015.-2017. godine*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske. Dostupno na <http://www.mrms.hr/wp-content/uploads/2015/02/smjernica-apz.pdf>

Predrag Bejaković  
Institut za javne financije