



Hrvatski zavod za zapošljavanje



Vanjska evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada 2010. - 2013.

Sumarno evaluacijsko izvješće
veljača, 2016.



Europska unija
Ulaganje u budućnost



Hrvatski zavod za zapošljavanje i Ipsos d.o.o. ovim putem zahvaljuju svim građanima, poslodavcima, djelatnicima obrazovnih ustanova i Zavoda za zapošljavanje koji su svojim sudjelovanjem u istraživanju pridonijeli uspješnoj realizaciji ove evaluacije.

Izdavač: Hrvatski zavod za zapošljavanje, Zagreb, 2016

Prikupljanje, obrada i analiza podataka za evaluaciju: Ipsos d.o.o.

Evaluacijski tim:

Voditelj projektnog tima: dr. sc. Predrag Bejaković, Institut za javne financije

Glavni istraživač za PSM dionicu evaluacije: dr. sc. Michal Kontnarowski, Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences

Glavni istraživač za anketnu dionicu evaluacije: dr. sc. Dragan Bagić, Filozofski fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Glavni istraživač za kvalitativnu dionicu evaluacije: dr. sc. Ivan Burić, Hrvatski studiji, Sveučilište u Zagrebu

Istraživač suradnik na projektu, koordinator provođenja istraživanja: Branka Hodak, Ipsos d.o.o.

Istraživač suradnik na projektu: Marko Vicković, Ipsos d.o.o.

Istraživač suradnik na projektu: Mirna Cvitan, Ipsos d.o.o.

Suradnici Ipsosa na projektu: Gordana Beraković, Pero Desović, Josip Ivišić, Iva Mikić, Lana Penezić, Marino Šeparović

Suradnici Hrvatskog zavoda za zapošljavanje na projektu: dr. sc. Teo Matković, Igor Dvorščak, Ivana Mikek Kupres, Jelena Ostojić, Antea Radić, Igor Vojnić

Lektura: Danijela Filipović Bojanić

Grafičko oblikovanje i tisak: Redak d.o.o., Split

Tiskano u Hrvatskoj

Naklada: 100 primjeraka

Projekt je sufinanciran sredstvima Europske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i ne odražava nužno gledišta Europske unije.

EVALUACIJSKI TIM:	1
1. KONTEKST, CILJ I SVRHA PROJEKTA	4
2. SAŽETAK	5
3. UVODNE NAPOMENE	12
4. PROGRAMI AKTIVNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA UNUTAR EU KONTEKSTA	13
4.1. TIPOLOGIJA AKTIVNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA	13
4.2. SLIČNOSTI I RAZLIKE AKTIVNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA U EU I NJEZINI POZITIVNI UČINCI	15
4.3. POUKE IZ AKTIVNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA U EU	17
5. OPSEG I OBILJEŽJA MJERA APZ-A U HRVATSKOJ U RAZDOBLJU 2010.-2013.	18
5.1. OPSEG MJERA U RAZDOBLJU 2010.-2013.	18
5.2. NAJVAŹNIJA OBILJEŽJA MJERA I BITNE IZMJENE UVJETA U RAZDOBLJU 2010. - 2013.	20
5.3. EVALUACIJA MJERA APZ-A U HRVATSKOJ U USPOREDBI S MJERAMA U EU	21
6. EVALUACIJA MJERA APZ-A U HRVATSKOJ U RAZDOBLJU 2010.-2013	23
6.1. PREDMET I CILJEVI ISTRAŹIVANJA.....	23
6.2. METODOLOGIJA I UZORAK	24
6.2.1. Kvalitativna dionica	24
6.2.2. Kvantitativna dionica.....	24
6.2.3. Kvaziekperimentalna metoda - PSM dionica	25
6.3. KOMUNICIRANOST I PROHODNOST MJERA	27
6.3.1. Komuniciranost mjere	27
6.3.2. Kanali informiranja – uzorak korisnika (sufinanciranih i financiranih nezaposlenih osoba)	27
6.3.3. Kanali informiranja – uzorak poslodavaca.....	28
6.3.4. Percepcija procedura implementacije mjera	29
6.3.5. Intenzitet traŹenja posla prije ulaska u mjernu i naēin ulaska u mjeru	30
6.4. STRUēNO OSPOSOBLJAVANJE ZA RAD BEZ ZASNIVANJA RADNOG ODNOSA	31
6.5. POTPORE ZA ZAPOSŁJAVANJE	35
6.6. POTPORA ZA SAMOZAPOSŁJAVANJE	39
6.7. JAVNI RADOVI	42
6.8. OBRAZOVANJE NEZAPOSLENIH	49
6.9. POTPORE ZA OēUVANJE RADNIH MJESTA.....	52
6.10. POTPORE ZA USAVRŠAVANJE	53
6.11. ANALIZA TROŠKOVA I KORISTI AKTIVNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA.....	54
7. ZAKLJUēNA RAZMATRANJA I PRIJEDLOZI POBOLJŠANJA	61
8. BIBLIOGRAFIJA	66

Popis skraćenica

APTR	Aktivne politike tržišta rada
APZ	Aktivna politika zapošljavanja
BDP	Bruto domaći proizvod
CZSS	Centar za socijalnu skrb
DZS	Državni zavod za statistiku
EU	Europska unija
EU10	Nove zemlje članice koje su se priključile Europskoj uniji u svibnju 2004.: Malta, Cipar, Slovenija, Češka Republika, Slovačka, Mađarska, Poljska, Litva, Latvija i Estonija
EU15	15 "starih" zemalja članica Europske unije (prije proširenja 1. svibnja 2004.): Austrija, Njemačka, Italija, Nizozemska, Velika Britanija, Švedska, Finska, Danska, Luksemburg, Belgija, Španjolska, Grčka, Portugal, Irska i Francuska
EU25	25 zemalja članica Europske unije nakon proširenja 1. svibnja 2004. (EU15+EU10)
EU28	Sadašnja EU koju čini EU25 + Bugarska i Rumunjska, koje su se pridružile EU početkom 2007., te Hrvatska koja se pridružila 1. srpnja 2013.
Eurostat	Europski ured za statistiku
HZMO	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
JLPS	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
MRMS	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava
REGOS	Središnji registar osiguranika
SOR	Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa
VRH	Vlada Republike Hrvatske
ZOPZ	Zakon o poticanju zapošljavanja
ZOR	Zakon o radu

1. Kontekst, cilj i svrha projekta

Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ) ključna je institucija na tržištu rada s glavnom zadaćom objedinjavanja ponude i potražnje na tržištu rada s ciljem postizanja što veće zaposlenosti. Kako bi se olakšao prijelaz iz nezaposlenosti u zaposlenje, ali i kako bi se utjecalo na rastuću stopu nezaposlenosti, HZZ provodi mjere aktivne politike zapošljavanja (APZ) koje su u danom periodu definirane Nacionalnim planom za poticanje zapošljavanja 2009. - 2010. te Nacionalnim planom za poticanje zapošljavanja za 2011. i 2012. godinu kojemu je djelovanje produljeno do kraja 2013. godine. Mjere aktivne politike zapošljavanja, koje su se u tom periodu provodile, a koje se obuhvaćaju ovom evaluacijom su sljedeće:

- Potpore za zapošljavanje nezaposlenih osoba pripadnika skupina u nepovoljnom položaju;
- Potpora za samozapošljavanje nezaposlenih osoba koje iskažu interes za samozapošljavanje;
- Sufinanciranje obrazovanja za nezaposlene osobe iz službene evidencije HZZ-a kako bi im se povećala zapošljivost i konkurentnost na tržištu rada;
- Potpore za usavršavanje sufinanciranjem obrazovanja zaposlenih osoba s nedostatkom vještina potrebnih za zadržavanje zaposlenja, zaposlene iznad 50 godina kojima prijete gubitak radnog mjesta, novozaposlene i skupine mladih novozaposlenih;
- Potpore za očuvanje radnih mjesta kod poslodavca koji su u privremenim poteškoćama, odnosno poslodavaca koji tijekom godine imaju periode smanjenog obima posla;
- Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa;
- Javni radovi kako bi se dugotrajno nezaposlene i osobe s teškoćama uključile u društveno korisne usluge.

Glavna svrha mjera APZ-a je aktivacija radne snage i uključivanje nezaposlenih osoba na tržište rada kao i smanjenje rizika gubitka posla za zaposlene osobe s nedostatkom određenih znanja i vještina. Evaluacija obuhvaća mjere APZ-a koje su se provodile u periodu između 2010. i 2013. godine, a kako bi se utvrdila njihova uspješnost kao i učinak na mogućnost zapošljavanja u usporedbi s članovima kontrolne grupe koji nisu sudjelovali u mjerama. Službeni podaci HZZ-a i Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO) upotpunjeni su informacijama dobivenima kroz upitnike, intervjue te fokus grupe, kako bi se procijenila očekivanja korisnika mjera – poslodavca i nezaposlenih osoba¹, njihovo zadovoljstvo i samo iskustvo sudjelovanja u pojedinim mjerama te na taj način stvorila čvrsta podloga za daljnji razvoj i unaprjeđenje APZ-a. Analizom se utvrđuje postoji li jaz između željenog i postignutog učinka svake evaluirane mjere te iznose zaključci i prijedlozi za unaprjeđenje mjera.

Sumarno evaluacijsko izvješće cjelovito predstavlja rezultate evaluacije te procjenjuje praktičan učinak mjera APZ-a. Izvješće uključuje zasebne procjene učinkovitosti i djelotvornosti svakog oblika mjere i eventualne promjene do kojih je došlo uslijed promjene načina primjene tijekom promatranog razdoblja. Rezultati istraživanja opisuju utjecaj koji mjere imaju na sudionike te same subjektivne doživljaje i izazove s kojima su se korisnici susretali. U okviru sumarnog izvješća procjenjuje se i učinkovitost uloženih financijskih sredstava. Konačno, daje se procjena HZZ-ovog upravljanja mjerama APZ-a u usporedbi s postojećim europskim iskustvima kao i preporuke za poboljšanje.

Projekt „Vanjska evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada“ odvija se u okviru prioritetne osi 1 Operativnog programa Razvoj ljudskih potencijala (Europski socijalni fond 2007.–2013.): „Poboljšanje pristupa zapošljavanju i održivo uključivanje u tržište rada“, u sklopu Mjere 1.2. „Podrška povećanju učinkovitosti i kvalitete javne službe za zapošljavanje“.

Hrvatski zavod za zapošljavanje provodi aktivnu politiku zapošljavanja te statistički obrađuje podatke o korisnicima i prati njihove ishode, no do sada nije postojala sustavna evaluacija mjera provedenih u razdoblju između 2011. i 2013. godine, na temelju koje bi se moglo zaključiti jesu li mjere dobro usmjerene, te koliko su učinkovite, te u kojoj su mjeri zadovoljile očekivanja sudionika.

Evaluacijski elementi prethodno su bili uključeni u projekt PHARE 2005 „Aktivne mjere zapošljavanja za osobe kojima prijete socijalna isključenost“ u razdoblju od travnja 2007. do listopada 2008. te projekt IPA 2007.-2009. „Žene na tržištu rada“ proveden između 2010. i 2012. godine. Jedini prethodni obuhvatan projekt evaluacije mjera za HZZ provelo je Sveučilište u Zagrebu krajem 2011. godine (Matković, Babić i Vuga, 2012.). Tom se evaluacijom analitički procjenjivala učinkovitost mjera koje je HZZ provodio u 2009. i 2010. godini, a izradilo ju se koristeći kvaziekperimentalnu metodu evaluacije kroz koju su se uspoređivali sudionici mjera i slični nesudionici s obzirom na vjerojatnost nezaposlenosti u

¹ U daljnjem tekstu pojam „korisnik“ upotrijebjava se i za nezaposlene osobe prijavljene u evidenciji HZZ-a u trenutku ulaska u mjeru, i za poslodavce, s time da je u tekstu naznačeno na koju se skupinu misli.

određenom razdoblju nakon završetka mjere. Slični nesudionici pronađeni su u registru nezaposlenih osoba HZZ-a koristeći jednostavno podudaranje po relevantnim karakteristikama ili koristeći podudaranje po procijenjenoj sklonosti sudjelovanju u mjerama.

2. Sažetak

Hrvatska provodi mjere aktivne politike zapošljavanja (APZ) čija je glavna svrha aktivacija radne snage i uključivanje nezaposlenih osoba na tržište rada, kao i smanjenje rizika gubitka posla za zaposlene osobe s nedostatkom određenih znanja i vještina. Ova evaluacija obuhvaća mjere aktivne politike zapošljavanja koje su se provodile u razdoblju između 2010. i 2013. godine kako bi se utvrdila njihova uspješnost pri čemu se mjerio učinak na mogućnost zapošljavanja sudionika u mjerama u usporedbi s članovima kontrolne grupe koji u njima nisu sudjelovali. Službeni podaci nadležnih tijela upotpunjeni su informacijama dobivenima kroz upitnike, intervjue te fokus grupe, kako bi se procijenila očekivanja korisnika mjera - poslodavca i nezaposlenih osoba - njihovo zadovoljstvo i samo iskustvo sudjelovanja u pojedinim mjerama. Na taj način stvorena je čvrsta podloga za daljnji razvoj i unaprjeđenje APZ-a. Nakon uvodnih napomena, izlažu se različiti tipovi APZ-a u kontekstu EU. Slijedi osvrt na opseg i obilježja mjera APZ-a u Hrvatskoj u razdoblju 2010. - 2014., dok se u šestom poglavlju prikazuje evaluacija 7 različitih mjera koje su se provodile u razdoblju 2010. - 2013. Izvještaj završava zaključnim razmatranjima i preporukama u sedmom poglavlju.

Može se ocijeniti da Hrvatska uglavnom ide u pravcu politika zapošljavanja što se provode u Europi, koje obilježava jači naglasak na aktivne mjere u odnosu na one pasivne. Iako su u Hrvatskoj povećana izdvajanja za APZ, problemi su bili vezani uz njihovo kratko trajanje i relativno nisku konzistentnost. Mjere poput stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa s ciljem stjecanja radnog iskustva i poboljšanja zapošljivosti počele su se intenzivnije usmjeravati na osobe s nižom razinom zapošljivosti i dugotrajno nezaposlene, što je značajan pozitivan kvalitativni korak u njihovom oblikovanju i provedbi. Prema viđenju različitih dionika, mjere APZ-a u cjelini su dovoljno dostupne i svi potencijalni korisnici mjera dovoljno dobro informirani o njima. Ispitanici navode kako su mjere pozitivne i za poslodavce i za nezaposlene osobe prijavljene HZZ-u te definitivno svi imaju koristi od toga. Mjere su dobro usmjerene prema mladima i prema zapošljavanju osoba iznad 50 godina dok su javni radovi namijenjeni ponajviše dugotrajno nezaposlenim osobama. Poslodavci su zadovoljni jer u cijeloj lepezi mjera mogu naći neke koje mogu koristiti.

Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa mjera je koja je namijenjena mladim nezaposlenim osobama prijavljenima u evidenciji Zavoda za zapošljavanje, a koje imaju do godine dana evidentiranog staža u zvanju za koje su se obrazovale, kako bi stekle radno iskustvo potrebno za ulazak na tržište rada i/ili pravo na polaganje državnih i/ili drugih stručnih ispita. SOR karakterizira visoko poznavanje mjere, i među onima koji su bili uključeni u ovu mjeru, ali i među drugim dionicima, čemu je jedan od razloga znatna medijska eksponiranost mjere. Primarni cilj ove mjere jest omogućiti nezaposlenim osobama koje nemaju relevantna iskustva na tržištu rada u području svog obrazovanja, stjecanje tih iskustava kako bi zadovoljili formalne ili neformalne zahtjeve tržišta rada. Rezultati evaluacije pokazuju kako je u referentnom razdoblju opisani glavni cilj mjere ostvaren kod velike većine korisnika. Odnosno, rezultati pokazuju kako značajna većina anketiranih korisnika, više od četiri petine njih, procjenjuje da su doista ovom mjerom dobili priliku steći praktična znanja i vještine potrebne za obavljanje poslova u njihovoj struci. Oni korisnici koji su u mjeru ušli s ciljem stjecanja preduvjeta za polaganje stručnog ispita, u velikom su broju slučajeva nakon izlaska iz mjere i ostvarili taj cilj (9 od 10 korisnika).

Međutim, kod otprilike jedne šestine, mjera nije u potpunosti ostvarila svoju svrhu, odnosno nije pružila mogućnost za stručno osposobljavanje i stjecanje odgovarajućeg radnog iskustva u struci. Naime, dio korisnika našlo se na radnim mjestima na kojima su obavljali dominantno rutinske, radno jednostavne, intelektualno nezahtjevne ili administrativne poslove nižeg stupnja složenosti, odnosno poslove izvan njihove struke/zanimanja. Također, radili su na radnim mjestima na kojima im, osim formalno „na papiru“, nije osiguran mentor što je jedna od bitnih propozicija mjere. Takva negativna iskustva češće imaju korisnici koji su se stručno osposobljavali u tijelima državne uprave ili tijelima lokalne/regionalne samouprave te u neprofitnim organizacijama, dok su ona manje prisutna u javnim službama (tj. u djelatnostima obrazovanja i zdravstvene zaštite gdje se pretežno stručno osposobljavanju obveznici polaganja stručnog ispita) te u privatnom sektoru.

Jedan od pozitivnih, ali neintendiranih učinaka ove mjere je i proces nazvan *transfer znanja od dolje prema gore*. Naime, korisnici ove mjere stvaraju neku dodanu organizacijsku vrijednost, tako da u radni proces često unose neku inovaciju, na neki ga način unaprjeđuju ili pak prenose svoja znanja i vještine zatečenoj radnoj snazi.

Primarni cilj ove mjere nije osiguravanje neposrednog zapošljavanja korisnika, ali svakako jest podizanje srednjoročne zapošljivosti kroz izjednačavanje njihove pozicije na tržištu rada s onim nezaposlenim osobama koje imaju prethodno radno iskustvo u struci ili već imaju položen stručni ispit. U tom kontekstu, rezultati kvaziekperimentalne metode procjene učinaka pokazuju da sudjelovanje u ovoj mjeri za one korisnike koji su u nju ušli nakon svibnja 2012. prema odredbama ZOPZ-a (kada je SOR proširen na profesije u kojima u pravilu ne postoji preduvjet polaganja stručnog ispita), povećava srednjoročnu vjerojatnost zapošljavanja za oko 40% u odnosu na usporedivu skupinu nezaposlenih osoba koje nisu sudjelovale u mjeri. Učinak kod korisnika koji su u mjeru ušli prema ZOR-u (jer njihove profesije zahtijevaju polaganje stručnog ili državnog ispita), nešto je manji, odnosno sudjelovanje u ovoj mjeri za oko jednu trećinu povećava vjerojatnost da je osoba 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere zaposlena. Navedena razlika između dvije skupine korisnika može se objasniti karakteristikama tržišta rada na koje oni pretendiraju. Naime, korisnici koji u mjeru ulaze prema ZOR-u, dominantno se stručno osposobljavaju za zanimanja u javnom sektoru (državna uprava, lokalna/regionalna samouprava, javne ustanove u zdravstvu, obrazovanju i socijalnoj skrbi), u kojem je otvaranje novih radnih mjesta u proteklih nekoliko godina bilo ograničeno. S druge strane, korisnici koji su u mjeru ušli prema ZOPZ-u, heterogenija su skupina te kao populacija konkuriraju za širi spektar radnih mjesta. Sumarno, možemo dakle zaključiti kako mjera ostvaruje značajan pozitivan efekt na vjerojatnost zapošljavanja, posebice kod korisnika koji su u mjeru ušli prema odredbama ZOPZ-a, čime se potvrđuje da je proširenje ove mjere na novu skupinu bila učinkovita odluka.

Negativne strane SOR-a očituju se prvenstveno u tome što je mladim nezaposlenim osobama postao gotovo jedini način ulaska na tržište rada. Upravo visok obuhvat mjere sugerira postojanje svojevrsnog negativnog učinka mjere na makrorazini, a to je fenomen istiskivanja drugih oblika ulaska na tržište rada nakon dovršenog obrazovanja, odnosno drugih oblika pripravnštva. Nastavno na to, postoji percepcija da se prisutna *administrativna panika* javnog sektora vezano uz zabranu zapošljavanja te nepostojanje civilnog služenja vojnog roka rješavaju SOR-om te da mjera postaje supstitit otvaranju redovnih radnih mjesta i zapošljavanja.

Drugi fundamentalni negativni učinak mjere nazvali smo *institucionaliziranom prekarnošću*, a odnosi se na specifičan vid neprikladnog korištenja mjere nominiran kao *neprekinuta cirkulaciju kadrova*. Radi se o korištenju mjere na način da se kontinuirano koriste novi visokoobrazovani korisnici kako bi se obavljali određeni poslovi za čije obavljanje ne postoje dostatni unutarnji kapaciteti institucije, pri čemu se uglavnom radi o poslovima za koje je angažirani kadar prekvalificiran. Stvara se dojam da je sudjelovanje u mjeri bilo beskorisno, tj. da je profesionalno osposobljavanje bilo obavljeno samo „pro-forma“, a saznanje da se na isto radno mjesto po isteku mjere uzima novi kadar, pojačava nezadovoljstvo korisnika te širi negativan imidž o mjeri. Prema mišljenju korisnika ova pojava i uz nju vezan „*osjećaj iskorištenosti*“ prvenstveno se vezuju uz tijela državne uprave i lokalne/regionalne samouprave.

Na koncu, nepoželjne posljedice istiskivanja drugih tipova pripravnštva, koji bi uključivali sklapanje ugovora o radu koji osigurava i primjereniju plaću, očituju se i u stvaranju nejednakih uvjeta za pristup tržištu rada s obzirom na socio-ekonomsko porijeklo i „zaleđe“ mladih nezaposlenih osoba. Naime, SOR je kao mjera, s obzirom na visinu naknade, prikladna i prihvatljiva mjera samo onim nezaposlenim osobama koje se mogu osloniti na financijsku i materijalnu podršku obitelji. One nezaposlene osobe koje nemaju privilegiju takve podrške, neće si moći priuštiti ulazak u mjeru te će biti prisiljene potražiti poslove izvan svoje struke/zanimanja, što im pak dugoročno otežava povratak u njihovu struku/zanimanje s obzirom da je veliki broj njihovih kolega u međuvremenu prošlo kroz SOR te su konkurentniji za dobivanje odgovarajućih poslova.

Potpore za zapošljavanje dodjeljuju se poslodavcima ukoliko će zapošljavanje uz potporu dovesti do neto povećanja broja zaposlenih u odnosu na prosječan broj zaposlenih. Mjera je ciljana prema nekoliko različitih ciljanih skupina teže zapošljivih osoba kojima bi mjera trebala pomoći u zapošljavanju. Radi se o mladim osobama bez radnog iskustva, dugotrajno nezaposlenim osobama, osobama starijima od 50 godina, osobama s invaliditetom te posebnim skupinama teže zapošljivih osoba.

Generalno govoreći, potpore za zapošljavanje mjera su koja ima dvojake učinke. S jedne strane, to je mjera koja polučuje prilično dobre rezultate. Iz perspektive poslodavaca, ona je prilično privlačna mjera, koja ima pozitivne financijske učinke na poslodavce, a naročito na mikroposlodavce i obrtnike jer mjera pruža mogućnost da se s manjim troškovima zaposli neophodna radna snaga. Drugi bitan učinak ove mjere iz perspektive poslodavaca korištenje je mjere

kao mehanizma potencijale selekcije kandidata za dugoročno zapošljavanje ili mjere kao svojevrsnog probnog roka, odnosno povećanja ukupne kvalitete ljudskog kapitala organizacije. Treća bitna dimenzija pozitivnih ishoda istaknutih od strane poslodavaca, ali koji su prije svega značajni ishodi za korisnike, odnosi se na doprinos općedruštvenim ciljevima. Polovica poslodavaca smatra da je korištenjem ove mjere učinila „korisnu stvar za dobrobit zajednice“.

Što se tiče nezaposlenih osoba koje su ušle u mjeru, iz njihove perspektive mjera također generira niz pozitivnih učinaka, od velikog zadovoljstva uvjetima rada do neposrednog zapošljavanja kod poslodavca. Naime, ukupno gledajući za sve podskupine, prema rezultatima anketnog istraživanja, 70% korisnika ove mjere je i nakon završetka mjere barem neko vrijeme ostalo raditi kod istog poslodavca, a oko tri četvrtine korisnika i danas imaju posao za koji dobivaju plaću ili honorar, od čega 45% kod istog poslodavca kod kojeg su bili i u mjeri, a 29% ih ima drugi posao. Među onima koji su nakon isteka mjere ostali raditi kod tog poslodavca, a danas više ne rade, u 63% slučajeva su imali istu plaću i kao tijekom trajanja mjere, a 16% višu nego prije.

Tome u prilog idu i rezultati kvaziekperimentalne analize koja je realizirana na razini pojedinih podskupina ove mjere. Što se tiče mladih osoba bez radnog iskustva učinak mjere je visokih 41 postotni poen, što znači da sudionici mjere imaju više nego dvostruko veću šansu da su zaposleni u odnosu na nesudionike šest mjeseci od trenutka ulaska sudionika u mjeru, no učinak se s vremenom smanjuje kako i nesudionici kontrolne skupine pronalaze zaposlenje. Oko godinu i pol od izlaska sudionika iz mjere oni još uvijek imaju za dvije trećine veću vjerojatnost da su zaposleni od sličnih nesudionika. Kod potpora za zapošljavanje za dugotrajno nezaposlene osobe učinak mjere je takav da sudionici mjere iz ove ciljane skupine imaju više nego dvostruko veću vjerojatnost da su zaposleni čak i s protekom od 18 mjeseci nakon izlaska iz mjere. Učinak potpora za zapošljavanje za starije od 50 godina ima učinak koji se kreće od 42 do 37 postotnih poena, ovisno o protoku vremena. Za ovu se ciljanu skupinu efekt mjere može procjenjivati i na široj razini, u smislu zadržavanja na tržištu rada, bilo kao zaposlenih ili nezaposlenih, kako bi se spriječila njihova pasivizacija ili pak prijevremeni odlazak u mirovinu. Rezultati pokazuju kako mjera ostvaruje efekt i prema tom kriteriju jer je za oko 17 postotnih poena više sudionika mjere ostalo aktivno na tržištu rada nego usporedivih nesudionika.

Rezultati PSM analize ulijevaju velik optimizam glede ostvarivanja ciljeva ove mjere, odnosno glede njezinog učinka na zapošljavanje tretiranih osoba, no bitno je naglasiti „*drugu stranu medalje*“. Naime, osim što polučuje dobre rezultate, ovo je mjera koja generira veliki *mrtvi teret*, odnosno jedan nezanemarivi dio uspješnosti ove mjere može se objasniti upravo fenomenom mrtvog tereta. On se prije svega očituje u velikom udjelu korisnika koji navode da ih je poslodavac namjeravao zaposliti na tom radnom mjestu i prije nego je za njega službeno objavljen natječaj putem HZZ-a, a koji su poslodavca poznavali i ranije te kod kojih savjetnik Zavoda nije imao nikakvu ulogu u informiranju nezaposlene osobe o tom konkretnom radnom mjestu. Prema ovim kriterijima, *mrtvi teret* iznosi 17%. On je najviši kod osoba starijih od 50 godina (21%) te mladih bez iskustva (22%) dok je kod podskupine dugotrajno nezaposlenih na razini od 12%. Tome treba pridodati i 3,5% onih koji su mjeru iskoristili na način da su se kod poslodavca zaposlili tako da su ga zamolili da ih on zaposli jer imaju pravo na mjeru, iako, kako navode, poslodavac uopće nije planirao zapošljavanje. Ova situacija se češće pojavljuje među osobama starijima od 50 godina, a najčešće dano objašnjenje za nju premošćivanje je staža prije ulaska u mirovinu.

Drugi važan problem ove mjere je što dizajn mjere ostavlja mogućnosti za neke specifične zlouporabe, koje doduše nisu široko raširene, ali utječu na loš imidž mjere među korisnicima. Jedna od takvih specifičnih zlouporaba je tzv. „*prisilna podjela novčanih sredstava*“. Zlouporaba se odnosi na prisiljavanje posloprimaca da podijele novac uplaćen od strane Zavoda s poslodavcem.

Djelatnici HZZ-a smatraju da su potpore za zapošljavanje poboljšane s obzirom na period prije 2010. godine zbog sufinanciranja 50% bruto plaće, što je dovelo do povećanja korištenja te mjere. Ipak, djelatnici smatraju da je na neki način SOR istisnuo korištenje potpora za zapošljavanje mladih osoba bez iskustva jer se kroz SOR uključuje veći broj mladih osoba koje bi se inače mogle zaposliti kroz mjeru potpora za zapošljavanje, dakle, može se reći da je došlo do svojevrsne kanibalizacije od strane SOR-a. Poslodavcu je financijski isplativije uzeti osobu na SOR, jer mu je „*besplatna*“ s obzirom na potporu za zapošljavanje koja iznosi 50%-50%.

Potpora za samozapošljavanje nezaposlenih osoba namijenjena je osobama prijavljenima u evidenciju Zavoda koje iskazuju interes za samozapošljavanje, a ujedno im se osigurava stručna pomoć Zavoda te mogu na jednom mjestu dobiti sve relevantne informacije o aktivnostima vezanim za ostvarenje poduzetničke ideje.

Prema refleksijama sudionika istraživanja, radi se o mjeri poticanja zapošljavanja koja nije primjerena za „prosječnu“ nezaposlenu osobu, tj. uspješan ishod mjere zahtijeva da korisnici potpora za samozapošljavanje posjeduju specifične kvalitete („odgovornost“, „organiziranost“, „radišnost“), ali i „poznavanje tržišta ili branše“. Drugim riječima, potrebno je da korisnici posjeduju određeni niz vrijednosnih ili profesionalnih svojstava koja su potrebna kako bi se mjera uspješno iskoristila. Mjera sama po sebi nije garancija poslovnog uspjeha, već isključivo svojevrstni, riječima ispitanika, „*poguranac*“ koji omogućuje početnu akceleraciju poduzetničke ideje, ali ne predstavlja garanciju njenog ostvarenja. Toga su svjesni i djelatnici Zavoda koji ističu da potporu nerijetko traže osobe koje precjenjuju svoje potencijale da budu samozaposlene i koje nemaju realnih poduzetničkih kapaciteta.

Mjera se može ocijeniti prilično učinkovitom ukoliko se gleda iz perspektive broja subjekata koji su nastavili s poslovanjem i nakon njenog isteka. Rezultati istraživanja ukazuju na to da su tri četvrtine osnovanih poslovnih subjekata još uvijek aktivni i u vlasništvu korisnika mjera, od kojih nešto manje od polovice svoju trenutnu poslovnu situaciju ocjenjuju dobrom, vrlo dobrom ili odličnom. Navedeni podaci ukazuju na svrsishodnost financijskih sredstava uloženi u program potpore za samozapošljavanje dok na širu društvenu funkcionalnost potpore kao mjere aktivne politike zapošljavanja ukazuju i dva dodatna podataka. Prvo, u trećini još uvijek aktivnih poslovnih subjekata osim osnivača zaposlena je još minimalno jedna osoba. Drugo, prikupljeni podaci ukazuju na poboljšanje socio-ekonomske situacije u kućanstvima u kojima žive korisnici mjere u odnosu na razdoblje prije njihovog korištenja.

O velikom značaju mjere za pokretanje vlastitog posla govori i podatak da bi velika većina korisnika (80% njih), kada bi se mogli vratiti u vrijeme kada su donijeli odluku o korištenju mjere, ponovno zatražilo ovu potporu. Na važnost potpore za samozapošljavanje ukazuje i podatak da je za 95% korisnika ta potpora bila jedina vrsta pomoći iz sredstava javnih financija tijekom prve godine poslovanja, svega 5% korisnika ove mjere koristilo je i neki drugi oblik državnih potpora / kreditiranja. Nadalje, veliki broj korisnika ove mjere (32%) smatra da bez primljene potpore sigurno ne bi krenuli u posao, a dodatnih 43% smatra da su im potpore značile znatnu ili priličnu pomoć pri pokretanju posla.

Iako predočeni podaci ukazuju na generalno zadovoljstvo mjerom, istaknuta je i potreba za većom savjetodavnom podrškom korisnicima nakon što su započeli s poslovanjem, a koji su u istraživanju apostrofirani kao potreba za različitim vidovima savjeta, konzultacija i poslovnih znanja koji bi im olakšali razvijanje poslovanja. Veliki broj njih upravo je nedostatak specifičnih poslovnih vještina i znanja navodio kao glavnu prepreku u uspješnijoj komercijalizaciji poslovne ideje s kojom su krenuli u posao, zbog čega su pledirali za uspostavu nekog vida institucionalne potpore njihovom poslovanju. Takva institucionalna potpora ne bi nužno trebala biti stvar samo HZZ-a, i ona se već nudi od strane drugih relevantnih institucija (npr. poduzetnički inkubatori, komore i sl.), no unatoč istaknutoj potrebi za savjetodavnom podrškom, korisnici mjere nisu prepoznali mogućnosti tih institucija. Isto tako, djelatnici Zavoda ističu da su se nakon referentnog razdoblja evaluacije (dakle tijekom 2014. i 2015. godine) savjetodavne usluge Zavoda vezane uz potporu za samozapošljavanje znatno unaprijedile, no da je izostao odgovarajući interes korisnika za iste.

Iako navedeni podaci ostavljaju dojam učinkovitosti mjere, bitno je istaknuti i probleme, od kojih je jedan od osnovnih nejasno definirana ciljanost mjere. Naime, nije u potpunosti jasno kome je mjera namijenjena, tj. evidentiran je mogući problem da mjera postaje sredstvo financiranja poduzetništva, a ne mjera aktivne politike zapošljavanja. Na to prvenstveno upućuju osnovni motivi za ulazak u mjeru. Za tri četvrtine onih koji su dobili ovu potporu, pokretačka snaga je bilo nastojanje ostvarivanja dobre poduzetničke ideje, a gotovo 60% ih je kao motiv ulaska u poduzetništvo istaknulo i želju da ne rade za drugoga, tj. da „budu sami svoji gazde“. Jedna trećina korisnika ove mjere prije dobivanja potpore u evidenciji Zavoda bila je registrirana manje od 3 mjeseca, a njih ukupno 45% u evidenciji Zavoda bili su manje od 6 mjeseci prije ulaska u mjeru. Nadalje, važno je istaknuti da jedan dio korisnika ove potpore, jedna četvrtina njih, u mjeru ulaze kako bi „legalizirali“ posao kojim se već ionako bave ili kako bi institucionalizirali vlastiti hobi. Isto tako, procijenjeni *mrtvi teret* je oko 20% korisnika mjere, a toliko je onih koji navode da bi pokrenuli posao i bez mjere koja ih je samo dodatno ohrabrila.

Osim navedena dva motiva (*ostvarivanje dobre ideje* i *rad za sebe*), treći bitni utvrđeni motiv za uključivanje u mjeru, a to je aktivacija, tj. motivacija za korištenje mjere kao sredstva poslovne i životne aktivacije, kao jedinog preostalog sredstva za izlazak iz nezaposlenosti, zapravo najbolje opisuje ostvarivanje pravog cilja ove mjere. Radi se o korištenju sredstava u svrhu samozapošljavanja iz nužde. Karakteristično je za osobe koje su dugo vremena boravile na Zavodu,

koje su tijekom dužeg vremena aktivno tražile, no nisu uspjele pronaći posao, a kao izrazito važan motiv dominira tek u slučaju polovice osoba koje su sudjelovale u mjeri.

Dodatne evidentirane slabosti ove mjere odnose se na nedoumice djelatnika Zavoda vezano uz procjenu ostvarivosti (nekih) poslovnih planova i opravdanosti odobravanja pojedinih poslovnih projekata.

Javni rad je društveno koristan rad koji se odvija u ograničenom vremenskom razdoblju i nudi sufinanciranje i financiranje zapošljavanja nezaposlenih osoba iz ciljanih skupina. Javni radovi imaju dvostruku ulogu u paleti mjera aktivne politike. Prva njihova specifičnost je u tome što služe podizanju i održavanju određene razine socijalne uključenosti onih nezaposlenih osoba koje su dugotrajno nezaposlene, odnosno koje u dužem periodu nemaju radnog iskustva. Njihova druga zadaća je da „stvaraju“ poslove koji se vjerojatno ne bi otvorili bez ove mjere, odnosno sredstava koja se izdvajaju za njezinu implementaciju, kako bi se spomenutim osobama otvorio prostor za aktivaciju, pri čemu ti poslovni nužno moraju imati karakter opće dobrobiti.

Ako polazimo od pretpostavke da je glavna svrha ove mjere aktivacija dugotrajno nezaposlenih osoba, rezultati evaluacije pokazuju da ona uglavnom uspješno obavlja tu svrhu. Rezultati pokazuju da su u mjeru u referentnom razdoblju primarno bile uključene osobe koje nisu bile izrazito aktivne na tržištu rada prije ulaska u mjeru, pogotovo ako se usporedbe s korisnicima drugih mjera. Isto to sugerira i istaknuta motivacija samih korisnika za ulazak u mjeru gdje je velika većina njih kao svoje motive za ulazak navela upravo aktivaciju te zadovoljstvo jer su dobili priliku uključivanja na tržište rada i „izlaska iz kuće“.

Da je ciljanost ove mjere relativno dobra, vidljivo je i iz činjenice da je otprilike polovica sudionika kvantitativnog istraživanja izjavila kako su na određeni način bili prisiljeni ući u ovu mjeru zbog „prijetnje“ brisanjem iz evidencije nezaposlenih u slučaju odbijanja i da se oni statistički značajno ne razlikuju niti po jednom indikatoru ukupnog iskustva i koristi od ove mjere u odnosu na one koji u mjeru nisu ušli zbog eventualnog straha od brisanja iz evidencije. Činjenica da su one nezaposlene osobe koje su se toliko pasivizirale u odnosu na tržište rada da ih je savjetnik za zapošljavanje morao „prisiliti“ na ulazak u ovu mjeru, na kraju imali jednako pozitivna iskustva i koristi od mjere kao i oni koji su u mjeru ušli bez „prisile“, sugerira da mjera dobro ostvaruje svoje ciljeve.

Osim aktivacijske uloge, ova mjera za korisnike ima i vrlo važan financijski aspekt. Iako je materijalna situacija njihovih kućanstava danas neznatno bolja nego prije uključivanja u mjeru, s obzirom da se radi o osobama koje žive u materijalno depriviranim kućanstvima, redovitost prihoda od javnih radova i njihovo značenje za jamstvo minimuma egzistencijalne sigurnosti ključni su, jer su mnogima javni radovi jedini izvor prihoda. Činjenicu da su financijske koristi od ove mjere, uz aktivacijske, vrlo značajne za korisnike, treba uzimati ozbiljno prilikom eventualne revizije njezinog dizajna, ali i u implementaciji. Valja uvažiti činjenicu da je ova mjera dio ne samo politike tržišta rada, nego i politike socijalne skrbi. Međutim, treba razmotriti i riješiti nelogičnosti i zapreke poput problema isplativosti rada, odnosno straha da ako se zaposli preko mjera kao što su javni radovi, osoba gubi raznovrsna prava u socijalnoj skrbi.

Zanimljivo je da, iako se javni radovi općenito, kako kod samih nezaposlenih osoba tako i kod drugih dionika ovog procesa, znaju karakterizirati kao društveno stigmatizirajući za one koji u njima sudjeluju, rezultati ovog istraživanja sugeriraju zaključak kako je tek svaki šesti korisnik ove mjere u referentnom razdoblju imao osjećaj društvene stigmatizacije tijekom obavljanja javnih radova.

Ako govorimo o dugoročnom učinku mjere na povećanje zapošljivosti korisnika, on je relativno mali, otprilike jedna petina korisnika ove mjere u referentnom razdoblju evaluacije danas ima posao. Taj je udio nešto veći kod sudionika nekomunalnih, tj. socijalnih javnih radova, odnosno kod onih koji su na javnom radu bili u javnim službama (škole, domovi, kulturne ustanove), kojih je danas 29% zaposleno, te onih koji su bili na javnom radu, od kojih je danas 32% zaposleno. Kad se usporedi s kontrolnom skupinom, kvaziekperimentalna metoda pokazuje da se prosječni učinak mjere na zaposlenost blago povećava s protokom vremena te je u obuhvaćenom razdoblju zabilježen pozitivan prosječni učinak od 4 postotna poena između sudionika mjere i usporedive skupine nezaposlenih osoba koje nisu sudjelovale u mjeri, kod kojih je zaposlenost na razini od 16%.

S druge strane, kad se u kontekstu javnih radova govori o primarnom cilju ove mjere, tj. o održavanju određene razine aktivacije onih nezaposlenih osoba koje su dugotrajno nezaposlene, učinak mjere je nešto veći. Dakle, kako primarni cilj ove mjere nije neposredno zapošljavanje, nego aktivacija korisnika na tržištu rada, valjano je promotriti učinak s obzirom na registriranu nezaposlenost, što se u kontekstu javnih radova drži pozitivnim ishodom, odnosno ostankom u

aktivnosti. U tom kontekstu, nalazi evaluacije pokazuju da oko 80% onih koji su sudjelovali u javnim radovima, danas nemaju posao. I dok je oko 64% korisnika mjere nezaposleno, 16% korisnika u referentnom razdoblju evaluacije danas nije više aktivno, odnosno nije više na tržištu rada. S obzirom da kvaziekperimentalna (PSM) analiza pokazuje da je udio onih koji se nisu zadržali na tržištu rada kod usporedive skupine nezaposlenih osoba koje nisu sudjelovale u mjeri 27%, zaključujemo da mjera ima prosječni učinak od 11 postotnih poena kad je u pitanju ostanak u aktivnosti.

Za razliku od nezaposlenih osoba za koje nalazi evaluacije pokazuju da ostvaruju ciljeve ove mjere, kada su u pitanju poslodavci, nalazi evaluacije navode na zaključak da od strane poslodavaca postoji niz pristupa koji nisu, ili ne bi trebali biti dio intervencijske logike ove mjere. Naime, iako su poslodavci u suštini jako zadovoljni i dizajnom i implementacijom mjere, i svi njihovi prijedlozi za unapređenjem mjere u suštini se mogu svesti pod zajednički nazivnik „*želimo više ove mjere*“, nalazi zapravo govore da je shvaćanje poslodavaca o ciljevima ove mjere suprotno nominalnom dizajnu javnih radova. Dakle, oni ne bi smjeli ulaziti u postojeće, redovne aktivnosti, odnosno supstituirati redovne troškove ili oslobađanje resursa za ulaganja odnosno ostvarivanje pozitivnog poslovanja. Osim što ne ostvaruje glavni cilj mjere (društveno korisni rad), to može slabiti i efekt automatskog stabilizatora za lokalnu ekonomiju, jer se ne stvaraju „novi“ poslovi, već se postojeće aktivnosti za koje presahne novaca prebacuju na javni rad („*public services welfare*“). U tom smislu procijenjeni *mrtvi teret* mogao bi se pripisati čak polovici poslodavaca, organizatora javnih radova, koji navode da im je osnovni motiv za korištenje mjere bila ušteda novca. Stoga se u implementaciji mjere trebaju poduzeti aktivnosti koje će izbjeći neželjene efekte kao što su supstitucija aktivnosti, a potencijalno i supstitucija radnika. U tom kontekstu treba navesti i osnovne probleme djelatnika Zavoda kada je u pitanju implementacija javnih radova, a koji se odnose na postojanje nedorečenosti vezano uz način ocjenjivanja i prosudbu programa javnih radova.

Potporna za obrazovanje nezaposlenih osoba namijenjena je osobama iz službene evidencije HZZ-a kako bi im se povećala zapošljivost i konkurentnost na tržištu rada. Nalazi evaluacije sugeriraju da je ovoj mjeri potrebno značajno redizajniranje, propitivanje ciljeva te značajna promjena načina implementacije mjere. Problemi s mjerom postoje kod sve tri razine dionika (Zavod, obrazovne ustanove, nezaposlene osobe) i sve tri skupine dionika su svjesne ovih problema i jasno ih ističu.

Za početak, evidentni su problemi u procjenama o potrebama tržišta rada. Dobiva se dojam da se u nemalom broju slučajeva radi o nedovoljno jasnim, nepreciznim te neutemeljenim kriterijima praćenja potreba tržišta rada na koje bi Zavod mogao ponuditi adekvatno osposobljenu radnu snagu. Dobiva se dojam da djelatnici Zavoda koji procjenjuju potrebe tržišta rada ne raspolažu u svim slučajevima sa svim potrebnim podacima i izvorima podataka koji bi bili relevantni za realnu procjenu tržišta rada na razini nekog područnog ureda. Dakle, nejasna je ciljanost programa, oni se organiziraju na temelju nejasno utemeljene procjene deficitarnih zanimanja u županiji/regiji. Sljedeći bitan problem je proces javne nabave, koji je dugotrajan, neadekvatan i pogoduje *dumpingu*. Zbog zadanosti o prihvaćanju najniže cijene ugovaraju se manje kvalitetni programi.

Daljnji problem u procesu implementacije mjere je „*guranje nezaposlenih*“ u predviđena „*potrebna*“ zanimanja ili kvalifikacije, odnosno naknadno vrbovanje sudionika od strane savjetnika da bi se program uopće održao, iako kod njih u nemalom broju slučajeva ne postoji stvarna želja ili interes za to. Tako najviše korisnika ove mjere, oko 42% njih, navodi da je inicijativa ili uloga savjetnika u Zavodu bila važnija od njihove vlastite inicijative za uključivanje u obrazovni program. Zanimljiv je i podatak da je jedna četvrtina korisnika sudjelovala u programu koji zapravo nisu željeli završiti. Više od jedne trećine korisnika (35%) navodi da nisu imali posebnih planova s iskorištavanjem stečenog znanja/kvalifikacija, već da su se upisali na program samo zato jer im je ponuđena ta opcija. Gotovo jedna petina korisnika, 19% njih, složilo se s tvrdnjom da su prihvatili ući u mjeru kako bi izbjegli sankcije, odnosno brisanje iz evidencije Zavoda.

Ono što je najviše problematično u ovoj mjeri, jest neostvarivanje ciljeva ove mjere. Prema osobnoj procjeni korisnika u mjeri, petina (21%) navodi kako im to uopće nije povećalo šanse da pronađu posao, a 18% kako su šanse povećane malo. Više od polovice korisnika nije nikada radilo posao koji odgovara kvalifikaciji za koju su se obrazovali, što je dakle navelo čak 54% njih. Oko 40% sudionika ovih programa nema posao, što je potvrdilo i anketno i kvaziekperimentalno istraživanje, i dok bi 92% onih koji su nakon pohađanja obrazovnog programa ostali raditi posao koji odgovara toj kvalifikaciji ponovno prihvatili ulazak u mjeru, jedna trećina onih koji danas nemaju posao ne bi ponovno pohađala taj obrazovni program, što je očiti nedostatak inzistiranja na provođenju teško održivih programa obrazovanja i „*prisiljavanja*“ dijela korisnika na ulazak u program obrazovanja.

Kroz mjere intervencije **potpore za očuvanje radnih mjesta** pokušalo se utjecati na poslodavce da zadrže radnike u stalnom odnosu iako im ne mogu osigurati puno radno vrijeme, odnosno motivirati poslodavce za povećanje stalnih sezonaca i time osigurati bolje upravljanje ljudskim resursima. Prema viđenju poslodavaca procijenjeni pozitivni učinci obiju mjera poboljšanja su sigurnosti radnog mjesta i povezivanje radnika i poslodavca na emotivnoj razini što se očituje u iskazivanju brige za očuvanjem radnog mjesta zaposlenog i učvršćivanje te veze. Također važan element je stabilizacija poslodavca na tržištu rada i premošćivanje perioda smanjenog obima posla. Negativni elementi mjera uglavnom se odnose na proceduralne poteškoće (izvještavanje, dokumentaciju), ali i na uvjete kojima se favorizira veće i stabilnije poslodavce koji imaju operativnu sposobnost za proceduru, ali i veću financijsku korist u odnosu na broj zaposlenih.

Potpore za usavršavanje koriste se u skladu s ciljevima mjere, a to je dodatno obrazovanje zaposlene radne snage u slučaju novih tehnologija, prekvalifikacije ili diverzifikacije. Procijenjeni pozitivni učinci mjere vezani su uz kvalitetnije usavršavanje radnika i unapređenje poslovanja poduzeća zbog financijske olakšice. Mjera je vrlo dobro pogođena jer konkretno cilja trenutnu potrebu poslodavca za konkretnim obrazovanjem i omogućuje kvalitetnije obrazovanje od onog koje bi poslodavac inače mogao pružiti. Mjera se slabo koristi zbog nedorečenih uvjeta korištenja, posebice kod opravdavanja troškova koji su često i poslodavcima i djelatnicima HZZ-a nedovoljno jasni.

Prema rezultatima **kvaziekperimentalne analize**, prosječni učinak između zaposlenosti eksperimentalne i kontrolne skupine kod potpora i slijedom toga učinkovitost najniži su kod javnih radova, a prilično je nepovoljno i kod potpore za obrazovanje nezaposlenih. Najbolji su učinci kod potpora za zapošljavanje te potpore za samozapošljavanje. Uz sva ograničenja vezana uz nepostojanje longitudinalnih podataka, nemogućnosti usporedbe s drugim zemljama jer su mjere sadržajno različite i namijenjene drugim skupinama korisnika te neraspodaganje podacima za ranija razdoblja u Hrvatskoj, može se procijeniti **kako je na određenoj razini evidentirana pozitivna učinkovitost mjera aktivne politike zapošljavanja u razdoblju 2010. - 2013.**

Kod **općeg oblikovanja i provedbe mjera APZ-a najznačajniji prijedlozi** za sve mjere su da treba pojačati transparentnost i svrhovitost mjera te njihovo što bolje ciljanje i prilagođavanje pojedinoj skupini nezaposlenih osoba. Istodobno, treba ostvariti njihovo što bolje usklađivanje sa zahtjevima i promjenama na tržištu rada; osigurati financijsku održivost mjera kako se ne bi dogodilo njihovo prekidanje zbog nedostatka sredstava. Nužno je objediniti mjere i ukinuti one za koje je vrlo slabo zanimanje te preimenovati neke mjere kako bi bilo jasnije o čemu se radi. Nadalje, treba proučiti opravdanost, prednosti i nedostatke veće fleksibilnosti pri određivanju trajanja pojedinih mjera (npr. javnih radova) i/ili iznosa odobrenih sredstava. Važno je ne mijenjati stalno sadržaje i kriterije mjera (na primjer nadopunu dokumentacije) tijekom ciklusa provođenja mjera; razmotriti mogućnost pojednostavljenja cjelokupnog postupka traženja dokumentacije, posebice razvijanjem sustava dobivanja elektronskih potvrda od nadležnih tijela, kao što je Porezna uprava. Konačno, potrebno je pojasniti uvjete sudjelovanja i pripremiti lako razumljive upute o njihovom korištenju, koje neće kasniti, i poboljšati dostupnost i kvalitetu informacija prema nezaposlenima i prema poslodavcima. **Najkraće, mjere APZ-a treba prilagođavati promijenjenim uvjetima, ali pritom treba težiti njihovoj stabilnosti i trajnosti kako se u nedoumicu ne bi doveli mogući korisnici i djelatnici HZZ-a.**

3. Uvodne napomene

Postoji opća suglasnost da je nezaposlenost jedan od najtežih ekonomskih i društvenih problema za zajednicu i njome pogođene pojedince. Nezaposlenost predstavlja propuštanje proizvodnje i prihoda, izaziva visoke fiskalne troškove, pridonosi značajnoj razgradnji ljudskog kapitala, povećava neravnopravnost (nejednakost) u društvu jer u kriznim uvjetima nezaposleni više gube od zaposlenih. Kod pogođenih, nezaposlenost izaziva značajna psihološka opterećenja ostavljajući dojam beskorisnosti i bezizglednosti te konačno stvara socijalnu isključenost. Ako su ljudi zaposleni, mnogo je manja vjerojatnost da će biti siromašni, nego ako su nezaposleni. Nastoji se stoga osigurati bolji položaj ljudi radom i ostvarivanjem prava na plaću, umjesto da u sustavu nezaposlenosti i skrbi primaju pomoć te naknadu. Nažalost, u Hrvatskoj, kao i u mnogim tranzicijskim zemljama, brojni su ljudi nezaposleni i/ili slabo zapošljivi, zbog čega su izloženi ekonomskom siromaštvu i socijalnoj isključenosti.

Tržište rada nije savršeno pa istodobno postoje nezaposlenost i nepopunjena potražnja za radnicima. To znači da postoji prostor i razlog za poboljšanje djelovanja tržišta rada, približavajući nezaposlenost minimumu potražnje i ponude za radom smanjujući tako otvorenu nezaposlenost i broj nepopunjenih radnih mjesta. Aktivna politika zapošljavanja (APZ) može pomoći u ublažavanju (smanjivanju) strukturnog (frikcijskog) nesklada između ponude i potražnje u prvom redu smanjivanjem profesionalnog i prostornog nesklada između ponude i potražnje te povećanjem transparentnosti tržišta rada. Najvažniji instrumenti APZ-a za poboljšanje usklađenosti su osposobljavanje i usavršavanje, informiranje i savjetovanje s obzirom na potražnju posla i odabira kod zapošljavanja s jedne strane te posredovanja kod zapošljavanja s druge. Babić, (2003.) i Matković (2008.) naglašavaju kako su aktivne politike zapošljavanja u prvom redu namijenjene aktivaciji i zapošljavanju onih nezaposlenih (odnosno skupina nezaposlenih) koji imaju najviše poteškoća sa zapošljavanjem. Aktivna politika nije (ili ne bi trebala biti) skup univerzalnih mjera zapošljavanja namijenjenih svima. Te mjere imaju za cilj poboljšati pristup zaposlenosti pojedinim ranjivim skupinama, odnosno omogućiti im očuvanje veze s tržištem rada, olakšati im nalaženje posla i povećati vjerojatnost njihovog zadržavanja u svijetu rada.

APZ mogu preraspodijeliti mogućnosti zapošljavanja tako da manje ljudi postane dugotrajno nezaposleno i/ili korisnici-primatelji oblika pomoći u sustavu socijalne skrbi. Kada su zadane ukupna zaposlenost i ukupna ponuda rada, to bi značilo rasporediti teret nezaposlenosti na više ljudi (pretpostavljajući da kao rezultat političke intervencije nezaposlenošću nisu pogođeni isti ljudi u različitim vremenskim intervalima). Mnogo povoljniji učinak APZ-a bio bi povećanje ukupne zaposlenosti od preraspodjele nezaposlenosti na veći broj ljudi. Ekonomska teorija navodi kako APZ ima vrlo slab i/ili gotovo nema neposrednog utjecaja na ukupnu zaposlenost, ali ako uspije u radnom uključivanju dugotrajno nezaposlenih ili korisnika-primatelja pomoći u sustavu socijalne skrbi, povećava se djelotvornost ponude rada. Stoga je uključivanje dugotrajno nezaposlenih ili sprječavanje dugotrajne nezaposlenosti sigurno vrijedno pozornosti. Pored plaćene zaposlenosti ujedno postoje druge korisne aktivnosti koje mogu biti način socijalnog uključivanja (integracije) te osobnog ispunjavanja i potvrđivanja. Bez daljnjeg, sprječavanje dugotrajne i ponovljene nezaposlenosti bio bi najvažniji doprinos sprječavanju siromaštva i socijalne isključenosti, pogotovo korisnika pomoći u sustavu socijalne skrbi.

4. Programi aktivne politike zapošljavanja unutar EU konteksta

4.1. Tipologija aktivne politike zapošljavanja

Aktivne politike zapošljavanja imaju različite ciljeve ovisno o načinu pristupanja ekonomskim i socijalnim problemima, kao i različite metode i alate provedbe. Bonoli (2010.) razlikuje četiri idealna tipa aktivne politike zapošljavanja, što je prikazano u Tablici 4.1.

Tablica 4.1. Četiri idealna tipa aktivnih politika zapošljavanja

Tip	Cilj	Načini i alati
Pojačanje poticaja	- ojačati pozitivne i negativne radne poticaje za osobe koje primaju naknadu	- porezne olakšice, naknade za zaposlene - vremenska ograničenja trajanja naknada - smanjenje naknada - uvjetovanost naknada - sankcije
Pomoć u zapošljavanju	- ukloniti prepreke za zapošljavanje i olakšati (ponovni) ulazak na tržište radne snage	- službe zapošljavanja - subvencije za zapošljavanje - savjetovanja - programi traženja posla
Javni radovi i <i>workfare</i>	- obvezno sudjelovanje nezaposlenih osoba u programima javnih radova i ostvarivanju društveno korisnog rada, ograničavanje propadanje ljudskog kapitala tijekom razdoblja nezaposlenosti - sustav otvaranja radnih mjesta u javnom sektoru - programi usavršavanja i osposobljavanja koji nisu vezani za zaposlenje - investiranje u ljudski kapital - pojačati zapošljivost	- model otvaranja radnih mjesta u javnom sektoru - programi usavršavanja i osposobljavanja koji nisu vezani uz zapošljavanje
Ulaganje u ljudski kapital	- pojačati izgleda za pronalaženje zaposlenja putem poboljšanja vještina, stručnosti i sposobnosti nezaposlenih	- osnovno obrazovanje - stručno usavršavanje i osposobljavanje

Izvor: Bonoli, (2010.)

Prvi tip aktivne politike zapošljavanja, pojačanje poticaja, obuhvaća mjere usmjerene na osnaživanje pozitivnih i negativnih radnih poticaja za primatelje novčanih naknada, u smislu smanjenja iznosa i trajanja naknada te uvjetovanja njihovog sudjelovanja u radnim aktivnostima i/ili drugim programima tržišta rada. Drugi tip APZ-a usmjeren je na uklanjanje prepreka za ulazak, povratak i zadržavanje na tržištu rada, gdje pripadaju službe za zapošljavanje, programi promjene posla, savjetovanje itd. (što se ponajviše preventivno provodi u skandinavskim zemljama). Treći tip mjera usmjeren je na obvezno sudjelovanje nezaposlenih osoba u programima javnih radova i ostvarivanju društveno korisnog rada čime se sprječava ili barem ublažava propadanje ljudskog kapitala tijekom razdoblja nezaposlenosti. Četvrti tip APZ-a osigurava stručno osposobljavanje i usavršavanje nezaposlenih osoba i/ili ponovno stjecanje znanja, stručnosti i vještina za one osobe čije su vještine zastarjele ili zaboravljene.

Naravno, različiti programi trebali bi imati raznovrsne učinke. U slučaju programa obrazovanja i osposobljavanja, to bi se trebalo ostvariti zahvaljujući povećanoj zapošljivosti uslijed stečenih novih znanja, vještina i sposobnosti. U slučaju subvencioniranog (sufinanciranog) zapošljavanja poslodavcima su takve osobe financijski privlačnije naspram ostalih nezaposlenih koji nisu subvencionirani. U slučaju javnih radova pozitivan učinak se može ostvariti zahvaljujući aktivnom angažmanu u zajednici i svijetu rada. Ovi programi sudionicima nakon dugog razdoblja neaktivnosti omogućuju stjecanje iskustva, znanja i stvaranje društvene mreže koja je nužna pri uspješnom nalaženju posla.

Nešto drugačiju klasifikaciju mjera APZ-a u *Labour Market Policy Methodology 2013* navodi EUROSTAT (2013.) koji vodi baze podataka o aktivnoj politici zapošljavanja. Tu su sadržane sve javne intervencije opće države na tržište rada provedene s ciljem poboljšanja njegovog učinkovitog funkcioniranja i ispravljanja tržišnih neravnoteža. Javne intervencije odnose se na radnje koje poduzima država u pogledu financiranja mjera, ali i obliku javnih fiskalnih izdataka (što su smanjeni javni prihodi zbog oprosta ili umanjenja poreza, doprinosa za socijalno osiguranje ili plaćanja neke druge obveze). Opća država ovdje uključuje središnju državu, regionalne vlasti, lokalnu upravu i javne fondove. U mnogim slučajevima izravni primatelj javnih rashoda može biti poslodavac ili davatelj usluga, ali krajnji korisnik provedenih mjera je sudionik - član neke ciljane skupine APZ-a. Postoje tri različite vrste intervencije:

- *Usluge* - odnose se na intervencije na tržištu rada u kojima je glavna aktivnost sudionika traženja posla i obično ne dolazi do promjena njihovog statusa na tržištu rada, odnosno ostaju nezaposleni. Usluge također obuhvaćaju i djelovanje javnih službi za zapošljavanje koje nisu izravno povezane sa sudionicima. To uključuje posredovanje i druge usluge za poslodavce, administrativne i druge poslove koje obično rade javne službe za zapošljavanje.
- *Mjere* - odnose se na intervencije na tržištu rada u kojima je aktivnost sudionika u traženju posla povezana sa sudjelovanjem u programima uslijed kojih dolazi do promjene njihovog statusa na tržištu rada. Kao mjere mogu se smatrati i aktivnosti u kojima ne dolazi do promjene statusa na tržištu rada, ako ispunjavaju sljedeće kriterije: 1) poduzete aktivnosti nisu vezane uz traženje posla, nego se ostvaruju pod nadzorom i zahtijevaju puno radno vrijeme ili veći dio radnog vremena sudionika u značajnom vremenskom razdoblju, 2) cilj je poboljšati strukovne kvalifikacije sudionika, ili 3) intervencije potiče zapošljavanje (uključujući i samozapošljavanje). Baza mjera APZ-a pokriva, prije svega, državne intervencije koje pružaju privremenu podršku skupinama u nepovoljnom položaju na tržištu rada. Većina mjera usmjerena je na aktiviranje nezaposlenih, odnosno pomaganje osobama na izlasku iz prisilne neaktivnosti u zaposlenost i/ili održavanje radnih mjesta za osobe kojima prijeti nezaposlenost. Jedine mjere u bazi podataka koje ne pružaju privremenu podršku odnose se na stalnu podršku osobama s trajno smanjenim radnim sposobnostima. U tom slučaju priznaje se kako javna podrška može biti potrebna da se ublaže posljedice smanjene radne sposobnosti. Ovaj tip intervencija predstavlja APZ-a.
- *Potpore* - odnose se na intervencije koje pružaju izravnu ili neizravnu financijsku pomoć osobama vezano uz sudjelovanje na tržištu rada ili koje kompenziraju pojedince zbog njihovog nezavidnog položaja na tržištu rada. Sudionici su obično osobe koje su bez posla i aktivno traže posao.

Prema navedenoj publikaciji EUROSTAT-a (Table A, str. 13) aktivne politike zapošljavanja podrazumijevaju pet skupina mjera, koje se pobliže obrazlažu. To su:

- obrazovanje i osposobljavanje (*training*) – omogućavaju usklađivanje ponude i potražnje za radom u uvjetima strukturnih neusklađenosti. Radi se o tome da postoje radna mjesta koja se ne uspijevaju popuniti, odnosno kada upravo nedostatak odgovarajućih radnika ograničava otvaranje novih radnih mjesta usprkos potražnji na tržištu proizvoda i raspoloživom kapitalu za pokretanje proizvodnje. Dodani je učinak moguć na unapređenju radnih sposobnosti ugroženih skupina među nezaposlenima kako bi im se poboljšala zapošljivost i izjednačile mogućnosti zapošljavanja s drugim osobama.
- poticaji za zapošljavanje (*employment incentives*) - postoji opasnost ako se radi o radnom mjestu na kojem proizvodnost odgovara plaćanju iznosa pune nadnice, da takvi subvencionirani poslovi zbog manjih troškova mogu istisnuti istovrsne poslove u konkurentskim poduzećima. Subvencionirano zapošljavanje može biti i oblik izjednačavanja mogućnosti zapošljavanja ugroženih skupina na način da postanu privlačniji poslodavcima iako su u nepovoljnijem položaju na tržištu rada. Tu se mogu svrstati i raznovrsni oblici subvencioniranja pripravnništva i stručne prakse kojima se olakšava prijelaz iz obrazovanja u svijet rada.
- zaštitne radionice i rehabilitacija (*sheltered and supported employment and rehabilitation*) – pomažu u punopravnom uključivanju i sudjelovanju osoba s invaliditetom u društvu. Takva osoba zaposlenjem stječe materijalnu sigurnost, veću samostalnost u odlučivanju o životnim pitanjima, članovi zajednice drugačije je percipiraju, a uz odgovarajući sustav profesionalne (radne) rehabilitacije mnoge osobe s invaliditetom mogu biti u potpunosti ravnopravni članovi društva i pridonositi vlastitoj i općoj dobrobiti, umjesto da su samo primatelji pomoći i korisnici raznovrsnih beneficija. Stoga je usvojena *Europska strategija za osobe s invaliditetom 2010. - 2020.*, kao i drugi relevantni dokumenti vezani uz antidiskriminacijske politike.

- neposredno stvaranje poslova (*direct job creation*) - može utjecati na stvaranje radnih mjesta koja inače ne bi postojala pod uobičajenim tržišnim uvjetima. Ponekad se stvara radno mjesto niže proizvodnosti nego što je ukupna plaća koju radnik prima. Postoji nada da će s vremenom porasti proizvodnost takvog radnika pa da će radno mjesto opstati i kada subvencije prestanu, ali za to nema nikakvih jamstava. Ukoliko je radno mjesto trajno vezano za nižu proizvodnost, ono se obično gasi kada poticaju prestanu.
- poticaji za nove tvrtke ili samozapošljavanje (*start-up incentives*) - osim novaca za otvaranje vlastite tvrtke korisnicima donose određene obaveze i rizik od troškova koji se ponekad teško podmiruju. Ujedno, nezaposlene osobe često kod samozapošljavanja pokazuju pretjerani i/ili nedovoljno utemeljeni poduzetnički optimizam jer obično nisu dovoljno dobro proučile i realno procijenile vjerojatnost uspjeha u poslu. Ponekad im nedostaje poduzetnički duh, odlučnost, znanja, a gotovo uvijek poduzetničko iskustvo.

Važno pitanje u mjerama je i određivanje *ciljane skupine*, a baza EUROSTAT-a usmjerena je prije svega na intervencije u kojima su uključene osobe s poteškoćama na tržištu rada. Ova specifikacija omogućava razlikovanje između politike tržišta rada i općenitijeg zapošljavanja s jedne strane te socijalne zaštite i fiskalne politike s druge strane, a koje mogu imati slične ciljeve u pogledu promicanja zapošljavanja, ali to čine na neselektivni način prema ukupnom stanovništvu.

4.2. Sličnosti i razlike aktivne politike zapošljavanja u EU i njezini pozitivni učinci

Stanje (ne)zaposlenosti i njenog rješavanja - poput aktivne politike zapošljavanja – značajno se razlikuje u pojedinim zemljama članicama EU-a. Esping-Andersen (1990.) razlikuje tri osnovna obrasca socijalne politike pa slijedom toga politike zapošljavanja i obrazovanja:

- Prvi je *neoliberalni* u kojem je naglasak na učinkovitosti tržišta, restriktivnoj politici pomoći i velikoj društvenoj stratifikaciji (npr. Velika Britanija).
- Drugi je *socijalno-demokratski* u kojem je stratifikacija mala, vrlo je razvijen sustav javne socijalne skrbi, država neposredno pruža zaštitu ili financijski pomaže ugroženim članovima društva te im nastoji poboljšati kvalitetu života i omogućiti puno sudjelovanje na tržištu rada, odnosno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti (npr. skandinavske zemlje).
- Treći je *korporatistički* u kojem je visoka stratifikacija, a državna se intervencija ostvaruje reguliranjem tržišta ili financijskom pomoći (npr. Njemačka i Francuska).

Ovoj se tipologiji može dodati skupina mediteranskih zemalja (Španjolska, Portugal, Grčka) s visokim stopama nezaposlenosti, većinom slabije razvijenim javnim uslugama i manjim obuhvatom APZ-a. Ta politika može pomoći ublažavanju (smanjivanju) strukturnog nesklada između ponuda i potražnja u prvom redu smanjivanjem profesionalnog i prostornog nesklada između ponuda i potražnja, povećanjem transparentnosti tržišta rada i unapređenjem zapošljivosti tražitelja zaposlenja. Školovanjem se poboljšava obrazovna i kvalifikacijska struktura tražitelja zaposlenja, čime se pospješuje i njihova zapošljivost i profesionalna mobilnost. Ujedno, školovanjem se pomaže nezaposlenima da što svrsishodnije iskoriste vrijeme nezaposlenosti te da sačuvaju ranije stečena znanja i sposobnosti. Osposobljavanjem i stručnim usavršavanjem putem APZ-a aktivnog stanovništva pospješuje se gospodarski razvoj, pri čemu se posebna pozornost posvećuje dugotrajno nezaposlenim osobama kako bi se spriječilo da one zaborave postojeća te steknu nova znanja i sposobnosti. Osim profesionalnog usavršavanja, u mnogim zemljama se poduzimaju i raznovrsne socijalno-psihološke mjere da bi se smanjile teškoće koje izaziva dugotrajna nezaposlenost. Za osobe koje su niže obrazovne razine i/ili slabe zapošljivosti, nastoje se organizirati javni radovi koji ponekad imaju i određena obilježja obveznosti (*workfare*).

Za razliku od ostvarivanja različitih novčanih i drugih prava u uobičajenom obrascu socijalne politike u širem smislu (*welfare*), prema programu naknade uz rad (*workfare* - zbog jednostavnosti u tekstu koristimo engleski izraz), radno sposobni pojedinci dobivaju novčanu pomoć i ostala prava u sustavima za zapošljavanje i socijalne skrbi samo ako pristanu sudjelovati u programima javnih radova i/ili prihvate ponuđeni posao. Tako bi se trebalo osigurati da korisnici naknada obavljaju redoviti rad i da nemaju duge prekide u svojoj radnoj povijesti. Time bi se trebalo spriječiti da postanu obeshrabreni i nedisciplinirani, a trebala bi se povećati i njihova zapošljivost. Program bi trebao potaknuti ljude na zapošljavanje u privatnom sektoru te spriječiti nastanak ovisnosti o tuđoj pomoći. Iako programi javnih radova

dugoročno nisu optimalan način smanjivanja nezaposlenosti i unapređenja zapošljivosti sudionika, oni ipak mogu biti vrlo korisni u poboljšanju njihovog financijskog položaja i ublažavanja osjećaja socijalne isključenosti (Bejaković, 2004.).

Ekonomске i socijalne koristi od obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih i nezaposlenih važne su jer omogućavaju smanjivanje nezaposlenosti, povećanje konkurentne sposobnosti tvrtki, pojedinih sektora i gospodarstva u cjelini, a uključenim pojedincima pružaju osjećaj punog sudjelovanja u društvu i mogu pomoći odraslim osobama da ponovno započnu učiti. Nezaposleni i osobe koje nisu uspjele u obveznom sustavu obrazovanja, trebaju imati pristup javnim programima osposobljavanja i usavršavanja, ali su učinci takvih sustava u poboljšanju zapošljavanja odraslih osoba sa slabijom zapošljivošću dosta obeshrabrujući. Ipak, prema pozitivnim najboljim iskustvima više zemalja, mogu se navesti obilježja koja omogućavaju pozitivne učinke programa obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja (Tablica 4.2).

Tablica 4.2 Obilježja koja omogućavaju pozitivne učinke aktivnih mjera zapošljavanja

Zemlja	Obilježja
Češka Republika	Mjere aktivne politike povezane sa skraćivanjem trajanja novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti imaju pozitivan utjecaj na vjerojatnost nalaženja posla i troškovno su razmjerno učinkovite ako su usmjerene na teško zapošljive osobe. Komunalni javni radovi prikladni su za osobe s vrlo niskom razinom obrazovanja.
Danska	Osobe s višim razinama kvalifikacije ostvaruju veću korist od osoba s nižim kvalifikacijama.
Grčka	Dob i razina kvalifikacije imaju pozitivan utjecaj na učinke obrazovanja. Postoji i pozitivna povezanost sudjelovanja u radnoj snazi (kroz stopu aktivnosti) i programa obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja.
Italija	Vjerojatnost iznalaženja posla kroz programe <i>Visokog tehničkog obrazovanja</i> i <i>Poticaja na trening</i> bila je veća za muškarce u odnosu na žene te za osobe s tercijarnim u odnosu na one sa sekundarnim obrazovanjem.
Latvija	Program javnih radova <i>100-Lats-programme</i> bio je učinkovit u aktivaciji, pomaganju i zapošljavanju osoba slabije zapošljivosti kojima je isteklo i/ili nisu ostvarili pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Sudionici su očuvali i stekli nova znanja i sposobnosti, imali su manje nepovoljnih psihosocijalnih posljedica nezaposlenosti, a sudjelovanje u programu im je pomoglo i u svladavanju financijskih teškoća. Nešto manje od četvrtine sudionika našlo je posao za vrijeme programa ili pola godine nakon izlaska iz njega.
Norveška	Akumulirani dobitci (u razdoblju pet godina nakon programa osposobljavanja i usavršavanja) za žene su veći od troškova programa.
Njemačka	Učinci programa bolji su za muškarce u odnosu na žene. Usavršavanje, osposobljavanje i obrazovanje najučinkovitiji su za dugotrajno nezaposlene koji čekaju na zaposlenje do dvije godine, dok su subvencije plaća djelotvornije za osobe koje zaposlenje čekaju više od dvije godine.
Poljska	Programi obrazovanja i osposobljavanja učinkoviti su u onim područjima gdje se treba ponajviše restrukturirati gospodarstvo vezano uz zastarjele industrije i tehnološki zaostalu poljoprivredu.
Portugal	Povrat od sudjelovanja u programima obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja bio je veći za žene, iskusnije radnike i slabije obrazovane.
Rumunjska	Javni radovi za teže zapošljive skupine doprinijeli su određenom smanjivanju nezaposlenosti u gospodarski nerazvijenim područjima i pomogli u poticanju njihovog ubrzanog razvoja.
Slovenija	Osposobljavanje na radnom mjestu učinkovito je za dugotrajno nezaposlene osobe i one slabije zapošljivosti te je od ukupno 11518 osoba koje su sudjelovale u programu od listopada 2009. do kraja 2012. godine, 12 mjeseci po završetku sudjelovanja 63% sudionika programa bilo zaposleno kod istog ili drugog poslodavca.
Švedska	Pozitivan povrat za migrante, posebice žene. Pozitivan učinak za muškarce koji su sudjelovali u programu <i>Podizanja znanja</i> . Programi obrazovanja i osposobljavanja najjači utjecaj i najveći socijalni povrat imaju za osobe s najmanje iskustva na tržištu i koje su najugroženije.
Velika Britanija	Povrat je značajan i povećava se za odrasle osobe s predprimarnom i primarnom razinom znanja (manje od 2).

Izvor: Dar i Tzannatos (1999.), Kluge, Lehmann i Schmidt (1999.), Davies i Hallet (2001.), European Employment Observatory (2007.), Adda, Costa Dias, Meghir, Sianesi, (2007.), Koegl (2009.), Ghinamaru (2012.), Azam, Ferré i Ajwad, (2012.), Bakule (2012.), Card, Kluge i Weber (2015.), Mutual Learning Programme Database (2015.).

4.3. Pouke iz aktivne politike zapošljavanja u EU

Iz iskustava odabranih zemalja proizlazi kako pristup nezaposlenima, kao i osobama čija su radna mjesta ugrožena, *treba biti dosljedno selektivan*, jer svi (ne)zaposleni ne trebaju isti oblik pomoći. Najčešće se radi o doškolovanju nedovoljno stručnih radnika ili o prekvalifikaciji djelatnika čija znanja i sposobnosti više nisu potrebna. Gotovo sva provedena istraživanja navode da će u bliskoj budućnosti teškoće u zapošljavanju imati samo nedovoljno stručne osobe, dok će dobro osposobljeni radnici u uvjetima europskog zajedništva i suvremene informatičke tehnologije ostvariti značajnu korist. Stoga je izuzetno važno ostvariti uspješan postupak trajnog obrazovanja - od najranije mladosti do visoke starosti. Zemlje koje su vodile smišljenu politiku zapošljavanja, podrazumijevajući u tom i uspješno organiziranje procesa osposobljavanja, prekvalifikacije i stručnog obrazovanja, poboljšale su i unaprijedile djelovanje svoga tržišta rada. Većina država prihvatila je i odgovornost da podrži zaposlene i nezaposlene u procesu stjecanja novih znanja, stručnosti i sposobnosti, što je dalo dobre rezultate.

U različitim uvjetima ključna obilježja koja određuju pozitivne učinke programa APZ-a su dob, postojeća kvalifikacijska razina i spol (rod). Vrlo često poslodavci donose odluke o organiziranju, financiranju i sudjelovanju u programima osposobljavanja i usavršavanja na temelju najvećeg povrata od ulaganja. U stvarnosti to uglavnom znači slabu podršku skupinama koje su najviše izložene riziku i koje vjerojatno imaju najveću razinu potreba. Takav pristup značajno onemogućava toliko nužno pružanje socijalne podrške. S obzirom na ishod osposobljavanja i usavršavanja, u članicama EU-a utvrđeni su pozitivni učinci na povećanje vjerojatnosti nalaženja i zadržavanja posla, sigurnost zaposlenja, povećanje dohotka, povećanje proizvodnosti i/ili adaptabilnosti, profesionalni i osobni razvoj i razvoj profesionalne konkurentnosti te način za poboljšanje razine kvalifikacije.

Prema Europskoj komisiji (Commission of the European Communities, 2006.) u unapređenju učinaka mogu pomoći dva pristupa. Prvo, sustav uspješnog obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih i nezaposlenih osoba temeljen je na partnerstvu između poslovne zajednice, javnog sektora, socijalnih partnera i lokalnih nevladinih organizacija. Ovi su programi usmjereni na posebne ciljanje skupine i njihove potrebe. Drugo, programi osposobljavanja i usavršavanja moraju biti usko povezani s potrebama poslodavaca za kompetencijama i znanjima. Za bolje usklađivanje ponude i potražnje rada te olakšanje odabira obrazovanja i profesije, potrebno je razviti informacije o potrebama za zanimanjima, znanjima i kompetencijama koje se traže na tržištu rada. Podrška države programima osposobljavanja i usavršavanja šireg obuhvata može potaknuti i privatna ulaganja jer se time smanjuju troškovi za tvrtke i zaposlene. Ujedno, time se smanjuje rizik nekorektnog preuzimanja i/ili *otimanja* tuđih zaposlenika, što je značajan demotivirajući čimbenik za poslodavce pri ulaganju u programe osposobljavanja i usavršavanja.

Card, Kluge i Weber (2015.) analizirajući mnogobrojne evaluacije programa APZ-a zaključuju kako oni imaju drugačiji učinak s obzirom na pojedine skupine sudionika i trajanje obuhvaćenog vremenskog razdoblja. Programi obveznog radnog aktiviranja tipa javnih radova značajno se razlikuju od programa poboljšanja „ljudskog kapitala“ vezanih uz mjere osposobljavanja, usavršavanja i sufinanciranja zapošljavanja u privatnom sektoru. Programi obveznog radnog aktiviranja imaju veći kratkoročni učinak, dok je djelovanje ovih posljednjih u kratkom roku obično malo, pa čak i negativno. Djelovanje programa posve je drugačije proučava li se njihovo značenje u razdoblju dvije ili tri godine po završetku sudjelovanja u mjerama. Ovi su autori zaključili kako programi zapošljavanja u javnom sektoru, bez obzira na vremenski horizont, imaju zanemariv pa čak i negativan učinak na one koji su u njima sudjelovali. Što se tiče pojedinih skupina sudionika, čini se kako žene i dugotrajno nezaposlene imaju veće koristi od programa APZ-a od ostalih sudionika. S druge strane, mjere namijenjene mladima i starijim osobama obično imaju manje pozitivne učinke na sudionike. Mjere obveznog radnog aktiviranja ostvaruju bolje učinke za osobe u nepovoljnom položaju na tržištu rada, dok su one koje poboljšavaju ljudski kapital korisnije za dugotrajno nezaposlene.

Iz svega navedenog proizlazi pouka za Hrvatsku koja, kao i druge članice EU-a, treba razviti jasne i raznolike načine daljnjeg obrazovanja, učenja i pripreme za zapošljavanje kao dio mjera APZ-a. Također je potrebno poboljšati javne programe osposobljavanja i usavršavanja za nezaposlene i ostale skupine u nepovoljnom položaju. Kakvoća i važnost takvih programa može se poboljšati poticanjem sudjelovanja dionika na regionalnoj i lokalnoj razini te olakšavanjem uključivanja svih dionika u organizaciju, pružanje i financiranje usluga.

5. Opseg i obilježja mjera APZ-a u Hrvatskoj u razdoblju 2010.-2013.

5.1. Opseg mjera u razdoblju 2010.-2013.

U razmjerno kratkom razdoblju od 2009. do 2014. (koje je šire od razdoblja obuhvaćenog ovom evaluacijom APZ-a, ali je nužno za stjecanje uvida u najvažnija kretanja u evaluiranom razdoblju) broj uključenih u APZ-u povećao se više od osam puta sa 6.296 sudionika u 2009. na više od 44 tisuće u 2013. godini. Najveće apsolutno povećanje broja korisnika bilježe stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa (s oko 450 korisnika u 2010. na više od 15 tisuća korisnika u 2013. Najveće relativno povećanje bilježe potpore za zapošljavanje, a slijedi ih obrazovanje nezaposlenih (Tablica 5.1).

Tablica 5.1: Ukupan broj uključenih osoba u programe APZ-a u razdoblju 2009. - 2014.

Mjera	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2014./09 u %
Potpore za zapošljavanje	213	2.361	3.195	3.343	6.366	10.847	5092,5
Potpore za samozapošljavanje	298	283	861	864	5.009	2.277	764,1
Potpore za usavršavanje	116	630	657	97	286	66	56,9
Obrazovanje nezaposlenih ¹	65	5.446	15.778	2.361	1.758	2.149	3306,2
Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa	-	454	5.110	5.191	15.337	14.263	737,1
Osposobljavanje i usavršavanje za nepoznatog poslodavca	3.025						-
Javni radovi	1.935	5.610	10.778	15.324	13.270	3.956	204,4
Mjere za očuvanje radnih mjesta	-	-	533	170	1.310	999	187,4
Ukupno	6.296	14.784	36.912	27.350	43.336	34.557	548,9
Mjere za Rome	244	332	547	662	686		281,1
Ukupno + mjera za Rome	6.540	15.116	37.459	28.012	44.022	34.557	528,4
Broj nezaposlenih prijavljen HZZ-u ³	263.174	302.425	305.333	324.324	345.112	328.187	124,7
Stopa pokrivenosti (obuhvata) u %	2,49	5,00	12,27	8,64	12,76	10,53	
Indeks stope pokrivenosti u odnosu na prethodnu godinu		201,1	245,5	70,4	147,7	82,5	

¹ U 2010 obrazovanje za poznatog poslodavca obuhvatilo je 614 osoba i obrazovanje za nepoznatog poslodavca 4.566, ukupno 5180.

² Bazna godina u nekim slučajevima je 2010., odnosno kod mjera za Rome završna godina u brojniku je 2013.

³ U daljnjem tekstu kada se govori o nezaposlenim osobama, misli se na nezaposlene osobe prijavljene HZZ-u.

Stopa pokrivenosti (broj novouključenih osoba u programe APZ-a u odnosu na prosječan broj prijavljenih nezaposlenih osoba HZZ-u) udvostručila se u 2010. godini, ali se nastavila povećavati u 2011. godine (gotovo za 2,5 puta). Nakon njezinog snižavanja u 2012. godini, ponovno se povećala (približno za polovicu) u 2013. godini. Iako je povećanje stope pokrivenosti mjerama APZ-a vrlo pohvalno, ipak je potrebno razmotriti koliko je to učinkovito, a to je ostvareno evaluacijom mjera APZ-a. Pritom je potrebno imati na umu nekoliko čimbenika. Iz prethodne tablice lako se uočavaju velike razlike u pojedinim mjerama u pogledu broja obuhvaćenih osoba kao i promjena u trendovima broja obuhvaćenih osoba. Na primjer, dok se jako povećao broj novouključenih osoba u Stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa (SOR), broj osoba u mjeri Potpora za usavršavanje blago se povećao do 2012., ali se opet znatno smanjio 2013. godine. Broj novouključenih osoba u program javnih radova znatno se povećao u razdoblju 2010. – 2013., ali je nakon toga zabilježen njegov osjetni pad.

Izdvojena sredstva za pojedine mjere značajno se razlikuju (Tablica 5.2) time da se u kasnijem tekstu pozornost posvećuje troškovnoj analizi provedenih mjera. Ukupno izdvojena sredstva za APZ u promatranom razdoblju povećala su se za 4,6 puta. Najveći dio, nešto više od trećine odlazi na Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa, a slijede javni radovi s nešto više od četvrtine ukupnih rashoda. Na ove dvije mjere i na potpore za zapošljavanje (s udjelom od 17,84%), odlazi skoro četiri petine ukupno potrošenih sredstava. Na potpore za usavršavanje i za očuvanje radnih mjesta zajedno se izdvaja manje od 1% ukupnih rashoda APZ-a.

Tablica 5.2. Ukupna potrošena sredstva, u kunama - isplaćena sredstva za mjere ugovorene u godini, uključujući novčane naknade za korisnike

Godina	Potpore za zapošljavanje	Potpore za samozapošljavanje	Potpore za usavršavanje	Obrazovanje nezaposlenih
2010.	59.868.405	8.516.860	2.900.088	51.720.743
2011.	73.491.740	22.397.195	1.848.793	144.984.790
2012.	91.901.525	16.767.852	536.213	26.015.846
2013.	173.028.994	120.497.413	1.884.697	15.953.868
Ukupno	398.290.664	168.179.319	7.169.791	238.675.247
Udio u ukupno potrošenim sredstvima u %	17,84	7,53	0,32	10,69

Godina	Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa	Javni radovi	Potpore za očuvanje radnih mjesta	Mjere za Rome	UKUPNO
2010.	11.043.526	91.843.957		4.802.441	230.696.021
2011.	116.918.052	116.681.681	3.167.888	7.622.396	487.112.533
2012.	142.238.149	169.698.258	232.481	7.622.725	455.013.049
2013.	501.409.810	228.979.313	6.616.064	11.246.405	1.059.616.565
Ukupno	771.609.537	607.203.208	10.016.433	31.293.967	2.232.438.168
Udio u ukupno potrošenim sredstvima u %	34,56	27,20	0,45	1,40	100,00

5.2. Najvažnija obilježja mjera i bitne izmjene uvjeta u razdoblju 2010. - 2013.

Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa namijenjeno je mladim nezaposlenim osobama do godine dana evidentiranog staža u zvanju za koje su se obrazovale, kako bi stekli radno iskustvo potrebno za ulazak na tržište rada i/ili polaganje državnih i stručnih ispita. U 2012. godini donošenjem Zakona o poticanju zapošljavanja (NN 57/12 i 120/12) mjera stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa kojom se mladim osobama bez iskustva u zvanju za koje su se obrazovale omogućava stjecanje radnog iskustva proširuje se na sve dobne skupine i uključuje nezaposlene osobe prijavljene u evidenciju nezaposlenih najmanje 30 dana i koje nemaju više od 12 mjeseci staža u zvanju za koje su završile obrazovanje bez obzira je li zakonom ili zakonskim propisom propisana obveza radnog iskustva ili polaganje stručnog ispita za zapošljavanje. Zakonom se također omogućava za pojedina zvanja dulje financiranje stručnog osposobljavanja, ali u maksimalnom trajanju do 36 mjeseci, čime se stječu uvjeti za samostalan rad obrtnika i ovlaštenih komorskih zvanja. U 2011. godini ciljana skupina za primjenu ove mjere bila je ograničena na osobe koje su sukladno članku 41. Zakona o radu dužne polagati stručni/državni ili majstorski ispit do 25 (ukoliko su završile srednjoškolsko obrazovanje) i do 29 godina života (ukoliko su završile visokoškolsko obrazovanje) te koje nemaju više od 6 mjeseci radnog iskustva. U svibnju 2012. godine usvajanjem Zakona o poticanju zapošljavanja proširena je ciljana skupina na osobe koje nisu obvezne polagati stručni ispit, prijavljene su u evidenciju nezaposlenih najmanje 90 dana i nemaju više od godinu dana staža. Izmjenama Zakona u studenom 2012. godine propisan je uvjet dužine prijave na 30 dana kao i to da osobe ne smiju imati više od godinu dana staža u zvanju za koje su se obrazovale te je Zavod preuzeo i financiranje doprinosa za zdravstveno osiguranje za osobe koje imaju staž. Zakonom o poticanju zapošljavanja uklonjena je i dobna granica za primjenu mjere.

Potpore za zapošljavanje nezaposlenih osoba pripadnika skupina u nepovoljnom položaju odnose se na mlade osobe bez radnog iskustva, dugotrajno nezaposlene osobe, osobe starije od 50 godina, itd.

Mlade osobe bez radnog iskustva: 2010. godine ova mjera bila je usmjerena dvjema skupinama, koje su se razlikovale na temelju dobi i obrazovanja: za mlade do 25 god. bez srednjoškolskog obrazovanja - za mlade do 29 sa srednjoškolskim i visokoškolskim obrazovanjem. 2011. godine za drugu skupinu je ukinut kriterij zaposlenosti unatrag 6 mjeseci. 2012. godine druga ciljana skupina je podijeljena na dvije skupine, prema razlikovnom kriteriju dobi i obrazovanja - postrožen je dobni kriterij za one sa srednjoškolskim obrazovanjem, gornja dobna granica za njih je pomauts s 29 na 25 godina. U 2013. je uvedeno i nekoliko novih mjera koje su također namijenjene mladim osobama bez (znatnog) radnog iskustva.

Dugotrajno nezaposlene osobe: 2013. godine došlo je do proširenja ciljane skupine mladih dugotrajno nezaposlenih, a kod kojih se dugotrajna nezaposlenost definira kao trajanje prijave u evidenciji nezaposlenih u trajanju od 6 mjeseci. Do 2013. ova skupina se odnosila na osobe do 25 godina starosti, a od te godine na osobe starije od 29 godina. U obje ciljane skupine kao uvjet je dodan potpisani Profesionalni plan zapošljavanja. 2013. godine za ovu skupinu je osmišljena i mjera zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih na privremeno upražnjenim radnim mjestima.

Osobe iznad 50 godina: 2011. je postrožen uvjet trajanja nezaposlenosti za osobe iznad 50 godina te je određeno da moraju biti najmanje 6 mj. u evidenciji nezaposlenih. 2013. je taj uvjet uklonjen. Ciljana skupina zaposlenih iznad 50 godina, koji su u otkaznom roku, proširena je 2011. na one kojima prijete gubitak radnog mjesta zbog poslovno uvjetovanog otkaza ili viška radnika te je ukinut uvjet prethodne zaposlenosti na neodređeno.

Osobe s invaliditetom: Ova ciljana skupina je 2011. izdvojena kao posebna ciljana skupina. 2013. kao posebna ciljana skupina su izdvojeni mladi do 29 godina starosti.

Potpore za samozapošljavanje nezaposlenih osoba namijenjena je osobama koje iskažu interes za samozapošljavanje, a ujedno im se osigurava stručna pomoć Zavoda te mogu na jednom mjestu dobiti sve relevantne informacije o aktivnostima vezanim za ostvarenje poduzetničke ideje. HZZ dodjeljuje potpore za samozapošljavanje u iznosu od 50% godišnjeg troška rada osobe koja otvara vlastito poslovanje. Krajem 2013. godine uvedene su značajnije promjene u uvjetima uključivanja u navedenu mjeru pri čemu je najvažnija ukidanje uvjeta duljine prijave u evidenciju nezaposlenih, kao i ograničenja djelatnosti i poslova na kojima bi se osobe samozaposlile i registrirale gospodarsku djelatnost. Godine 2013. specificirano je ukidanje razlikovanja kandidata i na osnovu zanimanja i kvalifikacija te je kao uvjet uveden izrađeni Poslovni plan. Zavod uvodi savjetnike za samozapošljavanje kao stručnu pomoć i podršku osobama koje kreću u poduzetništvo kako bi razradile i realizirale svoju poduzetničku ideju te osigurava potporu drugih dionika koji se bave poduzetništvom.

Javni radovi - ovi programi razvijaju se u suradnji s jedinicama lokalne samouprave kako bi se dugotrajno nezaposlene i osobe s teškoćama uključilo u društveno korisne usluge. Društveno koristan rad, koji se odvija u ograničenom vremenskom periodu, nudi sufinanciranje i financiranje zapošljavanja nezaposlenih osoba iz ciljanih skupina. Mora biti neprofitan i nekonkurentan gospodarstvu tog područja, a temeljen na društveno korisnom radu iniciranom od strane lokalne zajednice, udruga civilnog društva i drugih subjekata. Mjeru ne mogu koristiti novoregistrirane udruge (12 mjeseci ili manje) za više od 5 osoba; udruge koje nisu imale ili nemaju zaposlenih, a u prethodnim programima mjera aktivne politike nisu koristile mjeru za javni rad (osim za izuzetno korisne programe – nedefinirano). Osobe koje su radile u javnom radu u vremenu duljem od 18 mjeseci unazad 5 godina, ne mogu biti uključene u javni rad.

Potpore za obrazovanje za nezaposlene osobe namijenjene su osobama iz službene evidencije HZZ-a kako bi im se povećala zapošljivost i konkurentnost na tržištu rada. Nezaposlena osoba može biti uključena u obrazovanje ukoliko je obrazovni program sukladan utvrđenim potrebama tržišta rada i njezinim psihofizičkim mogućnostima. Do 2013. godine mjera je praktično bila namijenjena svim nezaposlenima koji su prijavljeni u evidenciji nezaposlenih, uz isticanje posebnih, „ranjivih“ skupina, koje su 2012. i proširene. Od 2013. osnovna ciljana skupina su sve nezaposlene osobe prijavljene u evidenciju. 2013. uvedene su i nove ciljane skupine s obzirom na kriterije dobi i obrazovanja.

Potpore za očuvanje radnih mjesta imaju za cilj očuvati postojeća radna mjesta kod poslodavaca koji su u privremenim poteškoćama, odnosno poslodavaca koji tijekom godine imaju periode smanjenog obima posla (sezonsko obilježje poslovanja) kao i poticati fleksibilne oblike rada. Mjera se nije provodila 2010., u 2011. i 2012. ovaj oblik potpore imao je samo jednu mjeru, a u 2013. godini sadržavao je više mjera: 1) „Stalni sezonac“ - sufinanciranje doprinosa za produženo mirovinsko osiguranje stalnim sezonskim radnicima, 2) „Neradni petak“ - potpora za očuvanje radnih mjesta, 3) „Ostanak u zaposlenosti“ – sufinanciranje zapošljavanja kod drugog poslodavca te „Rad i nakon ljeta“.

Potpore za usavršavanje dodjeljuju se za obuke novozaposlenih radnika ili radnika kojima prijeti gubitak radnog mjesta zbog nedostatka stručnih znanja i vještina, kao i radnicima koji će biti uključeni u programe usavršavanja kroz obuke s ciljem podizanja konkurentnosti (obuka za rad na više radnih mjesta ili radnih operacija). Mjera se u 2010. zvala Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca, a u 2011. i 2012. Sufinanciranje obrazovanja zaposlenih. Do 2013. godine ovaj oblik potpora sadržavao je jednu mjeru, a od 2013. sadrži 3 mjere. Tako su 2013. godine na snazi bile mjere: 1) „Učim uz posao“- potpora za usavršavanje novozaposlenih osoba, 2) „Znanje se isplati i za zaposlene“- sufinanciranje obrazovanja zaposlenih u uvjetima uvođenja novih tehnologija i viših standarda i promjene proizvodnog programa poslodavca te 3) „I mladi uče za posao“.

5.3. Evaluacije mjera APZ-a u Hrvatskoj u usporedbi s mjerama u EU

Dorenbos, Winden, Walsh, Švaljek 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.) 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. 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. Oračić (2005.) je analizirao učinkovitost šest skupina mjera poticanja zapošljavanja te zaključuje kako je promjena poticanog zapošljavanja bila pozitivno povezana s promjenom ukupnog zapošljavanja, ali ta veza nije statistički značajna. Tijekom 2007. izrađena je studija „Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj“. 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-ovih baza 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). Hrvatski zavod za zapošljavanje proveo je PHARE 2005. projekt „Aktivne mjere zapošljavanja za skupine kojima prijeti 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. 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 (Hazi, Meštović, Crnković Pozaić, Taylor, 2011.). Također, definirane i analizirane su posebno osjetljive skupine žena na tržištu rada. Projektom 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, 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 kvaziekperimentalnom 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 procijenjena 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 mjeranim 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.

Zapošljivost nije statička kategorija: mijenja se s vremenom, razinom gospodarskog i socijalnog napretka, ekonomskim uvjetima, tržišnom konkurencijom, tehničko-tehnološkim promjenama i poboljšanjima i drugim utjecajima. Pojedinci su najviše zapošljivi ako imaju vrlo široko obrazovanje i raznolike vještine, temeljna i prenosiva visokostručna znanja i sposobnosti, uključujući sposobnost timskog rada, rješavanja problema, poznavanje informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT) te komunikacijskih i jezičnih vještina, sposobnost učenja novih vještina i mogućnost zaštite sebe i svojih kolega od profesionalnih opasnosti i oboljenja. Zapošljivost također uključuje i različite vještine koje su potrebne radi dobivanja i zadržavanja dobrog zaposlenja. U Hrvatskoj se stanje promijenilo u posljednjih nekoliko godina uslijed utjecaja EU i strateških dokumenata koje je Hrvatska pripremila tijekom ulaska u EU, poput Zajedničkog memoranduma o prioritetima politike zapošljavanja Republike Hrvatske. Tako su se u razdoblju od 2006. do 2010. mjere počele

intenzivnije usmjeravati na osobe s nižom razinom zapošljivosti i dugotrajno nezaposlene, što sve pokazuje kako je napravljen značajan pozitivan kvalitativni korak u njihovom oblikovanju i provedbi. Bez obzira na heterogenost politika zapošljavanja u EU, može se ocijeniti da Hrvatska uglavnom ide u pravcu onih što se provode u Europi, koje obilježava jači naglasak na aktivne mjere u politici zapošljavanja u kojoj se naknade za vrijeme nezaposlenosti više vežu uz sudjelovanje u programima osposobljavanja i prekvalifikacije i/ili radnog aktiviranja.

Uz optimalno usmjeravanje, koristi bi trebale biti veće od neto fiskalnog tereta, to jest rashodi za plaće i troškove organiziranja APZ trebali bi biti manji od rashoda za naknade u sustavima zapošljavanja i socijalne skrbi koje se sada isplaćuju. Nadalje, stvaranje radnih mjesta kroz raznovrsne programe omogućava neposrednu borbu protiv dugotrajne nezaposlenosti. Presudno je za nezaposlene osobe ne izgubiti radno iskustvo (odnosno stečena znanja i sposobnosti) i vezu s tržištem rada. Pritom, uspješna evaluacija APZ-a može u velikoj mjeri pomoći da se raspoloživa sredstva usmjere na one sudionike i programe gdje je najveća korist i najbolji povrat od uloženog. Sustavi osposobljavanja i usavršavanje u skladu s potrebama tržišta rada pokazali su se vrlo učinkoviti u povećanju mogućnosti zapošljavanja za osobe sa smanjenom zapošljivošću ukoliko su bili dobro usmjereni na potrebe za znanjima i stručnostima koje iskazuje regionalno i lokalno gospodarstvo. Kakvoća i važnost takvih programa može se poboljšati poticanjem sudjelovanja dionika na regionalnoj i lokalnoj razini te olakšavanjem uključivanja privatnog sektora u organizaciju, pružanje i financiranje usluga.

6. Evaluacija mjera APZ-a u Hrvatskoj u razdoblju 2010.-2013.

6.1. Predmet i ciljevi istraživanja

Projekt „Vanjske evaluacije mjera aktivne politike tržišta rada“ zamišljen je kao sveobuhvatna evaluacija mjera aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj, kako bi se stvorila temeljita osnovica za reviziju postojećeg sustava mjera i općeg pristupa vođenju aktivne politike zapošljavanja. Projektnim zadatkom predviđeno je provođenje triju osnovnih komponenti istraživanja:

- Evaluacija učinkovitosti mjera aktivne politike tržišta rada tehnikom uparivanja prema srodnosti (*propensity score matching* – PSM).
- Kvalitativno istraživanje metodom fokus grupa i dubinskih intervjua.
- Kvantitativno istraživanje metodom ankete (*on-line* i osobne ankete).

U užem smislu evaluacije mjera APZ-a u prvom redu se shvaćaju kao *evaluacija učinkovitosti tih mjera na mikroekonomskoj razini* u smislu utjecaja intervencije na rizik od kasnije nezaposlenosti, odnosno zaposlenosti, ali i visine prihoda koju ostvaruje osoba koja je sudjelovala u mjerama. Ovakva evaluacija u jednostavnijem se slučaju temelji na jednostavnom praćenju statusa nezaposlenosti, odnosno zaposlenosti za korisnike mjere nakon proteka određenog vremena od izlaska korisnika iz mjere. Takav pristup, iako praktičan i jednostavan, ima znatne metodološke manjkavosti: a) selektivnosti procesa izbora korisnika određene mjere s obzirom na obilježja korisnika i b) teško je ili nemoguće učinke izolirati od utjecaja ostalih procesa važnih za tržište rada (na primjer, opći porast mogućnosti zapošljavanja). Stoga se u ovom projektu primjenjuje kvazi-eksperimentalni nacrt, tehnikom uparivanja prema srodnosti - *propensity score matching* (PSM).

Međutim, evaluacija učinkovitosti mjera u užem smislu nije dostatna za cjelovitu evaluaciju mjera APZ-a te temeljem nje eventualnu njihovu reviziju. Razlog je prije svega što nemaju sve mjere iste ciljeve: neke mjere APZ-a ne moraju za cilj imati samo dugoročno rješavanje problema nezaposlenosti za pojedine skupine, nego mogu imati i određene kratkoročne ili *meke* ciljeve (npr. kratkoročni izlazak iz nezaposlenosti za određene skupine nezaposlenih, aktivacija, stjecanje određenih iskustava i vještina itd.). Drugo, evaluacija učinaka ne daje odgovor zbog čega određena mjera nije dovoljno učinkovita (apsolutno i relativno), odnosno što smanjuje njezinu učinkovitost. Potrebno je razumjeti sve aspekte implementacije mjere, kako bi se mogli utvrditi mogući uzroci „neuspješnosti“ ili pak „uspješnosti“ neke mjere ili skupina mjera. Stoga su nužni dodatni izvori informacija i drugi tipovi spoznaja. Treće, pitanje procesa i procedura implementacije mjera te iskustva korisnika i drugih dionika važno je pitanje čak i u slučajevima kada su mjere ocijenjene vrlo učinkovitim. Prethodna iskustva korisnika, npr. poslodavaca, može značajno utjecati na njihovu spremnost da sudjeluju u budućim mjerama. U konačnici, evaluacija treba pomoći poboljšanju procedura i procesa implementacije mjera čak i ako takva poboljšanja neće imati nikakav učinak na učinkovitost konkretne mjere ili budućih srodnih mjera, jer pojednostavljenje procedure može donijeti snižavanje operativnih troškova implementacije mjera ili poboljšati radne uvjete zaposlenika agencije koja implementira mjere. Stoga je u ovom projektu provedeno i sveobuhvatno kvalitativno te kvantitativno istraživanje.

6.2. Metodologija i uzorak

6.2.1. Kvalitativna dionica

Kvalitativna dionica realizirana je metodom dubinskih intervjua i fokus grupa. Dubinski intervjui provedeni su u formi polustrukturiranog intervjua pri čemu smo pokušali obuhvatiti "periferne strukture", „neoblikovane“ ili prikrivene stavove o društvenom fenomenu i/ili iskustvu ispitanika na temelju cilja istraživanja. Ciljevi istraživanja bili su konstantni dok je stvarna struktura intervjua može bitno varirala od ispitanika do ispitanika, pri čemu su provoditelji intervjua bili visoko upućeni u ciljeve istraživanja i spoznaje dobivene rezultatima prethodnih projektnih aktivnosti. Fokus grupe provedene su u formi profesionalno moderirane diskusije na temelju unaprijed zadanog "vodiča" za diskusiju. Osnovni cilj fokus grupa bio je poticanje dubinske diskusije u grupi koju čini šest do osam ljudi, a kojom smo istražili stavove, iskustva te rezoniranje diskutanata o temi istraživanja pri čemu smo uspjeli postići zadovoljavajuću i kontroliranu razinu grupne dinamike pri čemu smo došli do saznanja i saturacije zajedničkih iskustava neuhvatljivih upotrebom drugih istraživačkih metoda. Konstruirano je ukupno 12 vodiča za dubinske intervjue te 10 vodiča za grupne diskusije, prilagođenih različitim ciljanim skupinama i korisnicima različitih mjera aktivne politike zapošljavanja.

Kvalitativna dionica istraživanja provedena je na sljedećim uzorcima ciljanih osoba:

1. Sufinancirane i financirane nezaposlene osobe, korisnici mjera

- Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa
- Potpore za zapošljavanje
- Javni radovi
- Samozapošljavanje
- Obrazovanje nezaposlenih

2. Poslodavci, korisnici mjera

- Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa Javni radovi
- Potpore za zapošljavanje
- Javni radovi
- Potpore za očuvanje radnih mjesta
- Potpore za usavršavanje

3. Obrazovne institucije koje provode obrazovne programe u suradnji sa Zavodom

4. Djelatnici Hrvatskog zavoda za zapošljavanje

Provedeno je ukupno 108 dubinskih intervjua te 24 fokus grupe. U dubinskim intervjui sudjelovali su poslodavci (56 intervjua), sufinancirane i financirane nezaposlene osobe (31 intervju), djelatnici Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (15 intervjua) te predstavnici obrazovnih institucija koje provode obrazovne programe u suradnji sa Zavodom (6 intervjua). Što se tiče grupnih diskusija, tj. fokus grupa, provedeno ih je ukupno 24, od čega 12 sa sufinanciranim i financiranim nezaposlenim osobama, 6 s poslodavcima te 6 s djelatnicima Zavoda. Iz okvira za izbor uzorka metodom slučajnog izbora sukladno stratifikaciji proveden je izbor uzorka koji je u svakoj podskupini gdje je bilo moguće bio i do deseterostruko veći od ciljanog uzorka. Uz pomoć aplikacije za regrutaciju odabrane ispitanike kontaktirali su djelatnici Zavoda s ciljem informiranja o ciljevima istraživanja i dobivanja pristanka za sudjelovanje u istraživanju. Ispitanike koji su pristali na sudjelovanje u istraživanju, potom je telefonski kontaktirao Ipsos s pozivom za sudjelovanje dubinskom intervju ili u grupnoj diskusiji.

6.2.2. Kvantitativna dionica

Kvantitativna dionica istraživanja provedena je na uzorcima poslodavaca i sufinanciranih i financiranih nezaposlenih osoba, korisnicima sljedećih mjera:

1. Sufinancirane i financirane nezaposlene osobe

- Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa
- Potpore za zapošljavanje
- Javni radovi
- Samozapošljavanje
- Obrazovanje nezaposlenih

2. Poslodavci

- Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa
- Potpore za zapošljavanje
- Javni radovi

Korisnici su u uzorak odabrani metodom stratificiranog slučajnog uzorka iz baze korisnika ovih mjera u referentnom razdoblju. Uzorci su stratificirani prema više obilježja, kako bi se osigurala minimalna veličina poduzorka za usporedbu podgrupa s drugim grupama, nije korišten pristup proporcionalne stratifikacije. Kako bi zaključivanje o cijelom uzorku u

konačnici bilo valjano, pri obradi podataka provedena je poststratifikacija (utežavanje podataka) kojim je struktura uzorka usklađena sa strukturom populacija prema bitnim obilježjima. Iz okvira za izbor uzorka metodom slučajnog izbora sukladno stratifikaciji proveden je izbor uzorka koji je bio dva do četiri puta veći od ciljanog uzorka, ovisno o uzorku. Uz pomoć aplikacije za regrutaciju, odabrane ispitanike kontaktirali su djelatnici Hrvatskog zavoda za zapošljavanje s ciljem informiranja o ciljevima istraživanja i dobivanja pristanka za sudjelovanje u istraživanju. Ispitanike koji su pristali na sudjelovanje u istraživanju potom je kontaktirao Ipsos. Istraživanje je provedeno na ukupnom uzorku od 3432 ispitanika, i to putem internetske (on-line) i putem kompjuterski podržane terenske ankete (CAPI, face-to-face). Putem on-line ankete u potpunosti su provedena istraživanja na uzorku nezaposlenih osoba – sudionika stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa (SOR) te uzorci poslodavaca. Uzorci korisnika potpora za samozapošljavanje i zapošljavanje djelomično su provedeni putem internetske, a djelomično putem terenske ankete. Istraživanje na uzorcima sufinanciranih i financiranih osoba, sudionika mjera javni radovi i obrazovanje nezaposlenih u potpunosti su provedeni putem terenske ankete. U tablici 1 prikazani su podaci o broju realiziranih anketa prema pojedinom uzorku i metodi provođenja istraživanja.

Način prikupljanja podataka putem internetske (on-line) provodio se na način da je, nakon inicijalne regrutacije koju je obavio Zavod, ispitanike koji su pristali na sudjelovanje u istraživanju putem elektroničke pošte, kontaktirao Ipsos s pozivom za ispunjavanje upitnika u elektroničkom obliku (on-line istraživanje). Dakle, ispitanici su popunjavali upitnik samostalno u obliku web upitnika. Nakon inicijalnog kontakta, ispitanici koji nisu ispunili upitnik, u više su navrata podsjećani i poticani na sudjelovanje u istraživanju dok nije ostvarena ciljana veličina uzorka. Podsjećanje ispitanika na popunjavanje on-line ankete vršilo se elektroničkim putem, slanjem ukupno 3 podsjetnika. Skupine koje ni nakon toga nisu popunile upitnik, a realizacija upitnika unutar ovih skupina bila je niska, još su jedanput podsjećane da su dale pristanak na sudjelovanje u istraživanju, i to telefonski od strane Zavoda ukoliko nisu niti označili poveznicu na on-line upitnik, odnosno telefonski od strane Ipsosa, ukoliko su označili poveznicu, ali nisu ispunili upitnik do kraja. Konstruirano je ukupno 6 upitnika prilagođenih različitim ciljanim skupinama i korisnicima različitih mjera aktivne politike zapošljavanja.

Tablica 6.1 – Realizirani uzorak

Sufinancirane i financirane nezaposlene osobe	Realizirano on-line	Realizirano terenskom anketom	Ukupno realizirano
SOR	550	0	550
Samozapošljavanje	194	80	274
Potpore za zapošljavanje	220	408	628
Javni radovi	0	566	566
Obrazovanje nezaposlenih	0	393	393
Ukupno sufinancirane i financirane nezaposlene osobe	964	1447	2411
Poslodavci			
SOR	522	4	526
Javni radovi	278	2	280
Potpore za zapošljavanje	213	2	215
Ukupno poslodavci	1013	8	1021
UKUPNO	1977	1455	3432

6.2.3. Kvaziekperimentalna metoda - PSM dionica

Evaluaciju mjera APZ-a u referentnom razdoblju temeljimo na mikroekonometrijskom pristupu analize 'protučinjeničnih' (eng. couterfactual) stanja. Pod ovim se podrazumijeva metoda provođenja kvaziekperimenta u kojem nam u eksperimentalnu (tretiranu) skupinu ulaze svi sudionici mjera u referentnom periodu evaluacije za koje je bilo moguće pronaći kontrolnu skupinu nesudionika. Za razliku od pravog eksperimenta, u kojem bi sve kandidate za ulazak u mjeru podijelili u tretiranu i kontrolnu skupinu te longitudinalno pratili ishode na tržištu rada za obje skupine, primijenili smo metodu koja nam omogućava naknadnu (post-hoc) procjenu učinaka mjera temeljem tehnike uparivanja prema sklonosti sudjelovanja u tretmanu (eng. *propensity score matching – PSM*). Opća logika tehnike svodi se na identificiranje skupa varijabli osoba koje su sudjelovale u mjerama APZ-a koje utječu na samu sklonost (i mogućnost) uključivanja u mjere koje provodi Zavod. Uparivanje podataka temelji se na pretpostavci da je, u vremenu kada su sufinancirane i financirane osobe ušle u neku od mjera APZ-a, moguće identificirati skup njihovih parnjaka koji su,

prema odabranim karakteristikama dostupnima u bazi podataka HZZ-a, prema svojim obilježjima mogli ući u analiziranu mjeru APZ-a, ali to nisu učinili. Na temelju dostupnih karakteristika prisutnih u bazi HZZ-a određen je skup varijabli koje smatramo prediktorima sklonosti sudjelovanja u programu, a koje se kreću od spola, dobi te razine obrazovanja, preko informacija o razlogu ulaska u evidenciju Zavoda, prethodnog radnog iskustva te industrijskog sektora prethodnog radnog mjesta, do statusa osobe poput invaliditeta, statusa hrvatskog branitelja te primatelja naknade za nezaposlene. Nadalje, priprema baze podataka za potrebe odabira kontrolne skupine imala je sljedeću logiku; izrađene su zasebne baze za svaki mjesec od siječnja 2010. do prosinca 2013. (48 mjeseci). Unutar svakog mjeseca odabrani su samo oni pojedinci koju su početkom danog mjeseca bili nezaposleni te su tog dana bili nezaposleni najmanje trideset dana. Nakon toga pristupilo se procjeni skorova ('bodova') sklonosti sudjelovanja u programu sudionika te odabranih nesudionika za dane analize. Skor prema sklonosti (eng. propensity score) procijenjen je na temelju modela logističke regresije na svakom od odabranih prediktora sudjelovanja u mjeri. Pri konačnom odabiru kontrolne skupine korištena je metoda 'najbližeg susjeda' (eng. nearest neighbour) 1:5 s radijusom pri čemu je za svaku osobu koja je sudjelovala u mjeri odabrano do 5 (sličnih/bliskih) nesudionika iz ukupne kontrolne skupine. Upotreba radijusa podrazumijeva kontrolu dopuštenog odstupanja mogućeg uparivanja. Rezultat ovih operacija su izlazni skupovi podataka u kojima su izjednačene vrijednosti skorova prema sklonosti na odabranom setu prediktora u skupini sudionika te uparenih nesudionika, i to na temelju kriterija koji ne dopušta da su razlike u prosjecima na svim varijablama veće od 6%. Nakon ovoga pristupili smo pridruživanju dobivenih podataka s podacima iz evidencije osiguranika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje pri čemu smo sudionicima te uparenim nesudionicima pridružili ishode nezaposlenosti te zaposlenosti. Prosječni učinak mjera tako je rezultat razlika između zatečenog ishoda na tržištu rada prema evidenciji Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje između skupine sudionika mjera te sličnih nesudionika. Bitno je napomenuti da su analizirane samo one mjere u koje (su)financirana osoba ulazi iz stanja nezaposlenosti. Sudionici mjera kojima je (su)financirano očuvanje radnog mjesta i/ili priprema za tržište rada u otkaznom roku isključeni su iz analize zbog nemogućnosti identificiranja adekvatne kontrolne skupine. Također, iz analize su isključene ranjive skupine za koje nije bilo moguće pronaći adekvatne parnjake u ishodnoj bazi HZZ-a iz razloga što se korisnik koji ulazi u mjeru pod tim uvjetima identificira kao pripadnik posebne skupine pri samom ulasku dok za ostale registrirane nezaposlene osobe taj podatak ne postoji.

Stoga su sljedeće mjere APZ-a uključene u analizu:

- Javni radovi
- Obrazovanje nezaposlenih
- Potpora za samozapošljavanje
- Potpore za zapošljavanje
- Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa

Kako u različitim mjerama imamo različite vrste intervencije te su one usmjerena prema različitim ciljanim skupinama, PSM analiza je provedena za svaku od ovih mjera zasebno. U slučaju mjera javnih radova, potpora za zapošljavanje te stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa kreirani su zasebni modeli koji zahvaćaju različite ciljane populacije mjere. Tako smo javne radove podijelili temeljem razine (su)financiranja (75/85% te 100%) te duljine prethodne epizode nezaposlenosti nužne za ulazak u mjeru (12 do 35 mjeseci te 36 mjeseci i više). Stručno osposobljavanje podijeljeno je na dva modela temeljem zakonskog uvjeta ulaska u mjeru koji analitički odjeljuje ciljane skupine, kako je objašnjeno u evaluaciji te mjere. Potpore za zapošljavanje podijeljene su u tri modela principom odjeljivih velikih ciljanih skupina mjere čime smo dobili zasebne modele potpora za zapošljavanja mladih bez radnog iskustva, dugotrajno nezaposlenih te starijih od 50 godina. U slučaju potpora za zapošljavanje učinke mjera ćemo odvojeno i prikazati, dok ćemo u slučaju javnih radova i stručnog osposobljavanja tablično prikazati i interpretirati razlike među odvojenim modelima dok će ukupni učinak mjere biti prikazan skupno. Metodom uparivanja prema sklonosti tako je kreirano ukupno 9 modela. Kod nekih modela prikazujemo razlike i između različitih analitičkih podmodela koje smo dobili odjeljivanjem sudionika i uparenih nesudionika mjere temeljem mjeseca (i godine) ulaska u mjeru što nam omogućuje kako usporedbe učinaka mjera na nivou pojedinačne godine, tako i usporedbe učinaka nakon određenih promjena u samom dizajnu mjere. Prosječni učinak mjera je definiran na način da se promatra razlika statusa zaposlenosti (te, u slučaju javnih radova, zbroja zaposlenosti i nezaposlenosti) sudionika te uparenih nesudionika u dostupnim vremenskim točkama (od 6 do maksimalnih 30 mjeseci) nakon nominalnog kraja mjere.

6.3. Komuniciranost i prohodnost mjera

6.3.1. Komuniciranost mjere

Tijekom evaluiranog razdoblja od 2010. do 2013. godine dolazilo je do promjena broja mjera aktivne politike zapošljavanja, njihovih paketa, kao i promjena uvjeta korištenja, naziva mjera, ciljanih skupina i sl. Također, korisnici mjera različito su involvirani u proces korištenja mjera, posebice kada govorimo o nezaposlenim osobama i poslodavcima. Među nezaposlenim osobama, korisnicima mjera, prilično ili puno toga o mjerama znaju najviše korisnici potpore za samozapošljavanje (29%) te SOR-a (27%), dok nešto manje poznavanje pokazuju osobe koje su sudjelovale u obrazovanju nezaposlenih i potporama za zapošljavanje (23%), a najmanje sudionici javnih radova (15%). Među poslodavcima najbolje poznavanje mjera koje provodi HZZ pokazuju poslodavci koji su koristili javne radove (60%), dok poslodavci koji su koristili SOR i potpore za zapošljavanje izražavaju poznavanje mjera u nešto manjem postotku (48%). Poslodavci pokazuju veću mjeru informiranosti o mjerama HZZ-a od nezaposlenih osoba koje su koristile mjere, što je i logično s obzirom da su poslodavci više uključeni u cjelokupni proces prijave i provedbe određene mjere. Velika većina nezaposlenih osoba koje su koristile SOR, njih 90% smatra da je dovoljno informirana o mjeri koju su koristili. Istu razinu poznavanja iskazuju i poslodavci koji su koristili SOR. Također visoko poznavanje mjera pokazuju nezaposlene osobe koje su koristile potporu za samozapošljavanje (75%) te nešto manje osobe koje su sudjelovale u javnim radovima (58%). O obrazovanju zaposlenih dosta ili puno zna polovica ispitanika, dok o potporama za zapošljavanje nešto manje od trećine. Poslodavci koji su koristili SOR (90%) i javne radove (80%), pokazuju visoko poznavanje tih mjera, dok nešto manje od polovice poslodavaca koji su koristili potpore za zapošljavanje, smatra da dosta ili jako puno zna o toj mjeri. Visoko poznavanje SOR-a i samozapošljavanja ukazuje na uključenost ispitanika u te mjere, ali i medijsku eksponiranost, dok niže poznavanje potpora za zapošljavanje s druge strane ukazuje na rutiniziranost mjere kao „olakšice“, kao i veći utjecaj računovodstva u informiranju poslodavaca i pripremi dokumentacije.

6.3.2. Kanali informiranja – uzorak korisnika (sufinanciranih i financiranih nezaposlenih osoba)

Postoje različiti izvori putem kojih su se nezaposlene sufinancirane i financirane osobe informirale o mjerama koje su koristile. Najučestaliji izvori informiranja su savjetnici HZZ-a, internetska stranica HZZ-a, obitelj, prijatelji i poznanici te mediji. Internetska stranica HZZ-a najznačajniji je izvor informiranja o mjeri za korisnike SOR-a, savjetnik HZZ-a za korisnike javnih radova i obrazovanje nezaposlenih, dok su podjednako važni za korisnike potpora za zapošljavanje i samozapošljavanje. Poslodavci kao izvor informiranja značajni su kod mjere SOR-a (33%), potpore za zapošljavanje (25%) te javni rad (14%). Korištenje društvenih mreža najizraženije je kod korisnika SOR-a što je u koincidenciji s ciljanom dobnom skupinom koja češće koristi društvene mreže i razmjenjuje iskustva putem njih. Letci, brošure i prezentacije HZZ-a najslabije su zastupljeni kao opcije informiranja, u prosjeku se svaki deseti korisnik mjere informira na taj način. Korisnici SOR-a često su koristili više izvora informiranja, kao i korisnici potpore za samozapošljavanje, dok su se korisnici javnih radova najmanje informirali u odnosu na korisnike drugih mjera. Korisnici mjera SOR i samozapošljavanje proaktivniji su u samostalnom informiranju o mjerama od korisnika drugih mjera, posebice korisnika javnih radova. SOR odlikuje usporedno korištenje i ljudskog kontakta kao i elektroničkih medija kao izvora informiranja. Kod javnih radova najzastupljeniji je izvor informiranja bio savjetnik, a potom obitelj, poznanici i prijatelji, dok drugi izvori informiranja nisu toliko izraženi što upućuje na korištenje socijalnih mreža i ljudskog kontakta kao primarnog izvora informiranja. Kod potpora za zapošljavanje podjednako je zastupljeno korištenje internetske stanice HZZ-a, kao kontakata sa savjetnikom ili vlastitim socijalnim mrežama. Značajniji udio u informiranju također čine mediji i sadašnji/budući poslodavac. Za korisnike potpora za samozapošljavanje HZZ je glavni izvor informacija, putem internetske stranice i razgovora sa savjetnikom. Za korisnike obrazovanja nezaposlenih najvažniji je izvor bio njihov savjetnik (73%) te su za trećinu također bili važni internetska stranica HZZ-a i socijalne mreže. Nezaposlene osobe u manjoj su se mjeri informirale o drugim mjerama HZZ-a. Najučestaliji izvori informiranja o mjerama bili su internetska stranica HZZ-a, socijalne mreže (obitelj, prijatelji, poznanici) te mediji.

Podaci i informacije dostupni na internetskoj stranici HZZ-a u prosjeku su ocijenjeni jasnim, potpunim, dorečenim i korisnim, a najmanje iscrpnim, preciznim i zanimljivim. Poslodavci u prosjeku dobivene informacije ocjenjuju višima od nezaposlenih osoba. Među nezaposlenim osobama, korisnici SOR-a i samozapošljavanja kritičniji su prema dobivenim informacijama u odnosu na korisnike drugih mjera, posebice kod sljedećih aspekata: iscrpnost, preglednost, razumljivost, dorečenost, zanimljivost. Korisnici javnih radova i obrazovanja odraslih u prosjeku daju višu ocjenu informacija od navedenih skupina. Informacije dobivene od savjetnika HZZ-a također su percipirane kao jasne, dorečene, korisne i nekomplikirane, a najmanje su percipirane kao nedvosmislene, iscrpne, precizne i pregledne. Vidljivo je da su preciznost i preglednost informacija ocijenjeni najlošije od svih atributa i kod internetske stranice i

savjetnika, što upućuje na potrebu za dodatnom doradom i sistematizacijom sadržaja koji su pruženi na internetskoj stranici, ali i sistematičnosti i dosljednosti dobivenoj od strane djelatnika HZZ-a.

Oko trećine nezaposlenih osoba korisnika mjera smatra da se nudi puno mjera, ali da je teško procijeniti koje su točno mjere koje su njima prikladne. Dobivene informacije o pravima i obvezama u prosjeku najniže ocjenjuju osobe koje su korisnici SOR-a, a najviše korisnici javnih radova i obrazovanja nezaposlenih. Korisnici SOR-a kritičniji su od ostalih korisnika mjera i u slučaju dobivenih informacija od savjetnika, gdje u većoj mjeri (58%) smatraju da su se uz savjetovanje morali dodatno raspitivati kod poznanika, na internetu i drugim izvorima informacija. Četvrtina ispitanika smatra da su im neke mjere bile zanimljive, ali da su im uvjeti sudjelovanja bili prestrogi. Korisnici mjere samozapošljavanja ističu se jer 36% njih smatra da su im uvjeti sudjelovanja bili prestrogi. Općenito, dob, vrijeme provedeno u evidenciji nezaposlenih osoba i stručna sprema u najvećoj su mjeri bili uvjeti koji su korisnicima bili prestrogi.

6.3.3. Kanali informiranja – uzorak poslodavaca

Najučestaliji način informiranja poslodavaca o mjerama koje su koristili, prethodno je iskustvo, internetska stranica HZZ-a, informacije dobivene od savjetnika te putem medija ili obitelji. Većina je poslodavaca koristila mjere i prije te je iz tog razloga bila informirana o njima - korisnicima javnih radova (55%) i SOR-a (42%) to je ujedno i najčešći način informiranja o mjeri, dok je za potpore za zapošljavanje treći po redu izvor informiranja. Za korisnike potpora za zapošljavanje, glavni je izvor informiranja o mogućnosti korištenja mjere bio putem internetske stranice HZZ-a (39%). Ukoliko izuzmemo iskustvo korištenja mjere kao glavni izvor informacija o mjeri, internetska stranica HZZ-a visok je izvor informiranja i kod korisnika javnih radova (42%) te SOR-a (39%). Uloga savjetnika HZZ-a i uloga drugih institucija izraženija je kod mjere javnih radova, dok su obitelj, prijatelji i poznanici učestaliji izvor informiranja kod poslodavaca koji su koristili potpore za zapošljavanje. Računovođe su češće informirali i predlagali korištenje mjere potpore za zapošljavanje (24%) nego kod drugih mjera.

Više od 4/5 poslodavaca sami prikupljaju dokumentaciju i sudjeluju u procedurama koje je potrebno obaviti kako bi se moglo realizirati korištenje mjera za poticanje zapošljavanja. Osim samostalnog uključivanja u proces, poslodavcima često pomažu i drugi akteri poput drugih zaposlenika, interno ili vanjsko računovodstvo. Poslodavci koji su koristili SOR ravnomojno koriste pomoć drugih aktera, potpore za zapošljavanje više računovodstveni servis, dok javni radovi širu institucionalnu organizaciju (drugi zaposlenici, tajnica, interno računovodstvo). Informacije o procedurama koje je potrebno obaviti da bi se zaposlila osoba putem neke od mjera većinom su tražili od savjetnika HZZ-a telefonskim putem ili osobno te putem internetske stranice, a u nešto većoj mjeri informirali su se kontaktirajući savjetnike telefonski nego kroz osobni kontakt. Ipak, poslodavci koji su koristili potpore za zapošljavanje češće su se informirali kod svojeg računovođe nego ostali poslodavci, što dodatno potvrđuje važnost računovodstvenih servisa kao važnih aktera kod prijenosa informacija za tu mjeru.

Poslodavci većinom smatraju da je dokumentaciju potrebnu za ulazak u mjeru lako prikupiti, s time da korisnici javnih radova u prosjeku smatraju da je dokumentaciju lakše prikupiti kao i da su informacije o pravima i obavezama jasne i nedvosmislene. Nadalje, korisnici javnih radova i SOR-a u prosjeku procjenjuju upućenost savjetnika višom od korisnika potpora za zapošljavanje dok sve tri grupe poslodavaca, njih oko polovica, smatraju da su mjere prikladne njihovom području djelovanja. Oko trećine poslodavaca smatra da su uvjeti sudjelovanja bili prestrogi za njih, a oko petine da su informacije koje su dobili od savjetnika bile nepotpune, odnosno da su važne informacije dobili kroz raspitivanje putem kontakata ili interneta. Nadalje, petina poslodavaca smatra da im je teško procijeniti adekvatnost mjere njihovoj organizaciji, a tek nešto manje od petine poslodavaca smatra da postoji prevelik broj mjera. Poslodavci koji su koristili javne radove u većoj mjeri smatraju da je jednostavnije prikupljati dokumentaciju, da su informacije jasne i nedvosmislene kao i da su savjetnici upućeniji u njihove specifične potrebe, no ostali korisnici mjera.

Uvidom u percipirane prepreke proizašle iz prestrogih uvjeta, uočavamo da postoje razlike između poslodavaca s obzirom na korištenje mjera. Poslodavci koji su koristili SOR navodili su uvjete zadržavanja zaposlenih kao i maksimalnog broja zaposlenih, probleme s dokumentacijom, nepostojanje duga, uvjete stručne spreme te vrijeme provedeno na evidenciji nezaposlenih. Kod poslodavaca koji su koristili potpore za zapošljavanje najveći broj, njih trećina smatra da je najveći problem bio zadržavanje zaposlenih te potom dokumentacija uz prijavu, minimalni iznos plaće te vrijeme odobravanja zahtjeva. Poslodavci korisnici javnih radova smatraju da su im najveće prepreke bile vrijeme provedeno u evidenciji zaposlenih, iznos subvencije, dob korisnika te dokumentacija. Detaljniji uvidi u iskustvo korištenja mjera ukazuju da je većina problema zastupljena u manje od petine poslodavaca. Uvjet o održavanju broja

zaposlenih učestalije je percipiran kao prepreka za češće korištenje mjera kod skoro četvrtine poslodavaca, a posebno je naglašen kod poslodavaca koji su koristili potpore za zapošljavanje.

Problem s dobivanjem potpore za namjeravani broj osoba izraženiji je kod poslodavaca koji su koristili javne radove. Također, poslodavci korisnici javnih radova u većoj su mjeri imali problema zbog nemogućnosti zapošljavanja pojedinih skupina nezaposlenih, a najviše problema u vezi nemogućnosti zapošljavanja pojedinih skupina nezaposlenih odnosi se na neadekvatnu stručnu spremu ili kvalifikaciju. Više od polovice poslodavaca zadovoljno je iznosom potpore i dinamikom isplate koji pokriva HZZ, ipak poslodavci koji su koristili potpore za zapošljavanje daju nešto niže ocjene, što i koincidira s dodatno uloženim sredstvima. Poslodavci većinom smatraju da se uvjeti za korištenje mjera nisu često mijenjali, s time da poslodavci koji su koristili javne radove (33%) u nešto većoj mjeri smatraju da su se uvjeti češće mijenjali u odnosu na druge grupe poslodavaca, SOR (22%) i potpore za zapošljavanje (24%). Općenito, poslodavcima je nešto prihvatljiviji model u kojemu se uvjeti ne mijenjaju često, 6 od 10 poslodavaca smatra takav model prihvatljivim, dok 4 od 10 smatra da bi se uvjeti korištenja trebali mijenjati po potrebi.

6.3.4. Percepcija procedura implementacije mjera

Prohodnost ulaska u mjeru prvenstveno se mjeri kroz zadovoljstvo te ukoliko ne postoje izražene proceduralne i procesne barijere koje priječe ili odbijaju uključivanje u mjeru. Zadovoljstvo procedurom najizraženije je kod poslodavaca te korisnika javnih radova, dok su nezaposlene osobe koje su sudjelovale u mjeri SOR-a i samozapošljavanja u najmanjoj mjeri zadovoljne procedurom, što je i potkrijepljeno i nezadovoljstvom brzine rješavanja zahtjeva, koju je izrazilo oko trećina korisnika SOR-a, odnosno petina korisnika samozapošljavanja. Općenito, nezaposlene osobe, koje su korisnici SOR-a i samozapošljavanja, u prosjeku su manje zadovoljne od korisnika drugih mjera prema svim mjerenim indikatorima, dok su korisnici mjera javnog rada i obrazovanja nezaposlenih zadovoljniji. Poslodavci koji su sudjelovali u mjeri javnih radova pokazuju nešto veće prosječno zadovoljstvo na mjerenim indikatorima od drugih poslodavaca.

Prosječno zadovoljstvo duljinom rješavanja zahtjeva za sudjelovanjem u mjeri najviše je kod korisnika javnih radova i obrazovanja nezaposlenih, a najniže kod korisnika SOR-a. Ocjene zaposlenika HZZ-a u prosjeku su više kod poslodavaca nego kod nezaposlenih osoba te dodatno, prate prije navedenu distribuciju prosječnih ocjena kod nezaposlenih osoba. Ljubaznost osoblja karakteristika je koja je prosječno ocijenjena nešto višom nego informiranost i stručnost. Potpunim i preciznim informacijama o proceduri i dokumentaciji koju je potrebno dostaviti, zadovoljniji su korisnici javnih radova i obrazovanja nezaposlenih no što su to korisnici potpora za zapošljavanje te posebice SOR-a. Korisnici mjere SOR i samozapošljavanje dodatno su upitani o zadovoljstvu s vremenom koje je prošlo do dobivanja prve novčane naknade te isplatom novčane naknade na vrijeme. Korisnici mjere samozapošljavanja u određenoj su mjeri zadovoljniji isplatama no što su korisnici SOR-a. Također, iznosom naknade/plaće koju su dobivali za vrijeme sudjelovanja u mjeri, najmanje su zadovoljni korisnici samozapošljavanja, a najviše korisnici mjere obrazovanja nezaposlenih.

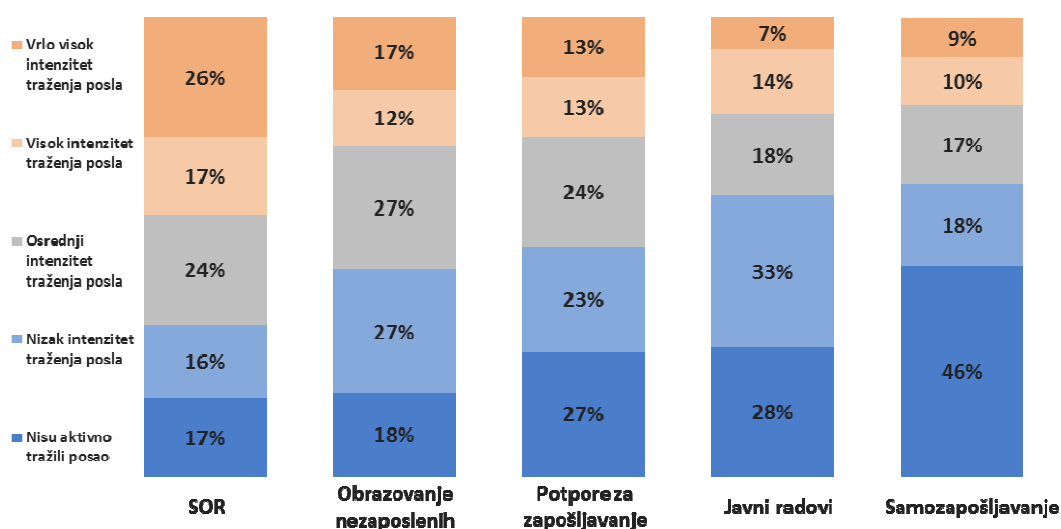
U prosjeku poslodavci su najzadovoljniji kandidatima koje im je HZZ predložio za ulazak u mjeru te samim trudom i angažmanom zaposlenika HZZ-a prilikom davanja informacija o mjerama i rješavanja zahtjeva. Nadalje, poslodavci koji su koristili javne radove u prosjeku izražavaju značajnije zadovoljstvo procedurom nego što izražavaju drugi poslodavci, osim kod zadovoljstva kandidatima koje im je HZZ uputio na mjeru. Najniže zadovoljstvo procedure odnosi se na samu dokumentaciju, odnosno jednostavnost pripreme i nabave potrebne dokumentacije, kao i njene količine. Indikator procesa zadovoljstva također je i vrijeme potrebno za ulazak u mjeru. Javni radovi, obrazovanje nezaposlenih i potpore za zapošljavanje imaju brže ulaske u mjeru kod korisnika nego SOR i samozapošljavanje. Sama percepcija ulaska u mjeru i odobravanja zahtjeva percipira se nešto dužom kod poslodavaca no kod nezaposlenih osoba iz iste mjere zbog veće uključenosti u samu pripremu i potragu za adekvatnom osobom, što samoj nezaposlenoj osobi nije vidljivo, već joj je poznat samo dio procesa.

Više od polovice korisnika mjera smatra da su potrebni kontrola i nadzor poslodavaca od strane djelatnika HZZ-a, osim korisnika samozapošljavanja kojih tek četvrtina smatra da su potrebne kontrole. Većina korisnika nije se žalila ili upućivala upite HZZ-u. Ipak, korisnici mjere samozapošljavanja (17%) i SOR-a (12%) u većoj su se mjeri žalili ili upućivali pitanja od ostalih korisnika, što je i u skladu s njihovom proaktivnošću detektiranom na drugim područjima. Korisnici su se općenito vrlo rijetko žalili ili obraćali drugim institucijama tijekom svog sudjelovanja u mjerama, tek u nekoliko slučajeva.

6.3.5. Intenzitet traženja posla prije ulaska u mjeru i način ulaska u mjeru

Kako bismo provjerili intenzitet traženja posla kod korisnika mjera, konstruiran je indeks kojim se mjeri proaktivnost korisnika u odnosu na parametre aktivnog traženja posla, broja oglasa na koje su se javljali i načine traženja posla. Podaci ukazuju da korisnici SOR-a imaju najvišu proaktivnost kod traženja posla (43%) te je vrlo mali udio korisnika koji su neaktivni ili niskog intenziteta. Od korisnika viši intenzitet traženja posla pokazuju dugotrajno nezaposlene osobe, kao i osobe s fakultetskim obrazovanjem. Po proaktivnosti slijede ih korisnici mjera obrazovanje nezaposlenih (29%) i potpora za zapošljavanje (26%), gdje je nešto više od četvrtine korisnika proaktivno. Skoro polovina korisnika potpore za samozapošljavanje nije aktivno tražila posao prije ulaska u mjeru, a tek ih je petina proaktivno tražila posao. Ovaj rezultat je u skladu s nalazima evaluacije da se kod značajnog dijela korisnika ove mjere radi o osobama koje ova sredstva nisu koristila kao jedini preostali način za izlazak iz nezaposlenosti i jedini način aktivacije, već se radi o osobama koje su u evidenciji Zavoda prijavljene kraće vrijeme (45% njih do 6 mjeseci) i kojima je osnovi motiv uzimanja potpore bilo financiranje vlastitih poduzetničkih ideja i rad isključivo za sebe, a ne nužnost i jedini način da počnu raditi. Korisnici javnih radova pokazuju niži intenzitet traženja posla u odnosu na druge korisnike mjera.

Slika 1. – Intenzitet traženja posla



Način ulaska u mjeru kod SOR-a ukazuje da je oko 39% njih samo informiralo poslodavca o mogućnosti korištenja ove mjere, a otprilike 1/3 korisnika navodi kako su oni u potpunosti inicirali korištenje ove mjere na način da su dali informaciju poslodavcu da ih mogu zaposliti kroz ovu mjeru. Oko polovice ispitanika nije poznavala poslodavca prije no što se javila na natječaj za posao, a trećina je. Nadalje, trećinu ispitanika je poslodavac odlučio uzeti prije no što je raspisan natječaj, ali i predložio rad uz ovu mjeru. Uloga savjetnika za zapošljavanje pri iniciranju ulaska u ovu mjeru relativno je mala, oko četvrtine, dok je taj postotak kod drugih mjera viši, a kod javnih radova i tri puta veći. Ukupno je 26% korisnika potpora za zapošljavanje navelo da su u mjeru ušli na način da ih je savjetnik Zavoda obavijestio o natječaju za posao. Točno trećina, 33% njih navodi da je poslodavac za taj posao odlučio uzeti upravo njih, i prije nego je raspisan natječaj putem HZZ-a dok je u 17% slučajeva budući korisnik mjere sam poslodavcu rekao da ima uvjete za korištenje mjere, te je predložio poslodavcu korištenje mjere. U 31% slučajeva situacije je bila obrnuta, i poslodavac je bio taj koji je nezaposlenoj osobi predložio da počne raditi taj posao uz tu mjeru. Javni radovi su mjeru kod koje je kao način ulaska u mjeru najčešće istaknuta uloga savjetnika u Zavodu mjere, što je istaknulo ukupno 71% ispitanika. U oko 20% slučajeva, presudnu ulogu pri ulasku u mjeru odigrao je poslodavac te 20% korisnika ističe da je i prije nego je raspisan natječaj putem Zavoda, poslodavac odlučio za taj posao uzeti upravo njih. Ukupno je oko 7% korisnika javnih radova mjeru započelo koristiti zahvaljujući isključivo vlastitoj inicijativi. Jedno od zanimljivih pitanja vezano uz motivaciju za ulazak u ovu mjeru, je i pitanje „prisile“ od strane savjetnika Zavoda, otprilike polovica ispitanika navela da su se u javne radove uključili kako ne bi bili brisani iz evidencije Zavoda u slučaju neprihvatanja posla. Najviše korisnika mjere obrazovanje nezaposlenih, oko 42% njih, navodi da je inicijativa ili uloga savjetnika u Zavodu za uključivanje u obrazovni program bila važnija od njihove vlastite inicijative. Malo više od trećine korisnika, 36% njih, navodi da je za njihovo uključivanje u mjeru obrazovanja bila podjednako važna i uloga savjetnika, ali i njihova vlastita inicijativa. Tek nešto manje od četvrtine korisnika mjere (23%) navodi da su u mjeru ušli isključivo ili pretežito na vlastitu inicijativu.

6.4. Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa

Ova mjera APZ-a namijenjena je mladim nezaposlenim osobama prijavljenim u evidenciju Zavoda koje imaju do godine dana evidentiranog staža u zvanju za koje su se obrazovale, kako bi stekle radno iskustvo potrebno za ulazak na tržište rada i/ili polaganje državnih i stručnih ispita. U 2010. i 2011. godini ciljana skupina za primjenu ove mjere bila je ograničena na osobe koje su sukladno članku 41. Zakona o radu (ZOR) dužne polagati stručni/državni ili majstorski ispit do 25 (ukoliko su završile srednjoškolsko obrazovanje) i do 29 godina života (ukoliko su završile visokoškolsko obrazovanje) te koje nemaju više od 6 mjeseci radnog iskustva. U 2012. godini donošenjem Zakona o poticanju zapošljavanja - ZOPZ (NN 57/12 i 120/12) mjera SOR-a proširuje se na sve dobne skupine i uključuje nezaposlene osobe prijavljene u evidenciju nezaposlenih najmanje 30 dana i koje nemaju više od 12 mjeseci staža u zvanju za koje su završile obrazovanje bez obzira je li zakonom ili zakonskim propisom propisana obveza radnog iskustva ili polaganje stručnog ispita za zapošljavanje. Zakonom se također omogućava za pojedina zvanja dulje financiranje stručnog osposobljavanja, ali u maksimalnom trajanju do 36 mjeseci, čime se stječu uvjeti za samostalan rad obrtnika i ovlaštenih komorskih zvanja, a Zavod je preuzeo i financiranje doprinosa za zdravstveno osiguranje za osobe koje imaju staž. Promjenama u dizajnu ove mjere koje su stupile na snagu u svibnju 2012. godine, ciljana skupina ove mjere značajno je proširena, a samim time i obuhvat korisnika ove mjere. Među populacijom korisnika ove mjere koja je obuhvaćena ovom evaluacijom, većinu čine upravo korisnici koji su u mjeru ušli u 2013. godini, čak 61%, što je činjenica koju treba imati na umu pri interpretaciji ovih rezultata. Promjene u obuhvatu korisnika od svibnja 2012. godine donijele su i značajne promjene u tipu poslodavaca koji mogu koristiti ovu mjeru jer je navedenim promjenama značajno olakšano korištenje ove mjere poslovnim subjektima (trgovačka društva, obrti, slobodne djelatnosti) te neprofitnim organizacijama. No, u referentnom periodu ove evaluacije još uvijek se velika većina korisnika stručno osposobljavala u tijelima državne uprave i lokalne/regionalne samouprave (oko 1/3 korisnika) ili javnim ustanovama (oko 40% korisnika). U ovoj evaluaciji značajna je pozornost posvećena analizi upravo efekata promjena u obuhvatu i dizajnu mjere, koji su stupili na snagu u svibnju 2012. godine.

Iz naziva ove mjere te uvjeta za ulazak u nju razvidni su specifični ciljevi ove mjere te njezina uloga u ukupnoj paleti mjera aktivne politike tržišta rada. Naime, primarni cilj ove mjere jest omogućiti nezaposlenim osobama, koje nemaju relevantna iskustva na tržištu rada u području svog obrazovanja, stjecanje tih iskustava kako bi zadovoljili formalne ili neformalne zahtjeve tržišta rada, bilo da se radi o polaganju određenog stručnog ili državnog ispita bilo da se radi o stjecanju minimalnog radnog iskustva u struci, te kako bi mogli ravnopravno, s nezaposlenim osobama koje imaju prethodno radno iskustvo u odgovarajućem zanimanju ili struci, konkurirati za raspoloživa radna mjesta. Stoga je pri evaluaciji ove mjere fokus upravo stavljen na ostvarivanje tih specifičnih ciljeva - pružanje mogućnosti osobama bez odgovarajućeg radnog iskustva u struci/zanimanju da steknu to praktično radno iskustvo, unaprijede svoja znanja i vještine te steknu radni staž kako bi se povećala njihova konkurentnost na tržištu rada. Shodno navedenom, mjera je primarno namijenjena mlađim nezaposlenim osobama (osobe u dobi između 20 i 29 godina čine oko 80% populacije korisnika ove mjere u referentnom periodu), od kojih većinu čine osobe koje su nedavno izašle iz obrazovanja, i to tercijarne razine obrazovanja (samo 15% korisnika ima srednjoškolsku razinu obrazovanja, dok ostali imaju viši stupanj od srednjoškolskog).

Rezultati evaluacije pokazuju kako je u referentnom razdoblju opisani glavni cilj ove mjere ostvaren kod velike većine korisnika. Naime, rezultati su pokazali kako značajna većina anketiranih korisnika procjenjuje da su doista kroz ovu mjeru dobili priliku da steknu praktična znanja i vještine potrebne za obavljanje poslova u njihovoj struci. Većina je njih (85%) tijekom mjere imala odgovarajuću podršku mentora koji su imali zadatak praktičnog provođenja stručnog osposobljavanja te je većina njih (3/4 od onih koji su imali mentora) zadovoljna načinom na koji su njihovi mentori obavljali svoju dužnost. Nešto više od 80% korisnika je tijekom stručnog osposobljavanja obavljala u značajnom udjelu stručne poslove u struci/zanimanju za koje su se obrazovali. Oni korisnici koji su u mjeru ušli s ciljem stjecanja preduvjeta za polaganje stručnog ispita, u velikom su broju slučajeva nakon izlaska iz mjere i ostvarili taj cilj (9 od 10 korisnika).

Međutim, kod određenog broja korisnika mjera nije u potpunosti ostvarila svoju svrhu – pružanje mogućnosti za stručno osposobljavanje i stjecanje odgovarajućeg radnog iskustva njihovoj struci/zanimanju. Oko 1/6 korisnika nezadovoljna je korisnošću sudjelovanja u mjeri za njihov profesionalni i stručni razvoj. U kvalitativnom dijelu istraživanja iskustva ove skupine korisnika bila su pogotovo upečatljiva, a opisali smo ih terminom *institucionalizirana prekarnost*, koja se očituje u činjenici da se dio korisnika našlo na radnim mjestima na kojima obavljaju dominantno rutinske, radno jednostavne, intelektualno nezahtjevne ili administrativne poslove nižeg stupnja složenosti. Radeći na takvim poslovima korisnici često u sam radni proces ili proces organizacije posla unose neku inovaciju ili ga na neki

način unaprjeđuju ili pak prenose svoja znanja i vještine zatečenoj radnoj snazi. Drugim riječima, korisnici stvaraju neku dodanu procesnu ili organizacijsku vrijednost ili prenose jedan dio svog kulturnog kapitala u organizaciju u kojoj su posredstvom SOR-a angažirani. Takvo negativno iskustvo češće imaju korisnici koji su se stručno osposobljavali u tijelima državne uprave ili tijelima lokalne/regionalne samouprave te korisnici koji su se stručno osposobljavali u neprofitnim organizacijama. Oko polovice korisnika tijekom stručnog osposobljavanja sreća se s negativnim iskustvom na barem jednom od sedam indikatora uspješnosti mjere u smislu stručnog osposobljavanja korisnika². No, oko polovica njih susreća se samo s negativnim iskustvom samo na jednom od sedam indikatora, dok se oko ¼ ukupnog uzorka susreća s negativnim iskustvom na dva od sedam indikatora. Nešto intenzivnije negativno iskustvo imalo je oko 1/10 korisnika, što znači da su se susreli s negativnim iskustvom na tri ili više indikatora. I prema ovom kriteriju pokazuje se da su se s negativnim iskustvima češće susrećali korisnici koji su se stručno osposobljavali u tijelima državne uprave ili tijelima lokalne/regionalne samouprave te neprofitnim organizacijama. Dakle, ukupno možemo zaključiti kako je za oko ¾ korisnika ova mjera uglavnom ostvarila svoju svrhu – stručno osposobljavanje, dok taj cilj uglavnom nije ostvaren kod oko 1/6 korisnika. U smislu ostvarivanja glavne svrhe ove mjere, HZZ bi trebao veću pažnju posvetiti kontroli implementacije mjere u tijelima državne uprave i lokalne/regionalne samouprave te u neprofitnim organizacijama, s obzirom da su to tipovi poslodavaca kod kojih se osnovna svrha mjere ne ostvaruje značajno češće od prosjeka. U tom smislu, valja razmisliti i o postrožavanju postupka odobravanja zahtjeva za organizacije koje spadaju u dvije navedene kategorije.

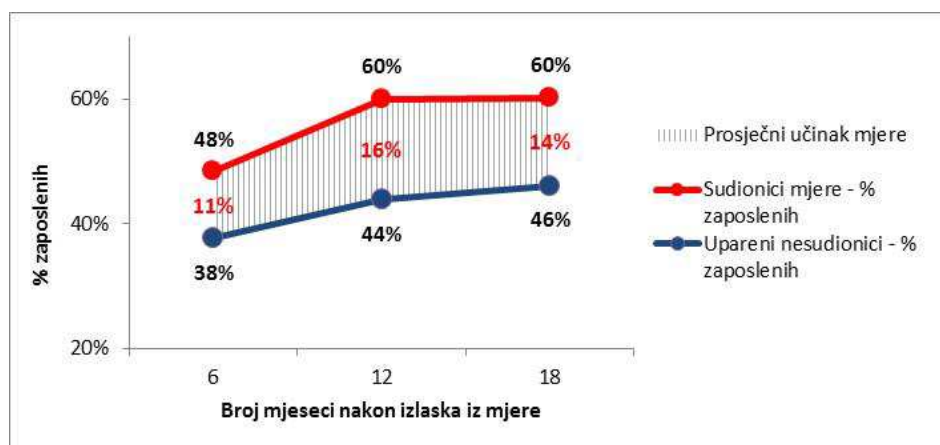
Kao što je ranije navedeno, primarni cilj ove mjere nije osiguravanje zapošljavanja korisnika neposredno nakon isteka ove mjere, kao što je to slučaj s potporama za zapošljavanje, ali svakako jest podizanje srednjoročne zapošljivosti korisnika kroz izjednačavanje njihove pozicije na tržištu rada s onim nezaposlenim osobama koje imaju prethodno radno iskustvo u struci, odnosno onima koji zadovoljavaju formalne kriterije za zapošljavanje na određena radna mjesta za koja se traži da kandidat ima položen stručni ili državni ispit. Upravo zbog toga upotreba kvaziekperimentalne metode procjene učinaka ove mjere jest smislen i koristan postupak u evaluaciji njezinih učinaka. Kao što je ranije navedeno, pri primjeni ove metode za ovu mjeru, posebna pozornost posvećena je usporedbi efekta između korisnika koji su u mjeru ušli prema ZOR-u, jer njihove profesije zahtijevaju polaganje određenog stručnog ili državnog ispita te korisnika koji su u mjeru ušli prema odredbama ZOPS-a, u čijim profesijama u pravilu ne postoji takav preduvjet.

Gledajući sve korisnike ove mjere, bez obzira na godinu i kriterije ulaska u mjeru, prosječni učinak je na razini od oko 16 postotnih poena 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere, odnosno relativno gledajući sudjelovanje u mjeri je povećavalo vjerojatnost zaposlenosti korisnika za oko 1/3 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere. Kada su u pitanju korisnici koji su u mjeru ušli prema ZOPZ-u, kvaziekperimentalna metoda procjene mikroekonomskih učinaka ove mjere daje razmjerno pozitivne rezultate. Naime, utvrđen je statistički značajan pozitivan prosječni učinak od oko 20 postotnih poena, bez značajnijih oscilacija s protokom vremena od izlaska iz mjere. Kao što je vidljivo na grafikonu, stopa zaposlenosti korisnika ove mjere 6 mjeseci nakon izlaska iznosi oko 62% te raste do 69% 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere, dok se istovremeno stopa zaposlenosti u kontrolnoj skupini kreće na razini od 41%, odnosno 47%. Dakle, gledajući relativno, sudjelovanje u ovoj mjeri za one korisnike koji su ušli u mjeru prema ZOPZ-u povećava srednjoročnu vjerojatnost zapošljavanja za oko 40% u odnosu na usporedivu skupinu nezaposlenih osoba koje nisu sudjelovale u ovoj mjeri. Učinak kod korisnika koji su u mjeru ušli prema ZOR-u nešto je manji nego kod korisnika koji su u mjeru ušli prema ZOPZ-u te je prosječni učinak oko 15 postotnih poena 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere te taj efekt ostaje stabilan na sličnoj razini i do 24 mjeseca nakon izlaska iz mjere (ako se promatraju oni koji su u mjeru ušli tijekom 2010. i 2011. godine). Oko 43% korisnika ove mjere, koji su u mjeru ušli prema ZOR-u, bilo je zaposleno šest mjeseci nakon izlaska iz mjere, dok se taj postotak penje na oko 57% 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere, dok su relevantni pokazatelji za kontrolnu skupinu 36%, odnosno 42%. Dakle, sudjelovanje u ovoj mjeri povećava vjerojatnost da je osoba zaposlena 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere za oko 1/3. Kao što je vidljivo iz slike 1 efekt je neposredno nakon izlaska iz mjere manji te se povećava do protoka prve godine od izlaska iz mjere nakon čega se stabilizira. Za ovu podskupinu navedeni je obrazac razumljiv s obzirom na činjenicu da se radi u pravilu o reguliranim profesijama/zanimanjima u kojima je za ravnopravno konkuriranje za raspoloživa radna mjesta najprije potrebno položiti odgovarajući stručni/državni ispit, za što je potrebno određeno vrijeme nakon izlaska iz mjere, tijekom koje su zadovoljeni formalni preduvjeti (staž u struci) za pristupanje ispitu. Nešto veći efekt mjere na korisnike koji su u mjeru ušli prema ZOPZ-u, u odnosu na one koji su ušli

² Indikatori negativnih iskustava: da je korisnik imao mentora samo formalno, da korisnik nije bio zadovoljan mentorom, da je korisnik radio većinom pomoćne poslove, da korisnik uglavnom nije radio poslove u struci, da korisnik procjenjuje da je za njega stručno osposobljavanje bilo gubljenje vremena, da taj posao nije bio važan za stjecanje potrebnog ili novog profesionalnog iskustva te da korisnik procjenjuje da je od mjere koristi imao samo poslodavac.

prema odredbama ZOR-a, ostaje i kada se u obzir uzmu samo korisnici koji su u mjeru ušli prema ZOR-u nakon svibnja 2012. godine. Navedena razlika može se objasniti karakteristikama tržišta rada na koje pretendiraju korisnici s obzirom na kriterij ulaska. Naime, korisnici koji u mjeru ulaze prema ZOR-u, dominantno se stručno osposobljavaju za zanimanja i poslove koji se zapošljavaju u javnom sektoru (državna uprava, lokalna/regionalna samouprava, javne ustanove u zdravstvu, obrazovanju i socijalnoj skrbi), u kojem je otvaranje novih radnih mjesta u proteklih nekoliko godina bilo ograničeno. S druge strane, korisnici koji su u mjeru ušli prema ZOPZ-u, heterogenija su skupina te kao populacija konkuriraju za širi spektar radnih mjesta od kojih se značajan dio nalazi u privatnom sektoru ili djelatnostima u kojima ne postoji administrativno ograničavanje otvaranja novih radnih mjesta. Sumarno, možemo zaključiti kako ova mjera ostvaruje značajan pozitivan efekt na vjerojatnost zapošljavanja korisnika koji su ušli u ovu mjeru, posebice kod korisnika koji su u mjeru ušli prema odredbama ZOPZ-a, čime se potvrđuje da je proširenje ove mjere na novu skupinu korisnika bila učinkovita odluka.

Slika 2. Prikaz postotka zaposlenih u vremenskim periodima nakon izlaska iz mjere u skupini sudionika i nesudionika mjere – **Stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa**, za sve godine, ukupni podaci



Tablica 6.2 – Prosječni učinak mjere na korisnike mjere u pogledu statusa zaposlenosti, po analitičkim modelima

Mjeseci nakon završetka mjere	Prosječni učinak mjere (zaposlenost) – ZOR do svibnja 2012	Prosječni učinak mjere (zaposlenost) – ZOR nakon svibnja 2012	Prosječni učinak mjere (zaposlenost) – ZOPZ
6	5%	8%	21%
12	12%	16%	22%
18	13%	14%	19%
24	13%	-	-

S obzirom na porast broja korisnika ove mjere tijekom (2012. i 2013. godine) i nakon referentnog razdoblja ove evaluacije, smatramo kako pitanje ciljanosti ove mjere gubi na važnosti. Naime, ako većina nezaposlenih osoba iz šire definirane kategorije ima priliku ući u mjeru, onda nije nužna evaluacija ciljanosti te mjere. No, u okviru evaluacije obrađena su i ta pitanja. Kada je u pitanju fenomen „mrtvog tereta“, koji podrazumijeva da u mjeru ulaze osobe koje bi i tako dobile priliku za zapošljavanje i stručno osposobljavanje i da nisu bili korisnici mjere, rezultati naše analize ukazuju na zaključak kako se raspon tog fenomena kreće između ¼ korisnika koji smatraju da bi dobili posao kod poslodavca i bez mjere, i oko tri posto, ako uzmemo samo one koji su stručno osposobljavali u privatnom sektoru te zadovoljavaju sve kriterije da bi se mogli okarakterizirati kao *mrtvi teret*. S obzirom da se većina korisnika ove mjere stručno osposobljavala u javnom sektoru, a većina od njih u pravilu niti nema alternativu za stručno osposobljavanje izvan javnog sektora (npr. svi iz djelatnosti obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne skrbi itd.), smatramo da je za ovu mjeru primjerenije o fenomenu „mrtvog tereta“ raspravljati primarno u kontekstu onih koji su se stručno osposobljavali u privatnom sektoru. Ako se držimo ovog kriterija, tada se procjena mrtvog tereta kreće između 2,5%, uz strože kriterije zadovoljavanja više preduvjeta, i 9%, ako se vodimo najblažim kriterijem da su sami korisnici izjavili da bi vjerojatno dobili posao/stručno osposobljavanje i bez sudjelovanja u mjeri. *Mrtvi teret* za one koji se osposobljavaju u privatnom sektoru kretao bi se između 13% i 44%.

Drugi važan fenomen za evaluaciju procesa odabira korisnika koji ulaze u mjeru, jest fenomen „ubiranja vrhnja“, koji podrazumijeva da u mjeru prije ulaze one nezaposlene osobe iz ciljane skupine mjere koje su i tako zapošljivije („krema“ nezaposlenih osoba iz ciljane skupine). Temeljem dostupnih indikatora, možemo zaključiti kako se „kremom“ u smislu zapošljivosti, može smatrati oko ¼ korisnika obuhvaćenih ovim istraživanjem, s obzirom da su zadovoljili dva ili više

kriterija koji su definirani kao mogući indikatori „ubiranja vrhnja“. Taj podatak sugerira da u određenom postotku navedeni fenomen postoji, no njegov značaj za evaluaciju ove mjere znatno se smanjio s povećanjem obuhvata ovom mjerom krajem referentnog perioda ove evaluacije (u 2013. godini), s obzirom da je obuhvat snažno narastao te je ovom mjerom obuhvaćen visoki postotak nezaposlenih osoba iz ciljane skupine (i nakon što je ona proširena u svibnju 2013. godine). Kako je obuhvat ove mjere nastavio rasti i nakon 2013. godine, držimo da fenomen „ubiranja vrhnja“ ne spada u primarni problem ove mjere. Također, ovaj fenomen nije problem SOR-a iz još jednog razloga, a to je što je cilj ove mjere stjecanje praktičnih znanja i vještina koje se ne usvajaju u formalnom obrazovanju.

No, upravo visoki obuhvat ovom mjerom sugerira postojanje jednog drugog negativnog učinka ove mjere, a to je fenomen istiskivanja drugih oblika ulaska na tržište rada nakon dovršenog obrazovanja, odnosno drugih oblika pripravnštva. Naime, oko 80% korisnika koji su anketirani u ovom istraživanju, navodi da je ulazak u ovu mjeru bio jedini način da nađu bilo kakav posao, odnosno steknu radno iskustvo. Taj nalaz poklapa se s nalazima kvalitativnog istraživanja koje je ukazalo na to da samo korisnici imaju dojam da se faktički više ne može ući na tržište rada na bilo koji drugi način osim kroz ovu mjeru. Metodologija ove analize ne dopušta donošenje do kraja čvrstih zaključaka u ovom smislu, ali svakako sugerira kako bi upravo to mogao biti svojevrsni negativni učinak ove mjere na makrorazini. Nepoželjne posljedice istiskivanja drugih tipova pripravnštva, koji bi uključivali sklapanje ugovora o radu koji osigurava i primjereniju plaću, mogu se očitovati u stvaranju nejednakih uvjeta za pristup tržištu rada s obzirom na socio-ekonomsko porijeklo i „zaleđe“ mladih nezaposlenih osoba. Naime, SOR je kao mjera, s obzirom na visinu naknade, prikladna i prihvatljiva onim nezaposlenim osobama koje se mogu osloniti na financijsku i materijalnu podršku članova obitelji, najčešće roditelja, bilo da nastavljaju živjeti s njima u istom kućanstvu bilo da od njih dobivaju materijalno-financijsku pomoć tijekom stručnog osposobljavanja. Da je značajnom broju korisnika tijekom sudjelovanja u ovoj mjeri potrebna značajna materijalno-financijska pomoć drugih, pokazalo je istraživanje Dore Levačić (vidi Levačić, 2015.) koje je potvrdilo i nalaze ove evaluacije kako većina korisnika tijekom sudjelovanja u mjeri ostaje živjeti s roditeljima. Dakle, iz financijske perspektive, ulazak u ovu mjeru mogu si priuštiti one mlade nezaposlene osobe koje žive u istom mjestu boravka kao i njihovi roditelji te oni čiji roditelji (ili supružnici) imaju dovoljno sredstava da pokriju dio životnih troškova samih korisnika. One nezaposlene osobe koje nemaju privilegiju takve podrške srodnika, neće si moći priuštiti ulazak u ovu mjeru te će biti prisiljeni potražiti poslove izvan svoje struke/zanimanja, što im pak dugoročno otežava povratak u njihovu struku/zanimanje s obzirom da je veliki broj njihovih kolega u međuvremenu prošlo kroz SOR te su konkurentniji za dobivanje odgovarajućih poslova.

Kao određena negativna pojavnost velikog obuhvata nezaposlenih osoba ovom mjerom, pogotovo u tijelima državne uprave i lokalne/regionalne samouprave, jest negativni osjećaj „iskorištenosti“ kod dijela korisnika, koji je došao na vidjelo u kvalitativnom dijelu istraživanja. Naime, različite komponente ove evaluacije jasno pokazuju kako se u pojedinim tijelima državne uprave i lokalne/regionalne samouprave, ali i nekim javnim ustanovama, ustanovila praksa redovitog rotiranja većeg broja korisnika kroz ovu mjeru. Jedna „generacija“ korisnika se zamjenjuje novom, što kod tih korisnika stvara spomenuti osjećaj „iskorištenosti“ jer su svjesni da nije velika vjerojatnost da će dobiti posao u tom tijelu/ustanovi nakon isteka mjere. Na određeni način ova praksa stvara i strukturnu ovisnost pojedinih tijela/ustanova o ovoj mjeri, koja, čini se, ne bi mogla obavljati neke redovite poslove bez ove mjere. To dovodi do hipoteze da u određenim slučajevima ova mjera u ovom opsegu i uz mogućnost stalne rotacije korisnika, zapravo „jede“ redovita radna mjesta u javnom sektoru.

Kada su u pitanju poslodavci i njihova iskustva, valja naglasiti kako su i oni u velikoj većini vrlo zadovoljni ovom mjerom, kako u njezinom dizajnu tako i u implementaciji. Samo šest poslodavaca smatra kako poslodavci nemaju nikakve koristi od ove mjere, a poslodavci iz svih kategorija dominantno smatraju kako je ova mjera posebno korisna za poslodavce poput njih. Glavne koristi poslodavaca, koje proizlaze iz ove mjere, prije svega su vezane uz povećanje radne snage u određenom razdoblju te mogućnost produženog probnog roka, kako bi se smanjio rizik pogrešnog odabira budućih zaposlenika. Kvalitativno istraživanje među poslodavcima pokazalo je da poslodavci ovu mjeru smatraju korisnom jer im omogućuje da tijekom mjere osposobe potencijalne zaposlenike te ih pripreme za potencijalno stalno zapošljavanje nakon isteka mjere. Daljnji pozitivan učinak za poslodavce, ali ujedno i za ekonomski sustav u cjelini, učinak je kojeg nazivamo *transfer znanja od dolje prema gore*. Ovaj učinak ističu i poslodavci i korisnici. Sukladno tome, poslodavci su dominantno zadovoljni kvalitetom osoba i njihovim radnim doprinosom, što rezultira time da je tek manji broj poslodavaca bio prisiljen prekinuti ugovor prije isteka roka zbog nezadovoljstva kvalitetom i radom osoba koje su se stručno osposobljavale. Oko 1/3 poslodavaca smatra da je kroz ovu mjeru ostvarila značajne financijske uštede, međutim tu vrstu koristi češće imaju mikroposlodavci, što je važno za postizanje održivosti malih i novih poduzeća. Značajne financijske koristi kao benefit ove mjere češće navode poslodavci iz privatnog i neprofitnog sektora. Ova mjera

nije percipirana od strane poslodavaca kao ona koja im je pomogla prebroditi ekonomsku krizu, no to je razumljivo s obzirom da to i nije njezin cilj i svrha. Poslodavci sudjelovanje u ovoj mjeri doživljavaju i kao dio svog društveno odgovornog poslovanja. Prijedlozi poslodavaca za unapređenje ove mjere primarno se odnose na njezin dizajn, u smislu povećanja naknade za korisnike, povećanje trajanja osposobljavanja ili ukidanje ograničenja u broju osoba koje mogu ući u osposobljavanje. Tek u manjem dijelu primjedbe se odnose na implementaciju, prije svega u smislu skraćivanja rokova za odobravanje zahtjeva.

Djelatnici zavoda o ovoj mjeri imaju izrazito pozitivan stav jer ona mladim ljudima omogućava da vrlo brzo nakon izlaska iz obrazovanja uđu na tržište rada te postupno steknu znanja i iskustva koja će im olakšati pronalazak radnog mjesta. Djelatnici HZZ-a mjeru posebice smatraju korisnom za osobe sa završenom srednjom stručnom spremom koje trebaju položiti stručni ispit. Također, za specifična obrtnička zanimanja mjera se smatra izuzetno korisnom stoga što ovu kategoriju korisnika osposobljava za „stvarni rad“ što je korisno u pogledu njihovih mogućnosti da nakon mjere sami pokrenu vlastiti posao, no broj korisnika u ovoj skupini vrlo je mali. Stoga se u određenom pogledu mjera doživljava i kao indirektni pokretač razvoja malog poduzetništva. Važno je napomenuti kako djelatnici HZZ-a koji su sudjelovali u istraživanju, uglavnom pozdravljaju promjene koje su stupile na snagu od svibnja 2012. godine. Oni smatraju i da postoje područja za unapređenje ove mjere, prije svega kroz uvođenje različite visine naknade s obzirom na razinu obrazovanja; mogućnost produženja trajanja stručnog osposobljavanja za ona zanimanja kod kojih je preduvjet za pristupanje stručnom ispitu radno iskustvo duže od godinu dana. Kada su u pitanju problemi u implementaciji, iskustva djelatnika potvrđuju i nalaze ovog istraživanja prema kojima bi valjalo više kontrolirati imaju li oni poslodavci, koji kroz mjeru uzimaju više korisnika, doista dovoljne kapacitete za pružanje kvalitetnog mentorstva korisnicima.

6.5. Potpore za zapošljavanje

Potpore za zapošljavanje kao mjera APZ-a dodjeljuju se poslodavcima ukoliko će zapošljavanje uz potporu dovesti do neto povećanja broja zaposlenih u odnosu na prosječan broj zaposlenih u posljednjih 12 mjeseci, poslodavcima koji nemaju povećano zapošljavanje unazad 12 mjeseci, već opravdano upražnjena radna mjesta koja nadoknađuju zapošljavanjem uz potporu te poslodavcima koji nemaju zaposlenih ili koji djeluju kraće od 12 mjeseci za jednog radnika uz uvjet da su unazad 6 mjeseci imali zaposlenu jednu osobu. Glavni fokus istraživanja bio je na potporama za zapošljavanje mladih, dugotrajno nezaposlenih osoba, osoba starijih od 50 godina te osoba s invaliditetom. Osim navedenih ciljanih skupina postoji niz drugih ciljanih skupina koje su prema kriterijima niže zapošljivosti ili ranjivosti implementirane unutar mjere potpore za zapošljavanje: branitelji, osobe romske nacionalnosti, zamjenski radnici, osobe na dijeljenom radnom mjestu, rad u turizmu, rad nakon stručnog osposobljavanja i sl.

Generalno govoreći, potpore za zapošljavanje mjera su koja ima dvojake učinke. S jedne strane, to je mjera koja polučuje prilično dobre rezultate. Iz perspektive poslodavaca, ona je prilično privlačna mjera. Tri četvrtine anketiranih poslodavaca nije se složilo s tvrdnjom kako „od ove mjere poslodavci nemaju nikakve koristi“, odnosno tek se 3% poslodavaca složilo s ovom tvrdnjom. Polovica poslodavaca smatra da je mjera imala utjecaj na ublažavanje problema nezaposlenosti u Hrvatskoj. Poslodavcima su glavni motivi za korištenje potpora za zapošljavanje bili ušteda novca (jer „im svaka kuna puno znači“ što je navelo oko 66% njih), no drugi među 2 najčešća motiva je i istovremeno prilično prozaičan razlog uzimanja sredstava i korištenje mjere „kad se već nude“ što je također navelo oko 66% poslodavaca. Dvije trećine tako navodi da su koristili ovu mjeru kako bi zaposlili radnu snagu koja im je bila potrebna kako bi odgovorili na povećane zahtjeve tržišta rada. Također, nešto više od jedne trećine poslodavaca smatra da bez korištenja mjere ne bi bili u mogućnosti zaposliti i osigurati potrebnu radnu snagu, što je izraženije kod obrta i mikroposlodavaca, nego kod trgovačkih društava i većih poslodavaca. Skoro polovina poslodavaca navodi da im je korištenje mjere bilo nužno za postizanje pozitivnih financijskih učinaka u poslovanju, s time da je to mišljenje izraženije kod poslodavaca s manje od 10 zaposlenih. Nadalje, preko ⅔ poslodavaca smatra da je korištenjem mjere imalo mogućnost ulaganja uštedenog novca u druge aspekte poslovanja i razvoj, nova zapošljavanja ili edukaciju, što upućuje na važan utjecaj mjere na razvoj poslodavca i njihov daljnji napredak. Također, poslodavci s manje od 10 zaposlenih češće smatraju da su uz pomoć mjere uspjeli prevladati krizu poslovanja. Rezultati dakle ukazuju na pozitivne financijske učinke ove mjere na poslodavce, a naročito na mikroposlodavce i obrtnike jer mjera pruža mogućnost da se s manjim troškovima za poslodavce zaposli potrebna ili neophodna radna snaga.

Drugi bitan učinak ove mjere iz perspektive poslodavaca korištenje je mjere kao mehanizma potencijalne selekcije kandidata za dugoročno zapošljavanje ili mjere kao svojevrsnog probnog roka, odnosno povećanja ukupne kvalitete ljudskog kapitala organizacije. Skoro polovica ispitanika smatra da im je mjera bila važan alat za provjeru sposobnosti i

prikladnosti zaposlenika, kroz svojevrsni „probni rok“ od godinu dana trajanja mjere. Vrlo važan pozitivan ishod odnosi se i na percepciju 40% poslodavaca koji smatraju da su neki od zaposlenika zaposlenih zahvaljujući toj mjeri vrlo važni za njihovo današnje poslovanje. Podatak da tek jedna trećina poslodavaca nije zadržala osobe koje su bile zaposlene kod njih u mjeri, donekle ide u prilog korištenja mjere u svrhu dugotrajnijeg zapošljavanja, pogotovo jer od tog broja tek jedna četvrtina zaposlenih osoba nije zadržana zbog odluke poslodavaca, a više od dvije trećine tih osoba otišle su same od poslodavaca. Kod trgovačkih društava izraženiji je samostalan odlazak zaposlene osobe (76%), dok je kod obrta izraženije otpuštanje zbog nedostatka financijskih mogućnosti za zadržavanje (34%) i smanjenog obima posla (21%). Važno je napomenuti da je kod poslodavaca koji su odlučili zadržati osobe, njih više od tri četvrtine zadržalo isti broj radnika koji su i ušli u mjeru.

Treća bitna dimenzija pozitivnih ishoda istaknutih u anketi poslodavaca, ali koji su prije svega značajni ishodi za korisnike, odnosi se na doprinos općedruštvenim ciljevima. Polovica poslodavaca smatra da je korištenjem ove mjere učinila „korisnu stvar za dobrobit zajednice“ i na ovoj tvrdnji ne postoji razlika s obzirom na karakteristike poslodavaca. Trećina poslodavaca smatra da je najveća korist od mjere što su putem nje zaposlili neke ranjive skupine nezaposlenih osoba i time im pružili šansu za rad. S time se značajno više slažu srednji i veliki poslodavci nego mikroposlodavci. Vidljivo je da poslodavci u korištenju ove mjere vide dio svog ukupnog društveno odgovornog poslovanja.

Što se tiče nezaposlenih osoba koje su ušle u mjeru, iz njihove perspektive mjera također generira niz pozitivnih učinaka. Ako krenemo od samih uvjeta rada tijekom mjere, rezultati istraživanja pokazuju visoko zadovoljstvo njima, odnosno visokih 78% korisnika je navelo da su uglavnom ili u potpunosti bili zadovoljni samim poslom koji su obavljali, a 73% njih je navelo da su bili zadovoljni atmosferom i međuljudskim odnosima, radnim vremenom i korektnim odnosom poslodavaca prema njima. Zadovoljstvu korisnika ove mjere sigurno pridonosi i činjenica da su u velikom broju slučajeva radili poslove svoje struke. Tako je 88% njih navelo da su radili stručne poslove, od čega 47% uglavnom ili veliku većinu vremena stručne. Dodatnih 67% korisnika mjere navodi da nikada nisu obavljali poslove koji nisu bili previđeni opisom radnog mjesta, a 94% njih da se poslodavac prema njima nije ponašao drugačije nego prema zaposlenicima koji nisu bili zaposleni preko ove mjere. Više od polovice (57%) ih je bilo zadovoljno plaćom, a 47% njih i mogućnostima usavršavanja i dodatne edukacije.

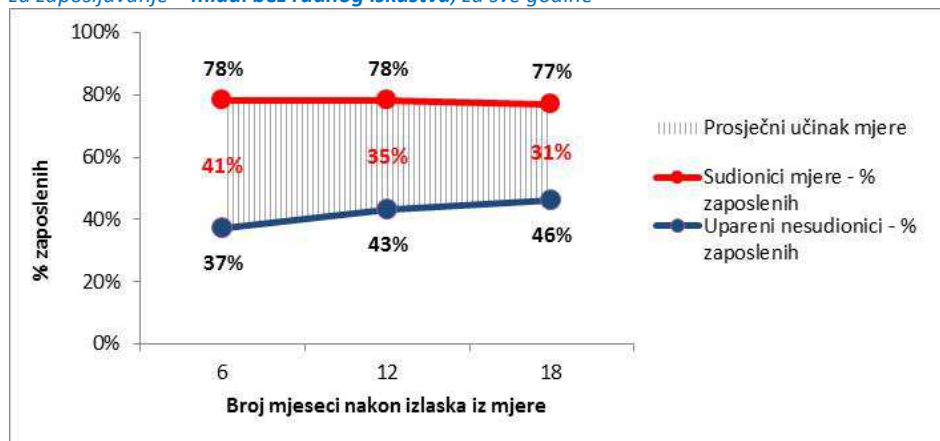
Ukupno gledajući sve skupine ove mjere, prema rezultatima anketnog istraživanja, 70% korisnika ove mjere je i nakon završetka mjere barem neko vrijeme ostalo raditi kod istog poslodavca. Oko 74% korisnika mjere i danas ima posao za koji dobivaju plaću ili honorar, od čega 45% kod istog poslodavca kod kojeg su bili i u mjeri, dok ih 29% ima drugi posao. Otprilike ¼ korisnika ove mjere u referentnom periodu ove evaluacije danas nema posao, što je manje nego u slučaju drugih mjera većeg obuhvata.³ Među onima koji su nakon isteka mjere ostali raditi kod tog poslodavca, a danas više ne rade, u 63% slučajeva su imali istu plaću i kao tijekom trajanja mjere, a 16% višu nego prije.

PSM analiza potvrđuje nalaze anketnog istraživanja, a u sklopu ove analize zasebno su analizirani korisnici tri temeljne ciljanje podskupine mjere: mladi bez radnog iskustva, dugotrajno nezaposleni te osobe starije od 50 godina te se učinkovitost mjere prikazuje zasebno za svaki učinjeni analitički model.

Učinak potpora za zapošljavanje za ciljanu skupinu mladih bez radnog iskustva je visokih 41 postotni poen što znači da sudionici mjere imaju više nego dvostruko veću šansu da su zaposleni u odnosu na ne-sudionike šest mjeseci od trenutka ulaska sudionika u mjeru, ali se s vremenom smanjuje kako i ne-sudionici kontrolne skupine polagano pronalaze zaposlenje. U 18. mjesecu nakon izlaska iz mjere smanjuje se za 10 postotnih poena, na 31 postotni poen. Oko godinu i pol od izlaska sudionika iz mjere oni još uvijek imaju za ⅓ veću vjerojatnost da su zaposleni od sličnih ne-sudionika. S obzirom na ciljanu skupinu mjere pad prosječnog učinka nije iznenađujući, dok se postotak zaposlenih mladih bez radnog iskustva od 6. do 24. (u dugoročnijem modelu – gdje ponovno iznosi 78%) mjeseca nakon izlaska iz mjere, za razliku od ostalih ciljanih skupina, praktički ne mijenja. Ovaj rezultat sugerira da vrlo visoka proporcija sudionika mjere iz ove ciljane skupine ostaje raditi kod istog poslodavca dugoročno nakon izlaska iz mjere

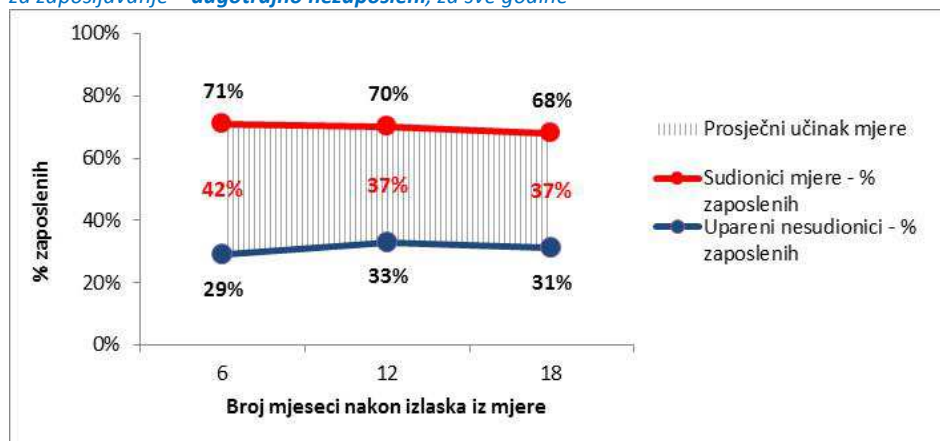
³ Za usporedbu, 30% korisnika SOR-a u trenutku provođenja istraživanja nije imalo plaćen posao. U slučaju javnih radova radi se o oko 80% korisnika ove mjere u referentnom razdoblju evaluacije koji danas nemaju posao.

Slika 3. Prikaz postotka zaposlenih u vremenskim periodima nakon izlaska iz mjere u skupini sudionika i nesudionika mjere – Potpore za zapošljavanje – mladi bez radnog iskustva, za sve godine



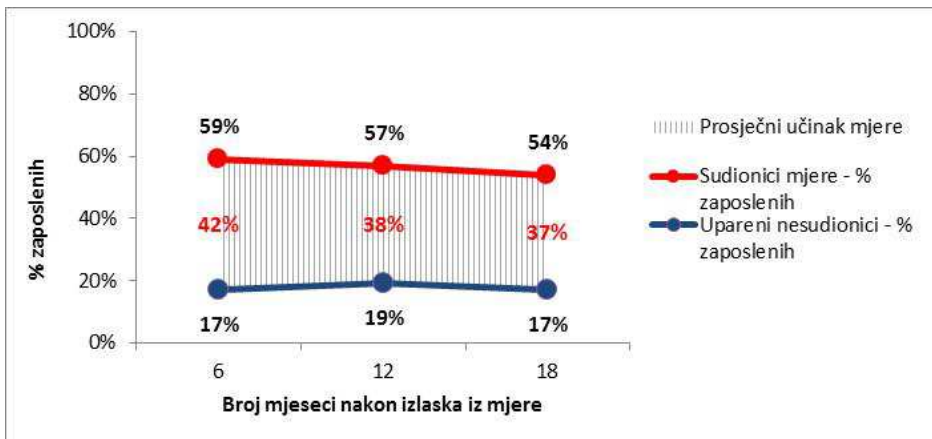
Kod potpore za zapošljavanje za dugotrajno nezaposlene učinak mjere je, na razini ukupnog modela, stabilniji kroz godinu i pol dana nego učinak za mlade bez radnog iskustva. Ipak, u dugoročnijem modelu i on pada za 10% dvije godine nakon mjere. Stabilnosti učinka pridonosi i inertnost kontrolne skupine koja u evaluiranom periodu ima kontinuirano lošije pokazatelje u pogledu zaposlenosti. Prosječni srednjoročni učinak godinu do godinu i pol ostaje 37 postotnih poena dok u dugoročnijem modelu pada na 33 postotna poena kada dolazi do blagog rasta zaposlenosti kontrolne skupine (34%). Dakle, sudionici mjere iz ove ciljane skupine imaju više nego dvostruko veću vjerojatnost da su zaposleni čak i s protekom od 18 mjeseci nakon izlaska iz mjere.

Slika 4. Prikaz postotka zaposlenih u vremenskim periodima nakon izlaska iz mjere u skupini sudionika i nesudionika mjere – Potpore za zapošljavanje – dugotrajno nezaposleni, za sve godine



Učinak potpore za zapošljavanje za starije od 50 godina kroz evaluirani period ima učinak koji se kreće od 42 do 37 postotnih poena. Za ovu ciljane skupinu učinak mjere se može procjenjivati i na široj razini, u smislu zadržavanja na tržištu rada, bilo kao zaposlenih ili nezaposlenih, kako bi se spriječila njihova pasivizacija ili pak prijevremeni odlazak u mirovinu. Rezultati pokazuju kako mjera ostvaruje učinak i prema tom kriteriju jer je oko 17 postotnih poena sudionika mjere ostalo aktivno na tržištu rada nego usporedivi ne-sudionici, odnosno kvaziekperimentalna analiza pokazuje da je udio onih koji se nisu zadržali na tržištu rada kod usporedive skupine nezaposlenih osoba koje nisu sudjelovale u ovoj mjeri 64%, dok je udio aktivnih na tržištu rada kod korisnika mjere godinu i pol dana nakon izlaska iz mjere na razini od 81%. U najdaljoj zahvaćenoj vremenskoj točki u dugoročnom modelu (24 mjeseca nakon izlaska iz mjere) ostanak sudionika mjere na tržištu rada ostaje na, za ovu ciljane skupinu, vrlo visokih 78%. Možemo dakle zaključiti da, usprkos tome što dugoročno malo više od polovice sudionika mjere ne ostaje zaposleno, nema velikog izlaska s tržišta rada (u vidu odlaska u mirovinu) među (su)financiranim osobama.

Slika 5. Prikaz postotka zaposlenih u vremenskim periodima nakon izlaska iz mjere u skupini sudionika i nesudionika mjere – Potpore za zapošljavanje – stariji od 50 godina, za sve godine



U pogledu učinka mjere kao smanjenog rizika nezaposlenosti sudionika u usporedbi s kontrolnom skupinom (pri čemu je prosječni učinak mjere izražen razlikom postotka nezaposlenih među skupinama), rezultati ove evaluacije su komplementarni učinku koji je registriran u prethodnoj evaluaciji mjera APZ-a korištenjem metode uparivanja prema sklonosti (Matković, Babić, Vuga, 2012)⁴. Tako, u ovoj analizi smanjeni rizik nezaposlenosti u skupini mladih bez radnog iskustva iznosi od 22% do 16% (godinu i pol nakon izlaska iz mjere), dok ovako definirani učinak za dugotrajno nezaposlene iznosi 28% do 23% te za starije od 50 godina 25% do 20%. Zaključno, veličina i smjer dobivenog učinka su vrlo bliski nalazima prethodne evaluacije.

Rezultati PSM analize ulijevaju veliki optimizam glede ostvarivanja ciljeva ove mjere, stoga je na ovom mjestu potrebno naglasiti „drugu stranu medalje“. Naime, osim što polučuje dobre rezultate, ovo je mjera koja generira veliki *mrtvi teret*, odnosno jedan nezanemarivi dio uspješnosti ove mjere može se objasniti upravo fenomenom *mrtvog tereta*. On se prije svega očituje u velikom udjelu korisnika koji navode da ih je poslodavac namjeravao zaposliti na tom radnom mjestu i prije nego je za njega službeno objavljen natječaj putem HZZ-a, a koji su poslodavca poznavali i ranije te kod kojih savjetnik Zavoda nije imao nikakvu ulogu u informiranju nezaposlene osobe o tom konkretnom radnom mjestu. Prema ovim kriterijima, *mrtvi teret* iznosi 17%. On je najviši kod osoba starijih od 50 godina (21%), te mladih bez iskustva (22%) dok kod podskupine dugotrajno nezaposlenih na razini od 12%. Tome treba pridodati i 3,5% onih koji su mjeru iskoristili tako da su se kod poslodavca zaposlili na način da su ga zamolili da ih poslodavac zaposli jer imaju pravo na mjeru, iako, kako navode, poslodavac uopće nije planirao zapošljavanje. Češće se radi o osobama starijima od 50 godina, a nalazi iz kvalitativnog istraživanja dopunjuju ovaj nalaz primjerima osoba koje su na ovaj način koristile mjeru radi premošćivanja potrebnog staža do mirovine (ovakvi motivi doduše navode na to da se takve situacije ne gledaju nužno mrtvim teretom, iako nisu primarni cilj mjere). Dodatnu validaciju indicije mrtvog tereta predstavljaju i interni podaci Zavoda o tome da 50% osoba za koje nisu prihvaćene potpore za zapošljavanje nakon toga ipak bude zaposleno kod poslodavca koji je tražio potporu.

Drugi važan problem ove mjere je što dizajn mjere ostavlja mogućnosti za neke specifične zlouporabe, koje doduše nisu široko raširene, ali utječu na loš imidž mjere među korisnicima. Jedna od takvih specifičnih zlouporaba je tzv. „prisilna podjela novčanih sredstava“. Zlouporaba se odnosi na prisiljavanje posloprimaca da podjele novac uplaćen od strane Zavoda s poslodavcem. Drugim riječima, poslodavac uvjetuje zapošljavanje podjelom plaće. Iako ne možemo govoriti o kvantitativnoj rasprostranjenosti (1% korisnika je na pitanje o iznosu plaće opisalo ovu situaciju), smatramo da ovaj vid zlouporabe predstavlja ozbiljnu devijaciju u korištenju mjere o kojoj bi trebalo voditi računa. Ovdje je bitno napomenuti i informaciju da 18% korisnika mjere na pitanje o tome je li im poslodavac isplaćivao ugovoreni iznos navodi da ne znaju koliki je iznos poslodavac ugovorio s HZZ-om. Naznake su da se ovakve situacije događaju ukoliko je od Zavoda propisana minimalna plaća previsoka ili preniska za određeni poslovni sektor te dovodi do problematičnih odnosa unutar poduzeća ukoliko radnici na potpori imaju višu plaću od drugih radnika, samo iz razloga što su uzeti na potporu pa im je garantiran određeni minimalni iznos, koji je zapravo izdašniji od plaće koju imaju drugi radnici. U tom

⁴ Postojeće razlike u iznosu samog prosječnog učinka te ukupne proporcije nezaposlenih među sudionicima mjere objašnjavamo upotrebom različitih podataka pri registriranju statusa sudionika (u spomenutoj evaluaciji korišteni su isključivo podaci iz evidencije HZZ-a)

kontekstu, važno je napomenuti da skoro 40% poslodavaca smatra da nije potrebno propisivati najniži iznos plaće za osobe zaposlene kroz mjeru.

Nastavno na ovu temu, valja spomenuti i negativnosti kao što su nekorektan odnos poslodavca, kako su ga tumačili posloprimci, a koji se odnosi na samovoljno smanjenje plaće nakon isteka mjere. Drugim riječima, nekoliko sudionika u kvalitativnom istraživanju izjavilo je da su od strane poslodavaca bili ucijenjeni da pristanu na manju plaću od one koju su imali u mjeri ukoliko žele ostati zaposleni i nakon mjere, što je u kvantitativnom istraživanju potvrdila i 1/3 onih koji su ostali raditi kod poslodavca neko vrijeme nakon mjere, a koji su u tom razdoblju imali nižu plaću nego tijekom trajanja mjere.

Djelatnici HZZ-a smatraju da su potpore za zapošljavanje poboljšane s obzirom na razdoblje prije 2010. godine zbog sufinanciranja 50% bruto plaće, što je dovelo do povećanja korištenja te mjere. Ipak, djelatnici smatraju da je na neki način SOR istisnuo korištenje potpora za zapošljavanje mladih osoba jer se kroz SOR zapošljava veći broj mladih osoba koje bi se inače mogle zaposliti kroz mjeru potpora za zapošljavanje, možemo reći da je došlo do svojevrstne kanibalizacije od strane SOR-a. Poslodavcu je financijski isplativije uzeti osobu na SOR, jer mu je „besplatna“ s obzirom na potporu za zapošljavanje koja iznosi 50%-50%. Samim time se eliminira dio potencijalnih korisnika mjere u korist SOR-a. S druge strane, korištenje potpore za zapošljavanje nakon SOR-a utječe na dodatno učvršćivanje stabilnosti posloprimca, ali i poslodavca.

6.6. Potpora za samozapošljavanje

Potpore za samozapošljavanje nezaposlenih osoba namijenjene su osobama koje iskažu interes za samozapošljavanje, a ujedno im se osigurava stručna pomoć Zavoda te mogu na jednom mjestu dobiti sve relevantne informacije o aktivnostima vezanim za ostvarenje poduzetničke ideje. HZZ dodjeljuje potpore za samozapošljavanje u iznosu od 50% godišnjeg troška rada osobe koja otvara vlastito poslovanje. Krajem 2013. godine uvedene su značajnije promjene u uvjetima uključivanja u navedenu mjeru pri čemu je najvažnija ukidanje uvjeta duljine prijave u evidenciju nezaposlenih, kao i ograničenja djelatnosti i poslova na kojima bi se osobe samozaposlile i registrirale gospodarsku djelatnost. Godine 2013. specificirano je ukidanje razlikovanja kandidata i na osnovu zanimanja i kvalifikacija te je kao uvjet uveden izrađeni Poslovni plan. Zavod uvodi savjetnike za samozapošljavanje kao stručnu pomoć i podršku osobama koje kreću u poduzetništvo kako bi razradile i realizirale svoju poduzetničku ideju te osigurava potporu drugih dionika koji se bave poduzetništvom.

Prema podacima prikupljenim istraživanjem najveći broj korisnika potpora za samozapošljavanje (67%) u referentnom razdoblju (2010. - 2013.) u mjeru je ušlo 2013. godine. Godinu dana prije, 2012. potpore je zatražilo 19% korisnika, 2011. 10%, dok je 2010. potpore zatražilo 4% korisnika. Dakle, većinu korisnika potpora za samozapošljavanje u analiziranom razdoblju čine osobe koje su potpore počele koristiti 2013. godine. U trenutku kada su predali zahtjev za samozapošljavanje, 19% njih bili su duže od dvije godine prijavljeni u evidenciji HZZ-a kao nezaposlena osoba. Isto toliko njih bilo je nezaposleno između godinu i dvije godine, 17% između pola godine i godinu dana. Njih 15% u evidenciji Zavoda bilo je prijavljeno do mjesec dana, a 18% između mjesec dana i tri mjeseca. Većinu korisnika ove mjere u razdoblju 2010. – 2013. čine osobe muškog spola, nešto više od 60%, dok su žene zastupljene s oko 40%. U slučaju dobne strukture korisnika ove mjere dominiraju osobe srednje životne dobi (između 30 i 50 godina starosti) koje u referentnom razdoblju čine više od polovice svih korisnika mjera (59%). U dobi do 30 godina je 27% korisnika potpora za samozapošljavanje. Najmanje je starijih od 50 godina – 14%. Najveći broj (72%) korisnika potpora za samozapošljavanje u razdoblju 2010. – 2013. ima završenu srednju školu, 24% njih ima završenu visoku ili višu školu, a 4% osnovnu školu. Čak 53% korisnika ove mjere živi u kućanstvima koja su izrazitije materijalno deprivirana.

Tri su tipična načina na koja korisnici potpora za samozapošljavanje doživljavaju ovu mjeru aktivne politike zapošljavanja. Prvo, doživljavaju je kao podršku koju država pruža osobama koje se žele baviti malim poduzetništvom. Drugo, mjera se od strane korisnika doživljava kao „odskočna daska“ koja omogućuje podmirivanje nekih bazičnih troškova u prvom periodu poslovanja. Dakle, doživljava se kao sredstvo koje omogućuje priliku da se realizira neka poduzetnička ideja. Treće, zbog činjenice da sredstva koja se dodjeljuju nisu visoka, većina korisnika mjeru povezuje s mjerom koja je namijenjena isključivo malim poduzetnicima.

Također, velika većina korisnika potpore za samozapošljavanje u razdoblju 2010. – 2013. posjedovala je određeno radno iskustvo - za 91% ispitanih posao kojeg su započeli temeljem potpore za samozapošljavanje, nije bio prvi plaćeni posao u životu. Među njima, najveći broj (74%) radio je poslove u okviru radnog odnosa na neodređeno vrijeme ili na određeno vrijeme (55%). Preko ugovora o djelu radilo ih je 24%, a preko vlastitog studentskog ugovora 17%.

Iako kao generalni motiv korištenja potpore za samozapošljavanje možemo označiti želju ili intenciju da se započne s legalnim privatnim poduzetničkim aktivnostima, iza ovog generalnog motiva istraživanjem su utvrđena tri specifična motiva korištenja potpora. Prvi specifični motiv je **rad za sebe**, a podrazumijeva iskorištavanje financijskih sredstava koja se dobivaju kroz potpore u cilju započinjanja s vlastitim poduzetničkim aktivnostima. Drugi motiv možemo opisati kao **ostvarivanje poduzetničke ideje / legalizaciju posla**. Ovaj motiv podrazumijeva iskorištavanje poslovnog iskustva u branši, iskorištavanja upoznatosti s nekim tržištem ili legalizaciju aktivnosti kojom su se korisnici potpora prije bavili na „crno“. Dakle, ovdje je riječ o tome da je dio sudionika u istraživanju smatrao da dugoročno može riješiti svoj status nezaposlenosti temeljem određene poslovne ideje za koju su pretpostavljali da ima tržišnog potencijala ili su željeli „privatno“ početi raditi posao u kojem su imali iskustvo, tj. kojeg su prije obavljali za nekog poslodavca ili su opet za posao kojeg su planirali raditi na neki drugi način „pripremili teren“. Treći motiv odnosi se na aktivaciju, tj. opisuje motivaciju za korištenje mjere kao sredstva **poslovne i životne aktivacije**, tj. kao jedinog preostalog sredstva za izlazak iz nezaposlenosti. Ovaj motiv zapravo podrazumijeva korištenje sredstava u svrhu **samozapošljavanja iz nužde**. Karakterističan je za osobe koje su dugo vremena boravile na Zavodu, koje su tijekom dužeg vremena aktivno tražile, no nisu uspjele pronaći posao.

Rezultati i kvalitativnog i kvantitativnog istraživanja na određen način upućuju da je značajan preduvjet uspješnog korištenja sredstava za samozapošljavanje povezano s posjedovanjem vlastitih financijskih sredstava. Naime, oni korisnici mjera koji su imali dodatna financijska sredstva, imaju veću vjerojatnost preživljivosti u poslu kojeg su pokrenuli posredstvom potpora, tj. dodatna financijska sredstva predstavljaju značajnu garanciju uspješnog ishoda u korištenju potpora za samozapošljavanje. U ovom kontekstu potrebno je i spomenuti jednu značajnu refleksiju sudionika u istraživanju na samu mjeru. Radi se o tome da veliki broj „uspješnih“ korisnika mjere u istraživanju navodi da ova mjera aktivne politike zapošljavanja nije primjerena za „prosječnu“ nezaposlenu osobu, tj. da uspješan ishod mjere zahtijeva da korisnici potpora za samozapošljavanje posjeduju specifične kvalitete. Te kvalitete apostrofirane su kao niz specifičnih personalnih osobina poput „odgovornosti“, „organiziranosti“, „radišnosti“, ali i „iskustvo s tržištem“, „poznavanje tržišta ili branše“. Drugim riječima, među uspješnim korisnicima mjere postoji svijest o potrebi da korisnici posjeduju određeni niz vrijednosnih ili profesionalnih svojstava koja su potrebna kako bi se mjera uspješno iskoristila, tj. da mjera sama po sebi nije garancija poslovnog uspjeha već isključivo svojevrsna „inicijalna kapisla“/ „poguranac“ koji omogućuje početnu akceleraciju poduzetničke ideje, a ne predstavlja garanciju njenog ostvarenja.

Najveći broj ispitanih (32%) smatra da bez primljene potpore sigurno ne bi krenuli u posao, 21% ih smatra da su im potpore značile znatnu pomoć u pokretanju posla, a 22% ih smatra da su značile priličnu pomoć. Dakle, izuzev 7% ispitanih koji smatraju da im potpore nisu značile nimalo ili su im značile malo prilikom pokretanja posla, za ostale korisnike potpore možemo nominirati kao manje ili više značajan mehanizam potreban za pokretanje vlastitog poslovanja. To je posebice bitno zbog toga što čak 95% anketiranih korisnika potpora tijekom korištenja potpore za samozapošljavanje nije koristilo niti jedan od ostalih oblika državnih potpora/kreditiranja.

Za razliku od ostalih analiziranih mjera aktivne politike zapošljavanja koje mogu rezultirati širom lepezom različitih učinaka (npr. različiti sociopsihološki učinci), u slučaju potpora za samozapošljavanje učinak mjera isključivo se može evaluirati temeljem kriterija je li korisnik uspješno nastavio poslovne aktivnosti i nakon završene mjere. U provedenom istraživanju analiziran je veći broj kriterija koji su ukazivali na to kakav je nastavak poslovnih aktivnosti nakon završetka mjere. Kao prvi, najopćenitiji indikator, korišteno je pitanje o tome bi li korisnici mjera, da se sada mogu vratiti u vrijeme kada su donijeli odluku o korištenju mjere, opet HZZ-u predali zahtjev za potporu za samozapošljavanje. Njih 80% ponovno bi to učinilo. Kao drugi indikator uspješnosti ishoda mjere poslužilo je anketno pitanje o tome jesu li nakon isteka mjere korisnici barem neko vrijeme nastavili sa samostalnom poslovnom djelatnošću u poslovnom subjektu te u kojem obujmu. Najveći broj njih (39%) nakon isteka mjere nastavio je s istim obujmom poslovanja, 35% ih je nastavilo s povećanim obujmom poslovanja, dok ih je sa smanjenim obujmom poslovanja nastavilo 14%. Nešto manje njih (8%) odjavilo je poslovanje i trenutno se nalaze u postupku likvidacije. Dakle, tri četvrtine anketiranih (74%) nakon isteka mjere nastavilo je poslovati s istim ili povećanim obujmom poslovanja. Ovaj podatak govori o relativno visokoj stopi kratkoročne (barem neko razdoblje nakon isteka mjere) preživljivosti poslovnih subjekata osnovanih temeljem potpora nakon završetka njihovog korištenja. Treći važan indikator uspješnosti ishoda mjere odnosi se na to je li poslovni subjekt kojeg su korisnici potpora osnovali, još uvijek aktivan. I prema ovom indikatoru možemo konstatirati da je mjera potpore za samozapošljavanje polučila zadovoljavajući uspjeh. Naime, u 76% slučajeva poslovni subjekt još uvijek je aktivan te je u vlasništvu osnivača, u 3% slučajeva je aktivan, ali nije u poslovnom vlasništvu osnivača dok u 21% slučajeva poslovni subjekt nije aktivan.

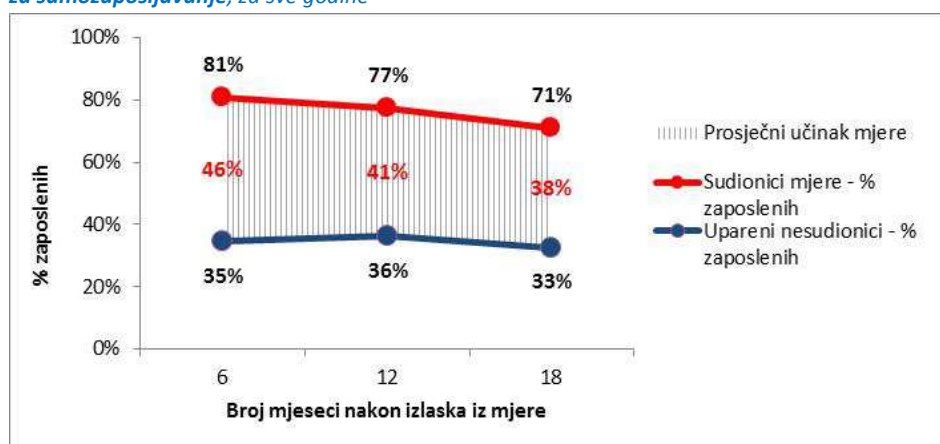
Četvrti važan indikator uspješnosti ishoda korištenja potpore za samozapošljavanje subjektivna je ocjena trenutne poslovne situacije. Više od polovice (64%) onih koji su još uvijek zaposleni u poslovnim subjektima koje su osnovali temeljem potpore, poslovnu situaciju u kojoj se nalaze smatraju osrednjom ili dobrom. Vrlo dobrom ili odličnom je ocjenjuje 18% još uvijek u poslovnom subjektu zaposlenih korisnika potpore, dok je vrlo lošom ili lošom drži njih 14%.

Dakle, podaci prikupljeni istraživanjem ukazuju da je potpora za samozapošljavanje, koju je u referentnom razdoblju koristila većina anketiranih korisnika, svrsishodno iskorištena: najveći broj njih (74%) nakon isteka mjere nastavio je s istim ili s povećanim obujmom poslovanja. U 79% slučajeva poslovni subjekt je još uvijek aktivan (u 76% slučajeva u vlasništvu osnivača, u 3% slučajeva nije u poslovnom vlasništvu osnivača). U grupi još uvijek aktivnih korisnika prevladavaju oni koji poslovnu situaciju u kojoj se nalaze smatraju osrednjom ili dobrom, a nešto je i više onih koji je ocjenjuju vrlo dobrom i odličnom u odnosu na one koji je ocjenjuju lošom ili vrlo lošom.

Iako navedeni podaci ostavljaju dojam učinkovitosti mjere, bitno je istaknuti i probleme, od kojih je jedan od osnovnih nejasno definirana ciljanost mjere. Naime, nije u potpunosti jasno kome je mjera namijenjena, tj. evidentiran je mogući problem da mjera postaje sredstvo financiranja poduzetništva, a ne mjera aktivne politike zapošljavanja. Na to upućuju motivi za ulazak u mjeru kao što su ostvarivanje dobre poduzetničke ideje i želja za radom za sebe. Nadalje, jedna trećina korisnika ove mjere prije dobijanja potpore u evidenciji Zavoda bila je registrirana manje od 3 mjeseca, a njih ukupno 45% u evidenciji Zavoda bili su manje od 6 mjeseci prije ulaska u mjeru. Također, važno je istaknuti da jedan dio korisnika ove potpore, jedna četvrtina njih, u mjeru ulaze kako bi „legalizirali“ posao kojim se već ionako bave ili kako bi institucionalizirali vlastiti hobi. Isto tako, procijenjeni *mrtvi teret* je oko 20% korisnika mjere, a toliko je onih koji navode da bi sigurno pokrenuli posao i bez mjere koja ih je samo dodatno ohrabrila. Taj podatak je u skladu s internim analizama Zavoda koje govore da je i 27% onih kojima je odbijena ili su odustali od potpore za samozapošljavanje epizodu na Zavodu završilo ulaskom u samozaposlenost. Dakle, ova mjera ima ozbiljnu nedorečenost vezano uz njezinu osnovnu ciljanost i postavlja se pitanje služi li kao aktivna mjera politike zapošljavanja ili poticanja poduzetništva.

Kao i u slučaju drugih analiziranih mjera i u slučaju potpore za samozapošljavanje provedena je analiza učinka posredstvom PSM metode. Iako je ovom metodom prosječni procijenjeni učinak mjere samozapošljavanja vrlo velik (kreće se između 46 postotnih bodova 6 mjeseci nakon izlaska iz mjere, do 38 postotnih bodova godinu i pol nakon izlaska iz mjere)⁵ potrebno je apostrofirati problem adekvatnosti korištenja ove metode u slučaju ove mjere zbog čega ga treba uzimati u obzir s oprezom. Naime, prediktorski skup koji je korišten pri evaluaciji ne obuhvaća možda najvažniju distinkciju između skupine sudionika i ne-sudionika, a to je sama odluka da se krene u samostalno poslovanje, što uključuje kako potrebnu motivaciju tako i strukturu sredstava nužnih za pokretanje poslovanja mimo same potpore od strane Zavoda što zbog malog obuhvata te skupine nije bilo moguće obuhvatiti analizom.

Slika 6 – Prikaz postotka zaposlenih u vremenskim periodima nakon izlaska iz mjere u skupini sudionika i nesudionika mjere – Potpora za samozapošljavanje, za sve godine



Uz sve prezentirane indikatore procjene uspješnosti ishoda korištenja potpore za samozapošljavanje potrebno je i ukazati na subjektivnu percepciju promjene u životnom standardu ili kvaliteti života u slučaju onih korisnika potpore čiji su poslovni subjekti još uvijek aktivni i u kojima su korisnici još uvijek zaposleni. Podaci prikupljeni istraživanjem ukazuju da nešto veći broj korisnika potpore čiji su poslovni subjekti još uvijek aktivni, trenutnu financijsku situaciju svojeg

⁵ Bitno je napomenuti se prosječni učinak odnosi na zaposlenost u općem smislu te nam ne govori o tome je li sudionik mjere nastavio sa samostalnim poslovanjem u poslovnom subjektu za koji je ostvario pravo na sufinanciranje

kućanstva ocjenjuje boljom nego što je ona bila u vrijeme prije nego što su osnovali poslovni subjekt. Dakle, možemo ustvrditi da je poboljšanje opće socio-ekonomske situacije kućanstva korisnika mjera APZ-a te rast njihovog životnog standarda direktna posljedica ulaska u zaposlenost.

Osnovni prijedlog sudionika istraživanja u pogledu poboljšanja potpore za samozapošljavanje ne odnosi se na neku određenu propoziciju mjere, već prije na savjetodavnu potporu korisnicima nakon što su započeli s poslovanjem. Naime, tijekom grupnih diskusija i fokus grupa sudionici istraživanja često su spominjali potrebu za različitim vidovima savjeta, konzultacija i poslovnih znanja koja bi im olakšavala razvijanje poslovanja. Veliki broj njih upravo je nedostatak poslovnih vještina i specifičnih poslovnih znanja navodio kao glavnu prepreku u uspješnijoj komercijalizaciji poslovne ideje s kojom su krenuli u posao. Budući da su deficitarni s takvim znanjima, često su pledirali za uspostavu određenog vida institucionalne potpore njihovom poslovanju. Takva institucionalna potpora nužno ne bi trebala biti stvar HZZ-a, već predlažu da se uspostavi na razini drugih relevantnih državnih institucija. Upravo u ovome vidimo glavni prostor za unaprjeđenje potpore za samozapošljavanje. Ona će se uspješnije koristiti, tj. češće će rezultirati pozitivnim ishodom ukoliko se na razini pojedinih drugih državnih institucija organiziraju određene radionice, predavanja ili tečajevi namijenjeni korisnicima mjera, a čiji bi cilj bio njihovo familijariziranje s poslovnim vještinama i znanjima potrebnim za dugoročno održivo poslovanje.

6.7. Javni radovi

Javni rad je društveno koristan rad koji se odvija u ograničenom vremenskom razdoblju i nudi sufinanciranje i financiranje zapošljavanja nezaposlenih osoba iz ciljanih skupina. Program javnog rada temelji se na društveno korisnom radu kojeg inicira lokalna zajednica, udruge civilnog društva i drugi subjekti. Javni rad nužno je neprofitan i nekonkurentan postojećem gospodarstvu u tom području. Ciljevi pokretanja javnih radova su afirmiranje, socijalno uključivanje i ublažavanje socijalnih posljedica nezaposlenosti. U programe javnih radova uključene se dugotrajno nezaposlene starije osobe (žene iznad 45 i muškarci iznad 50 godina), dugotrajno nezaposlene mlade osobe koje nisu nastavile školovanje nakon osnovne škole ili nisu završile srednje obrazovanje te stoga nemaju zanimanje, dugotrajno nezaposlene osobe korisnici novčane naknade, korisnici prava prema Zakonu o socijalnoj skrbi, žene žrtve nasilja, žrtve trgovanja ljudima, azilanti, liječeni ovisnici, bivši zatvorenici te roditelji s 4 i više malodobne djece.

Javni radovi imaju vrlo specifičnu ulogu u paleti mjera aktivne politike tržišta rada te ih treba evaluirati i promatrati primarno iz te perspektive. Ta specifična uloga je dvostruka. Prije svega, njihova je zadaća da „stvaraju“ poslove koji se vjerojatno ne bi otvorili bez ove mjere, odnosno sredstava koja se izdvajaju za njezinu implementaciju. Naravno, radi se o specifičnim poslovima koji nisu u pravilu stalni i održivi, no njihovim provođenjem ostvaruju se prije svega općedruštveno korisni ciljevi i efekti, odnosno naglasak je primarno na društveno korisnom radu. Ti poslovi namijenjeni su najugroženijoj skupini nezaposlenih osoba, onima koji su dugoročno nezaposleni i teško zapošljivi. Bez stvaranja tih poslova te osobe vjerojatno ne bi na redovnom tržištu rada dobile priliku za stjecanje radnog iskustva, a prvenstveno za stjecanje određenih prihoda. Druga specifičnost ove mjere jest upravo u tome što služe podizanju i održavanju određene razine aktivacije onih nezaposlenih osoba koje su dugotrajno nezaposlene, odnosno koje u dužem periodu nemaju radna iskustva. Podizanje i održavanje aktivacije ove skupine je vrlo važno jer s trajanjem nezaposlenosti opada samopouzdanje nezaposlenih osoba, opada njihova motivacija za traženjem posla, ali i rad, i što je najvažnije, opadaju njihove specifične i generičke vještine, uključujući i radne navike, potrebne za efikasno obavljanje posla u slučaju pronalaska adekvatnog zaposlenja. Ovom se mjerom dugotrajno nezaposlenima i teško zapošljivim osobama omogućava da sačuvaju određenu razinu samopouzdanja, motivacije i vještina, dok se situacija na općem tržištu rada ne promijeni u smjeru otvaranja prilika za posao i njima.

Ako polazimo od pretpostavke da je glavna svrha ove mjere aktivacija dugotrajno nezaposlenih osoba, rezultati ovog istraživanja pokazuju da ona uglavnom uspješno obavlja tu svrhu. Rezultati pokazuju da su u ovu mjeru u referentnom razdoblju primarno bile uključene osobe koje nisu bile izrazito aktivne na tržištu rada prije ulaska u mjeru, pogotovo ako se usporede s korisnicima drugih mjera. Preko 60% korisnika ove mjere prije ulaska u mjeru pokazalo je nizak intenzitet traženja posla, što sugerira njihovu demotiviranost. U odnosu na korisnike drugih mjera, većina korisnika ove mjere relativno je pasivna u intenzitetu traženja posla te „konzervativna“ u metodama traženja posla. Za razliku od korisnika drugih mjera, npr. stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, korisnici ove mjere koriste znatno manje kanala za dobivanje informacija o ponudi poslova te koriste „tradicionalne“ kanale, primarno vezane uz ponudu poslova u HZZ-u. O pasivnosti ovih korisnika govori činjenica da je za njih najvažniji kanal informacija o ponudi posla njihov savjetnik za zapošljavanje u Zavodu. U usporedbi s korisnicima drugih mjera, ovi korisnici se ističu i u pogledu prethodne aktivnosti na tržištu rada i s obzirom na obavljanje plaćenog posla u mjesecu prije ulaska u mjeru, od kojih je

samo četiri posto imalo određeni prihod u tom mjesecu. Sve to sugerira da je u dizajnu i implementaciji ova mjera dobro ciljana iz ove perspektive.

Nadalje, da je ova mjera uglavnom dobro ciljana u pogledu profila korisnika sugerira i motivacija samih korisnika za ulazak u mjeru. Naime, velika većina korisnika ove mjere navodi kao svoje motive za ulazak u mjeru upravo motive koji su vezani uz aktivaciju. Ujedno su to elementi ove mjere s kojima su korisnici najzadovoljniji nakon izlaska iz mjere, jer su dobili priliku uključivanja na tržište rada i „izlaska iz kuće“. Jedan od tipičnih asocijacijskih sklopova detektiranih u istraživanju naglašava socijalni učinak javnih radova, odnosno činjenicu da za većinu sudionika oni predstavljaju novu životnu rutinu koju obilježava „izlazak iz kuće“ i intenzivniju komunikaciju s drugim ljudima. To je značajna transformacija svakodnevnice koja prema sudu većine ispitanih predstavlja pozitivnu životnu promjenu kao i jedan vid životnog ispunjenja. Korisnici koji su sudjelovali u javnim radovima navodili su, između ostalog, da im je to sudjelovanje važno i stoga što ono stvara osjećaj da nisu sami, odnosno da ih društvo nije napustilo, već da se društvo brine o njima, što je pozitivno utjecalo na njihovo samopouzdanje. U pogledu cilja socijalnog uključivanja dugotrajno nezaposlenih osoba, javni radovi ostvarili su značajan uspjeh. Socijalizacijske koristi ostvarene u javnim radovima manifestiraju se specifičnim emotivnim ispunjenjem. Jedan dio sudionika kvalitativnog istraživanja isticao je upravo „pozitivne emotivne posljedice“ kao glavni pozitivni učinak sudjelovanja u javnim radovima. To je vezano i uz učinak dobro obavljenog posla, odnosno osjećaj ponosa na svoje sudjelovanje u poslovima koje su radili, odnosno na učinke tog posla. U tom kontekstu treba istaknuti i podatak da gotovo $\frac{3}{4}$ korisnika kao jedan od motiva za uključivanje u javne radove navodi želju da „pomognu svojoj zajednici, odnosno da rade nešto korisno“, a gotovo 90% njih posao koji su obavljali ocjenjuju korisnim. Navedeno je u nekim slučajevima naglašeno kao bitno jer na određeni način neutralizira osjećaj srama i neugode koji se javlja kod manjeg dijela korisnika mjere, a uslijed činjenice da obavljaju statusno niže rangirane i društveno manje cijenjene poslove, poslove koji iz perspektive nekih sudionika javnih radova imaju društveno stigmatizirajući, odnosno „ponižavajući karakter“ za one koji u njima sudjeluju. Međutim, treba istaknuti da je među korisnicima ove mjere tek manji dio onih koji uz javne radove vežu negativne asocijacije tog tipa te ih je tek 16% navelo da su se na tom poslu osjećali „kao socijalni slučajevi, 13% da im je posao na javnom radu bio ponižavajući, a 12% njih da im je rad na tom poslu izazivao nelagodu.

Javni radovi se općenito, kako kod samih nezaposlenih osoba tako i kod drugih dionika ovog procesa, znaju karakterizirati kao društveno stigmatizirajući za one koji u njima sudjeluju. Međutim, rezultati ovog istraživanja sugeriraju zaključak kako samo manjina korisnika (1/6 ili manje) ove mjere u referentom razdoblju jest imala osjećaj društvene stigmatizacije tijekom obavljanja javnih radova. Tu činjenicu treba imati na umu te ju treba na odgovarajući način prenijeti nezaposlenim osobama koje su potencijalni kandidati za ulazak u ovu mjeru.

No, osim aktivacijske uloge, ova mjera za korisnike ima i vrlo važan financijski aspekt. Jedna od najizraženijih pozitivnih koristi za korisnike ove mjere jesu prihodi koje im sudjelovanje u ovoj mjeri osigurava. S obzirom da se radi o osobama koje žive u materijalno depriviranim kućanstvima, svaki novčani prihod je značajan pa tako sudionici ističu važnost redovitosti prihoda od javnih radova i njihovo značenje za jamstvo minimuma egzistencijalne sigurnosti jer su mnogima javni radovi jedini izvor prihoda. Oko 90% njih navodi da im je taj posao omogućio da poboljšaju svoju tadašnju situaciju. Ukupno 83% sudionika izrazilo je zadovoljstvo iznosom novca koji su dobili za taj posao, a 57% njih su uglavnom ili u potpunosti zadovoljni tim iznosom.

Sudjelovanje u javnim radovima je tek neznatno smanjilo udio kućanstava korisnika koje jedva spajaju kraj s krajem (prije ulaska u mjeru takvih je bilo 47%, a danas ih je 40%). Stoga činjenicu da su financijske koristi od ove mjere, uz aktivacijske, vrlo značajne za korisnike, treba uzimati ozbiljno prilikom eventualne revizije njezinog dizajna, ali i u implementaciji. Valja uvažiti činjenicu da je ova mjera dio ne samo politike tržišta rada, nego i politike socijalne zaštite. Međutim, treba razmotriti i riješiti nelogičnosti i zapreke poput problema isplativosti rada, odnosno straha da ako se zaposli preko mjera kao što su javni radovi, osoba gubi raznovrsna prava u socijalnoj skrbi. Djelatnicima Zavoda poznati su primjeri da osoba evidentirana u evidenciji Zavoda kao nezaposlena odbija sudjelovati u javnom radu jer na taj način gubi druga prava u socijalnoj skrbi koja ostvaruje na osnovu nezaposlenosti, a koja su financijski izdašnija od plaće za posao u javnom radu.

Da je ciljanost ove mjere relativno dobra te da ostvaruje ciljeve aktivacije vidljivo je i iz činjenice da je otprilike polovica sudionika kvantitativnog istraživanja (51% njih) izjavilo kako su na određeni način bili prisiljeni ući u ovu mjeru zbog „prijetnje“ brisanjem iz evidencije u slučaju odbijanja ulaska u mjeru. Štoviše, jedan dio sudionika kvalitativnog istraživanja javne radove smatra „finom prisilom“, mjerom koja ih prisiljava da prihvate posao koji im je ponuđen, čime se prema njihovom mišljenju „šminka statistika“, tj. utječe na administrativno smanjenje nezaposlenosti. No, ono što je

bitno istaknuti je to da se ti korisnici statistički značajno ne razlikuju niti po jednom indikatoru ukupnog iskustva i koristi od ove mjere u odnosu na one koji u mjeru nisu ušli zbog „prijetnje“, tj. eventualnog straha od brisanja iz evidencije nezaposlenih. Oni bi u podjednakom postotku ponovno prihvatili ulazak u mjeru da mogu ponovo odlučivati, jednako često navode da su imali financijske i aktivacijske koristi od sudjelovanja u ovoj mjeri te jednako često navode da bi ponovo željeli sudjelovati u ovoj mjeri da im se opet pruži prilika. Činjenica da su one nezaposlene osobe koje su se toliko pasivizirale u odnosu na tržište rada da ih je savjetnik za zapošljavanje morao „prisiliti“ na ulazak u ovu mjeru, na kraju imale jednako pozitivna iskustva i koristi od mjere kao i one koje su u mjeru ušle bez „prisile“, sugerira da mjera dobro ostvaruje svoje ciljeve. Dapače, ovaj nalaz sugerira da se Zavod ne treba libiti koristiti ovu vrstu „prisile“ prema najpasivnijem dijelu nezaposlenih osoba jer, sudeći prema ovim rezultatima, to jest dobar mehanizam da se njih aktivira. Između ostalog, prema Zakonu o socijalnoj skrbi korisnici zajamčene minimalne naknade dužni su sudjelovati u radovima za opće dobro, a oni koji se nisu odazvali pozivu jedinice lokalne samouprave za sudjelovanje u javnim radovima gube pravo na zajamčenu minimalnu naknadu (članak 39, stavak 9)⁶.

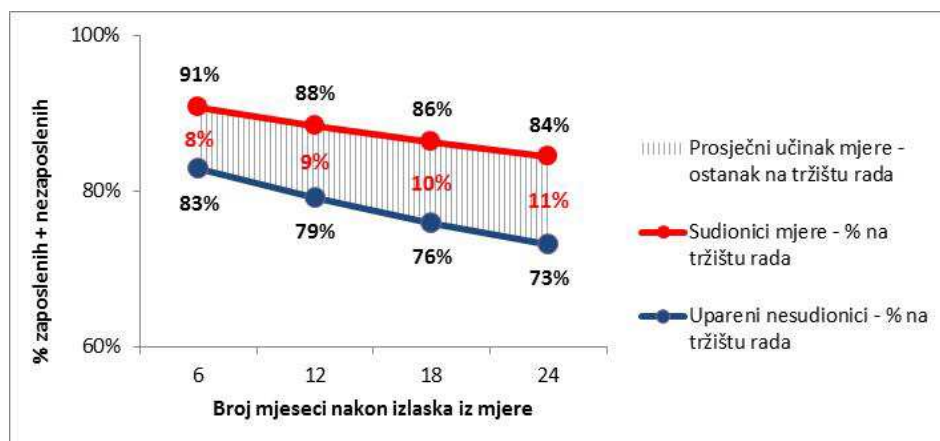
Općenito govoreći, sudionici javnih radova nisu imali visoka očekivanja od tog posla prije ulaska u mjeru, štoviše u usporedbi s korisnicima drugih evaluiranih mjera, imali su najniža očekivanja prije ulaska u mjeru. Dakle, sudionici mjeru uglavnom doživljavaju kao „kratkoročnu financijsku pomoć“, određeni kratkotrajni ulazak u svijet rada, kao priliku za „izlazak iz kuće“ i za širenje kruga poznanika i intenzivniju komunikaciju s drugim ljudima, ali ne i kao jako izglednu šansu za trajnije rješavanje nezaposlenosti. Iako, dio njih (25%) navodi da su i imali ozbiljna očekivanja da će se zaposliti kod tog poslodavca. Mali dio njih se i jest zaposlio kod poslodavca (3%), tako da takva očekivanja nisu potpuno nerealna, iako nemaju nužno osnovu u dizajnu mjere. No, s obzirom da je jedan od nalaza istraživanja i taj da su javni radovi (uz SOR) također supstituirali redovnu ponudu radnih mjesta, i da su jedini način ulaska u svijet rada (91% ispitanika navodi da su ušli u mjeru jer je to bio jedini način da počnu raditi, drugačije nisu ni mogli dobiti posao), očekivanja o ostajanju u zaposlenosti kod poslodavca su razumljiva.

Ako govorimo o dugoročnom učinku ove mjere na povećanje zapošljivosti korisnika koji su u njoj sudjelovali u referentnom razdoblju, čini se da je on relativno mali. Naime, prema nalazima evaluacije - rezultatima anketnog istraživanja, a koji su potvrđeni i kvaziekperimentalnom (PSM) analizom, otprilike 1/3 korisnika ove mjere u referentnom razdoblju evaluacije danas ima posao. Taj je udio nešto veći kod sudionika nekomunalnih, tj. socijalnih javnih radova, odnosno kod onih koji su na javnom radu bili u javnim službama (škole, domovi, kulturne ustanove) - 29% zaposlenih u ovoj skupini i udrugama - 32% zaposlenih. Kad se uspoređi s kontrolnom skupinom, prosječni učinak mjere na zaposlenost blago se povećava s protokom vremena te je u obuhvaćenom razdoblju zabilježen pozitivan prosječni učinak od 4 postotna poena između sudionika mjere i usporedive skupine nezaposlenih osoba koje nisu sudjelovale u ovoj mjeri, kod kojih je zaposlenost na razini od 16%. Usporedba s evaluacijom mjera APZ-a u kojoj je također korištena metoda uparivanja prema sklonosti (Matković, Babić, Vuga, 2012), pokazuje sličan rizik nezaposlenosti koji je kod sudionika javnih radova 5 do 8 postotnih bodova veći nego kod uparenih nesudionika.

S druge strane, kad se u kontekstu javnih radova govori o primarnom cilju ove mjere, tj. o održavanju određene razine aktivacije onih nezaposlenih osoba koje su dugotrajno nezaposlene, efekt mjere je nešto veći. Dakle, kako primarni cilj ove mjere nije neposredno zapošljavanje, nego aktivacija korisnika na tržištu rada, valjano je promotriti učinak s obzirom na registriranu nezaposlenost, što se u kontekstu javnih radova drži pozitivnim ishodom, odnosno ostankom u aktivnosti. U tom kontekstu, nalazi evaluacije pokazuju da oko 80% onih koji su sudjelovali u javnim radovima, danas nemaju posao. I dok je oko 64% korisnika mjere nezaposleno, 16% korisnika u referentnom razdoblju evaluacije danas nije više aktivno, odnosno nije više na tržištu rada. S obzirom da kvaziekperimentalna (PSM) analiza pokazuje da je udio onih koji se nisu zadržali na tržištu rada kod usporedive skupine nezaposlenih osoba koje nisu sudjelovale u ovoj mjeri 27%, zaključujemo da mjera ima prosječni učinak od 11 postotnih poena kad je u pitanju ostanak u aktivnosti. Učinak mjere je tek neznatno veći kod najugroženije skupine dugotrajno nezaposlenih, onih koji su u evidenciji Zavoda dulje od 36 mjeseci, kod kojih je za 12 postotnih poena više korisnika mjere još aktivno, odnosno nisu otišli s tržišta rada.

⁶ Ovakva nastojanja dio su ranije opisanih *workfare* politika, gdje pristalice javnih radova kao oblika *workfare*-a kao jednu od njegovih prednosti navode to što je *workfare* temeljen na obvezi reciprocitet, odnosno u skladu sa stavom da su socijalna prava uvjetovana s obvezom rada, odnosno obavezna dužnost sudjelovanja u javnim radovima temelj su ostvarivanja prava na novčanu naknadu i druga prava za vrijeme nezaposlenosti koja se financiraju iz javnih izvora.

Slika 7. Prikaz postotka ostanka na tržištu rada u vremenskim periodima nakon izlaska iz mjere u skupini sudionika i nesudionika mjere – Javni radovi, za sve godine



Ovakvi nalazi evaluacije jasno ukazuju na činjenicu kako sama aktivacija nije dovoljna za zapošljavanje najranjivijih dugotrajno nezaposlenih osoba. Naime, bez dinamiziranja tržišta rada i otvaranja odgovarajućih radnih mjesta za koja može konkurirati upravo ta skupina nezaposlenih, nije realno za očekivati veću zapošljivost ove skupine. Dakle, sama aktivacija nije jedini preduvjet za zapošljavanje nezaposlenih osoba iz ove skupine, ona je tek pomoćni element. Međutim, iako je pomoćni, to je važan element, upravo kako bi se zadržala dovoljna kvaliteta tog ljudskog kapitala do trenutka kada će se na tržištu rada otvoriti dovoljno odgovarajućih radnih mjesta i za njih. S obzirom da taj proces ide sporo, postoji prijetnja da dugotrajno nezaposlene osobe neće biti dovoljno sposobne preuzeti ta mjesta te da će istovremeno doći do manjka radne snage i do visoke nezaposlenosti, zbog čega su mjere usmjerene na očuvanje radnih potencijala ove skupine nezaposlenih izrazito potrebne.

Slijedeći tu logiku, valja istaknuti kako je pohvalna mogućnost, odnosno praksa korištenja ove mjere više puta od strane iste osobe, a što naglašavaju i sami korisnici. U referentnom razdoblju evaluacije 30% korisnika mjere sudjelovalo je u javnim radovima više od jednog puta. No, istovremeno, rezultati upozoravaju da postoji rizik od jednog negativnog efekta mogućnosti da korisnici višestruko koriste ovu mjeru. Naime, podaci pokazuju kako značajan broj korisnika ove mjere želi da ona traje duže te da mogu više puta sudjelovati u njoj s kraćim vremenskim razmakom. Takva želja korisnika s jedne strane pokazuje njihovo zadovoljstvo ovom mjerom, ali s druge strane indicira kako dio korisnika ovu mjeru doživljava kao potencijalno dugoročno rješenje za njihovu participaciju na tržištu rada. Naime, čini se da bi za dio korisnika češće sudjelovanje u ovoj mjeri, u kombinaciji s drugim aktivnostima, predstavljao „idealnu“ životnu strategiju koja bi im omogućavala da imaju dio godine slobodan za obavljanje svojih „privatnih“ poslova (npr. rad u poljoprivredi na vlastitom imanju, briga za obitelj i ovisne članove obitelji), ali i povremeni izvor prihoda kroz sudjelovanje u ovoj mjeri. Dakle, čini se da dio korisnika ima tendenciju da javne radove počne doživljavati kao svojevrsni sezonski posao, kojem se mogu vratiti svake godine na određeno razdoblje. Kako to nije i ne smije biti svrha ove mjere, prilikom određivanja razdoblja nakon kojeg se nezaposlena osoba može ponovo uključiti u javne radove, treba paziti da se ne omogući njezina „zloupotreba“ kao svojevrsnog sezonskog zaposlenja. Ovaj korektiv je već uključen u dizajn ove mjere na način da, iako je zaposlenje u javnom radu privremenog karaktera i u kratkom trajanju, sudionicima se više ne računa da su dugotrajno nezaposleni, tj. povratnicima u evidenciju Zavoda nakon završetka mjere više se ne broji ukupna prethodna evidentirana nezaposlenost, nego tek ona evidentirana nakon izlaska iz mjere. Sudionici istraživanja izrazili su nezadovoljstvo ovom odredbom, no ona je potreban korektiv koji također služi i obuhvatu većeg broja osoba ovom mjerom, u suprotnome bi neki korisnici mjere nauštrb drugih mogli u njoj sudjelovati veći broj puta. U svakom slučaju, u dizajnu mjere treba zadržati mogućnost sudjelovanja više puta uz kontrolu „zloupotreba“ kao što je npr. tzv. pojava „vrtuljak“ ili „kruženje“ (cycling) odnosno tendencija da se javne financije zloupotrebjavaju na način da osobe koriste neko pravo samo u cilju ostvarivanja nekog drugog prava (npr. novčane naknade).

Kada je u pitanju fenomen „mrtvog tereta“, smatramo da on nije pretjerano primjenjiv koncept za ovu mjeru s obzirom na profil nezaposlenih osoba kojima je ona namijenjena. Naime, svaka dugotrajno nezaposlena osoba ili osoba starija od 50 godina koja nađe zaposlenje uz ili bez pomoći ove mjere jest društveno korisno postignuće. No, čak i ako prihvatimo da je koncept „mrtvog tereta“ primjenjiv za ovu mjeru, i ako gledamo na njega kao uzimanje u mjeru onih koje bi poslodavac ionako zaposlio, on se prema prikupljenim podacima javlja u malom broju slučajeva. Svega nekoliko postotaka korisnika navodi da su prethodno radili kod tog poslodavca (2%) ili da su imali takav kontakt da su mogli očekivati zaposlenje i bez ove mjere (4%).

Kada je u pitanju fenomen *mrtvog tereta*, smatramo da on nije pretjerano primjenjiv koncept za ovu mjeru s obzirom na profil nezaposlenih osoba kojima je ona namijenjena. Naime, svaka dugotrajno nezaposlena osoba ili osoba starija od 50 godina koja nađe zaposlenje uz ili bez pomoći ove mjere, jest društveno korisno postignuće. No, čak i ako prihvatimo da

je koncept *mrtvog tereta* primjenjiv za ovu mjeru, on se prema prikupljenim podacima javlja u malom broju slučajeva. Svega nekoliko postotaka korisnika navodi da su prethodno radili kod tog poslodavca (2%) ili da su imali takav kontakt da su mogli očekivati zaposlenje i bez ove mjere (4%).

Ukoliko ovaj fenomen promotrimo iz perspektive intervencijske logike je li mjera uključivala samo one koji su imali problema sa spajanjem kraja s krajem, rezultati istraživanja navode da je takvih sudionika javnih radova bilo tek nešto manje od polovice (47% njih). Međutim, s obzirom da se u anketnim istraživanjima ispitanici ponekad trude ostaviti bolji dojam, tom podatku možemo pribrojati i 39% onih koji su naveli da su prije ulaska u javne radove ponekad imali financijske teškoće. Na taj način dolazimo do podatka da je samo 13% korisnika javnih radova živjelo u kućanstvima koja su imala dovoljno novca za podmiriti svoje troškove, a koje bismo mogli nominirati *mrtvim teretom*.

U tom kontekstu valja se osvrnuti i na fenomen „ubiranja vrhnja“, koji bi se u kontekstu ove mjere, prema našem sudu, mogao operacionalizirati na način da se on vezuje uz ulazak u mjeru onih kojima aktivacija zapravo nije nužna jer su sami dovoljno aktivni na tržištu rada. Ako bismo prihvatili te kriterije, tada bismo mogli zaključiti kako se oko 1/3 korisnika javnih radova u referentom razdoblju može svrstati u „kremu“ nezaposlenih osoba s obzirom na prethodnu razinu aktivnosti na tržištu rada. To su, dakle, oni koji su intenzivno tražili posao u mjesecu prije ulaska u mjeru. U tom pogledu čini se da se fenomen „ubiranja vrhnja“ češće javlja kod korisnika s visokim stupnjem obrazovanja te onima koji ulaze u javne radove u neprofitnim organizacijama, što su informacije koje u budućnosti mogu koristiti za povećanje ciljanosti ove mjere, odnosno smanjivanje efekta ubiranja vrhnja. Nešto stroži kriterij procjenjuje ovaj efekt na do 10% korisnika, ako se u obzir uzmu oni koji su bili sami inicijatori ulaska u mjeru. Međutim, s druge strane, ako ne gledamo na javne radove isključivo kroz prizmu samo jednog njegovog specifičnog cilja, odnosno isključivo kroz prizmu aktivacije dugotrajno nezaposlenih, teže je detektirati fenomen „ubiranja vrhnja“ unutar ove mjere. Naime, drugi važan specifičan cilj javnih radova je otvaranja poslova kojima se ostvaruju općedruštveno korisni ciljevi i efekti. S obzirom na široko definirano područje u kojima se mogu provoditi programi javnih radova, nije realno da se u nekima od tih područja mogu provoditi društveno korisni javni radovi bez uključivanja zapošljivijih osoba kojima nije nužno potrebna aktivacija na tržištu rada. Odnosno, kada su u pitanju socijalni (a ne komunalni) javni radovi, ne može se ne očekivati „ubiranje vrhnja“.

Među poslodavcima koji organiziraju takve poslove, javni radovi uglavnom bude asocijacije na „društveno pozitivan i koristan rad“. Pritom očekivanja poslodavaca nisu velika. Bitno im je da se na natječaj javi odgovarajući broj kandidata te da je među njima dovoljan broj onih koji su spremni na kontinuirani radni angažman. Poslodavci su uglavnom svjesni da dio ljudi koje angažiraju na javnim radovima, dugoročno nije bio radno aktivan te da im kontinuirana radna aktivnost može predstavljati psihološku i fizičku teškoću pa njezino rješavanje predstavlja poslodavcima najveći izazov. Kako se radi o specifičnoj mjeri, odnosno o poslovima koji uglavnom ne moraju postići neke financijske, organizacijske ili kadrovske koristi, poslodavci kao najvažniji cilj javnih radova vide dobro i korektno obavljen posao. Uz činjenicu da javni radovi uglavnom rezultiraju zadovoljavajućim učinkom, odnosno ispunjavaju svrhu zbog koje su i pokrenuti, organizatori javnih radova također su isticali moment prisile kao jedno od njihovih specifičnih pozitivnih obilježja. Neki od poslodavaca navode i potrebu svojevrsnog certificiranja i boljeg evidentiranja sudionika javnih radova. Tako bi se mogao ublažiti učinak nemotiviranih sudionika, a poslodavci bi imali mogućnost transparentnog uvida u pojedina obilježja potencijalnih sudionika. To bi im pomoglo da pronađu pouzdane kadrove koji su motivirani i voljni sudjelovati u javnim radovima, a ne osobe koji zbog normativne prinude ulaze u javne radove.

Međutim, za razliku od nezaposlenih osoba za koje nalazi evaluacije pokazuju da ostvaruju ciljeve ove mjere, kada su u pitanju poslodavci, nalazi evaluacije navode na zaključak da od strane poslodavaca postoji niz pristupa koji nisu, ili ne bi trebali biti, dio intervencijske logike ove mjere.

Naime, generalno govoreći, poslodavci, organizatori javnih radova, dominantno su zadovoljni ovom mjerom, ali u značajnom broju imaju određene sugestije za njezino unapređenje. Te sugestije se primarno odnose na izmjene u dizajnu mjere koje idu u smjeru omogućavanja da se mjera koristi češće, za više korisnika, na dulje razdoblje i s povećanim udjelom sufinanciranja te da se omogući korištenje ove mjere i za druge skupine poslodavaca. Zadovoljstvo poslodavaca ovom mjerom dominantno se temelji na činjenici da poslodavci zahvaljujući njoj, uz mali ili nikakav trošak, na raspolaganje dobivaju značajnu radnu snagu, s obzirom na veliki prosječan broj korisnika po poslodavcu, koja je dovoljno kvalitetna za obavljanje poslova koji su im namijenjeni. Izravna financijska korist za poslodavce je sekundarna, iako postoje skupine poslodavaca (komunalna trgovačka društva i neprofitne organizacije) za koje su i izravne financijske uštede značajna korist. Nešto više od polovice poslodavaca (54%) navodi da im je motiv iskorištavanje prilike kada se ona već nudi: „... htjeli smo iskoristiti poticaje kada se već nude.“ Sličan postotak poslodavaca navodi da im je motiv bila sama ušteda: „Osnovni motiv nam je bio ušteda novca, svaka kuna nam puno znači.“ Valja imati na umu da određeni broj poslodavaca koristi ovu mjeru i za pospješivanje regrutacije radne snage (1/3 poslodavaca), a 1/3 ih je navela i da im je motiv za korištenje ove mjere da „doskoče“ zabrani zapošljavanja u određenom trenutku, dakle da se kroz ovu mjeru na neki način supstituiraju otvaranje redovnih radnih mjesta.

Oko ⅓ poslodavaca navodi da je ovom mjerom ostvarilo znatne financijske uštede, a sličan postotak korisnika navodi da je korištenjem ove mjere imao mogućnost da uštedeni novac uloži u razvoj poslovanja, nova zapošljavanja, edukaciju itd. Nešto veći postotak, oko 40% anketiranih poslodavaca, navodi da je za njih korištenje ove mjere bilo nužno za postizanje pozitivnih financijskih učinaka.

Navedeni rezultati sugeriraju kako su poslodavci u suštini zadovoljni i dizajnom i implementacijom mjere. Svi njihovi prijedlozi za unapređenjem dizajna ove mjere u suštini se mogu podvesti pod zajednički nazivnik – „želimo više ove mjere“. Glavne koristi su prije svega u smislu osiguravanja potrebne radne snage za obavljanje određenih poslova koji ili ne bi uopće bili obavljani (ili bi barem bili značajno odgođeni) ili bi poslodavcima donijeli veće troškove. Za trgovačka društva i neprofitne organizacije izravni financijski učinci ove mjere također su značajni, dok su za javne ustanove i tijela javne vlasti izravni financijski učinci manje važni, ali svakako postoje i značajni su neizravni financijski učinci, jer bi kad-tad morali potrošiti sredstva iz svog proračuna za obavljanje poslova koji su obavljani kroz javne radove ili bi pak morali odustati od nekih aspekata ispunjavanja svoje misije zbog nedostatka financijskih sredstava.

Načelno govoreći, poslodavci vide smisao javnih radova, tj. oko 90% poslodavaca ističe da su korištenjem te mjere učinili korisnu stvar za dobrobit zajednice, a 75% ih misli da je najveća korist od mjere ta što su njome zaposlili neke ranjive skupine nezaposlenih kojima su htjeli pružiti šansu za rad.

No, ono što svi navedeni podaci zapravo govore, jest da je shvaćanje poslodavaca o ciljevima ove mjere suprotno nominalnom dizajnu javnih radova – gdje oni ne bi trebali ulaziti u postojeće, redovne aktivnosti – odnosno supstituirati redovne troškove ili omogućiti dobit/pozitivno poslovanje – (oslobađanje resursa za ulaganja odnosno ostvarivanje pozitivnog poslovanja). To može slabiti i efekt automatskog stabilizatora za lokalnu ekonomiju, jer se ne stvaraju „novi“ poslovi, već se postojeće aktivnosti za koje presahne novaca, prebacuju na javni rad (*“public services welfare”*). U tom smislu procijenjeni *mrtvi teret* mogao bi se pripisati čak polovici poslodavaca, organizatora javnih radova, koji navode da im je osnovni motiv za korištenje mjere bila ušteda novca⁷.

Ovaj problem je naznačen i u djelu evaluacije u kojem su sudjelovali djelatnici Zavoda, a koji kao značajniji proceduralni problem s kojim se djelatnici HZZ-a susreću, vide ocjenjivanje društvene korisnosti rada jer kriteriji društvene korisnosti rada, kako navode, nisu jasno definirani. Tvrdi se naime da je vrlo teško opravdano odbiti neki javni rad, a djelatnici često unaprijed opravdano pretpostavljaju da će javni rad biti neadekvatno obavljen. S obzirom da zadovoljava formalne uvjete, ponekad Središnji ured prihvaća prijedlog programa, iako ga je područni ured negativno ocijenio, što je također istaknuto i kao problem nedovoljne autonomnosti područnih ureda oko ocjene programa javnog rada. Neispunjenje ciljeva mjere očituje se i u tome što su djelatnici Zavoda prepoznali korištenje javnih radova u političke svrhe od strane tijela lokalne uprave i samouprave koji korištenjem ove mjere „prikupljaju političke bodove/glasače“, odnosno činjenica da na lokalnoj razini postoji običaj uzimanja prevelikog broja sudionika kako bi se napravila politička propaganda.

Stoga se u implementaciji mjere trebaju poduzeti aktivnosti koje će izbjeći neželjene efekte kao što su supstitucija aktivnosti, a potencijalno i supstitucija radnika. U tom kontekstu, neki djelatnici Zavoda navode da komunalne službe ponekad koriste javni rad samo kao nadopunu redovne djelatnosti, tako da uglavnom nema učinka zamjene (supstitucije).

Načelno govoreći, djelatnici kod ove mjere ističu osjetno povećano zanimanje za sudjelovanje, a pozitivnim vide aktiviranje primatelja raznih oblika pomoći u sustavu socijalne skrbi. Djelatnici HZZ-a također često spominju emocionalne koristi kao vrlo važne posljedice sudjelovanja u javnom radu: samopoštovanje, samopouzdanje zbog reaktivacije kroz trenutni ulazak u poslovne aktivnosti. Javni radovi su uvijek zanimljivi zato što mnoge udruge kao neprofitne organizacije nemaju drugu mogućnost za zapošljavanje ljudi. U pravilu se radi o udrugama koje skrbe o pojedinim skupinama osoba: starije i nemoćne osobe, osobe s invaliditetom, odnosno centrima koji isto brinu o osobama s bolestima. Kroz javne radove pojavila se i mogućnost zapošljavanja osoba s invaliditetom jer su pojedine udruge zapošljavale svoje članove koji su se socijalizirali i uključili u svijet rada.

Jedan od istaknutih problema jest kako je vrlo teško kontrolirati javne radove, odnosno provjeriti sudjeluju li u njemu zaista svi radnici, rade li propisane poslove i rade li ih u skladu s poslovnim planom. Djelatnici HZZ-a predlažu izmjenu uvjeta i duljine javnog rada na liniji podjele komunalni i socijalni javni rad te rješavanja nelogičnosti i zapreka poput problema isplativosti rada, odnosno straha da ako se zaposli preko mjera kao što su javni radovi, osoba gubi raznovrsna prava u socijalnoj skrbi.

⁷ No, s druge strane, u situaciji konsolidacije lokalnih proračuna, javni radovi mogu značiti „strategiju preživljavanja“ odnosno održavanja razine postojećih usluga.

Sudjelovanje Roma u javnim radovima

Evaluacija je obuhvatila i evaluaciju dijela programa „Desetljeće Roma“. Desetljeće Roma (2005. - 2015.) proces je socijalnog uključivanja i poboljšanja statusa Roma u Europi, a cilj je provesti osjetnu i stvarnu integraciju Roma u lokalna društva. Ideja je kroz desetljeće Roma utjecati na sudjelovanje Roma u svim važnim unutardržavnim zbivanjima, povećati zapošljivost i integraciju, razmjenjivati iskustva dobre prakse unutar i između država. HZZ je uključen u „Desetljeće Roma“ putem posebnih intervencija namijenjenih za romsku zajednicu s naglaskom na jačanje obrazovanja i zapošljivosti, kao i integracije u tržište rada. Putem drugih mjera, a posebice javnih radova jačaju se romske zajednice, ali i otvaranje i integracija osoba romske nacionalne manjine u lokalne zajednice. Javni radovi provode se kroz jedinice lokalne samouprave, (pripadajuća komunalna poduzeća organiziraju komunalne javne radove), ali i kroz romske udruge i zadruge koje organiziraju i komunalne i socijalne javne radove.

Korisnici javnih radova romske nacionalnosti značajno češće sudjeluju više puta u javnim radovima od drugih korisnika (50% njih je više od jednom sudjelovalo u javnim radovima), a većinom su organizirani od strane istog poslovnog subjekta. Uglavnom sudjeluju u **komunalnim javnim radovima** (čišćenje, održavanje javnih površina) , ali i u neprofitnom sektoru, i to pretežno u **romskim udrugama**.

Što se tiče načina ulaska u mjeru, njihov savjetnik u Zavodu je imao značajnu funkciju u informiranju i ulazak ispitanika u mjeru, a više od polovice ispitanika imalo je visoka očekivanja o mjeri u koju je ulazila (u populaciji korisnika javnih radova koji nisu Romi takva očekivanja je imalo 29% korisnika). Glavni motivi za ulazak u mjeru odnose se na dobivena financijska sredstva, jedinu mogućnost za pronalazak posla i izlazak iz pasivnosti (da ne sjedim kod kuće) ili rada „na crno“. Također, vrlo važni motivi odnose se na pomoć vlastitoj zajednici i učenje novih vještina, stjecanje novih poznanstava. Polovici ispitanika jedan od motiva bila je mogućnost brisanja iz evidencije u slučaju odbijanja javnog rada ili mogućnost zapošljavanja kod poslodavca nakon završetka mjere. Sam ulazak u mjeru (procedure) ocijenjen je zadovoljavajućim i nije bilo značajnih prepreka. Ljubaznost i stručnost djelatnika HZZ-a ocijenjeni su najpozitivnijim od svih mjerenih karakteristika procedure ulaska. Svi su sudionici ocijenili mjeru u skladu ili iznad početnih očekivanja prije ulaska u mjeru, što govori o pozitivnim iskustvima.

Najveće zadovoljstvo samim javnim radom i sudjelovanjem u mjeri uključuje atmosferu i međuljudske odnose, radno vrijeme, dobar odnos s poslodavcem i posao koji je obavljen, a najmanje su zadovoljni duljinom trajanja mjere, jer bi htjeli da je trajanje dulje. Također, smatraju da je poslodavac prije svega mjeru koristio zbog pridonosa dobroti zajednici, obavljanja usluga koje inače ne bi mogao pružiti i dobivanja radne snage uz niže troškove. Mjera je imala pozitivan utjecaj na korisnike jer većina smatra da im je uz financijske benefite mjera omogućila i porast samopouzdanja u traženju drugog posla. Važno je napomenuti i da se ispitanici većinom ne slažu sa stavovima da mjera stigmatizira, da je beskorisna, namijenjena socijalnim slučajevima ili ne doprinosi romskoj zajednici.

Nalazi iz kvalitativnog dijela istraživanja nude i nešto detaljnije uvide u ovu skupinu korisnika. Unutar ove zajednice je evidentna važnost primarnih socijalnih grupa, a među sudionicima istraživanja istaknuto je da unutar zajednice važnu ulogu imaju **dominantni pojedinci** koji brinu o mnogim aspektima svakodnevnice. Konkretno, u kontekstu ove evaluacije, ti dominantni pojedinci organiziraju i zalažu se za uključivanje što više Roma u mjeru javnih radova. To su pojedinci koji imaju srednju stručnu spremu te su prema kvalitativnim kriterijima unutar same romske zajednice više obrazovani, smatraju se vođama, a time su i doživljeni kao sposobniji te za Rome predstavljaju osobe od povjerenja. Ti isti pojedinci (predvodnici, sa srednjom stručnom spremom) također su zaposleni u udrugama zahvaljujući mjeri javnih radova. Ostala većina nerijetko su osobe bez završene osnovne škole te koje barataju osnovnom pismenošću. Kao i kod opće populacije, tako je i kod pripadnika romske nacionalnosti motivacija za priključivanje u mjeru javnih radova financijska dobit. Kako je očekivano trajanje života Roma niže nego kod opće populacije (npr. žene rađaju jako mlade), za Rome je uz financijsku dobit jednako važna (ako ne i važnija) upravo zdravstvena zaštita koju ostvaruju sudjelovanjem u javnim radovima. Treći motivacijski faktor je osjećaj društvene korisnosti – Romi su ponosni na uređenje grada i parkova u kojima sudjeluju i znaju da i drugi građani znaju kako su baš oni sudjelovali u uređivanju grada. Romi su izrazito motivirani za sudjelovanje u javnim radovima i nerijetko izražavaju želju za češćim sudjelovanjem te skraćivanjem razdoblja u kojem se nakon obavljenog javnog rada ponovo mogu uključiti u mjeru ili da barem duže vrijeme (duže od tri odnosno šest mjeseci) mogu sudjelovati u javnim radovima. Za razliku od nekih iskustva s drugim populacijama koje su sudjelovale u mjeri javnih radova, Romima sudjelovanje i rad kroz mjeru nimalo ne predstavlja opterećenje, već im financijska dobit koju stječu sudjelovanjem i radom kroz mjeru, služi da se pripreme za zimu (npr. kupnja ogrjeva) te da popune materijalne zalihe u kućanstvu (npr. hrana).

6.8. Obrazovanje nezaposlenih

Obrazovanje nezaposlenih je mjera koju provodi HZZ radi nadogradnje postojećih znanja ili vještina te usvajanja novih, a s ciljem poticanja cjeloživotnog učenja, stvaranja potrebne kvalificirane radne snage te smanjenja nerazmjera ponude i potražnje na svim razinama tržišta rada. Potpore za obrazovanje za nezaposlene osobe namijenjene su osobama iz službene evidencije HZZ-a kako bi im se povećala zapošljivost i konkurentnost na tržištu rada. Nezaposlena osoba može biti uključena u obrazovanje ukoliko je obrazovni program sukladan utvrđenim potrebama tržišta rada i njezinim psihofizičkim mogućnostima. Do 2013. godine mjera je praktično bila namijenjena svim nezaposlenima koji su prijavljeni u evidenciji nezaposlenih, uz isticanje posebnih, „ranjivih“ skupina, koje su 2012. i proširene, iako treba napomenuti i da je obuhvat ovom mjerom u 2012. i 2013. godini bio jako mali. Od 2013. osnovna ciljana skupina su sve nezaposlene osobe prijavljene u evidenciju. 2013. uvedene su i nove ciljne skupine s obzirom na kriterije dobi i obrazovanja.

Nalazi evaluacije sugeriraju da je ovoj mjeri potrebno **značajno redizajniranje, odnosno propitivanje ciljeva te značajna promjena načina implementacije mjere**. Problemi s mjerom postoje kod sve tri razine dionika mjere (Zavod, obrazovne institucije, nezaposlene osobe) i sve tri skupine dionika su svjesne ovih problema i jasno ih ističu.

Potrebe na tržištu rada, fluktuacija zaposlenih i nezaposlenih te trendovi koji prate svakodnevnicu tržišta rada (npr. potreba za uslužnim djelatnostima zbog porasta turističke potražnje) te općenito statističke analize Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i/ili državnog Zavoda za statistiku prvi su pokretači i pokazatelji u kojem se smjeru obrazovni programi, prekvalifikacije, doškoloavanje i osposobljavanje nezaposlenih osoba trebaju kretati. Kod obrazovnih institucija, osim navedenih statističkih pokazatelja i potreba tržišta rada, osluškuje se i potreba odnosno zanimanje i individualnih osoba za pojedinim programima usavršavanja i upiti poslodavaca te se pokušavaju anticipirati i buduće potrebe tržišta rada. Tu se generira i jedna prepreka koja obrazovnim institucijama onemogućava dugoročno planiranje obrazovanja odraslih: doživljaj nedostataka nacionalne strategije razvoja gospodarstva i ekonomije i nemogućnost predviđanja u kojem će se smjeru primarni, sekundarni i tercijarni sektor razvijati. Npr. kad bi na državnoj razini postojala minimalno petogodišnja strategija razvoja ekološke poljoprivrede, obrazovne institucije mogle bi se posvetiti prekvalifikaciji i osposobljavanju kako nezaposlenih osoba, tako i svih ostalih zainteresiranih za rad u toj djelatnosti pa bi time i njihov kontinuirani rad bio osiguran, a pretpostavka je kako bi se dugoročno utjecalo i na gospodarstvo i na zaposlenost. Vezano uz to, prepreka učinkovitom obrazovanju odraslih djelomično leži i u doživljaju nestabilnosti i nepredvidljivosti tržišta rada, posebno sad kad se je hrvatsko tržište rada otvorilo prema zemljama EU; npr. zbog otvaranja tržišta i ulaskom Hrvatske u EU neka su do sad „nepostojeća“ zanimanja postala zanimljiva i lokalnom stanovništvu, a neka od obrazovanja koje ostvare u Hrvatskoj, pojedinci „odnose“ izvan granica gdje pronalaze posao (npr. njegovateljice sa znanjem njemačkog jezika odlaze u Njemačku ili Austriju). Kako bi doskočili toj nepredvidljivosti potreba tržišta rada, obrazovne institucije imaju različite verificirane programe obrazovanja koji se prema potrebi (postojanju ili nedostatku interesa) aktiviraju ili deaktiviraju (npr. ovisno o veličini učilišta te postojanosti na tržištu rada, javna i privatna pučka učilišta ili druge obrazovne institucije u svojoj ponudi imaju od pet do dvjesto različitih programa stručnog osposobljavanja i stručnog usavršavanja). Kao primjer dobro odrađene planirane strategije u obrazovanju odraslih nezaposlenih osoba prekvalifikacija je nezaposlenih osoba u plinoinstalatore jer se provodila sustavna plinifikacija u određenim dijelovima Hrvatske.

Suradnja i informiranost o potrebama tržišta rada dvosmjernan je proces, a obrazovne ustanove za obrazovanje odraslih komuniciraju s Hrvatskim zavodom za zapošljavanje i u onim situacijama kad direktno ne postoji potreba za obrazovanjem u danom trenutku. Sâm je protok informacija i suradnja, bilo na formalnoj bilo na neformalnoj razini, otvoren i jasan. Postupanje Zavoda u organizaciji i provedbi obrazovanja nezaposlenih osoba za potrebe tržišta rada uređeno je internim uputama, a sastoji se od šest ključnih aktivnosti.⁸ Prva izdvojena ključna aktivnost odnosi se na analizu potreba za obrazovanjem, a temelji se na analizi statističkih pokazatelja ponude i potražnje za radnicima na razini županije, objedinjenim mišljenjima savjetnika za zapošljavanje o potrebi za zanimanjima i potrebi za dodatnim znanjima i vještinama, anketi poslodavaca te na razvojnim programima na području županije. Međutim, dobiva se dojam da se u nemalom broju slučajeva radi o nedovoljno jasnim, preciznim te neutemeljenim kriterijima praćenja potreba tržišta rada, a na koje Zavod ima kapaciteta odgovoriti, odnosno ponuditi adekvatno osposobljenu radnu snagu. Dobiva se dojam da djelatnici Zavoda, koji procjenjuju potrebe tržišta rada, ne raspolažu u svim slučajevima sa svim potrebnim podacima i izvorima podataka koji bi bili relevantni za realnu procjenu tržišta rada na razini nekog područnog ureda. Štoviše, postoji diskrepancija između područnih ureda u uloženom trudu oko adekvatne procjene

⁸ 1. Analiza potreba za obrazovanjem, 2. Utvrđivanje godišnjeg plana obrazovanja, 3. Javna nabava, 4. Odabir polaznika, 5. Zaključivanje ugovora i praćenje tijeka obrazovanja, 6. Praćenje uspješnosti zapošljavanja

potreba tržišta rada, gdje se s jedne strane ulažu veliki naponi uključiti u to sve lokalne dionike (poslodavce, obrazovne institucije), dok se s druge strane u nekim područnim uredima donose tek provizorne i (ispostavlja se) za lokalnu zajednicu neadekvatne procjene potreba tržišta rada. Dakle, nejasna je ciljanost programa, oni se organiziraju na temelju nejasno utemeljene procjene deficitarnih zanimanja u županiji/regiji

Daljnji problem u procesu implementacije mjere je „guranje nezaposlenih“ u predviđena „potrebna“ zanimanja ili kvalifikacije, odnosno naknadno vrbovanje sudionika od strane savjetnika da bi se program uopće održao, iako kod njih u nemalom broju slučajeva ne postoji stvarna želja ili interes za to. Tako najviše korisnika ove mjere, oko 42% njih, navodi da je inicijativa ili uloga savjetnika u Zavodu bila važnija od njihove vlastite inicijative za uključivanje u obrazovni program. Zanimljiv je i podatak da je ¼ korisnika sudjelovala u programu koji zapravo nisu željeli završiti. Pohađanje neželjenih programa više je tipično za dugotrajno nezaposlene. To je navelo 34% onih koji su prije pohađanja programa u evidenciji Zavoda bili duže od 12 mjeseci. Više od ⅓ korisnika (35%) navodi da nisu imali posebnih planova s iskorištavanjem stečenog znanja/kvalifikacija, već da su se upisali u program samo zato jer im je ponuđena ta opcija. Gotovo jedna petina korisnika, 19% njih, složilo se s tvrdnjom da su prihvatili ući u mjeru kako bi izbjegli sankcije, odnosno brisanje iz evidencije Zavoda. Nešto malo više od trećine korisnika, 36% njih, navodi da je za njihovo uključivanje u mjeru obrazovanja bila podjednako važna i uloga savjetnika, no i njihova vlastita inicijativa. Tek nešto manje od ¼ korisnika mjere (23%) navodi da su u mjeru ušli isključivo ili pretežno na vlastitu inicijativu.

Privatne i javne ustanove za obrazovanje odraslih u mjeru ulaze putem javne nabave. Proces javne nabave, osim što je zakonski obavezan, predstavlja i najbolji način odabira obrazovne institucije zbog toga što bi javna nabava, kao prvo, trebala biti transparentna te bi trebala osigurati konkurentnost na tržištu, ali i kvalitetu obrazovanja. Kako bi obrazovne institucije uopće mogle pristupiti natječaju, potrebno je zadovoljiti uvjete natječaja koje propisuje Hrvatski zavod za zapošljavanje, no izrazito se ističe zaključak kako je jedini odlučujući faktor najniža ponuđena cijena (to ističu i djelatnici i obrazovne institucije). Vezano uz doživljaj obrazovnih institucija kako je ponuđena cijena programa obrazovanja odlučujući kriterij, postavlja se pitanje nelojalne konkurencije, *dumping* cijena te upitnost kvalitete obrazovanja (materijali za nastavu, profesionalni predavači, mogućnosti održavanja praktičnog dijela nastave, certifikacija, itd.), odnosno samog ishoda stručnog osposobljavanja, prekvalifikacije ili stručnog usavršavanja.

Kod ulaska u mjeru obrazovanja, iako se ne govori direktno o proceduralnoj i procesnoj neefikasnosti, postoji još jedan izražen problem s javnom nabavom, a radi se o tome da je proces javne nabave dugotrajan jer zahtijeva praćenje određene zakonske procedure pa od početka objave natječaja do početka održavanja nastave te na kraju izlaska nezaposlenih osoba iz programa prođe previše mjeseci. Ovo je posebno izraženo u županijama s razvijenim morskim turizmom kad se aktivira turistička sezona koja počinje već u proljeće. Moglo bi se reći kako sam problem nije dugotrajnost (jer i neke edukacije traju između tri i šest mjeseci), već se radi o početku (terminu) provođenja javnih nabava koje kreću krajem kalendarske godine. Iako nisu taksativno vezani uz proces javne nabave, dugotrajnost te doživljaj „krivog vremena“ ima reperkusije i na motivaciju nezaposlenih osoba u vezi njihovog obrazovanja (osposobljavanja, prekvalifikacije) što relativno rečeno, neke od njih demotivira za ulazak u mjeru jer se iz egzistencijalnih razloga ne uključuju u obrazovanje jer smatraju kako im se ne isplati obrazovati jer ne mogu raditi sezonske poslove i time si barem privremeno osigurati životnu egzistenciju. S ovom se tezom slažu i razmišljanja djelatnika HZZ-a kako zbog nespretnosti održavanja procesa javne nabave, ali i zbog specifičnosti tržišta rada nekih podneblja, neki programi obrazovanja uopće ne zažive.

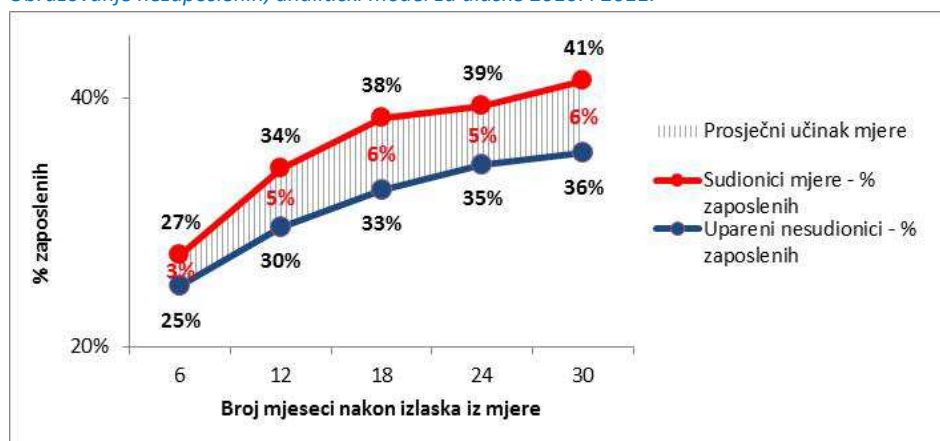
Zanimljivo, iako su uočeni ovakvi problemi s organizacijom obrazovnih programa, i iako neke obrazovne institucije, a i djelatnici navode da su svjesni da ponuđači s *dumping* cijenama nude manje kvalitetne programe (čemu Zavod neopravdano zbog obaveze prihvaćanja najniže cijene ne može doskočiti), korisnici ove mjere izrazito su zadovoljni kvalitetom obrazovnih programa. Razina zadovoljstva korisnika koji su pohađali program, velika je. Više od polovice sudionika (54% njih) u potpunosti je bila zadovoljna, a dodatnih, gotovo trećina njih (31%) uglavnom je bila zadovoljna. Prosječna ocjena zadovoljstva obrazovanim programom na skali od 1 do 5 iznosi 4,33. Razina zadovoljstva različitim aspektima obrazovnog programa također je visoka, najmanje polovica korisnika u potpunosti je bila zadovoljna svima mjerenim aspektima. Iako je zadovoljstvo visoko na svim aspektima, valja napomenuti kako je najveće zadovoljstvo predavačima te atmosferom, a nešto je manje ukupnim trajanjem programa. Većina sadržaja također je dobro ocijenjena.

Ono što je najviše problematično u ovoj mjeri, jest neostvarivanje ciljeva ove mjere. Prema osobnoj procjeni korisnika u mjeri, petina (21%) navodi kako im to uopće nije povećalo šanse da pronađu posao, a 18% kako su šanse povećane malo. Više od polovice korisnika nije nikada radilo posao koji odgovara kvalifikaciji za koju su se obrazovali, što je dakle

navelo čak 54% njih. Oko 23% ih se nakon programa obrazovanja zaposlilo na poslu koji odgovara kvalifikacijama za koje su se obrazovali, i danas još uvijek rade taj posao. Otprilike 1/5 (21%) radilo je posao koji odgovara toj kvalifikaciji, no danas više ne rade u zanimanju za koje su se putem ove mjere obrazovali. 2% korisnika pohađalo je program koji se ne odnosi na neko zanimanje, već su pohađali npr. tečaj jezika i sl. Oko 42% sudionika ovih programa danas nema posao, i dok bi 92% onih koji su nakon pohađanja obrazovnog programa ostali raditi posao koji odgovara toj kvalifikaciji, ponovno prihvatili ulazak u tu mjeru, 1/3 onih koji danas nemaju posao, ne bi ponovno pohađala taj obrazovni program, što je očiti nedostatak inzistiranja na provođenju teško održivih programa obrazovanja i „prisiljavanja” korisnika na ulazak u program obrazovanja.

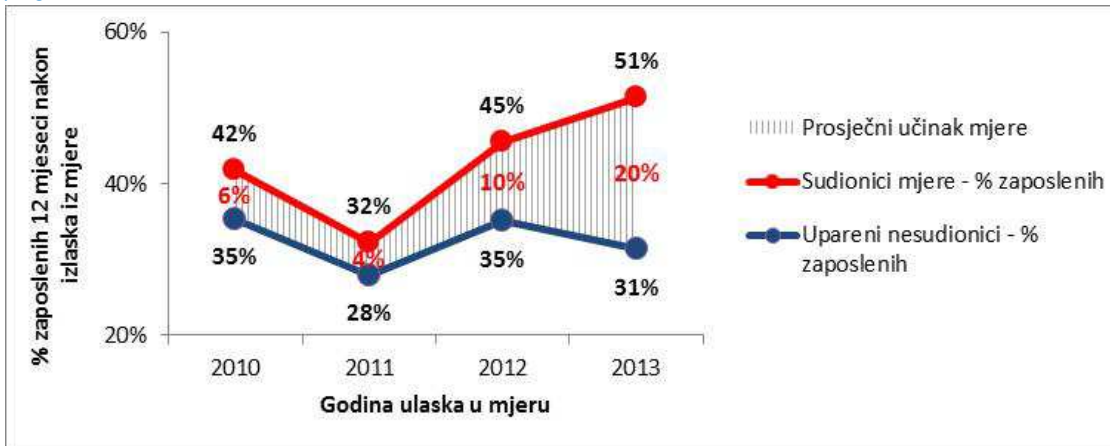
I mikroekonometrijski dio evaluacije potvrđuje problem neostvarivanja ciljeva programa obrazovanja. Tako se, na razini svih uparenih podataka, i u ovom djelu istraživanja pokazuje da 41% sudionika dvije godine nakon mjere nema posao. Sam učinak mjere značajno ovisi o godini ulaska. Analitički modeli temeljeni na godinama ulaska (skupno za 2010. i 2011. te skupno za 2012. i 2013.) poprilično se razlikuju u prosječnom učinku u pogledu zaposlenosti u vremenskom razdobljima po izlasku iz mjere. Najlošijom godinom provođenja obrazovanja nezaposlenih se pokazuje 2011., godina s najvećim obuhvatom sudionika (10 301), u kojoj prosječni učinak mjere iznosi maksimalno 5 postotnih bodova 30 mjeseci nakon izlaska iz mjere. Prosječni učinak 2010. godine obuhvata je za 1-2 postotna boda bolji. Također, ukupan utjecaj mjere na ostanak na tržištu rada opada s vremenom te se na razini analitičkog modela zaustavlja na 5% dvije godine nakon izlaska iz mjere. Kako je jedna od namjeranih posljedica mjere i ostanak na tržištu rada kao rezultat dodatnog ulaganja u ljudski kapital, oba rezultata su razočaravajuća.

Slika 8. Prikaz postotka zaposlenih u vremenskim periodima nakon izlaska iz mjere u skupini sudionika i nesudionika mjere – Obrazovanje nezaposlenih, analitički model za ulaske 2010. i 2011.



Učinak je nešto bolji na razini drugog analitičkog modela (godine ulaska 2012. i 2013.), kada dolazi do značajnog pada obuhvaćenih osoba. Tako prosječan učinak kroz obuhvaćene vremenske točke u pogledu zaposlenosti iznosi 12%, te je proporcija nezaposlenih među sudionicima mjere manja za 8%. Ipak, utjecaj mjere na zadržavanje u tržištu rada je još manji nego kod prvog analitičkog modela. Kao najuspješnija godina provođenja ističe se 2013. u kojoj prosječni učinak u pogledu zaposlenosti raste od 17 do 23 postotna boda godinu i pol nakon izlaska iz mjere⁹.

Slika 9 – Prikaz postotka zaposlenih 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere u skupini sudionika i nesudionika – Obrazovanje nezaposlenih, po godinama ulaska



6.9. Potpore za očuvanje radnih mjesta¹⁰

Potpore za očuvanje radnih mjesta u razdoblju 2010. do 2013. godine imale su 73 korisnika mjere, od kojih su 22 sudjelovala u dubinskim intervjuima. Cilj mjere je zadržati radnike u radnom odnosu za koje poslodavac može osigurati rad u punom radnom vremenu manjem od 40 sati tjedno (neradni petak), odnosno motivirati poslodavce za povećanje stalnih sezonaca i time osigurati bolje upravljanje ljudskim resursima (stalni sezonac). Obujam korištenja mjera ukazuje da nisu dovoljno zaživjele među poslodavcima te da ih je potrebno dodatno nadograditi i prilagoditi skupinama kojima su namijenjene. Prema viđenju poslodavaca procijenjeni pozitivni učinci obiju mjera poboljšanja su sigurnosti radnog mjesta i povezivanje radnika i poslodavca na emotivnoj razini što se očituje u iskazivanju brige za očuvanjem radnog mjesta zaposlenog i učvršćivanje te veze. Važan ishod upravo je stabilizacija na tržištu rada te premošćivanje krize ili vremena dok nema potrebe za zaposlenim osobama. Negativna percepcija mjere od strane korisnika očituje su u percepciji da se mjerama više pogoduje velikim i stabilnim poduzećima koja imaju operativnu sposobnost za proceduru, ali i veću financijsku korist u odnosu na broj zaposlenih.

„Stalni sezonac“ je mjera koja kontinuirano napreduje kao zajedničko iskustvo poslodavaca i HZZ-a te poslodavci koji ju kontinuirano koriste, osjećaju poboljšanja u provedbi. Njezini pozitivni učinci su zadržavanje kvalitetne radne snage, iskazivanje brige prema radnicima, stvaranje ozračja sigurnosti radnog mjesta i kontinuiran rad tijekom sezona. Ta mjera omogućava stabilnije poslovanje i omogućava sigurnije pozicioniranje na tržištu zbog očuvanja dijela radnika, posebice onih najboljih za rad u sljedećoj sezoni. Cilj mjere je ispunjen jer su radnicima ostvarena sva prava, imaju siguran posao u određenom vremenskom razdoblju te je smanjen broj osoba na evidenciji nezaposlenih koji zapravo imaju stabilan, sezonski posao. Također, radnici se osjećaju nagrađenima zbog mogućnosti ulaska u mjeru i novog statusa, što utječe na zdravu kompetitivnost i povećanje produktivnosti i profesionalnosti. Djelatnici HZZ-a mjeru smatraju privlačnom za poslodavce zbog malih troškova koje snose kako bi se pomoću mjere zadržalo sezonske radnike te omogućilo sve povezane beneficije. Nedostatno korištenje mjere također je propitivano kroz kvalitativno istraživanje s djelatnicima HZZ-a. Donekle je neobjašnjiv razlog zbog kojeg se mjera ne koristi u većem obujmu jer poslodavci imaju samo umanjeni trošak s obzirom da HZZ 3 mjeseca plaća u punom iznosu produženo osiguranje za stalnog sezonca, a druga 3 mjeseca sufinancira 50%. Iskustvo poslodavaca i djelatnika HZZ-a ukazuje da se na mjeru odlučuju veći subjekti koji imaju operativne mogućnosti i znanje potrebno za ulazak u proceduru i ostvarivanje prava. Također, ograničenje uzimanja broja stalnih sezonaca u

⁹ Ovdje je bitno napomenuti da analize nisu provedene za specifične ciljane skupine za koje nije bilo moguće pronaći adekvatne nesudionike (na primjer, romska populacija) zbog čega je mogući ukupni postotak zaposlenih (za 2012., i, naglašeni, 2013.) u našem modelu precijenjen, iako je sam prosječni učinak kontroliran.

¹⁰ Potpore za očuvanje radnih mjesta i usavršavanje doživjele su nakon 2013. znatno unaprijeđene, a izneseni navodi odnose se na evaluirano razdoblje 2010.-2013., a ne na današnje stanje.

odnosu na broj stalno zaposlenih osoba također odbija manje poslodavce kojima je zapravo neisplativ uložen trud u odnosu na dobivene rezultate. Predloženo je redefiniranje kvota broja stalnih sezonaca s obzirom na veličinu poduzeća.

„*Neradni petak*“ program je koji obilježava niža prohodnost te ga poslodavci nerado koriste zbog procedure koju percipiraju kompliciranom i potencijalnih rizika provedbe mjere. Poslodavci su nevoljko ulazili u mjeru, jer nisu mogli biti sigurni da će moći zadržati potreban broj zaposlenih, a samim time i ugroziti cijelu provedbu mjere, povećati gubitke i vraćati dobivenu potporu. Iskustvo korisnika koji su se odlučili sudjelovati u mjeri, pokazuje da postoje pozitivni učinci mjere kao što su stvaranje ozračja sigurnosti i povjerenja. Također, vrlo važan intendirani efekt jest omogućavanje premošćivanja poslovne krize, a posljedično i kontinuitet rada nakon kriznog razdoblja. Iskustva pokazuju da je ovom mjerom facilitirano prijelazno stanje koje čuva osposobljenu radnu snagu koja je spremna nastaviti raditi u punom radnom vremenu kada se pokaže potreba. Utjecajem mjere ne dolazi do otpuštanja radnika, ulaska na burzu rada i oštećivanja poslodavca na dugoročnoj razini. Najvažnije opće kritike vezane su uz vrlo opsežnu dokumentaciju i nedostatne iznose potpore koju poslodavci mogu dobiti. Ugovorne obaveze nisu prilagođene riziku u koji poslodavci u određenim poteškoćama ulaze ukoliko koriste mjeru. Propisani uvjeti mjere također ostavljaju vrlo uzak izbor poslodavaca koji se nalaze u određenim poteškoćama s proizvodnjom, što ih primora na otpuštanje radnika ili smanjenje radnog vremena, a istovremeno ne smiju imati porezni dug, financijske poteškoće ili poslovno uvjetovani otkaz. Određeni kruti dizajn ne omogućava poslodavcima kojima bi zaista mjera bila potrebna njeno korištenje.

Općenito u cilju poboljšanja potpora za očuvanje radnih mjesta potrebno je detaljnije urediti prava i obaveze poslodavaca i stalnih sezonaca te dodatno prilagoditi mjeru praksi i iskustvima sezonskog tržišta rada. Važno je olakšati kriterije kod upotrebe mjere „*Neradni petak*“ kako bi je mogla koristiti poduzeća koja imaju problema s poslovanjem, koji uključuju i moguće otpuštanje i/ili nesolventnost, ali u svrhu dugoročnog oporavka. Također, potrebno je razmotriti uvjet nepostojanja poslovno uvjetovanih otkaza na razini cijelog poduzeća, s obzirom da postoji velik problem s fluktuacijom radne snage u određenim sektorima te je većim sustavima koji djeluju na razini županije ili države, problematično nepostojanje otkaza unutar cijelog sustava.

6.10. Potpore za usavršavanje

Od 75 korisnika mjere u razdoblju od 2010. do 2013., realiziran je 21 dubinski intervju s poslodavcima. Cilj mjere je dodatno obrazovanje nekoliko skupina: zaposlene osobe iznad 50 godina u cilju zadržavanja radnog mjesta, novozaposlene na poslovima za koje na tržištu rada nema kvalificirane radne snage te zaposlene osobe u uvjetima uvođenja novih tehnologija, viših standarda i promjene proizvodnog programa poslodavca. Potpore za usavršavanje dodjeljuju se za opće usavršavanje (stručno osposobljavanje) i posebno usavršavanje (stjecanje dodatnih znanja i vještina vezanih uz zvanje/zanimanje).

Razlozi zbog kojih poslodavci koriste mjeru poklapaju se s ciljevima mjere te su samim time usklađeni. Stoga mjera unutar tog aspekta ispunjava svoju funkciju. Procijenjeni pozitivni učinci mjere vezani su uz kvalitetnije usavršavanje radnika i unaprjeđenje poslovanja poduzeća zbog financijske olakšice. Usavršavanja i prekvalifikacije značajan su dio suvremenog poslovanja i usavršavanje bi se u određenoj mjeri provelo i bez pomoći HZZ-a, ali je vrlo važno naglasiti da se ovom mjerom usavršavanje odvija na sistematičniji način, pogotovo zbog pokrivanja radnih sati osobe na usavršavanju. Djelatnici smatraju kako je to dobro zamišljena i korisna mjera koja odgovara trenutnim potrebama poslodavaca i tržišta općenito, posebice zbog usmjerenosti obrazovanja na konkretne potrebe pojedinog poslodavca, što ujedno i smanjuje mogućnost nezaposlenosti tretiranih osoba. Pozitivan primjer utjecaja i važnosti mjere očituje se u prekvalifikaciji osoba starijih od 50 ili nezaposlenih žena koje ulaze u predominantno „muška“ područja kao što su proizvodnja, upravo zbog dolaska novih tehnologija, automatizacije i robotizacije.

Prema mišljenju korisnika, ulazak u mjeru obilježava niska prohodnost, odnosno poslodavcima su uvjeti mjere nedovoljno razumljivi te im je dokumentacija koju je potrebno priložiti uz izvještaje, često opsežna i komplicirana. Među poslodavcima nema značajnijeg zanimanja za mjeru što je vjerojatno posljedica njezine prilične složenosti; u izvještavanju je potrebno podrobno navesti opravdavanje troškova, radne sate i amortizaciju. Najveći dio odlučivanja o opravdanosti troškova je na djelatnicima HZZ-a koji moraju poznavati sve aspekte poslovanja poslodavaca-prijavitelja. Djelatnici HZZ-a nisu upoznati s cjelokupnom terminologijom i vještinama praćenja provedbe, odnosno nisu uvijek sigurni točno što su, na primjer, amortizacija, škart, radni sati stroja i slično. Komunikacija oko opravdanosti troškova na relaciji djelatnici i poslodavci stoga je otežana, jer obje strane nisu uvijek sigurne na koji način je opravdano prikazivati troškove. Ujedno, uvjeti pozitivnog poslovanja i održavanja razine zaposlenosti možda nisu dovoljno fleksibilni poslodavcima koji bi imali najveće koristi od ove mjere. Konačno, nije posve jasno kome je zapravo namijenjena mjera: poslodavcima ili nezaposlenim osobama? Iz te bi se

pretpostavke mogla razumjeti „pravila“, odnosno je li to potpora koju dobivaju bolji poslodavci jer oni mogu osigurati potrebno usavršavanje svojim radnicima pa slijedom toga i radno mjesto, dok „loši“ poslodavci to ne mogu osigurati. Je li cilj mjera isključiti one problematične poslodavce ili podupiranje onih boljih da zadržavaju zaposlenost?

Potpore za usavršavanje imaju konkretniju i aplikabilniju funkciju koja mjeri obrazovanja nezaposlenih uvelike nedostaje, a odnosi se na ad hoc primjenu na konkretne lokalne potrebe tržišta rada i trenutne potrebe poslodavaca. Veća primjena ove mjere, posebice u aspektu ciljane skupine novozaposlenih na poslovima za koje na tržištu rada nema kvalificirane radne snage rješava određene probleme na tržištu rada koji su prouzrokovani emigracijom potrebnog kadra, kao i deficitarnih zanimanja i tehnologija koje trenutni obrazovni sustav ne prati na zadovoljavajućoj razini. Prema mišljenju djelatnika HZZ-a u cilju poboljšanja potrebno je mjeru dodatno razraditi, pojednostavniti prijavu te popratiti opsežnijim objašnjenjima koja olakšavaju proces odlučivanja. Prijedlozi za unaprjeđenje mjere također obuhvaćaju smanjenje trajanja postupka i jednostavnije izvještavanje, što bi u krajnosti omogućilo veći doseg mjere te koristan suplement obrazovanju nezaposlenih, posebice u onim aspektima koji su pokazani kao manjkavi u ovoj evaluaciji.

6.11. Analiza troškova i koristi aktivne politike zapošljavanja

Analiza troškova i koristi obuhvaća sagledavanje svih pozitivnih i negativnih utjecaja koji se javljaju prilikom provedbe ili promjene nekih javnih politika, što omogućava utvrđivanje korisnosti i djelovanja pojedinog projekta i mjera. Ocjena projekta u načelu zahtijeva usporedbu troškova i koristi u različitim vremenskim razdobljima. Primjerice, program aktivne politike zapošljavanja zahtijeva znatne rashode u sadašnjosti, a mogući prinos se ostvaruje tek u budućnosti. Obično se ta analiza provodi preračunavanjem budućih troškova i koristi na sadašnje vrijeme, a pojedini projekt je prihvatljiv ako je korist veća od troška. U analizi APZ-a s ekonomskog stanovišta pozornost se može posvetiti *povećanim mogućnostima zapošljavanja i povećanim ostvarenim primanjima* ili se mogu obuhvatiti oba čimbenika. Ujedno, ne smije se zanemariti vrednovanje nematerijalne imovine, jer je neke koristi i troškove jednostavno nemoguće vrednovati: na primjer, socijalno uključivanje nezaposlenih osoba, izlazak iz neaktivnosti i/ili njihovo bolje oslanjanje na vlastite snage. U nepostojanju longitudinalnih istraživanja i pouzdanih podataka koliko se sudionika u različitim mjerama stvarno zaposlilo, koliko dugo su ostali u svijetu rada i koliki su im dohoci, morat ćemo napraviti određene *ad hoc* pretpostavke. Kao pretpostavka o zapošljivosti u ovim procjenama uzeti su podaci dobiveni PSM metodom, a troškovi se procjenjuju o dostupnim podacima i ovisno o prirodi pojedine mjere. Također, pretpostavka je da se učinak stabilizira od 12 do 18 mjeseci nakon izlaska iz mjere.

U tekstu pozornost posvećujemo stopi troška po zaposlenom korisniku, odnosno koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere. Za početak, istražuju se troškovi Stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa (SOR), pri čemu se odvojeno razmatraju osobe koje su se osposobljavale sukladno članku 41. Zakona o radu (ZOR) i onih koje su to činile u skladu sa Zakonom o poticanju zapošljavanja (ZOPZ). Nakon toga razmatraju se potpore za zapošljavanje za tri skupine nezaposlenih osoba: potpore za mlade, potpore za dugotrajno nezaposlene osobe te za osobe starije od 50 godina. Slijedi samozapošljavanje, a potom javni radovi, s time da se posebno analizira stanje sa sufinanciranjem od 75% i ono sa 100%. Na kraju se analiziraju koristi potpore za obrazovanje nezaposlenih.

U tablici 6.3 prikazano je koliko je potrošeno sredstava za SOR po ZOPZ-u, po pojedinim godinama promatranog razdoblja (stupac 2), broj korisnika je prikazan u stupcu 3, dok su prosječni troškovi po korisniku u stupcu 4. Stupac 5 je razlika ukupnog postotka zaposlenih korisnika mjere na tržištu rada (u registru HZMO-a) i uparenih nekorisnika mjere. Kada se broj korisnika mjere pomnoži s PSM prosječnim učinkom, dobiva se apsolutni neto (stupac 6). Stupac 7 pokazuje koliko je u kunama jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. po zaposlenome, a što je izračunato dijeljenjem ukupno potrošenih sredstava s umnoškom broja korisnika mjere i prosječnog učinka PSM-a. Stopa troška po zaposlenom korisniku (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere) prikazana je u stupcu 8.

Broj korisnika SOR-a po ZOPZ-u jako se povećao u 2013. godini, za više od 3,5 puta. Ukupno je u 2012. i 2013. bilo 7767 korisnika za koje je izdvojeno više od 275 milijuna kuna, odnosno prosječno 35,4 tisuća kuna (tablica 6.3). Jedinični trošak po ostvarenom učinku bio je nešto manji u 2012. godini i iznosio 148 tisuća kuna. Približno je trebalo potrošiti oko 4,5 jedinična troška po korisniku kako bi se zaposlio jedan korisnik.

Tablica 6.3 Stopa troška po zaposlenom korisniku kod SOR-a po ZOPZ-u

	SOR ZOPZ ukupna potrošena sredstva, kn.	Broj korisnika mjere	Prosječan trošak po korisniku, kn.	Prosječni učinak PSM- a 12 mj. nakon izlaska iz mjere (Razlika udjela zaposlenih između tretiranih i netretiranih),	Apsolutni neto (Broj korisnika mjere * PSM prosječni učinak)	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. po zaposlenome (ukupna potrošena sredstva, podijeljeno s apsolutnim netom), kn.	Stopa troška po zaposlenom korisniku (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere)
1	2	3	4	5	6	7	8
2012.	53.318.835	1627	32.771	0,22	358	148.960	4,55
2013.	221.807.971	6140	36.125	0,22	1351	164.205	4,55
Ukupno	275.126.806	7767	35.423	0,22	854	156.586	4,55

U stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa (SOR) prema Zakonu o radu (ZOR) u promatrane četiri godine sudjelovao je prilično veliki broj osoba (Tablica 6.4)¹¹. Zbog velikog povećanja broja korisnika, godišnji rashodi za ovu mjeru na kraju promatranog razdoblja bili su više od 20 puta veći nego na početku, s time da su prosječni rashodi po korisniku iznosili nešto manje od 27 tisuća kuna. Potrebno je napomenuti kako je ovo trošak prije povećanja iznosa naknade za stručno osposobljavanje 2014. godine (s 1.600 na 2.400 kn), a također tek od sredine 2013. uključeni su i putni troškovi. U prvoj godini provođenja mjere jedinični troškovi po korisniku (a kako bi se zaposlila jedna osoba) bili su veliki, ali u kasnijim godinama očituje se njihovo stalno smanjivanje te je u 2013. godini bilo potrebno izdvojiti sredstva za 6 korisnika kako bi se jedan stvarno zaposlio.

Tablica 6.4 Stopa troška po zaposlenom korisniku kod SOR-a po ZOR-u

	SOR ZOR ukupna potrošena sredstva, kn.	Broj korisnika mjere	Prosječan trošak po korisniku, kn.	Prosječni učinak PSM-a 12 mj. nakon izlaska iz mjere (Razlika udjela zaposlenih između tretiranih i netretiranih),	Apsolutni neto (Broj korisnika mjere * PSM prosječni učinak)	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. po zaposlenome (ukupna potrošena sredstva, podijeljeno s apsolutnim netom), kn.	Stopa troška po zaposlenom korisniku (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere)
1	2	3	4	5	6	7	8
2010.	11.043.526	454	24.325				
2011.	116.918.052	5110	22.880	0,12	591	197.884	8,6
2012.	88.919.314	3564	24.949	0,12	428	207.911	8,3
2013.	279.601.839	9197	30.401	0,17	1563	178.832	5,9
Ukupno	496.482.731	18325	27.093	0,11	650	292.463	11,7

Dugotrajna nezaposlenost ima posebno nepovoljne posljedice na mlade u pogledu gubitka vjere u vlastite sposobnosti i stručnost, zapošljivost, vjerojatnost nalaženja i zadržavanja posla te razinu mogućeg dohotka. Bez sumnje, mnoge mlade dugotrajno nezaposlene osobe u svom se radnom aktiviranju susreću s brojnim složenim zaprekama, pa stoga treba posebnu pozornost posvetiti učincima zaposlenosti **potpora za zapošljavanje mladih bez radnog iskustva**.

¹¹ S obzirom na mali broj korisnika u 2010. godini i sezonalnost koja nije posve kontrolirana, stopa troška se ne prikazuje za ovu godinu.

Tablica 6.5 Stopa troška po zaposlenom korisniku kod potpora za mlade bez radnog iskustva

	Mladi bez radnog iskustva ukupna potrošena sredstva, kn	Broj korisnika mjere	Prosječan trošak po korisniku, kn	Prosječni učinak PSM-a 12 mj. nakon izlaska iz mjere (Razlika udjela zaposlenih između tretiranih i netretiranih)	Apsolutni neto (Broj korisnika mjere * PSM prosječni učinak)	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. po zaposlenome (ukupna potrošena sredstva, podijeljeno s apsolutnim netom), kn	Stopa troška po zaposlenom korisniku (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere)
1	2	3	4	5	6	7	8
2010.	20.458.514	842	24.298	0,36	303	67.493	2,8
2011.	29.794.421	1336	22.301	0,34	454	65.592	2,9
2012.	35.032.461	1347	26.008	0,39	525	66.687	2,6
2013.	50.199.960	1884	26.645	0,32	603	83.267	3,1
Ukupno	135.485.357	5409	25.048	0,3525	471	70.760	2,9

Tablica 6.5 pokazuje kako je u cjelokupnom promatranom razdoblju od 2010. do 2013. godine na potpore za zapošljavanje mladih bez iskustva izdvojeno 135,5 milijuna kuna, a istovremeno je tom mjerom bilo obuhvaćeno 5,4 tisuće osoba. Prosječno po osobi izdvojeno je oko 25 tisuća kuna. Učinci ove mjere su vrlo dobri te je trebalo potrošiti sredstva za 3 korisnika kako bi se jedan stvarno zaposlio.

Hrvatska ima ozbiljne probleme s dugotrajnom nezaposlenošću, tako da je i prije gospodarske krize oko polovice nezaposlenih čekalo posao duže od godinu dana, a trećina više od dvije godine. Određeno smanjivanje udjela dugotrajno nezaposlenih ne znači poboljšanje na hrvatskom tržištu rada nego je uzrokovano povećanjem ukupne nezaposlenosti. Zbog toga je posvećenost sprječavanju *upadanja* u dugotrajnu nezaposlenost jedan od najznačajnijih zadataka aktivne politike zapošljavanja.

Tablica 6.6 pokazuje troškovne učinke potpora za zapošljavanje za **dugotrajno nezaposlene**. U promatranom četverogodišnjem razdoblju za gotovo 7000 korisnika izdvojeno je 181,5 milijuna kuna, s time da je nešto manje od polovice izdvojeno u posljednjoj promatranom godini. Prosječan iznos po korisniku iznosio je gotovo 26 tisuća kuna godišnje. Čini se da su potpore za dugotrajno nezaposlene također učinkovite te je također trebalo izdvojiti za oko 3 osobe kako bi se stvarno zaposlio jedan korisnik. Stanje se nešto poboljšavalo početkom promatranog razdoblja, ali je ponovno u posljednje dvije godine uslijedilo blago pogoršanje.

Tablica 6.6 Stopa troška po zaposlenom korisniku kod potpora za dugotrajno nezaposlene

	Dugotrajno nezaposleni ukupna potrošena sredstva, kn	Broj korisnika mjere	Prosječan trošak po korisniku, kn	Prosječni učinak PSM-a 12 mj. nakon izlaska iz mjere (Razlika udjela zaposlenih između tretiranih i netretiranih)	Apsolutni neto (Broj korisnika mjere * PSM neto učinak)	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. po zaposlenome (ukupna potrošena sredstva, podijeljeno s apsolutnim netom), kn	Stopa troška po zaposlenom korisniku (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere)
1	2	3	4	5	6	7	8
2010.	27.223.179	1070	25.442	0,33	353	77.098	3,0
2011.	30.635.882	1367	22.411	0,42	574	53.360	2,4
2012.	39.941.867	1460	27.357	0,4	584	68.394	2,5
2013.	83.698.062	3102	26.982	0,35	1086	77.091	2,9
Ukupno	181.498.990	6999	25.932	0,375	649	68.986	2,7

Posljednja analizirana skupina korisnika potpora za zapošljavanje su **osobe starije od 50 godina**, koje su posebno ranjiva skupina na hrvatskom tržištu rada. Ukoliko starija osoba ostane bez posla vjerojatnost njezinog zapošljavanja vrlo je mala. Tablica 6.7 pokazuje prilično dobre rezultate te mjere. U promatrane četiri godine za 1650 starijih osoba koje su koristile potpore ukupno je izdvojeno 44,5 milijuna kuna time da je daleko najveći broj osoba i izdvojenih sredstava ostvaren u 2013. godini. Prosječni trošak po osobi iznosio je nešto manje od 27 tisuća kuna. Kod potpora za starije od 50 godina trebalo je izdvojiti za oko 3 osobe kako bi se stvarno zaposlio jedan korisnik.

Tablica 6.7 Stopa troška po zaposlenom korisniku kod potpora za starije od 50 godina

	Potpore za starije od 50 godina ukupna potrošena sredstva, kn.	Broj korisnika mjere	Prosječan trošak po korisniku, kn.	Neto učinak PSM-a 12 mj. nakon izlaska iz mjere (Razlika udjela zaposlenih između tretiranih i netretiranih)	Apsolutni neto (Broj korisnika mjere * PSM neto učinak)	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. po zaposlenome (ukupna potrošena sredstva, podijeljeno s apsolutnim netom), kn.	Stopa troška po zaposlenom korisniku (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere)
1	2	3	4	5	6	7	8
2010.	8.607.640	312	27.589	0,34	106	81.143	2,9
2011.	7.115.218	304	23.405	0,33	100	70.925	3,0
2012.	10.065.908	351	28.678	0,47	165	61.017	2,1
2013.	18.732.926	687	27.268	0,35	240	77.908	2,9
Ukupno	44.521.692	1654	26.918	0,37	153	72.748	2,7

Sljedeća tablica daje usporedni pregled stopa troška po zaposlenom korisniku **potpore za samozapošljavanje**, odnosno koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere.

Tablica 6.8 Stopa troška po zaposlenom korisniku kod potpore za samozapošljavanje

	Samozapošljavanje ukupna potrošena sredstva, kn	Broj korisnika mjere	Prosječan trošak po korisniku, kn	Neto učinak PSM-a 12 mj. nakon izlaska iz mjere (Razlika udjela zaposlenih između tretiranih i netretiranih)	Apsolutni neto (Broj korisnika mjere * PSM neto učinak)	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. po zaposlenome (ukupna potrošena sredstva, podijeljeno s apsolutnim netom), kn.	Stopa troška po zaposlenom korisniku (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere)
1	2	3	4	5	6	7	8
2010.	8.516.860	283	30.095	0,44	125	68.398	2,3
2011.	22.397.195	861	26.013	0,43	370	60.495	2,3
2012.	16.767.852	864	19.407	0,44	380	44.107	2,3
2013.	120.497.413	5009	24.056	0,4	2004	60.140	2,5
Ukupno	168.179.319	7017	23.967	0,4275	3000	56.064	2,3

Broj korisnika je na početku promatranog razdoblja bio vrlo mali, više se nego utrostručio u 2011. u odnosu na 2010. godinu, da bi ponovno bio skoro 6 puta veći u 2013. u odnosu na 2012. To su naravno pratila i povećanja u ukupno utrošenim sredstvima, ali se prosječan trošak po osobi smanjio s 30 tisuća u 2010. na oko 24 tisuća kuna u 2013. Za potpore za samozapošljavanje za oko 7 tisuća korisnika potrošeno je u razdoblju od 2010. do 2013. godine ukupno 168 milijuna kuna. Prosječno po korisniku izdvojeno je nešto manje od 24 tisuće kuna. Rezultati su uglavnom prilično ujednačeni te je trebalo potrošiti približno za 2,5 korisnika kako bi se jedan stvarno zaposlio.

Za razliku od izračuna troškova i koristi za ostale mjere (gdje se prosječni učinak zaposlenosti množio s obuhvatom), kod **javnih radova** se kao uspjeh definira razlika ukupnog zbroja zaposlenih i nezaposlenih kod sudionika i uparenih nesudionika 12 mjeseci nakon kraja mjere. Dakle, pod uspjehom mjere u slučaju javnih radova smatra se ostanak na tržištu rada, kao u sljedećoj tablici.

Tablica 6.9 Izračun uspjeha kod javnih radova

Mjeseci nakon završetka mjere	Prosječni učinak mjere ukupni podaci		Ukupni postotak registriranih na tržištu rada		
	Zaposlenost	Nezaposlenost	Sudionici mjere	Upareni nesudionici	←Razlika
1	2	3	4	5	6
6	2%	5%	91%	83%	8%
12	1%	8%	88%	79%	9%
18	4%	7%	86%	76%	10%
24	3%	8%	84%	73%	11%

Iz tablice 6.9 zaključuje se kako je ukupni postotak registriranih na tržištu rada kod sudionika mjere cijelo vrijeme nakon izlaska iz mjere bio veći od onih uparenih nesudionika, a razlika se blago povećava s vremenom. Tablica 6.10 pokazuje da je u cjelokupnom promatranom razdoblju na javne radove sa sufinanciranjem od 75%/85% potrošeno gotovo 133,6 milijuna kuna, a prosječan trošak po korisniku iznosio je 12,5 tisuća kuna. Dok je 2010. godine trebalo potrošiti za 9 korisnika da bi se jedan zaposlio, kasnije se stanje pogoršalo, pa je krajem razdoblja trebalo izdvojiti za više od 14 korisnika kako bi se jedan zaposlio. Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, odnosno zaposlenom iznosio je za cijelo razdoblje prosječno 151,4 tisuće kuna, s time da je najmanji bio 2010. kada je iznosio 105 tisuća kuna, a najveći 2013. godine s iznosom od 263 tisuće kuna.

Tablica 6.10. Stopa troška po radno aktivnom korisniku javnih radova sa sufinanciranjem od 75%/80%

	Javni rad sufinanciranje ukupna potrošena sredstva, kn	Broj korisnika mjere	Prosječan trošak po korisniku, kn	Razlika ukupnog postotka aktivnih korisnika i (uparenih) nekorisnika mjere	Apsolutni neto (Broj korisnika mjere * PSM neto učinak)	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. zadržanome u aktivnosti (ukupna potrošena sredstva, podijeljeno s apsolutnim netom), kn	Stopa troška po zadržanome u aktivnosti (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se u aktivnosti zadrži jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska u mjeru)
1	2	3	4	5	6	7	8
2010.	26.788.042	1992	13.448	0,11	219	122.253	9,1
2011.	31.293.035	3315	9.440	0,09	298	104.887	11,1
2012.	24.438.430	2645	9.239	0,08	212	115.494	12,5
2013.	51.148.030	2777	18.418	0,07	194	263.121	14,3
Ukupno	133.667.537	10729	12.459	0,09	231	151.439	11,7

U cjelokupnom promatranom razdoblju na javne radove koje je HZZ financirao u cijelosti potrošeno je malo manje od 473,5 milijuna kuna, a trošak po korisniku, kojih je ukupno bilo više od 34 tisuće, iznosio je prosječno gotovo 14 tisuća kuna (tablica 6.11). Dok je 2010. godine trebalo potrošiti za oko 7 korisnika da bi se jedan zaposlio, kasnije se stanje pogoršalo, pa je u 2012. trebalo izdvojiti za oko 13 korisnika kako bi se jedan zaposlio.

Tablica 6.11 Stopa troška po radno aktivnom korisniku javnih radova sa financiranjem od 100%

	Javni rad financirani u cijelosti - ukupna potrošena sredstva, kn	Broj korisnika mjere	Prosječan trošak po korisniku, kn	Razlika ukupnog postotka aktivnih korisnika nekorisnika mjere	Apsolutni neto	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. zadržanome u aktivnosti	Stopa troška po zadržanome u aktivnosti
1	2	3	4	5	6	7	8
2010.	65.055.915	3618	17.981	0,14	507	128.437	7,1
2011.	85.388.646	7463	11.442	0,11	821	104.015	9,1
2012.	145.259.828	12679	11.457	0,08	1014	143.209	12,5
2013.	177.831.282	10493	16.948	0,10	1049	169.476	10,0
Ukupno	473.535.671	34253	13.825	0,11	3682	128.601	9,3

Ne treba biti previše strog kod analize troškova javnih radova jer njihova najvažnija svrha i nije potpuno vraćanje i uključivanje sudionika u redovitu zaposlenost nego prije svega aktivacija sudionika i određena materijalna pomoć osobama koje sudjeluju u javnim radovima.

Tablica 6.12 Stopa troška po zaposlenom korisniku kod potpora za obrazovanje

	Obrazovanje ukupna potrošena sredstva, kn	Broj korisnika mjere	Prosječan trošak po korisniku, kn	Neto učinak PSM-a 12 mj. nakon izlaska iz mjere (Razlika udjela zaposlenih između tretiranih i netretiranih)	Apsolutni neto (Broj korisnika mjere * PSM neto učinak)	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. po zaposlenome (ukupna potrošena sredstva, podijeljeno s apsolutnim netom), kn.	Stopa troška po zaposlenom korisniku (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska u mjeru)
2010.	51.720.743	5446	9.497	0,06	349	148.167	15,6
2011.	144.984.790	15778	9.189	0,04	665	217.918	23,7
2012.	26.015.846	2361	11.019	0,10	246	105.844	9,6
2013.	15.953.868	1758	9.075	0,20	351	45.508	5,0
Ukupno	238.675.247	25343	9.418	0,10	403	129.359	13,5

U cjelokupnom promatranom razdoblju od 2010. do 2013. godine na **potpore za obrazovanje** izdvojeno je nešto manje od 239 milijuna kuna za 25,3 tisuće korisnika. Tako je prosječan trošak po korisniku 9,4 tisuće kuna. Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku bio je najveći 2011. godine kada je iznosio čak 218 tisuća kuna, odnosno bilo je potrebno obrazovati skoro 24 osobe kako bi se jedna zaposlila. Najbolji rezultati ostvareni su 2013. godine kada je trebalo potrošiti za 5 sudionika kako bi se jedan stvarno zaposlio.

Naredna tablica daje usporedni pregled stopa troška po zaposlenom korisniku, odnosno koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere

Tablica 6.13 Učinci svih mjera

Mjera	Stopa troška po zaposlenom korisniku (koliko jediničnog troška po korisniku treba potrošiti da se zaposli jedan korisnik 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere)	Jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, tj. po zaposlenome (ukupna potrošena sredstva, podijeljeno s apsolutnim netom)
Javni rad sa sufinanciranjem od 75%/85%	11,75	151.439 kn
Javnih rad sa sufinanciranjem od 100%	9,68	128.601 kn
Potpore za obrazovanje nezaposlenih	13,48	129.359 kn
Potpore za samozapošljavanje	2,34	56.064 kn
Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa prema ZOR-u	11,73	292.463 kn
Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa prema ZOPZ-u	4,55	156.586 kn
Potpore za mlade bez iskustva	2,85	70.760 kn
Potpore za dugotrajno nezaposlene	2,69	68.986 kn
Potpore za starije od 50 godina	2,74	72.748 kn

Ukoliko se rezultati analiziraju prema stopi troška po zaposlenom korisniku, najbolji su učinci kod potpore za samozapošljavanje i kod potpore za zapošljavanje (kod sve tri dominantne ciljane skupine) koji imaju najniže stope. Najviše stope jediničnog troška imaju potpore za obrazovanje nezaposlenih, sufinancirani javni radovi te stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa prema Zakonu o radu. Ovaj prikaz zanemaruje kako je jedinični trošak prilično različit s obzirom na mjeru, tako da jeftina mjera s većom stopom troška može po zaposlenoj osobi biti isplativija nego skupa mjera s manjom stopom troška. Stoga se prikazuje i jedinični trošak mjere po ostvarenom učinku, odnosno ukupna potrebna potrošena sredstva kako bi se zaposlila jedna osoba. Ova mjera pokazuje da je u referentnom razdoblju evaluacije najskuplja mjera bila SOR prema ZOR-u, gdje je jedinični trošak mjere 292.463 kn po zaposlenoj osobi. Slijede potom SOR prema ZOPZ-u i sufinancirani javni radovi s troškom mjere u razini od oko 130 tisuća kuna po osobi, a zatim obrazovanje nezaposlenih i 100% financirani javni radovi kod kojih ovaj trošak iznosi oko 150 tisuća kuna po osobi. Potpore za zapošljavanje se i prema ovom izračunu pokazuju učinkovitima, pa je tako jedinični trošak oko 70 tisuća kuna i ne razlikuje se značajno s obzirom na ciljane skupine kod potpore za zapošljavanje. Potpore za samozapošljavanje mjera su s najmanjim troškom s obzirom na učinak, ukazujući da je potrebno utrošiti nešto više od 50 tisuća kuna kako bi se ostvarilo ostajanje jedne osobe u zaposlenosti.

Već je više puta navedeno kako je oblikovanje i provedba mjera APZ-a vrlo zahtjevna, a podjednako je teško ostvariti i njihovu evaluaciju. Ponekad zanemarene i/ili neželjene posljedice mogu imati ozbiljne nepovoljne učinke. Na primjer, mjere namijenjene za poboljšanje položaja određene skupine na tržištu rada, lako mogu imati negativno djelovanje na drugu skupinu. Pritom uz sva ograničenja, analiza troškova i koristi iznimno je koristan način sažimanja informacija. Ona također prisiljava analitičare na jasne pretpostavke kako ne bi bilo sumnji u razloge njihovih konačnih preporuka. Iako dobiveni rezultati i na temelju njih izvedeni zaključci ponekad ne moraju biti u potpunosti točni jer su neke pretpostavke upitne, to je ipak vrlo vrijedan pokušaj jer postavlja racionalan okvir unutar kojega se mogu provoditi buduće važne rasprave o promatranoj pojavi.

Uspješno uključivanje nezaposlenih osoba u svijet rada putem mjera APZ-a ima višestruki pozitivan učinak. Time se *maksimiziraju ljudski resursi društva* jer se povećava pojedinačno blagostanje i uvećava nacionalni proizvod. Osim dohotka, zapošljavanje omogućava osobne i društvene koristi, a time se ujedno *unapređuju ljudski dignitet i socijalna kohezija*. Sve bi osobe trebale imati mogućnost slobodnog odabira osobnog razvoja i punog iskorištavanja vlastitih sposobnosti i talenata. Zbog starenja stanovništva i produženja očekivanog trajanja života te istodobnog nedostatka radnika, u Hrvatskoj je potrebno povećati stope zaposlenosti prije svega uključivanjem onih koji sada ne rade.

Uz odgovarajuće osposobljavanje i usavršavanje te druge mjere APZ-a, mnogi nezaposleni mogu uspješno ući i ostati u svijetu rada. Ostvarenje prava na rad višestruko utječe na nezaposlene osobe: pruža im mogućnost potpune emancipacije u društvu dokazivanjem vlastitih participativnih sposobnosti, pripomaže u poboljšanju financijskog i socijalnog statusa (što je česti ozbiljni problem nezaposlenih), a njihov rad i aktivnost povratno pozitivno utječe na društvo jer proizvode, plaćaju javna davanja i smanjuju rashode socijalnog osiguranja i skrbi. Mjere aktivne politike zapošljavanja mogu značajno pomoći nezaposlenim osobama pri stabilnoj integraciji u svijet rada i ostvarivanja dohotka jer u većini slučajeva osobe koje su sudjelovale u raznovrsnim programima APZ-a imaju veću vjerojatnost zaposlenja i rjeđe su nezaposlene u odnosu na osobe koje te programe nisu pohađale. Javna ulaganja u mjere aktivne politike mogu postići značajne materijalne i nematerijalne koristi, pri čemu je presudno da polaznici ne gube vezu s tržištem rada, ali ipak pritom treba imati na umu i troškovnu učinkovitost tih mjera.

7. Zaključna razmatranja i prijedlozi poboljšanja

Tržište rada u većini slučajeva nije savršeno te istodobno postoje nezaposlenost i nepopunjena potražnja za radnicima. Usprkos visokoj nezaposlenosti u Hrvatskoj, postoji prostor za poboljšanje djelovanja tržišta rada i to se čini putem aktivne politike zapošljavanja. Njezini najvažniji instrumenti su osposobljavanje i usavršavanje, informiranje, (su)financiranje i savjetovanje. Aktivna politika zapošljavanja nije skup univerzalnih mjera zapošljavanja namijenjen svima. Pokatkad se stvara slika da bi se nezaposlenost mogla odmah riješiti, samo kad bi bilo dovoljno raspoloživih sredstava za provođenje mjera. No, mnogo je korisnije ulagati u "kvalitetu" nego u kvantitetu aktivnih mjera, odnosno ponuditi odgovarajuću usmjerenost prema dugotrajno nezaposlenima i onima s niskom razinom zapošljivosti. Potreban je koherentni okvir mjera s jasno definiranim sastavnim dijelovima koji se međusobno osnažuju u ublažavanju dugotrajne nezaposlenosti i pomaganju osobama kojima prijeti ulazak u dugotrajnu nezaposlenost. U poboljšanju oblikovanja i provedbe aktivne politike zapošljavanja, od velike koristi može biti evaluacija učinaka provedenih mjera, tako da se raspoloživa sredstva usmjere na one sudionike i programe gdje je najveća korist i najbolji povrat od uloženog.

Najčešći pristup analizi učinkovitosti mjera zasniva se na mikroekonomskom pristupu u kojem se promatra učinak mjera na sudionike, odnosno na njihov radni status ili zarade u kraćem ili dužem vremenskom razdoblju uspoređujući ih sa skupinom osoba istih karakteristika koja nije sudjelovala u programu. Iako primjena aktivne politike tržišta rada ima pozitivnih rezultata, ukupni dokazivi učinci na korisnike mjera širom svijeta općenito su prilično skromni. Obično su navedeni učinci nešto izraženiji na kratki rok (koji je uključen u većinu analiza) i slabiji na dulji, ali ima čak i primjera kontraproaktivnih učinaka pojedinih mjera. Rezultati su ovisni i o kretanju gospodarskog ciklusa pa u načelu mjere daju bolje rezultate u uvjetima općeg rasta zaposlenosti. Evaluacije pojedinih mjera može se ujedno susresti i sa zanemarivanjem zakona opadajućih prinosa, odnosno često se analiziraju mjere primijenjene na usku ciljanu skupinu, ali kada bi se primijenile na većem udjelu nezaposlenih osoba, njihov bi se učinak nužno smanjivao. Tako, na primjer, subvencija za zapošljavanje jednom nezaposlenom povećava njegove šanse pred ostalima, ali ako i drugi imaju pravo na subvenciju ukupna vjerojatnost za zapošljavanje, uz iste izdatke po korisniku, neće se za sve korisnike povećati u istoj mjeri kao što je to bilo dok se odnosila samo na jednog ili na manji broj nezaposlenih. Ujedno, u društvu i vezanim raspravama o tržištu rada potrebno je shvatiti kako su mjere APZ-a dobar zamašnjak, ali ne mogu riješiti probleme tržišta rada u smislu povećanja zaposlenosti ili trajnijeg i značajnijeg smanjenja nezaposlenosti.

Čini se, kako je navedeno, da su mjere **APZ-a u Hrvatskoj prilično učinkovite**, a u cilju njihovog poboljšanja iznosimo prijedloge kako bi one bile još bolje.

Kada su u pitanje **opće oblikovanje i implementacija mjera APZ-a**, ali i **trenutna organizacija rada Zavoda**, najznačajniji prijedlozi za unaprjeđenje provedbe mjera su:

- Na temelju prijašnjih iskustava pokušati osigurati financijsku održivost mjera kako se ne bi dogodilo njihovo prekidanje zbog nedostatka sredstava, što je bio prilično čest slučaj u prošlosti.
- Objediniti mjere i ukinuti one za koje postoji vrlo slabo zanimanje; pojednostaviti strukturu mjera jer se u trenutnoj „šumi“ podopcija i podmjera teško snalaze i nezaposlene osobe, i poslodavci, ali i sami djelatnici Zavoda.
- Preimenovati mjere kako bi iz naziva mjere bilo jasnije o čemu se radi, pogotovo kod mjera koje u nazivu impliciraju pogrešnu informaciju (kao na primjeru mjere „*Pola-pola*“, kod kojih je omjer sufinanciranja u slučaju visokoobrazovanih promijenjen na odnos 70:30, pa naziv mjere poslodavce navodi na pogrešna očekivanja).
- Dugoročno ili barem srednjoročno stabilizirati dizajn i uvjete većine mjera.
- Ne mijenjati sadržaje i kriterije mjera (na primjer nadopunu dokumentacije) tijekom jednog ciklusa provođenja; pripremiti upute na vrijeme.
- Poboljšati cjelovitost i jednoznačnost pruženih informacija kako bi se izbjegla opasnost od krivih, netočnih i nepotpunih informacija jer svim dionicima u procesu (djelatnici, nezaposlene osobe, poslodavci) mnoge stvari ostaju nejasne. Treba npr. staviti provedbene upute na internetsku stranicu Zavoda. Bitno je da cjelovite informacije budu konstantno dostupne na internetu, ali i da svi djelatnici u mjerama raspolažu tiskanom brošurama koja sadrži cjelovite informacije i koja se može dati stranci prilikom posjeta.
- Stalno i sveobuhvatno usklađivati i pojednostavljivati propise te uklanjati nelogičnosti (na primjer, osoba koja otvara obrt za čuvanje djece dobila je tumačenje da prije početka poslovanja, (ne) treba kupiti krevetiće za djecu i mini lavaboe; škola je dužna temeljem ugovora koji propisuje HZZ sudioniku SOR-a snositi trošak prvog izlaska

za polaganje stručnog ispita, a što im nadležno Ministarstvo nije osiguralo; automehaničar se može uključiti u stručno osposobljavanje samo kod poslodavca koji ima zaposlenog majstora automehaničara i majstora autoelektričara, a ako ima zaposlenog samo automehaničara, takvu osobu ne može uzeti na SOR).

- Razmotriti mogućnost pojednostavljenja cjelokupnog postupka traženja dokumentacije, posebice razvijanjem sustava elektronskih potvrda od nadležnih tijela, kao što je npr. Porezna uprava.
- Automatizirati procese nadzora, npr. putem aplikacije koja šalje podsjetnike na redovitu dostavu dokumentacije tijekom trajanja mjere.
- Osnažiti korisnike mjera da prijavljuju zlouporabu: informirati ih o obvezama poslodavca koje on mora ispuniti; omogućiti da u tom slučaju nezaposlena osoba ima zaštitu ili kompenzaciju od negativnih posljedica prijave (npr. otkaza) – npr. mogućnost ulaska u drugu mjeru ili dobivanja naknade itd.
- Rasteretiti djelatnike u odjelima posredovanja i mjera aktivne politike od istovremenog obavljanja svakodnevnog posla i neprekidne komunikacije sa strankama, ograničiti rad sa strankama na određeni dio vremena ili samo na određene djelatnike gdje je to moguće; osnaživati djelatnike za primjerenu i učinkovitu komunikaciju u problemskim situacijama sa strankama.
- Unaprijediti internu organizaciju HZZ-a na način da se poboljša vertikalna i horizontalna suradnja između različitih odjela te unaprijedi suradnja područnih ureda i službi; na primjer uvesti mogućnost međusobnog posjećivanja i ocjenjivanja postupka između pojedinih ureda za zapošljavanje, ujednačiti tumačenje propisa i primjenu kriterija te razvijati izmjenu dobre prakse.
- Osnovati call centar i/ili infotelefon koji bi davao samo informaciju ili centralizirano organizirati pružanje informacija.
- Omogućiti podnošenje zahtjeva putem interneta.
- Pripremiti navigacijsku tablicu i/ili hodogram za bolju preglednost provedbenih uputa, odnosno razviti potrebnu informatičku aplikaciju koja će na temelju osobina nezaposlene osobe davati informacije o mjerama koje je moguće koristiti, a koja će služiti svim dionicima procesa, dakle i djelatnicima, i nezaposlenim osobama, i poslodavcima.
- Povećati opseg standardiziranih informacija koje Zavod skuplja o korisnicima kako bi se povećala preciznost u ciljanju mjera, odnosno odabiru korisnika kako bi se umanjio efekt „ubiranja vrhnja“; npr. psihološka testiranja nezaposlenih osoba koja se sistematski provode za sve nezaposlene, a rezultati kojih ulaze u bazu obilježja nezaposlene osobe, koji se onda sistematski mogu koristiti pri selekciji kandidata za pojedine mjere APZ-a.
- Pratiti ukupnu radnu karijeru nezaposlenih osoba te uzimati cijelu radnu karijeru pri određivanju ciljanih skupina za pojedine mjere.
- U sustavu zapošljavanja razvijati povjerenje između različitih razina odlučivanja.
- Poslodavce stalno, dosljedno i jasno upozoravati i upoznati ih s koristima koje mogu dobiti ako zaposle osobu s evidencije nezaposlenih i poraditi na promidžbi mjera; ujedno, potrebno je unaprijediti informiranje poslodavaca i motivirati ih da općenito više koriste potpore.
- Ostvariti veću usmjerenost korištenja mjera na privatni sektor.
- Motivirati poslodavce da oglašavaju slobodna radna mjesta preko HZZ-a jer se tako lakše ostvaruje uvid u broj, strukturu i kvalifikacije potrebnih radnika.
- Sustavno i jasno komunicirati važnost, ulogu i misiju HZZ-a te poboljšati sliku koju Zavod ima u javnosti.
- Razmisliti o uvođenju male škole i/ili radionice o službi za zapošljavanje za medije ili izboru novinara godine koji pokriva područje - na radionici bi se mogli izložiti najvažniji zadaci, problemi i unapređenja koja su postignuta, a kao dio te aktivnosti, organizirati javne prezentacije o značenju, mogućnostima, i učincima mjera APZ-a.

Mogućnosti za unapređenje **stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa** su sljedeće:

- Razmotriti ograničavanje i smanjenje obujma ove mjere kako bi se smanjili negativni makroučinci (istiskivanje drugih oblika ulaska na tržište rada i pripravnništvo, istiskivanje iz profesija onih mladih osoba koje si ne mogu priuštiti raditi godinu dana za 2400 kn mjesečno itd.).
- Razmotriti strože ograničavanje broja korisnika po jednom poslodavcu, pogotovo kada su u pitanju tijela državne uprave i lokalne/regionalne samouprave.
- Razmotriti uvođenje uvjeta zadržavanja i za poslodavce iz javnog sektora.
- Pojačati kontrole procesa mentoriranja i sadržaja posla, pogotovo kod onih poslodavaca koji imaju veći broj korisnika u mjeri, a pogotovo kod tijela javne uprave te neprofitnih organizacija.

- Razmotriti uvođenje različite naknade prema stupnju obrazovanja.
- Uskladiti pravila za neka zanimanja kod kojih je kao uvjet za izlazak na stručni ispit osposobljavanje u trajanju od 2 ili 3 godine, što je duže od trajanja SOR-a.
- Konkretnije definirati što znači staž u struci, pogotovo za one koji imaju obrazovanje u području društvenih i humanističkih znanosti, radi lakšeg donošenja odluka/procjena djelatnicima Zavoda.
- Bolje informirati korisnike o ciljevima mjere radi usklađivanja očekivanja i realnih ishoda mjere, jer značajan broj korisnika očekuje kako će se zaposliti kod istog poslodavca nakon prestanka mjere, gdje dio odgovornosti za tako visoka očekivanja snosi i medijski i politički prostor, koji je baš vezano uz ovu mjeru igrao općenito značajnu ulogu u informiranju potencijalnih korisnika i vjerojatno u podizanju njihovih nerealnih očekivanja.

Kod potpora za zapošljavanje vidimo sljedeće mogućnosti unapređenja:

- Razmotriti uvođenje dodatnih kriterija za određivanje minimalne plaće s obzirom na djelatnost poslodavca i regiju, uz postojeće kriterije.
- Olabaviti kriterije koji poslodavci mogu koristiti ovu mjeru, kako bi se omogućilo korištenje mjere i poslodavcima koji imaju dugoročno stabilno poslovanje, ali se nalaze u kratkoročnim poslovnim teškoćama. Na taj način bi se smanjio efekt *mrtvog tereta*.
- *Mrtvi teret* u ovoj se mjeri može smanjiti ako bi Zavod imao veću ulogu u odabiru nezaposlenih osoba među kojima poslodavac bira budućeg zaposlenika.
- Kod skupine osoba starijih od 50 godina razmotriti uvođenje uvjeta prijave u evidenciji od minimalno tri mjeseca, kako bi se smanjio efekt *mrtvog tereta*.
- Uskladiti mjeru za mlade s činjenicom da se u međuvremenu razvio SOR. Ona postaje manje atraktivna za poslodavce kada postoji SOR, te se faktički pretvara u *mrtvi teret*. Eventualno ju prenamijeniti samo za osobe sa srednjom stručnom spremom koje nemaju uvjet polaganja stručnog ispita, dakle ne mogu ući u SOR. Razmotriti da se mjera namijeni mladima koji nemaju uvjete ući u SOR, kao npr. mladi koji imaju iskustvo u struci, ali su dugoročno nezaposleni.
- Informirati i korisnike o pravima i obvezama poslodavca (npr. minimalni iznos ugovorene plaće itd.) kako bi se smanjila mogućnost zlouporaba.

Kod potpore za samozapošljavanje predlažemo sljedeće:

- S obzirom na evidentiran problem da ova mjera egzistira i kao financiranje poduzetništva, a ne samo mjera APTR-a, treba paziti da ona dominantno ostane mjera APTR-a, a ne da postane opća mjera razvoja poduzetništva. U tom smislu, preporučuje se da npr. ipak postoje neki uvjeti u smislu trajanja čekanja na zaposlenje (npr. da osoba nije bila zaposlena prema evidenciji HZMO-a bez obzira na prijavu na HZZ).
- Implementacija mora uključivati aktivnosti u smjeru osnaživanja nezaposlenih osoba koje imaju određene resurse za ulazak u poduzetništvo, ali im nedostaje dio resursa te znanja i vještina, i ne smije se svesti samo na puko financiranje poduzetništva.
- Staviti naglasak na druge aktivnosti podrške osim samog financiranja - potrebna je podrška u smislu edukacije, osnaživanja i sličnih programa, pohađanje kojih u tijeku implementacije treba biti obavezno.
- Potrebno umrežavanje s drugim institucijama (resorno ministarstvo, komore itd.) koje su zadužene za razvoj poduzetništva – ova mjera treba biti implementirana u suradnji s njima.
- Korisnicima jasnije i preciznije naglasiti koje obveze preuzimaju pri ulasku u mjeru te rizike koji su s time povezani. Predlaže se uvođenje obveznog informacijskog lista koji sadrži informacije i jasno i nedvosmisleno istaknute rizike s kojima savjetnik treba upoznati korisnika.
- Treba stabilizirati pravila za ovu mjeru te izbjeći retrogradnu primjenu novih pravila.

Što se tiče mogućnosti za unapređenje **javnih radova** predlažemo sljedeće:

- Jasnije i konkretnije definirati kriterije koji poslovi se mogu prihvatiti kao poslovi prikladni za organizaciju javnog rada – potrebna standardizacija i kodifikacija prakse procjene.
- Pogotovo kod socijalnih javnih radova kontrolirati koji se poslovi zapravo obavljaju javnim radom.
- Pri odobravanju javnih radova veću pozornost posvetiti izbjegavanju neželjenih efekata kao što je supstitucija redovnih aktivnosti poslodavca javnim radom.

- Kod pojedinih vrsta javnih radova (npr. pomagač u nastavi) trajanje javnog rada treba uskladiti s trajanjem ciklusa pripadajućeg posla (npr. školska godina).
- Sudjelovanje u javnom radu ne bi trebalo biti tretirano kao prekid nezaposlenosti pri određivanju kriterija za ulazak u druge mjere (npr. za potpore za zapošljavanje). Naime, ako je cilj aktivacija, ona kada je ostvarena kroz javnih rad. treba biti iskorištena.
- Paziti na isplativost rada kod korisnika javnih radova, odnosno posljedice na korištenje drugih prava iz socijalne zaštite – horizontalno povezivanje i usklađivanje s drugim resorima.
- Zavod treba nastaviti uključivati u ovu mjeru „pod prisilom“ najpasivniji dio nezaposlenih osoba.

Uz **obrazovanje nezaposlenih** preispituju se sljedeći prijedlozi :

- Preporuča se vraćanje mjere obrazovanja nezaposlenih za poznatog poslodavca i stavljanje većeg težišta na taj oblik obrazovanja nezaposlenih osoba.
- Preporuča se da se obrazovanje ugovara temeljem srednjoročnih procjena potreba tržišta rada, koje bi se izrađivale na regionalnoj razini za razdoblje od oko tri godine, kako bi se izbjeglo opterećivanje djelatnika Zavoda izradama kratkoročnih procjena. Srednjoročne procjene trebalo bi temeljiti na složenijoj i sustavnijoj metodologiji.
- Preći s običnih javnih nabava usluga obrazovanja koje se provode na godišnjoj razini, na okvirne višegodišnje sporazume kako bi se povećala fleksibilnost u nabavi obrazovnih programa te omogućilo lakše odvijanje obrazovnih programa, kao i njihovo bolje sezonsko raspoređivanje. To bi riješilo problem popunjavanja ugovorenih kvota po pojedinom programu te omogućilo veću fleksibilnost u raspoređivanju nezaposlenih osoba u one programe za koje su oni više zainteresirani.
- Prilikom ugovaranja obrazovanja nezaposlenih osoba dobavljače birati prema kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude sukladno Zakonu o javnoj nabavi, a ne temeljem najniže ponude.
- Ne koristiti mjeru kao mjeru aktivacije, jer mjera tada ostvaruje slab učinak. U programe uključivati one nezaposlene osobe koje su uistinu motivirane za prekvalifikaciju za određena zanimanja, odnosno za stručno usavršavanje ili osposobljavanje.
- Pojačati/vratiti obrazovanje u cilju jačanja generičkih kompetencija (jezične kompetencije, IT kompetencije itd.).

Kod potpora za očuvanje radnih mjesta predložemo razmotriti sljedeće:

- Detaljnije urediti prava i obveze poslodavaca te prilagoditi mjeru praksi i iskustvima tržišta.
- Omogućiti manjim poslodavcima veći omjer sezonaca u odnosu na nezaposlene kako bi se smanjio jaz između velikih i malih poslodavaca.
- Omogućiti poslodavcima s određenim teškoćama u poslovanju korištenje mjere „Neradni petak“ kako bi mjera mogla ciljati i zadržavanje zaposlenih i onim poduzećima koja su u problemima.
- Omogućiti korištenje mjera poslodavcima koji imaju fluktuaciju radne snage u određenim sektorima, posebice ukoliko su to poslodavci koji rade na širem geografskom području ili imaju razgranatu poslovnu strukturu

Potpore za usavršavanje mogle bi se unaprijediti sljedeći sljedeće preporuke:

- Povećanje korištenja i obuhvata mjere, posebice kao brzi i fleksibilni ad hoc komplement obrazovanju nezaposlenih koje se u nekim aspektima pokazuje kao kruto i neefektivno.
- Pojednostaviti i razraditi proces izrade troškovnika, kao i dati opsežnija objašnjenja te omogućiti trening djelatnicima HZZ-a u svrhu pomoći kod adekvatnijeg odlučivanja oko opravdanosti troškova ovog tipa obrazovanja.
- Dodatno razraditi komunikacijske alate s poslodavcima i obrazovnim institucijama u svrhu bržeg i efektivnijeg praćenja potreba na tržištu rada, a u svrhu boljeg odgovaranja na obrazovne potrebe nezaposlenih, ali i zaposlenih kojima prijeti otpuštanje.
- Smanjiti trajanje procedure prijave u svrhu ubrzanja i koordinacije obrazovanja radne snage na lokalnim tržištima rada.

Iznesena analiza troškova i koristi zbog nedostatka preciznijih podataka više može poslužiti kao naznaka djelovanja pojedinih mjera i osnovica za raspravu nego kao polazište za političko djelovanje i/ili moguće ukidanje i sužavanje pojedinih mjera APZ-a. Ujedno, mjere APZ-a ne smiju se razmatrati samo s razmjerno kratkoročnog financijskog motrišta, nego je potrebno tu obuhvatiti i njihovo značenje u poboljšanju socijalne uključenosti sudionika, dugotrajno unapređenje njihove zapošljivosti uslijed usvajanja novih znanja i sposobnosti te time podizanja konkurentnosti cjelokupnog nacionalnog gospodarstva. Drugim riječima, ta je mjera oblik socijalne investicije, koja sudionicima pomaže u poboljšanju produktivnosti i time vjerojatno i mogućnosti ostvarenja većeg dohotka u budućnosti.

Pokušamo li sažeti najvažnije poruke svih intervjuiranih dionika, možemo ponoviti kako su prijedlozi mjera usmjereni na potrebu poboljšanja transparentnosti i njihovog što boljeg ciljanja, odnosno prilagođavanja pojedinoj skupini nezaposlenih osoba. Nadalje, treba težiti osiguranju dugoročne financijske održivosti mjera, pojednostavljenju postupka traženja dokumentacije i izvještavanja te izbjegavanja stalne izmjene uvjeta i obilježja mjera. Mjere treba prilagođavati promijenjenim uvjetima, ali pritom treba težiti njihovoj stabilnosti i trajnosti kako se u nedoumicu ne bi doveli mogući korisnici i djelatnici HZZ-a. Konačno, važno je unaprijediti informiranje o mjerama kao i izvještavanje o njihovim učincima, kako bi se poboljšala slika koju šira javnost ima o značenju i djelovanju Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

I na kraju, dajemo prijedlog za buduće evaluacije. U budućim bi evaluacijama osim u kvaziekperimentalnoj dionici, i u kvalitativnom i kvantitativnom istraživanju trebalo obuhvatiti i usporedive nezaposlene osobe koje nisu ušle u mjeru u referentnom razdoblju. Na taj način mogli bi se dobiti pouzdaniji zaključci u pogledu utjecaja informiranosti i aktivnosti savjetnika u HZZ-u na ulazak u mjeru te ciljanosti mjere. Relevantno bi moglo biti i propitivanje poslodavca koji uopće ne koriste mjere, kao i onih koji su ih namjeravali koristiti, ali su bili odbijeni ili su sami odustali. Generalna preporuka bi bila i da Zavod vodi evidenciju o širem skupu obilježja nezaposlenih osoba (koje bi npr. prikupljao psihološkim testiranjima) koja bi mogla poslužiti u izradi nacrtu metodologije budućih evaluacija. Bitna pretpostavka za uspješne buduće evaluacije je i konzistentno vođenje administracije o mjerama tijekom jednog provedbenog razdoblja te provođenje evaluacije za isključivo jedno konzistentno razdoblje unutar kojeg nije bilo velikog broja promjena u načinu implementacije mjera. Provođenju budućih istraživanja svakako bi pomogla informacija koju bi Zavod mogao bilježiti u evidenciji nezaposlenih osoba s kojima je minimalno jedanput mjesečno u kontaktu, a radi se o pristanku osobe na sudjelovanje u istraživanjima koje Zavod provodi te pristanku na ustupanje kontakt-podataka trećoj strani koja provodi evaluaciju. Što se tiče mikroekonometrijske metodologije, prijedlozi za buduće evaluacije su sljedeći:

- Kontrolnu skupinu pokušati formirati na način da se obuhvate potencijalni sudionici koji su odustali/nisu uspjeli ući u određen tip intervencije.
- Zahvatiti dugoročni vremenski period (36 mjeseci nakon kraja intervencije).
- Za specifične mjere, poput potpore za samozapošljavanje, oformiti adekvatniju kontrolnu skupinu definiranu kao nezaposlene osobe koje iz evidencije Zavoda izlaze u 'samozaposlenost'. U slučaju samozapošljavanja, također bi bilo uputno sudionike mjere nakon intervencije uspoređivati s drugim 'novopečenim' poduzetnicima te time uspoređivati 'stopu propadanja' obrta/poduzeća.
- U pogledu ishoda sudionika i uparenih nesudionika pokušati osigurati mogućnost korištenja podataka o iznosu plaće i tipu/vrsti zanimanja da bi se ostvario detaljniji uvid u strukturu zaposlenih nakon razdoblja intervencije (primjerice, osigurati podatke o vrsti i tipu zanimanja zaposlenih polaznika programa obrazovanja).
- Definirati skup osobnih karakteristika bitnih za pronalazak zaposlenja/ostanak na tržištu rada te u suradnji s djelatnicima Zavoda implementirati određeni način prikupljanja podataka u svrhu registriranja obilježja koja će se nalaziti u bazi Zavoda te mogu obogatiti buduće mikroekonometrijske evaluacije.

8. Bibliografija

- Adda, J., Costa Dias, M., Meghir, C., Sianesi, B., 2007. *Labour Market Programmes and Labour Market Outcomes: A study of the Swedish Active Labour Market Interventions*, Uppsala: The Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU), dostupno na <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2007/wp07-27.pdf>
- Afonso, A., Aubyn, M. St., 2005, Cross-country Efficiency of Secondary Education Provision - A Semi-parametric Analysis with Non-discretionary Inputs, *European Central Bank WP 494*. Frankfurt: European Central Bank.
- Afonso, M., Ferreira F., 2007. Vocational Education and Training in Portugal, *CEDEFOP Panorama series 144*, Thessaloniki: CEDEFOP.
- Agencia Nacional para a Qualificacao (National Qualifications Agency), 2008. *The Development and State of the Art of Adult Learning and Education (ALE)*: National report of Portugal, Lisbon: Agencia Nacional para a Qualificacao, dostupno na <http://www.unesco.org/ui/en/UIPDF/nesico/confintea/Portugal.pdf>
- Almeida, R., Carneiro, P. 2006. The Return to Firm Investment in Human Capital, *World Bank Policy Research WP 3851*. Washington DC: World Bank.
- Anghel, L., 2008. Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje. Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje, dostupno na http://www.hzz.hr/phare2005/userdocsimages/Evaluacija%20mjera_HR.pdf.
- Anxo, D., Carcillo, S, Erhel, C., 2001. Aggregate impact analysis of active labour market policy in France and Sweden: a regional approach, u Koning de, J., Mosley, H., (ur.). (2001).
- Arnkil, R., 2012. *State and Local Authority Cooperation in Dealing With Challenging Labour Market Issues – What Can Be Learnt?* Peer Review on “Workplace with Stipend (WWS), Riga: Emergency Public Works Programme”. GHK Consulting Ltd and CERGE-EI. dostupno na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1070&langId=en&newsId=1950&moreDocuments=yes&tableName=news>
- Ashenfelter, O., 1978. Estimating the Effect of Training Programs on Earnings, *Review of Economics and Statistics*, 60(2), str. 47-57.
- Ashenfelter, O., Card, D., 1985. Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effect of Training Programs, *Review of Economics and Statistics*, 67(2), str. 648-660.
- Azam M., Ferré, C., Ajwad M. D., 2012. Did Latvia's Public Works Program Mitigate the Impact of the 2008–2010 Crisis? *Working Paper Series 6144*, Washington DC. World Bank Europe and Central Asia Region Human Development Economics Unit, dostupno na <http://econ.worldbank.org>.
- 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/financijska_praksa/PDF-2003/4-03/babic.pdf.
- Babić, Z., 2012. Aktivna politika tržišta rada: europski kontekst i hrvatska praksa. *Socijalna ekologija*, 21 (1), 31-52.
- Bakule, M. 2012. *Anti-crisis activation measures in the Czech Republic: Prevention rather than secondary labour market solution'* Peer Review on “Activation measures in times of crisis: the role of public works”, 26 - 27 April, 2012. Riga, Latvia: European Commission.
- Bejaković P., 2004. Opravdanost workfare programa u svijetu i Hrvatskoj, *Revija za socijalnu politiku* 11 (3-4), str. 343-362.
- Bonoli, G., 2010. The political economy of active labour market policy, REC-WP 01/2010 *Working Papers of the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, Edinburgh: RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, dostupno na www.socialpolicy.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0010/39268/RECWP_0110_Bonoli.pdf
- Card, D., Kluve, J., Weber, A., 2009. Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, *IZA Discussion Paper Series* No. 4002.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A., 2015. What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, *IZA Discussion Paper Series*. No. 9236. dostupno na <http://ftp.iza.org/dp9236.pdf>
- Commission of the European Communities, 2006. *Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament: Efficiency and equity in European education and training systems*, Brussels: Commission of the European Communities.
- Dar, A., Tzannatos, Z., 1999. *Active Labor Market Programs: A Review Of The Evidence From Evaluations*, Social Protection Department, Human Development Network, Washington DC.: The World Bank.
- Davies, S., Hallet, M., 2001. Policy responses to regional unemployment: Lessons from Germany, Spain and Italy, *Economic Papers: No. 161*. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, dostupno na http://europa.eu.int/comm/economy_finance.
- Directorate General for Employment, Social Affairs & Inclusion, 2011. *Evaluation of Labour Market Policies and Programmes: methodology and practice*, Brussels: Directorate General for Employment, Social Affairs & Inclusion, dostupno na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1070&langId=en&newsId=1953&furtherNews=yes>
- Directorate General for Employment, Social Affairs & Inclusion, 2012. *Evaluation of Labour Market Policies and Programmes: the use of data-driven analysis*, Brussels: Directorate General for Employment, Social Affairs & Inclusion, dostupno na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1070&langId=en&newsId=1946&furtherNews=yes>.
- 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.
- Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- European Communities, 2006. *Labour market policy database, Methodology Revision of June 2006*, Luxembourg: EUROSTAT, dostupno na <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5896441/KS-BF-06-003-EN.PDF/51701111-3a9e-4aca-99e7-44c4cfe2f93d?version=1.0>
- European Employment Observatory, 2007. *EEO Review: Autumn 2007*. Brussels: European Employment Observatory.
- European Union, 2011. *The social dimension of the Europe 2020 Strategy A report of the Social protection committee*, Bruxelles: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, dostupno na <http://ec.europa.eu/social/publications>
- Eurostat, 2008, *Online Databases*, Luxembourg: Eurostat, dostupno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL

Eurostat, 2013. *Labour market policy statistics, Methodology 2013*, Luxembourg: EUROSTAT, dostupno na <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5935673/KS-GQ-13-002-EN.PDF/bc4d9da7-b375-4eb3-97c7-766ebf7b4aa0?version=1.0>

Eurostat, 2015. *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by NUTS 2 regions*, Luxembourg: Eurostat, dostupno na http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_lfse_04&lang=en

Ghinararu, C., 2012. *Working Vs Doling, Romania's Experience With Subsidised Community Works Programmes For The Unemployed*, Peer Review on "Activation measures in times of crisis: the role of public works", 26 - 27 April, 2012. Riga, Latvia: European Commission.

Hagen, T., 2005. Three Approaches to the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data, *ZEW Discussion Paper No. 03-27*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH.

Hazans, M. 2012. *What works when the labour market doesn't?* Peer Review on "Workplace with Stipend (WWS), Riga: Emergency Public Works Programme". GHK Consulting Ltd and CERGE-EI, dostupno na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1070&langId=en&newsId=1950&moreDocuments=yes&tableName=news>

Hazi, 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%20C5%BEena%20na%20tr%C5%BEi%C5%A1tu%20rada_Sa%C5%BEetak%20studije.pdf.

Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2008. *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

Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2008. *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

Hrvatski zavod za zapošljavanje, različite godine. *Godišnjak*, Zagreb: Hrvatski zavod za zapošljavanje.

Kluve, J., Lehmann, H., Schmidt, M. C., 1999. Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization or Benefit Churning, *Journal of Comparative Economics*, 27(1), str. 61-89. dostupno na <http://www.sciencedirect.com>

Kluve, J., Lehmann, H., Schmidt, M. C., 2001. Disentangling Treatment Effects of Polish Active Labor Market Policies: Evidence from Matched Samples, *Discussion Paper No. 355*, IZA, dostupno na <http://www.iza.org/index.html?mainframe=http%3A/www.iza.org/en/webcontent/personnel/photos/index.html%3Fkey%3D515>

Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R. 1991. *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford: Oxford University Press.

Levačić, D., 2015. Kriza i nejednakost na tržištu rada: rezultati istraživanja mjere Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa, Zagreb: Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju. dostupno na: http://radnickaprava.org/download/Kriza_i_nejednakost.pdf

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): str. 303-336.

Matković, T., 2008. Politika zapošljavanja i nezaposlenosti, u Puljiz, V., Bežovan, G., Matković, T., Šučur, Z., Zrinščak, S., *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb: Pravni Fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

OECD, 2005. Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts, u *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD, dostupno na <http://www.oecd.org/els/emp/36780874.pdf>

Oračić, D., 2005. Evaluacija Programa poticanja zapošljavanja, Analitički bilten, broj 3/2005, str. 20-32, dostupno na http://www.hzz.hr/UserDocsImages/Bilten2005_3.pdf

Šošić, V. 2010: Siromaštvo i politike na tržištu rada u Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa* 29 (1) str. 75-94

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>.