



EUROPOS SEMESTRO TEMINĖS INFORMACIJOS SUVESTINĖ

AKTYVI DARBO RINKOS POLITIKA

1. ĮVADAS

Pagrindinis aktyvios darbo rinkos politikos (ADRP) tikslas – padidinti darbo ieškančių asmenų užimtumo galimybes ir geriau užtikrinti darbo vietų (laisvų darbo vietų) ir darbuotojų (t. y. bedarbių) atitiktį¹. Taip ADRP gali paskatinti užimtumą ir BVP augimą ir sumažinti nedarbą ir priklausomumą nuo išmokų. ADRP apima įvairius veiksmus: nuo institucinio mokymo ir mokymo darbo vietoje pasiūlymų taikant netiesiogines užimtumo skatinimo priemones (darbo vietų išsaugojimas, darbo vietų dalijimasis, įdarbinimo subsidijos) iki globojamojo ir remiamojo užimtumo arba tiesioginio darbo vietų kūrimo (viešųjų darbų sistemos) ir startuolių skatinimo priemonių. ADRP padeda užtikrinti, kad bedarbiai grįžtų į darbą kuo greičiau ir susirastų kuo labiau jiems tinkamą darbo vietą, teikiant jiems paramą, kurios jiems reikia, kad jie sėkmingai grįžtų į darbo rinką. ADRP taip pat gali būti naudinga tuo, kad taikant perkvalifikavimo ir

¹ EBPO aktyvią darbo rinkos politiką apibrėžia taip: „Aktyvios darbo rinkos programos apima visas socialines išlaidas (išskyrus švietimą), kurių tikslas – pagerinti naudos gavėjų galimybes susirasti apmokamą darbą arba kitaip padidinti jų darbingumą. Į šią kategoriją patenka išlaidos valstybinėms užimtumo tarnyboms ir administracijai, darbo rinkos mokymui, specialioms programoms jaunimui pereinant iš švietimo sistemos į darbo rinką, darbo rinkos programoms, kuriomis siekiama aprūpinti bedarbius ir kitus asmenis (išskyrus jaunimą ir neįgaliuosius) darbo vietomis arba skatinti užimtumą ir specialioms programoms neįgaliesiems.“

kvalifikacijos kėlimo priemonės asmenis galima nukreipti į tas sritis, kuriose trūksta kvalifikuotų darbuotojų. Tai padės susitvarkyti su struktūriniais pokyčiais ir padidinti ekonomikos atsparumą vykstant pokyčiams. ADRP yra pagrindinė vadinamųjų aktyvumo skatinimo strategijų sudedamoji dalis, paprastai susijusi su nedarbo draudimo ir (arba) pagalbos sistemomis taikant išmokų sąlygas². Dalyvavimas ADRP priemonėse iš esmės visose ES šalyse tapo būtinaja sąlyga norint (toliau) gauti išmokas.

Nedarbas, ypač ilgalaikis nedarbas (t. y. bent 12 mėnesių nedarbas) gali turėti sunkių neigiamų pasekmių asmeniui, visuomenei ir ekonomikos sistemai³.

² Žr., pavyzdžiui, John P. Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness*, IZA Policy Paper No 84, June 2014.

³ Šiame pranešime dėmesys dėl daugelio priežasčių sutelkiamas į ilgalaikio nedarbo prevenciją. Pirma, ilgalaikis nedarbas ir dėl sunkumo, ir dėl trukmės paprastai daro didesnę poveikį nei nedarbas apskritai. Tokiu atveju būtina taikyti ADRP. Antra, siekiant kuo labiau išvengti vadinamųjų visuomeninių efektyvumo nuostolių, tikrąsias ADRP priemones, papildančias valstybinės užimtumo tarnybos teikiamas darbo rinkos paslaugas, būtų geriausia skirti tiems, kurie yra labiausiai nutolę nuo darbo rinkos, dažniausiai ilgalaikiams bedarbiams. Taip padidėtų ADRP (išlaidų) efektyvumas. Trečia, ilgalaikio nedarbo raida leidžia susidaryti gerą vaizdą apie tai, kaip gerai veikia ADRP, daug geresnį nei galima susidaryti iš bendro nedarbo lygio, nes pastarajam nemenką poveikį darbo cikliniai svyravimai.

Ilgainiui ilgalaikiams bedarbiams sunkiau įsidarbinti, jie gauna mažesnes pajamas ir jų karjeros perspektyvos prastesnės. Nacionaliniu lygmeniu nuolat didelis ilgalaikio nedarbo lygis kelia grėsmę visos užimtumo politikos tikslams, sumažėja galimybė paskirstyti tinkamas darbo vietas tinkamiems asmenims, nukenčia profesinis ir geografinis judumas⁴.

Darbuotojų žmogiškasis kapitalas (tikrasis arba toks, koku jį mato darbdaviai) per ilgalaikio nedarbo laikotarpį gali pablogėti ir darbo paieškoms skiriamas laikas paprastai sutrumpėja. Abu veiksniai reiškia, kad kuo ilgesnis nedarbo laikotarpis, tuo mažesnė tikimybė susirasti darbą ir didesnė tikimybė likti bedarbiu. Kuo ilgesnis nedarbo laikotarpis, tuo labiau darbo neturintys darbuotojai ilgainiui veikiausiai pasitrauks iš darbo jėgos ir išeis į pensiją, taps neįgaliesiems skirtų programų dalyviais arba tiesiog „viltį susirasti darbą praradusiais darbuotojais“⁵. Todėl būtina įsikišti anksti, nedarbo laikotarpio pradžioje.

Be to, krizės poveikis darbo rinkai pabrėžė itin didelę įgūdžių, kvalifikacijų ir darbo patirties svarbą. Jauni ir nekvalifikuoti darbuotojai dėl krizės nukentėjo labiausiai. ADRP gali atlikti lemiamą vaidmenį suteikiant galimybę žmonėms įgyti įgūdžių ir darbo patirties ir įveikti pagrindinę šioms tikslinėms grupėms susidarantią kliūtį susirandant darbą.

Pagrindinės ADRP tikslinės grupės yra ilgalaikiai bedarbiai ir, visų pirma, jaunimas⁶, vyresnio amžiaus darbuotojai ir žemos kvalifikacijos darbuotojai. Tačiau ADRP taip pat siekiama paremti ir įprastus trumpalaikius bedarbius, grįžtančius į darbo rinką. ADRP svarba aiškiai pabrėžiama Komisijos politikos

dokumentuose, visų pirma, 6 ir 7 užimtumo gairėse⁷.

Siekdama didesnės pažangos sprendžiant ilgalaikio nedarbo problemas, 2016 m. vasario mėn. Taryba priėmė rekomendaciją dėl ilgalaikių bedarbių integracijos į darbo rinką⁸. Rekomendacija remiami strategijos „Europa 2020“ tikslai prisidedant prie užimtumo lygio didinimo ir skurdo mažinimo tikslų.

2017 m. lapkričio 17 d. Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija kartu pristatė Europos socialinių teisių ramstį. Europos socialinių teisių ramsčio principai ir teisės bus susieti su per Europos semestrą vykdomu darbu, visų pirma naudojantis naująja socialinių rodiklių suvestine. Europos socialinių teisių ramstyje daroma nuoroda į ADRP⁹.

Galiausiai 2017 m. bendroje užimtumo ataskaitoje pažymėta, kad „*Ilgalaikio nedarbo problemos sprendimas ir toliau laikomas prioritetu*“.

Šioje informacijos suvestinėje daugiausia dėmesio skiriama ilgalaikiams bedarbiams, kurie susiduria su didžiausiomis kliūtėmis patekti į darbo rinką ir priklauso nuo aktyvios paramos.

Pranešimo struktūra yra tokia: 2 skirsnyje apžvelgiami ES šalių veiklos rezultatai ilgalaikio nedarbo, paramos aktyvumui skatinti ir ADRP išlaidų srityse. 3 skirsnyje aptariami turimi įrodymai, susiję su galimomis ADRP priemonėmis, kuriomis siekiama sėkmingai kovoti su nedarbu. 4 skirsnyje pateikiama glausta bendroji politikos įgyvendinimo ES apžvalga.

⁴ Žr. *Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix*, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>.

⁵ Žr. A. Nichols, J. Mitchell and S. Lindner, *Consequences of Long-Term Unemployment*, <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

⁶ Žr. teminės informacijos apie jaunimo užimtumą suvestinę.

⁷ 2016 m. spalio 13 d. Tarybos sprendimas (ES) Nr. 2016/1838.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ „Kiekvienas turi teisę laiku gauti konkrečiai jam pritaikytą pagalbą siekiant pagerinti perspektyvas įsidarbinti ar pradėti dirbti savarankiškai. Tai, be kita ko, teisė į paramą ieškant darbo, mokantis ir persikvalifikuojant. <...> Bedarbiai turi teisę gauti individualiai pritaikytą, tęstinę ir nuoseklią paramą. Ilgalaikiai bedarbiai turi teisę į išsamų konkrečios jų padėties įvertinimą vėliausiai po 18 mėnesių nedarbo.“

Atskiroje teminės informacijos suvestinėje paaiškinamos su valstybinėmis užimtumo tarnybomis susijusios problemos ir uždaviniai.

Galiausiai ši teminės informacijos suvestinė glaudžiai susijusi su teminės informacijos apie nedarbo išmokas suvestine ir daugelyje valstybių narių galiojančių sąlygų reikalavimais.

2. POLITIKOS UŽDAVINIAI. ES ŠALIŲ VEIKLOS REZULTATŲ APŽVALGA

Ilgalaikio nedarbo mastas yra vienas iš pagrindinių rodiklių, pagal kurį galima vertinti ADRP (ir valstybinių užimtumo tarnybų) adekvatumą ir (arba) sėkmingumą.

Per laikotarpį nuo 2008 m. ilgalaikis nedarbas ES gerokai padidėjo: nuo 2,6 proc. 2008 m. iki 5,1 proc., o 2016 m. vėl nukrito iki 4 proc. visose valstybėse narėse (žr. 1 diagramą). Šis rodiklis labai išaugo Graikijoje, Ispanijoje, Kroatijoje, Portugalijoje, Italijoje, Kipre ir Airijoje, todėl per tą laikotarpį atotrūkis tarp valstybių narių padidėjo. Po šešerių lėto augimo ir mažos darbo paklausos metų, ilgalaikis nedarbas (kartu su jaunimo nedarbu) vertinamas kaip pagrindinis krizės padarinys užimtumui, darantis neigiamą socialinį ir ekonominį poveikį asmenims ir visuomenei. Ilgalaikis nedarbas kelia gana didelių iššūkių: ilgėjant nedarbo laikotarpio trukmei, prastėja ryšys su darbo rinka, gerokai sumažėja tikimybė vėl susirasti stabilų darbą ir padidėja neaktyvumo rizika. Kuo ilgesnis nedarbo laikotarpis, tuo daugiau pagalbos reikia žmonėms, kad jie galėtų grįžti į darbo rinką. Tikėtina, kad dalyvavimo darbo rinkoje kliūčių daugės ir dažnai reikės teikti daugiau paramos paslaugų.

Pagrindinis veiksnys, po krizės lėmęs didesnę ilgalaikio nedarbo lygį, buvo tai, kad dėl nepakankamos darbo paklausos ir (arba) didesnės darbo paklausos ir pasiūlos neatitikties darbo rinka negalėjo priimti dėl restruktūrizavimo atleistų darbuotojų srautų.

Krizės poveikis dar labiau padidėjo dėl institucinių trūkumų. Vienas iš tokių

reiškinių yra segmentacija, dėl kurios daug žmonių, dirbusių pagal laikinas ir (arba) darbo ne visą darbo dieną sutartis („lankstusis rezervas“), neteko darbo, o tie, kurių darbo vietos buvo saugios ir kurių atleidimo išlaidos buvo didelės („nelankstusis branduolys“), savo darbo vietas išsaugojo. Kita problema yra susijusi su ADRP ir, visų pirma, su valstybinių užimtumo tarnybų paslaugų nepakankamumu, nes daugelyje šalių užsitęsęs ekonomikos sąstingiumi nepavyko tinkamai suvaldyti gerokai padidėjusio bedarbių skaičiaus.

Kai kurioms grupėms, kaip antai jaunimui¹⁰ ir žemos kvalifikacijos darbuotojams¹¹, ilgalaikis nedarbas gresia labiau nei kitoms, o ypač labiausiai nuo jo nukenčia nykstančių profesijų ir pramonės šakų atstovai. Kaip jau minėta, bendra ekonomikos būklė tebėra svarbus veiksnys, lemiantis ilgalaikių bedarbių lygį ir srautų pokyčius, bet pastebimas ir konkrečioms šalims pasireiškiantis poveikis: kai kuriose valstybėse narėse užtikrinamas palyginti didelis grįžimo į darbo rinką lygis.

Pastaruoju metu, 2014–2015 m., ilgalaikio nedarbo lygis daugumoje valstybių narių sumažėjo (2 diagrama) ir vis dar mažėja septyniose valstybėse narėse, įskaitant tas, kuriose ilgalaikio nedarbo lygis palyginti mažas (Austrija, Suomija, Liuksemburgas).

Be ilgalaikio nedarbo lygio, taip pat galima vertinti ilgalaikio nedarbo dalį bendrame nedarbo lygyje. Iš to galima susidaryti įspūdį, kokio masto yra šis reiškinys. 28 ES valstybėse narėse¹² ilgalaikis nedarbas¹³ padidėjo nuo 34,7 proc. 2008 m. (ketvirtajame ketvirtyje) iki 48,3 proc.

¹⁰ 2016 m. 5,5 arba 29,5 proc. jaunų bedarbių buvo ilgalaikiai bedarbiai.

¹¹ Standartinių duomenų apie žemos kvalifikacijos darbuotojus šiuo metu nėra, bet iš ankstesnių 2015 m. antrojo ketvirčio duomenų matyti, kad jų ilgalaikis nedarbas gali siekti net 9,3 proc.

¹² Šioje informacijos suvestinėje pateikiami duomenys susiję su 28 ES valstybėmis narėmis, nebent būtų nurodyta kitaip.

¹³ Ilgalaikio nedarbo lygis apskaičiuojamas kaip *ilgiau nei 12 mėnesių nedirbančių* asmenų skaičius, padalytas iš *viso bedarbių skaičiaus*.

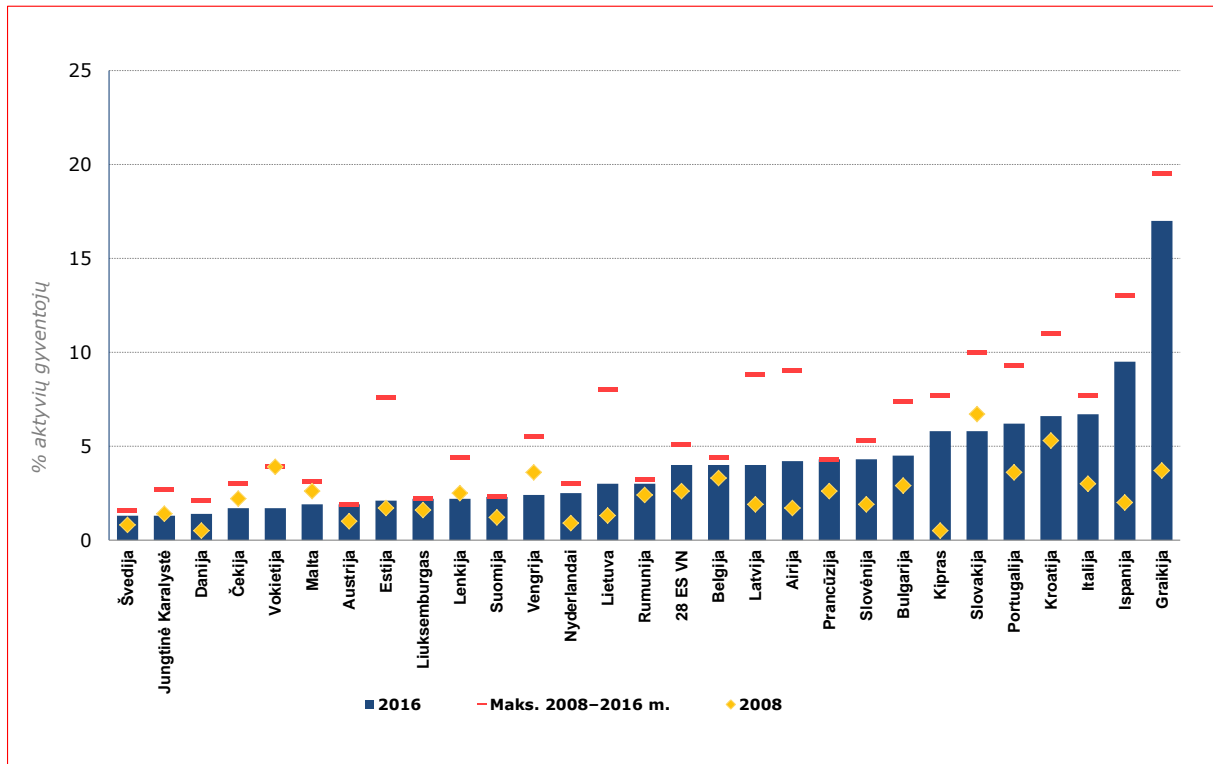
2015 m. (ketvirtajame ketvirtyje) ir atspindi įsidarbinimo rodiklių sumažėjimą dėl nuolat mažos darbo paklausos ir didesnės įgūdžių pasiūlos ir paklausos neatitikties, susijusios su ekonomikos restruktūrizavimu ir laipsnišku įgūdžių praradimu ilgėjant nedarbo laikotarpiams. Valstybių narių ilgalaikio nedarbo lygio rodikliai labai skiriasi ir 2015 m. ketvirtąjį ketvirtį šis rodiklis buvo mažesnis (mažiau nei 30 proc.) Danijoje, Suomijoje, Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje, o daugiau nei 55 proc. ilgalaikis nedarbas užfiksuotas Bulgarijoje, Airijoje, Graikijoje, Kroatijoje, Italijoje, Portugalijoje ir Slovakijoje.

Dalyvavimas ADRP priemonėse gali padėti sumažinti ilgalaikį nedarbą, nes palengvinami bedarbių gretas paliekančiųjų, o ne prie jų prisijungiančiųjų srautams, kurie iš esmės būna ciklinio pobūdžio. Kaip matyti 3 diagramoje, šalys, kuriose ilgalaikio nedarbo lygiai yra mažiausi

(Švedija, Austrija, Liuksemburgas, Danija, Suomija ir Vokietija), yra tos, kuriose yra didžiausias dalyvavimo ADRP priemonėse lygis. Keleto kitų valstybių narių teikiama parama aktyvumui skatinti neatrodo proporcinga jose kylančioms nedarbo problemoms.

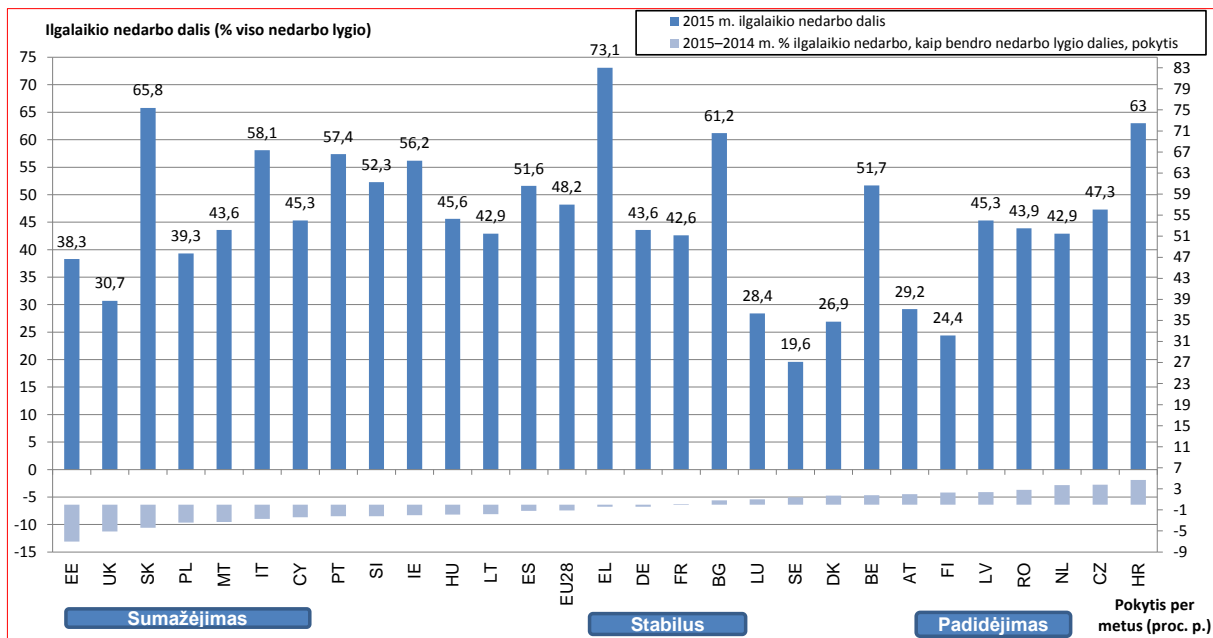
Su didesniais nedarbo lygiais paprastai kovojama taikant įvairias pasyviasias ir ADRP priemones, kaip parodyta 4 diagramoje. Kai kurios valstybės narės, kuriose nedarbo lygis yra aukštas (ypač Bulgarija, Slovakija, Kipras, Kroatija ir Graikija), darbo rinkos paslaugoms ir aktyviosioms priemonėms išleidžia palyginti nedidelę savo BVP dalį. Be to, tos šalys palyginti daug išleidžia pasyviosioms priemonėms, kaip antai nedarbo išmokoms (ypač Airija ir Ispanija, šiek tiek mažiau – Portugalija ir Italija).

1 diagrama. Ilgalaikio nedarbo lygiai (%), palyginti su visų aktyvių gyventojų skaičiumi, 28 ES valstybėse narėse ir atskirose valstybėse narėse 2008 ir 2016 m.



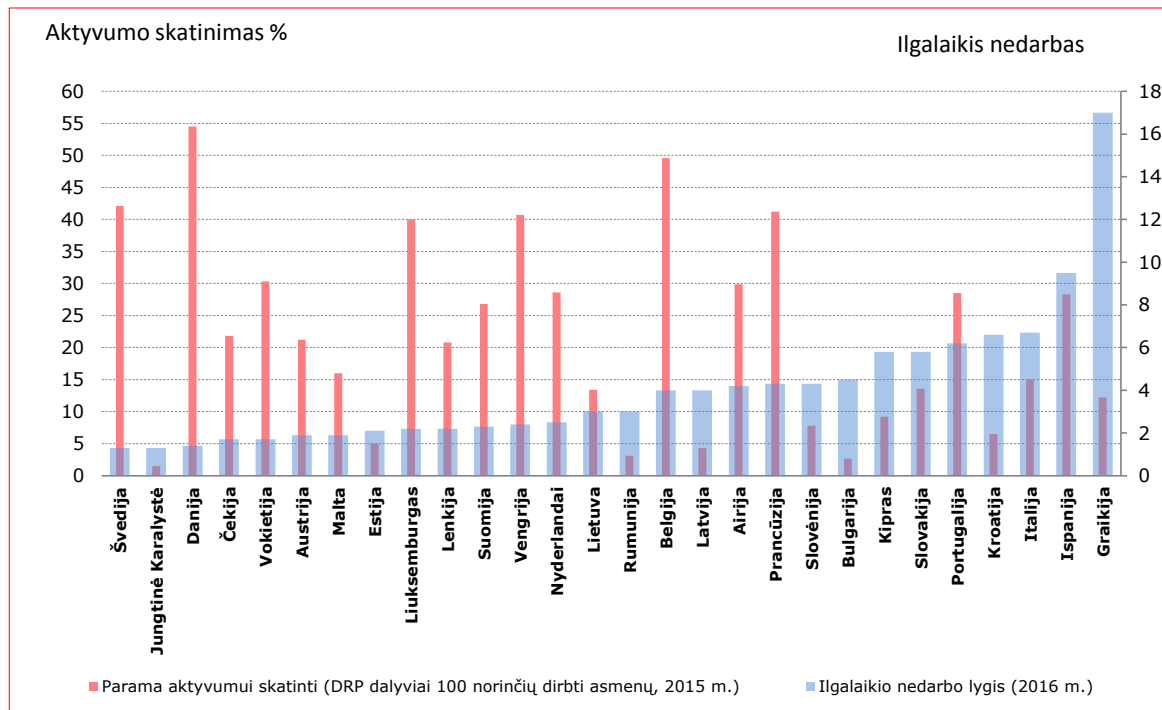
Šaltinis – Eurostatas, ES darbo jėgos tyrimas.

2 diagrama. Ilgalaikio nedarbo dalis (%), palyginti su bendru nedarbo lygiu



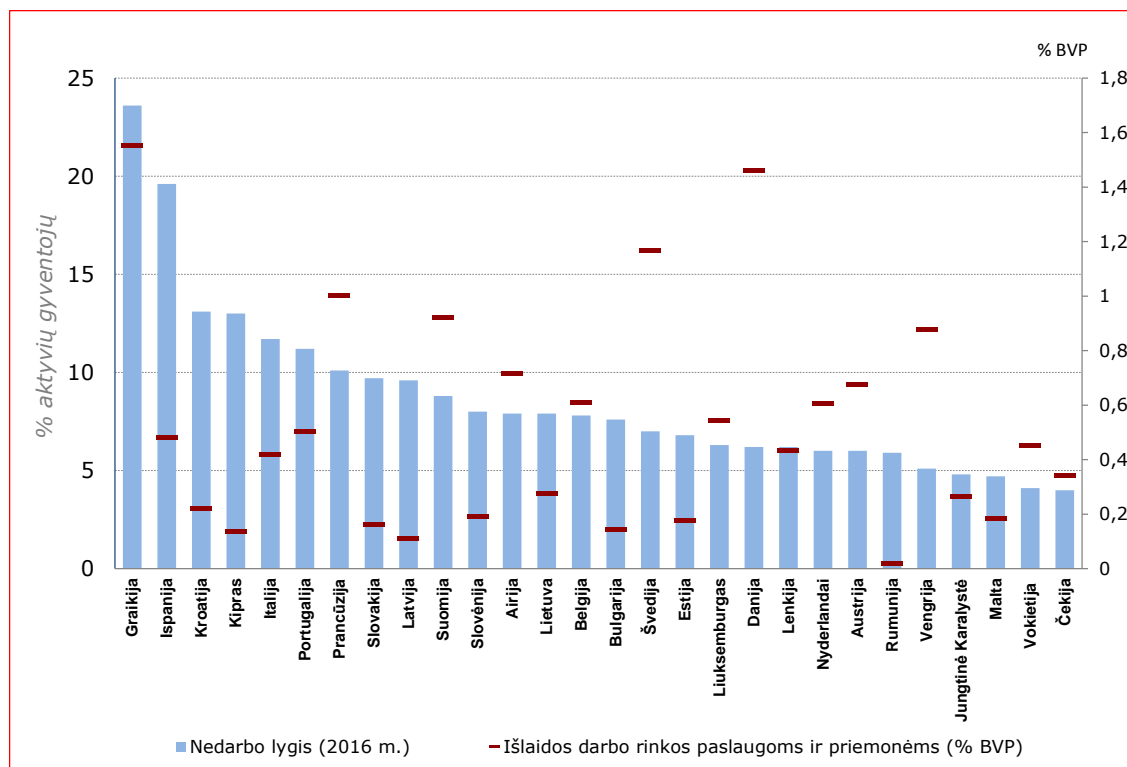
Šaltinis – Eurostatas, ES darbo jėgos tyrimas.

3 diagrama. Parama aktyvumui skatinti (dalyvių skaičius iš 100 norinčių dirbti asmenų, 2015 m.) ir ilgalaikio nedarbo lygis valstybėse narėse 2016 m.



Šaltinis: Eurostatas, Darbo rinkos politikos duomenų bazė.

4 diagrama. Išlaidos darbo rinkos paslaugoms, aktyviosioms ir pasyviosioms priemonėms (% BVP; kairėje) ir nedarbo lygis (dešinėje) valstybėse narėse 2016 m.



Šaltinis: Eurostatas, Darbo rinkos politikos duomenų bazė.

Pastaba. Darbo rinkos paslaugos – tai Darbo rinkos politikos duomenų bazės 1 kategorija, „aktyviosios priemonės“ ir 2–7 kategorijos, o „pasyviosios priemonės“ apima 8–9 kategorijas (bedarbių pajamų palaikymą ir rėmimą, ankstyvą išėjimą į pensiją). DRP duomenys dėl Graikijos ir Jungtinės Karalystės susiję su 2010 m., dėl Kipro – su 2012 m., o dėl Airijos ir Ispanijos – su 2013 m.

3. POLITIKOS SVERTAI POLITIKOS UŽDAVINIAMS SPRĘSTI

Nedarbą gali lemti įvairios priežastys, kaip antai nepakankama darbo paklausa arba nepakankami įgūdžiai. Jam taip pat gali daryti poveikį instituciniai veiksniai, kaip antai užimtumo apsaugos teisės aktai ir darbo jėgos apmokestinimas. Atskiroje teminėse informacijos suvestinėje paaiškinamos su užimtumo apsauga susijusios problemos ir uždaviniai. Kai kurias iš tų priežasčių galima pašalinti taikant ADRP, bet tai tinka ne visiems bedarbiams ir ne visomis aplinkybėmis. Kalbant apie ADRP priemonių veiksmingumą ir efektyvumą, labai svarbų vaidmenį atlieka jų struktūra, aprėptis ir tikslingumas bei įgyvendinimo būdas (t. y. kaip jas įgyvendina valstybinės užimtumo tarnybos arba kiti subjektai). Jau sukaupta nemažai įrodymų, kokia politika yra veiksmingiausia, kam ir kokiomis aplinkybėmis. Tačiau paprastai daroma prielaida, kad norint užkirsti kelią ilgalaikiam nedarbui itin svarbu imtis ankstyvosios intervencijos priemonių. *Ecorys* ir *IZA* tyrime daroma išvada, kad „nėra vienos konkrečios politikos, kuri galėtų būti visuotinė priemonė bedarbių perspektyvoms darbo rinkoje pagerinti“¹⁴. Jame faktiškai pabrėžiama, kad bet kokia ADRP priemonė turi ir pranašumų, ir trūkumų. Praktiškai tai reiškia, kad politiką reikės pritaikyti kiekvieno bedarbio poreikiams, o tam reikia veiksmingų profiliavimo metodų. Taikant tokių individualų požiūrį, be kita ko, reikia nustatyti, ar asmuo yra trumpalaikis bedarbis arba gali tapti ilgalaikiu bedarbiu. Nors daugelis vertinimo tyrimų turi metodinių trūkumų¹⁵, remiantis jau paskelbtais leidiniais galima daryti tam tikras bendro pobūdžio išvadas, kurios gali pasitarnauti valstybėms narėms kaip politikos gairės joms rengiant savo ADRP (žr. interą p. 8)^{16,17}. **Samdos paskatos**

¹⁴ *Ecorys/IZA, Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures, 2012.*

¹⁵ Metodinės problemos dažniausiai susijusios su priešingos padėties scenarijaus nebuvimu, tad jį reikia sukurti naudojant duomenis, pvz., taikant derinimo metodus. Atliekant atsitiktinius eksperimentus tokios problemos nekyla, bet jų vis dar nėra daug.

¹⁶ Gana išsamų ADRP veiksmingumo vertinimą Europos Komisija pateikė *Užimtumo Europoje*

įmonėms rinkos sektoriuje apskritai nėra labai veiksmingos (išskyrus atvejus, kai darbo paklausa labai maža), nes jas taikant paprastai patiriama palyginti daug visuomeninių efektyvumo nuostolių¹⁸. Be to, kyla pavojus, kad darbdaviai pakeis nesubsidijuojamus darbuotojus subsidijuojamais arba lauks, kol darbo ieškantys asmenys atitiks subsidijų skyrimo reikalavimus. Taigi, tokias skatinamąsias priemones reikėtų taikyti tikslingai, retai ir laikinai. Taip pat reikia mechanizmų, kuriais darbdaviai būtų skatinami išlaikyti darbuotojus pasibaigus subsidijuojamam laikotarpiui arba, taikant juos kartu su kitomis ADRP priemonėmis, didinamos naudos gavėjų įsidarbinimo galimybės. Šios paskatos paprastai mažiausiai veiksmingos kuriant tiesiogines darbo vietas viešajame sektoriuje (įskaitant viešųjų darbų sistemas).

ADRP priemonėmis, kurių tikslas – išlaikyti darbo vietas, pavyzdžiui, taikant trumpalaikio darbo sistemas, turėtų būti taikomos tik trumpą laiką, esant dideliame ekonomikos nuosmukiui. Ekonomiškai efektyvesnės ir pageidautinos ADRP priemonės yra tos, kurias taikant paskatos perskirstomos tiems asmenims, kurie nedalyvauja darbo rinkoje, kad būtų sustiprintas jų ryšys su darbo rinka ir jie būtų aktyviau skatinami ieškoti darbo. Tokios ADRP priemonės ypač veiksmingos per ekonomikos atsigavimo laikotarpius.

Paprastai įgyvendinus ADRP priemones jų poveikio darbo rinkai tenka palaukti, nors tai labiau būdinga tik kai kurioms priemonėms. Remiantis mikroduomenimis grindžiamais tyrimais galima daryti prielaidą, kad, nors trumpalaikis ADRP poveikis įsidarbinimo rodikliams paprastai gana nedidelis, ilgalaikis poveikis neretai būna didesnis¹⁹.

ataskaitoje, 2006 m. Kluge et al. (2010; *The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes, Labour Economics 17*, pp. 904-18) ir Kluge et al. (2010; *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis, The Economic Journal 120*, p. 452-477) pateikiama bendra (meta)analizė, grindžiama dideliu tyrimų skaičiumi.

¹⁷ ADRP veiksmingumas išsamiau apžvelgiamas 2 priede.

¹⁸ Subsidijuojamos darbo vietos būtų vis tiek kuriamos (išlaikomos).

¹⁹ *Effective Active Labour Market Policies*, J. Boone & J. C. van Ours, *IZA DP No 1335*, 2004.

Aktyvi darbo rinkos politika. Priemonės ir tikslinės grupės

ADRP sėkmė priklauso ne tik nuo išlaidų lygių, bet dar labiau – nuo priemonių struktūros ir įgyvendinimo būdo.

- **Konsultavimas ir pagalba ieškant darbo:** šios priemonės naudingiausios trumpalaikiams bedarbiams, bet jos vis tiek gali atlikti vertingą vaidmenį jas įtraukus į individualizuotą arba konkrečiam atvejui pritaikytą bedarbių rėmimo metodą. Pritaikant paramą prie individualių poreikių, be kita ko, teikiamos konsultacijos kartu taikant kitų galimų tipų paramos priemones, įskaitant profesinį mokymą, pagalbą ieškant darbo, motyvacijos kursus ir socialinę paramą, atsižvelgiant į įvertintus darbo ieškančio asmens poreikius.
- **Subsidijos darbdaviams:** tokios programos palyginti brangios ir dažniausiai skirtos nepalankiausias sąlygas turinčioms grupėms, kurioms priemonės poveikio nepadarė. Tokios priemonės gali atlikti svarbų vaidmenį teigiamai paveikiant darbdavių požiūrį į ilgalaikius bedarbius, padedant abiejų grupių atstovams užmegzti ryšį ir suteikiant galimybę darbdaviams išbandyti perspektyvius darbuotojus mažesnėmis sąnaudomis nei tos, kurias patirtų mokėdami visą darbo užmokestį.
- **Tiesioginio įdarbinimo / darbo vietų kūrimo sistemos:** tokios sistemos paprastai skirtos asmenims, kurie laiko neturi vidutinės trukmės ir ilgesnį laikotarpį, siekiant išvengti netinkamo poveikio trumpalaikių bedarbių įsidarbinimo galimybėms, pavyzdžiui, kai dalyviai, kurie antraip galėtų būti susiradę „tikrą“ darbą, nedalyvauja darbo rinkoje, nes dalyvauja sistemoje. Tokios sistemos paprastai taip pat stabilesnės ir labiau ilgalaikės, kad būtų užtikrintas jų veiksmingumas ir išlaidų efektyvumas.
- Paprastai paaiškėja, kad didžiausią teigiamą ilgalaikį poveikį turi **mokymas**, bet jis brangus. Mokymas darbo vietoje, bendrosios programos ir profesinis mokymas yra tinkamos priemonės, bet jos naudojamos skirtingais tikslais. Iš tyrimų matyti, kad įgyvendinant bendrąsias programas pavyksta geriau užtikrinti įgūdžių atitiktį, ypač pirmą kartą patenkant į darbo rinką, o (sertifikuotos) profesinio mokymo programos (darbo vietoje arba mokantis švietimo įstaigoje), kaip paaiškėjo, labai veiksmingai padeda pereiti iš švietimo sistemos į darbo rinką.

Siekiant sumažinti ilgalaikio nedarbo riziką svarbu pritaikyti įvairių aktyvumo skatinimo priemonių derinį ir jų institucinę aplinką atsižvelgiant į ekonomines aplinkybes. Sunku užtikrinti, kad išlaidos aktyvumo skatinimo priemonėms išliktų efektyvios net susiklosčius ekonominei padėčiai, kurioje sunku kurti darbo vietas. Suvaržytoje darbo rinkoje reikia atsižvelgti į tikslią požiūrio „svarbiausia mokymas“ ir požiūrio „svarbiausia darbas“ pusiausvyrą.

Reintegruojant bedarbius itin svarbus vaidmuo tenka valstybinėms užimtumo tarnyboms, nes jų teikiamos paslaugos geriausiai pritaikytos įvairioms bedarbių grupėms²⁰. Kad valstybinė užimtumo tarnyba veiktų gerai, jai reikia:

- pakankamai darbuotojų, tinkamai parengtų nagrinėti klausimus, pavyzdžiui, susijusius su diskriminacija ir deramu darbu, kad būtų gerinama tarnybos teikiamų paslaugų kokybė, ir spręsti keblius klausimus;

²⁰ Žr. teminės informacijos apie valstybines užimtumo tarnybas.

- integruotų paslaugų, kurias teikiant būtų palaikomas glaudus ryšys su kitomis valstybinėmis tarnybomis, ypač vykdančiomis veiklą švietimo, sveikatos priežiūros, būsto ir kitų socialinių paslaugų srityse;
- tvarkingos vertinimo ir paskesnių veiksmų sistemos²¹.

Iš tikrųjų vertinant ir didinant veiksmingumą itin svarbų vaidmenį atlieka stebėseną ir vertinimą. ADRP paprastai nėra stebima ir vertinama. Svarbu įdiegti vertinimo kultūrą ir šiuo požiūriu gali būti naudingi įvairūs veiksniai. Tai politinis įsipareigojimas rengti politiką remiantis įrodymais (ir užtikrinti atskaitomybę), teisiniai vertinimo reikalavimai, Europos finansavimo vertinimo reikalavimai ir vertintojų mokymas ir švietimas siekiant užtikrinti vertinimą viso politikos ciklo metu.

²¹ EAPN: *Fighting for a Social Europe Free of Poverty*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

ADRP priemonės pavyzdys. Užimtumo paskatos siekiant kurti ir remti darbo vietas

Užimtumo paskatos paprastai yra tikslinės, laikinos ir tam tikrų sąlygų lemiamos išmokos arba mokesčių (socialinio draudimo įmokų) nuolaidos, kurias taikant darbdaviai patiria mažesnes darbo jėgos sąnaudas ir atitinkamai padidėja darbo paklausa. Visoje ES viena šeštąją ADRP išlaidų dalį sudaro užimtumo paskatos; didesnės išlaidos tenka mokymo ir darbo rinkos paslaugoms.

Mažos darbo paklausos aplinkybėmis užimtumo paskatos gali būti patraukli užimtumo rėmimo priemonė, kuria kartu didinamas tam tikrų pažeidžiamų grupių įsidarbinamumas. Dėl šios priežasties ir atsižvelgiant į daugelio valstybių narių ribotas fiskalinio manevravimo galimybes Tarybos rekomendacijoje dėl Jaunimo garantijų iniciatyvos (2013 m.) siūloma skirti tikslines, gerai apgalvotas darbo užmokesčio ir samdos subsidijas, o Tarybos rekomendacijoje dėl ilgalaikių bedarbių (2016 m.) finansines paskatas rekomenduojama orientuoti į priemones, kuriomis remiamos integracijos į darbo rinką sistemos, kaip antai samdos subsidijos ir socialinio draudimo įmokų lengvatos.

Tačiau dėl netinkamai parengtų užimtumo paskatų gali būti švaistomos viešosios lėšos, ypač jeigu subsidijuojamos darbo vietos būtų kuriamos ar išlaikomos ir be jų (vadinamieji visuomeniniai efektyvumo nuostoliai) arba jeigu subsidijomis darbdaviai tiesiog skatinami samdyti ar išlaikyti tam tikrus darbuotojus vietoj kitų (vadinamasis išstūmimo poveikis). Dėl tokių paskatų taip pat gali sumažėti našumas, jeigu jas taikant įmonės skatinamos pakeisti produktyvesnius darbuotojus mažiau produktyviais. Jeigu darbo vietos sukuriama tik tam laikotarpiui, kurį skiriamos subsidijos, dalyvaujančių darbuotojų įsidarbinamumas padidėja, tačiau grynoji socialinė nauda daug mažesnė arba net neigiama.

Kuriant užimtumo skatinimo priemones daugiausia naudos galima gauti, jeigu:

- **jos daugiausia skiriamos ribotas galimybes įsidarbinti turintiems bedarbiams**, (pvz., ilgalaikiams bedarbiams, siekiant kuo labiau sumažinti visuomeninius efektyvumo nuostolius), taip pat grupėms, kurių produktyvumą galima gerokai padidinti (pvz., darbo patirties neturintiems jaunuoliams, kurie tam tikrą laiką nesusiranda darbo);
- **užtikrinama, kad per subsidijų skyrimo laikotarpį padidėtų darbuotojo produktyvumas**, pvz., įtraukiant veiksmingo mokymo komponentą ir ugdomąjį vadovavimą;
- **nustatomos sąlygos siekiant padidinti tikimybę, kad darbo santykiai tęsis pasibaigus subsidijų skyrimo laikotarpiui** (pvz., tikrinama, ar naudos gavėjas vis dar dirba įmonėje praėjus tam tikram laikui po subsidijų skyrimo laikotarpio pabaigos ir (arba) ar įmonėje vyksta bendrasis arba grynasis darbo vietų kūrimas);
- subsidijuojamos įmonės, jų samdos veikla ir darbuotojai naudos gavėjai yra **reguliariai stebimi ir vertinami**.

Papildoma literatūra:

Brown, A. (2015), Can hiring subsidies benefit the unemployed? *IZA World of Labor 2015*; Europos Komisija (2014). *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe*, European Employment Policy Observatory; HoPES (2013), *HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies*. Europos valstybinių užimtumo tarnybų vadovų tinklo atsakymas į kvietimus imtis veiksmų, patvirtintas 2013 m. liepos 3 d. Berlyno konferencijoje jaunimo užimtumo klausimais.

Atsižvelgiant į fiskalinio konsolidavimo priemones, fiskalinio manevravimo galimybė yra ribota ir visoms viešosioms išlaidoms daromas spaudimas. Todėl ypatingą dėmesį reikėtų skirti tam, kad prioritetinėmis būtų laikomos augimą skatinančios išlaidos. Tam prireikus reikia didinti valstybinių užimtumo tarnybų veiklos sritį ir ADRP taikymo sritį, kartu didinant jų veiksmingumą, ypač tinkamai nukreipiant ir individualizuojant paramą.

4. DABARTINĖS POLITIKOS PADĖTIES KRYŽMINĖ PATIKRA

Iš ES patirties žinoma, kad ADRP pobūdis tampa vis įvairesnis, nes vis labiau prisitaikoma prie individualių poreikių. Taip pat daugiau dėmesio skiriama darbo galimybių didinimui ir su tarpusavio įsipareigojimais susijusių reikalavimų vykdymo užtikrinimui. Tai reiškia, kad tikimasi, jog naudos gavėjai dalyvaus stebimoje darbo paieškos veikloje ir padidins savo įsidarbinamumą mainais už gaunamas išmokas. Pastaraisiais metais įgyvendindamos nuoseklią aktyvumo skatinimo strategiją valstybės narės vis didesnę pirmenybę teikia veiksmingam ADRP derinimui su išmokų administravimu ir politika, kuria užtikrinamas darbo finansinis patrauklumas.

Pritaikant paramą prie individualių poreikių neretai reikia geriau derinti įvairių organizacijų teikiamas paslaugas. Atsižvelgdamos į tokį poreikį Tarybos rekomendacijoje valstybės narės susitarė įsteigti bendrus informacinius punktus ilgalaikiams bedarbiams. Kad paslaugos būtų teikiamos veiksmingai, labai svarbu keistis duomenimis ir kurti bendros sąveikos platformas. Vienose šalyse diegiant bendrus informacinius punktus jau nemažai pasistūmėta, o kitos šalys žengia pirmuosius žingsnius koordinuodamos įvairių organizacijų teikiamas paslaugas.

Kai kuriose valstybėse narėse vis dar sunkiai sekasi įgyvendinti ADRP. Valstybinės užimtumo tarnybos gali: i) padidinti savo veiksmingumą ir efektyvumą, kad užtikrintų, kad darbo ieškantiems asmenims būtų lengviau susirasti darbą, ir ii) tai padaryti kuo

mažesnėmis sąnaudomis. Kai kuriose valstybėse narėse valstybinės užimtumo tarnybos galėtų teikti dar labiau individualizuotas ir tikslingesnes paslaugas. Šie klausimai nagrinėjami (nors ir skirtingu mastu) konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose, kurios buvo pateiktos kelioms valstybėms narėms per kelerius pastaruosius metus vykstant Europos semestro ekonomikos stebėsenos procesui.

Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, labiau individualizuojama parama ilgalaikiams bedarbiams, kaip rekomenduota Tarybos rekomendacijoje, tam sudaryti darbo vietų integravimo susitarimai, kad parama būtų pritaikyta prie individualių poreikių, aiškiai numatant ir bedarbių, ir paramą skiriančių įstaigų teises ir pareigas. Kitose šalyse naudojamos ilgalaikiams bedarbiams skirtos užsakomosios užimtumo paslaugos, o dar kitose ilgalaikiams bedarbiams teikiama daugiau mokymosi galimybių.

Bulgarijoje imamas priemonių siekiant tikslingiau taikyti ADRP ir geriau integruoti nepalankias sąlygas turinčioms grupėms skirtas užimtumo ir socialines paslaugas. Šia priemone skatinama ilgalaikių bedarbių samda pagal Užimtumo skatinimo akto 55 straipsnio c punktą ir iš valstybės biudžeto finansuojamą ilgalaikių bedarbių mokymo ir užimtumo programą. Ši iniciatyva aprėps iki 2 900 ilgalaikių bedarbių, jai bus skirta iš viso 4,6 mln. EUR.

Danijoje sukurta priemonių už darbo vietas sistema siekiant paskatinti ilgalaikius bedarbius įsidarbinti. Dirbti pradėdantys ilgalaikiai bedarbiai gali gauti neapmokestinamą darbo priemonę, sudarančią 10 proc. uždirbamų pajamų, neviršijant 2 500 DKK (336 EUR) per mėnesį. Ji gali būti skiriama iki 18 mėnesių, o didžiausia bendra darbo priemonė sudaro 45 000 DKK (6 053 EUR) vienam asmeniui. Tai laikina politikos iniciatyva, kurią numatoma vykdyti 2 metus (nuo 2017 m. balandžio 1 d. iki 2019 m. balandžio 1 d.).

Į 2017–2020 m. Estijos darbo rinkos programą įtraukta nuostata dėl Nedarbo draudimo fondo siūlomų aktyvių nedarbo

prevencijos priemonių. Tai priemonės, kuriomis remiamas dalyvavimas formaliojo mokymo sistemoje, taip pat mokymo kuponai ir mokymo išlaidų kompensavimas darbdaviams. Priemonės bus skirtos asmenims, kurie vis dar dalyvauja darbo rinkoje. Pagrindinės tikslinės grupės – profesinių kvalifikacijų neturintys asmenys, asmenys, kurių išsilavinimas ir įgūdžiai paseno, kurie prastai moka estų kalbą, vyresnių nei 50 metų asmenų grupė arba asmenys, kuriems reikia naujo darbo dėl sveikatos.

Prancūzijoje parengtas 500 000 darbo ieškančių asmenų skirtų papildomo mokymo kursų finansavimo planas ir sektoriuose, kuriuose esama teigiamų darbo ir ekonomikos perspektyvų, jau įvykdyta apie 1,1 mln. mokymo veiksmų. Maždaug 28 proc. mokymo priemonių skirta nekvalifikuotiems darbuotojams, 29 proc. – jaunimui ir 20 proc. – ilgą laiką darbo ieškantiems asmenims. Planą įgyvendina regioninės tarybos, kurios yra Prancūzijos vietos valdžios institucijos, atsakingos už profesinį švietimą ir mokymą pagal valstybės ir regionų susitarimus. Pagal tuos susitarimus

regionai priima sprendimus dėl su mokymu susijusių pasiūlymų, o valstybinės užimtumo tarnybos siūlo mokymo paslaugas darbo ieškantiems asmenims. Planas pratęstas iki 2017 m. pirmojo pusmečio pabaigos.

Galiausiai Portugalijoje pradėta taikyti priemonė, kuri padės bedarbiams gauti nuolatinę darbo sutartį ir bus orientuota į pažeidžiamas grupes, kaipantai jaunimą, ilgalaikius bedarbius ir vyresnio amžiaus darbuotojus. Taikant šią naująją priemonę parama terminuotoms darbo sutartims sudaryti bus skiriama tik **išimtiniais atvejais** (pvz., labai pažeidžiamoms grupėms, kaipantai pabėgėliams ir buvusiems nuteistiesiems). Pagal šią sistemą parama taip pat skiriama tais atvejais, kai terminuotos darbo sutartys paverčiamos nuolatinėmis. 2017 m. Portugalijos nacionalinėje reformų programoje nustatytas tikslas sukurti 15 000 darbo vietų. Taikant šią priemonę parama jau skirta 10 000 darbo vietų.

Data: 2017 11 11

PRIEDAS. STATISTINIAI RODIKLIAI

1 lentelė. Ilgalaikio nedarbo lygiai ES, euro zonoje ir atskirose valstybėse narėse 2014 ir 2015 m. pagal lytis

Lytis: Laikas:	Moterys		Vyrai	
	2015 m.	2016 m.	2015 m.	2016 m.
ES 28	4,5	4,0	4,5	3,9
EZ 19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Šaltinis – Eurostatas.

2 lentelė. Ilgalaikis nedarbas (12 ar daugiau mėnesių), kaip bendro nedarbo lygio dalis procentais, pagal lytis (%)

Lytis: Laikas:	Moterys		Vyrai	
	2015 m.	2016 m.	2015 m.	2016 m.
ES 28	47,6	46,2	48,6	46,7
EZ 19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Šaltinis – Eurostatas.