



# EIROPAS PUSGADA TEMATISKĀ FAKTU LAPA

## AKTĪVA DARBA TIRGUS POLITIKA

### 1. IEVADS

Aktīvas darba tirgus politikas (ADTP) galvenais mērķis ir palielināt nodarbinātības iespējas darba meklētājiem un uzlabot situāciju saistībā ar atbilstīgām darbvietām (vakancēm) darba ņēmējiem (t. i., bezdarbniekiem)<sup>1</sup>. Tādējādi ADTP var sekmēt nodarbinātības un IKP pieaugumu, kā arī samazināt bezdarbu un atkarību no sociālajiem pabalstiem. ADTP aptver visdažādākos pasākumus – no iestāžu un darbvietu organizētas apmācības piedāvājumiem un netiešiem nodarbinātības stimuliem (darbvieta saglabāšana, darbvieta dalīšana, darbā pieņemšanas subsīdija) līdz pat aizsargātai un atbalstītai nodarbinātībai vai tiešai darbvieta radīšanai (valsts nodrošināta darba shēmas) un jaunuzņēmumu stimuliem. ADTP palīdz bezdarbniekiem atsākt strādāt pēc iespējas ātrāk un atrast piemērotākās darbvieta, sniedzot nepieciešamo palīdzību, lai viņi varētu veiksmīgi atgriezties darba tirgū. ADTP ar pārkvalifikācijas un prasmju pilnveides

pasākumiem var arī palīdzēt pievērst cilvēkus tādām jomām, kurās vērojams prasmju deficīts. Tas palīdz tikt galā ar strukturālām pārmaiņām un palielināt ekonomikas noturību pārmaiņu laikā. ADTP ir tā saukto “aktivizācijas stratēģiju” galvenā sastāvdaļa un parasti ir saistīta ar bezdarbnieku pabalstu / atbalsta sistēmām pabalstu piešķiršanas noteikumu kontekstā<sup>2</sup>. Iesaiste ADTP praktiski visās ES valstīs ir kļuvusi par priekšnosacījumu (turpmākai) pabalsta saņemšanai.

Bezdarbam, jo īpaši ilgstošam (t. i., vismaz 12 mēnešus) bezdarbam, var būt nopietna negatīva ietekme uz indivīdu, sabiedrību un ekonomikas sistēmu<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> ESAO definē ADTP šādi: “Aktīvas darba tirgus programmas ietver visus sociālos izdevumus (izņemot izglītību), kuru mērķis ir uzlabot pabalsta saņēmēja izredzes atrast algotu darbu vai kā citādi palielināt personas spēju gūt ienākumus. Šajā kategorijā ietilpst izdevumi par valstu nodarbinātības dienestiem un to administrēšanu, darba tirgus izglītošanu, īpašām programmām jauniešiem, lai sekmētu pāreju no skolas uz darbu, darba tirgus programmām ar mērķi nodrošināt un palielināt bezdarbnieku un citu personu (izņemot jauniešu un personu ar invaliditāti) nodarbinātību un īpašām programmām personām ar invaliditāti.”

---

<sup>2</sup> Sk., piemēram, *Martin, J. P., Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness, IZA Policy Paper Nr. 84, 2014. gada jūnijs.*

<sup>3</sup> Šajā dokumentā galvenā uzmanība ir pievērsta ilgstoša bezdarba novēršanai – vairāku iemeslu dēļ. Pirmkārt, ilgstošam bezdarbam parasti ir smagākas un ilgākas sekas nekā bezdarbam kopumā. Tāpēc ir jāizmanto ADTP. Otrkārt, lai pēc iespējas vairāk izvairītos no ekonomiskās efektivitātes zuduma, ADTP šā jēdziena tiešajā nozīmē (t. i., “īsti pasākumi” papildus valsts nodarbinātības dienesta sniegtiem darba tirgus pakalpojumiem) vislabāk būtu orientēt uz tiem, kuri ir visvairāk atšķirti no darba tirgus, un tie galvenokārt ir ilgstoši bezdarbnieki. Tas palielinātu ADTP izmaksu lietderību. Treškārt, ilgstoša bezdarba attīstība lieliski parāda, cik efektīva ir ADTP, – daudz labāk nekā kopējā bezdarba rādītāji, ņemot vērā, ka kopējo bezdarbu lielā mērā ietekmē cikliskas svārstības.

Ilgstošiem bezdarbniekiem ir grūtāk atrast darbu, jo laiks iet, bet ienākumi un karjeras iespējas samazinās. Valsts līmenī pastāvīgi augsts ilgstošs bezdarbs ietekmē vispārējās nodarbinātības politikas mērķu sasniegšanu, samazina iespēju piešķirt atbilstošas darbvietas atbilstošajiem cilvēkiem un ietekmē profesionālo un ģeogrāfisko mobilitāti<sup>4</sup>.

Ilgstoša bezdarba perioda ietekmē darba ņēmēju cilvēkkapitāls (gan reālais, gan darba devēju uztverē) var pasliktināties, turklāt darba meklēšanai veltītais laiks parasti samazinās. Abi faktori liecina, ka bezdarba pārtraukšanas iespējamība ir atkarīga no tā ilguma, un tas savukārt palielina iespējamību, ka bezdarbnieka statuss saglabāsies. Ar laiku palielinās varbūtība, ka bezdarbnieki, visticamāk, pametīs darba tirgu un pensionēsies, iesaistīsies programmās, kas paredzētas personām ar invaliditāti, vai vienkārši zaudēs motivāciju meklēt darbu<sup>5</sup>. Tādēļ ir svarīgi iesaistīties laikus — bezdarba perioda sākumā.

Turklāt krīzes ietekme uz darba tirgu pierādīja, cik būtiska nozīme ir prasmēm, kvalifikācijai un darba pieredzei. Jauni un mazprasmīgi darba ņēmēji krīzes ietekmi izjuta vissmagāk. ADTP var būt izšķiroša nozīme, nodrošinot cilvēkiem piekļuvi prasmēm un darba pieredzei, un tā var palīdzēt pārvarēt lielāko šķērslī, kas traucē šīm mērķgrupām atrast darbu.

ADTP galvenās mērķgrupas ir ilgstoši bezdarbnieki, jo īpaši jaunieši<sup>6</sup>, gados vecāki darba ņēmēji un mazprasmīgi darba ņēmēji. Taču ADTP mērķis ir arī palīdzēt vidusmēra īstermiņa bezdarbniekiem atgriezties darba tirgū. ADTP nozīmīgums ir ļoti atspoguļots

Komisijas politikas dokumentos, jo īpaši 6. un 7. nodarbinātības pamatnostādnes<sup>7</sup>.

Lai uzlabotu progresu ilgstoša bezdarba problēmas risināšanā, 2016. gada februārī Padome pieņēma Ieteikumu par ilgstošo bezdarbnieku integrāciju darba tirgū<sup>8</sup>. Ieteikumā tiek atbalstīti stratēģijas "Eiropa 2020" uzdevumi, sekmējot mērķi palielināt nodarbinātības līmeni un samazināt nabadzību.

Eiropas Parlaments, Padome un Komisija 2017. gada 17. novembrī kopīgi izziņoja Eiropas sociālo tiesību pīlāru. Eiropas sociālo tiesību pīlārā izklāstītie principi un tiesības tiks atspoguļoti Eiropas pusgada darbā, jo īpaši ar jauna sociālo rezultātu pārskata palīdzību. Pīlārā ir iekļauta atsauce uz ADTP<sup>9</sup>.

Visbeidzot, 2017. gada vienotajā nodarbinātības ziņojumā ir minēts, ka "prioritāte joprojām ir ilgstoša bezdarba problēmas risināšana".

Šajā faktu lapā galvenā uzmanība ir pievērsta ilgstošiem bezdarbniekiem, kuri saskaras ar vislielākajiem šķēršļiem iekļūšanai darba tirgū un kuriem ir nepieciešams aktīvs atbalsts.

Faktu lapa ir strukturēta šādi: 2. nodaļā ir apskatītas ES valstu darbības rezultāti attiecībā uz ilgstošu bezdarbu, aktivizācijas atbalstu un ADTP izdevumiem; 3. nodaļā ir aprakstīti pieejamie pierādījumi par potenciālām ADTP programmām, ar kurām efektīvi risināt bezdarba problēmu; 4. nodaļā ir sniegts īss vispārīgs pārskats par politikas īstenošanu ES.

---

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

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

<sup>6</sup> Sk. tematisko faktu lapu par jaunatnes nodarbinātību.

---

<sup>7</sup> Padomes 2016. gada 13. oktobra Lēmums (ES) 2016/1838.

<sup>8</sup> 2016/C 67/01.

<sup>9</sup> "Ikvienam ir tiesības uz savlaicīgu un individuāli pielāgotu palīdzību, lai uzlabotu nodarbinātības vai pašnodarbinātības izredzes. Tas ietver tiesības saņemt atbalstu darba meklējumiem, apmācībai un pārkvalifikācijai. (...) Bezdarbniekiem ir tiesības uz individuālu, pastāvīgu un konsekventu atbalstu. Ilglaicīgiem bezdarbniekiem ir tiesības uz padziļinātu individuālo novērtējumu ne vēlāk kā 18 mēnešus pēc nonākšanas bezdarbnieka statusā."

Atsevišķā tematiskajā faktu lapā ir apskatīti jautājumi un problēmas, kas saistīti ar valstu nodarbinātības dienestiem.

Visbeidzot, šī tematiskā faktu lapa ir cieši saistīta ar tematisko faktu lapu par bezdarbnieku pabalstiem, jo tiek aplūkoti pabalstu izmaksas noteikumiem, kas pastāv daudzās dalībvalstīs.

## **2. SAREŽĢĪTIE POLITIKAS UZDEVUMI: PĀRSKATS PAR DARBĪBAS REZULTĀTIEM ES VALSTĪS**

Ilgstoša bezdarba (IB) apjoms ir viens no galvenajiem rādītājiem, pēc kuriem var spriest par ADTP (un valsts nodarbinātības dienestu) atbilstību un/vai panākumiem.

Ilgstoša bezdarba līmenis, kas 2008. gadā ES bija 2,6 %, kopš 2008. gada ievērojami pieauga visās dalībvalstīs, sasniedzot 5,1 %, bet 2016. gadā samazinājās līdz 4 % (sk. 1. diagrammu). Īpaši straujš kāpums bija vērojams Grieķijā, Spānijā, Horvātijā, Portugālē, Itālijā, Kiprā un Īrijā, šajā laikposmā veicinot pieaugošu atšķirību starp dalībvalstīm. Pēc sešus gadus ilgas palēninātas izaugsmes un maza pieprasījuma pēc darbaspēka ilgstošs bezdarbs (līdz ar jauniešu bezdarbu) ir kļuvis par būtiskākajām krīzes sekām ar negatīvu sociālo un ekonomisko ietekmi uz indivīdiem un sabiedrību. Ilgstošs bezdarbs rada būtiskas problēmas: tā kā bezdarba ilgums palielinās, saikne ar darba tirgu vājinās, tādējādi strauji samazinoties iespējai atgriezties darba tirgū stabilā darbvietā un palielinoties bezdarbības riskam. Jo ilgāks ir bezdarba periods, jo lielāks atbalsts ir nepieciešams, lai palīdzētu cilvēkiem atgriezties darba tirgū. Šķēršļi dalībai darba tirgū mēdz būt vairāki un sasummēties, tāpēc nereti ir jāiesaista vairāki atbalsta dienesti.

Galvenais faktors, kas ir veicinājis ilgstoša bezdarba pieaugumu pēc krīzes, ir darba tirgus nespēja tikt galā ar pārstrukturēšanas rezultātā atlaistu darba ņēmēju plūsmām nepietiekama darbaspēka pieprasījuma un/vai

darbaspēka pieprasījuma un piedāvājuma neatbilstības dēļ.

Krīzes ietekmi ir saasinājuši institucionāli trūkumi. Viena no šādām parādībām ir segmentācija, kas nozīmē, ka liela daļa cilvēku ar pagaidu/nepilna laika darba līgumiem ("elastīgā [darba ņēmēju] rezerve") darbu zaudēja, savukārt cilvēki ar stabilām darbvietām un augstām atlaišanas kompensāciju izmaksām ("nemainīgā [darba ņēmēju] pamatdaļa") darbu nezaudēja. Vēl viena problēma ir ADTP, jo īpaši valsts nodarbinātības dienestu, neatbilstība, jo tie daudzās valstīs ilgstošas ekonomikas stagnācijas situācijā nav spējuši atbilstoši pārvaldīt lielo bezdarbnieku skaita pieaugumu.

Ilgstošs bezdarbs noteiktas cilvēku grupas, piemēram, jauniešus<sup>10</sup> un mazprasmīgus darba ņēmējus<sup>11</sup>, ietekmē vairāk nekā citas un īpaši smagi skar tos, kas strādā profesijās un nozarēs, pēc kurām pieprasījums samazinās. Kā jau norādīts, vispārējais ekonomiskais stāvoklis joprojām ir svarīgs faktors, kas nosaka izmaiņas ilgstoša bezdarba līmeņos un attiecīgajās plūsmās, tomēr noteikta ietekme ir arī konkrētās valsts situācijai, jo dažās dalībvalstīs rādītājs attiecībā uz atgriešanos darba tirgū ir salīdzinoši augsts.

No 2014. gada līdz 2015. gadam ilgstoša bezdarba līmenis samazinājās lielākajā daļā dalībvalstu (2. diagramma), bet turpināja palielināties septiņās dalībvalstīs, tostarp dažās ilgstoša bezdarba rādītājs bija salīdzinoši zems (Austrijā, Somijā, Luksemburgā).

Papildus ilgstoša bezdarba rādītājam var aplūkot arī ilgstoša bezdarba attiecību pret kopējo bezdarba rādītāju. Tas ļauj gūt priekšstatu par šīs parādības izplatību. ES 28<sup>12</sup> dalībvalstīs ilgstoša bezdarba<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Ilgstoši bez darba 2016. gadā bija 5,5 % jauniešu jeb 29,5 % no jauniešiem bezdarbniekiem.

<sup>11</sup> Par mazprasmīgām personām šobrīd nav standarta datu, bet iepriekš dati par 2015. gada 2. ceturksni liecināja, ka ilgstoša bezdarba līmenis varētu būt pat 9,3 %.

<sup>12</sup> Dati šajā faktu lapā attiecas uz ES 28 dalībvalstīm, ja vien nav norādīts citādi.

rādītājs pieauga no 34,7 % 2008. gadā (ceturtajā ceturksnī) līdz 48,3 % 2015. gadā (ceturtajā ceturksnī) — tas liecina par darba atrašanas rādītāja samazinājumu pastāvīgi zema darbaspēka pieprasījuma un pieaugošas prasmju neatbilstības dēļ, kas saistīts ar ekonomikas pārstrukturēšanu un pakāpenisku prasmju pasliktināšanos līdz ar ilgākiem bezdarba periodiem. Ilgstoša bezdarba līmeņa ziņā situācija dalībvalstīs ir ļoti atšķirīga — 2015. gada ceturktā ceturkšņa rādītājs bija zemāks (mazāks par 30 %) Dānijā, Somijā, Zviedrijā un Apvienotajā Karalistē, bet augstāks par 55 % Bulgārijā, Īrijā, Grieķijā, Horvātijā, Itālijā, Portugālē un Slovākijā.

ADTP var palīdzēt samazināt ilgstoša bezdarba līmeni, veicinot bezdarba pārtraukšanu, nevis ietekmējot bezdarba pieaugumu, kas lielā mērā ir ciklisks. Kā redzams 3. diagrammā, valstis ar zemākajiem ilgstoša bezdarba rādītājiem

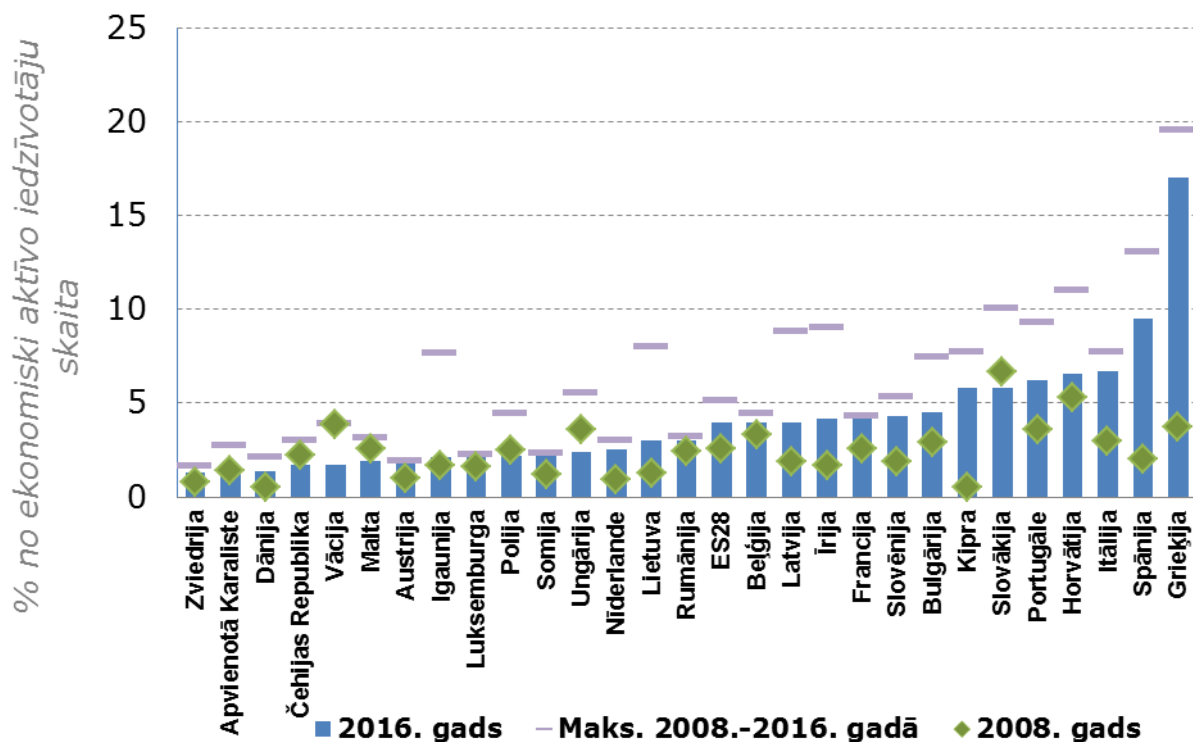
(Zviedrija, Austrija, Luksemburga, Dānija, Somija un Vācija) ir to valstu vidū, kurās dalība ADTP ir visaugstākā. Vairākās citās dalībvalstīs, šķiet, aktivizācijas atbalsts nav proporcionāls tajās sastopamajām bezdarba problēmām.

Augstākus bezdarba rādītājus parasti neitralizē pasīva un aktīva darba tirgus politika, kā redzams 4. diagrammā. Dažas dalībvalstis ar augstu bezdarba līmeni salīdzinoši mazu daļu sava IKP atvēl darba tirgus pakalpojumiem un aktīviem pasākumiem (jo īpaši Bulgārijā, Slovākijā, Kipra, Horvātija un Grieķija). Vienlaikus šīs valstis diezgan daudz līdzekļu velta pasīviem pasākumiem, piemēram, bezdarbnieku pabalstiem (jo īpaši Īrija un Spānija, kā arī Portugāle un Itālija nedaudz mazākā apmērā).

---

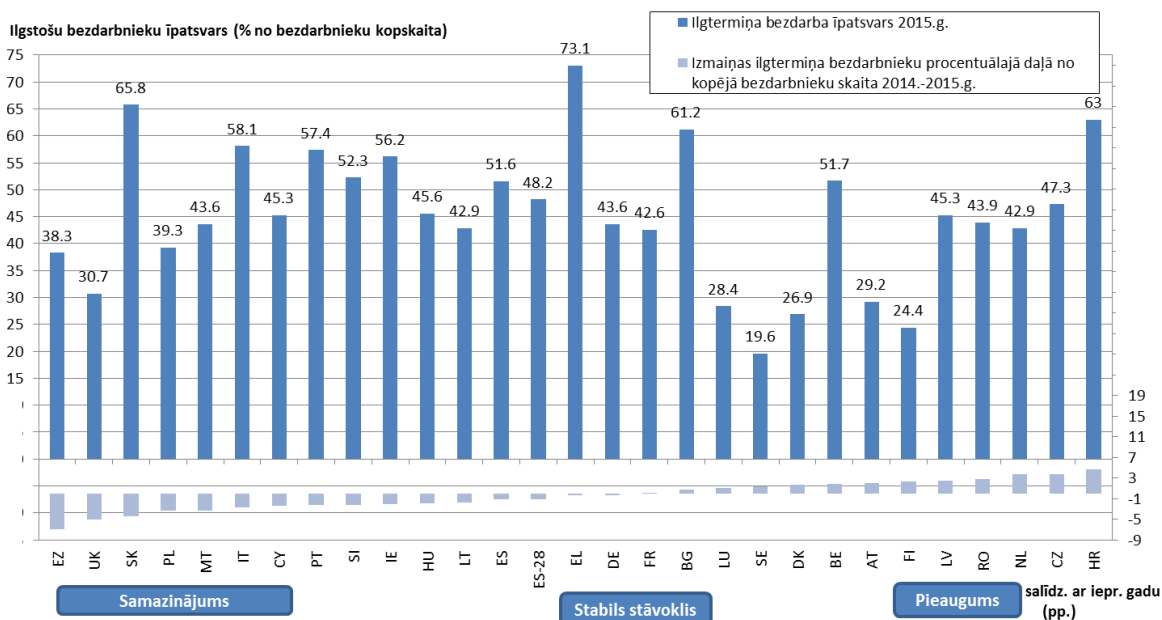
<sup>13</sup> Ilgstoša bezdarba rādītājs tiek aprēķināts, dalot tādu personu skaitu, kas ir *bez darba vairāk nekā 12 mēnešus*, ar *kopējo bezdarbnieku skaitu*.

1. diagramma. Ilgstošu bezdarbnieku īpatsvars ekonomiski aktīvo iedzīvotāju kopskaitā ES 28 dalībvalstīs un atsevišķās dalībvalstīs 2008. un 2016. gadā



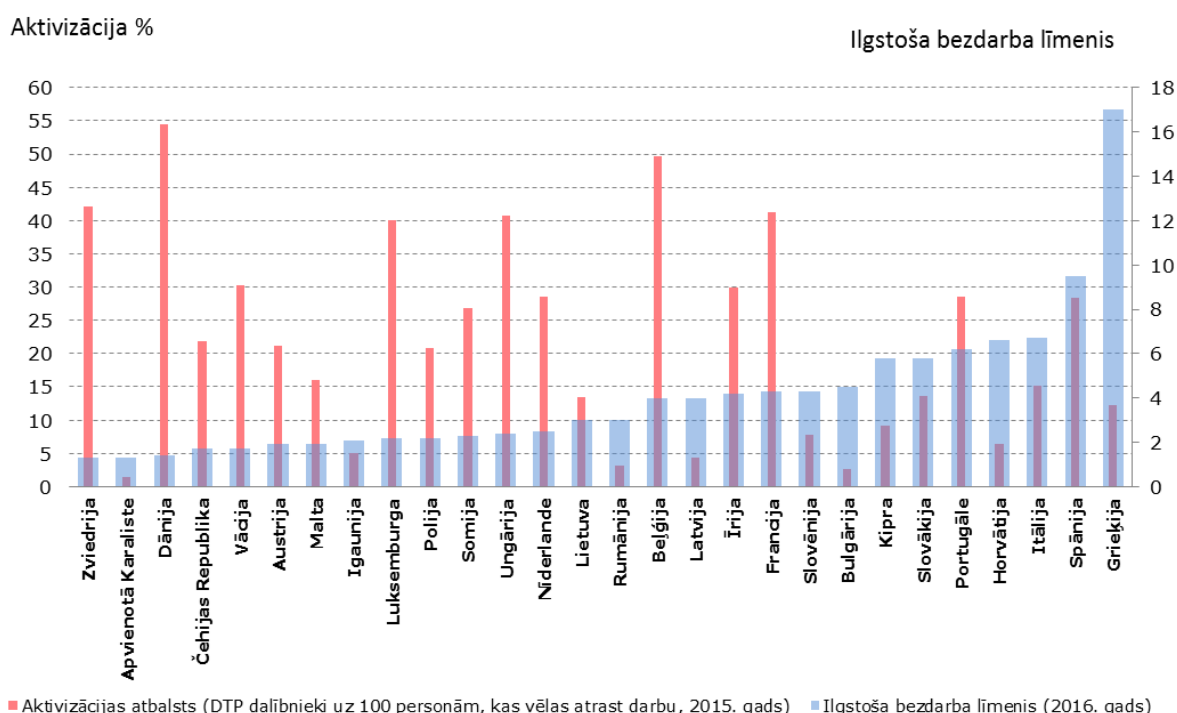
Avots: Eurostat, darbaspēka apsekojums.

2. diagramma. Ilgstoša bezdarba īpatsvars procentos no kopējā bezdarba



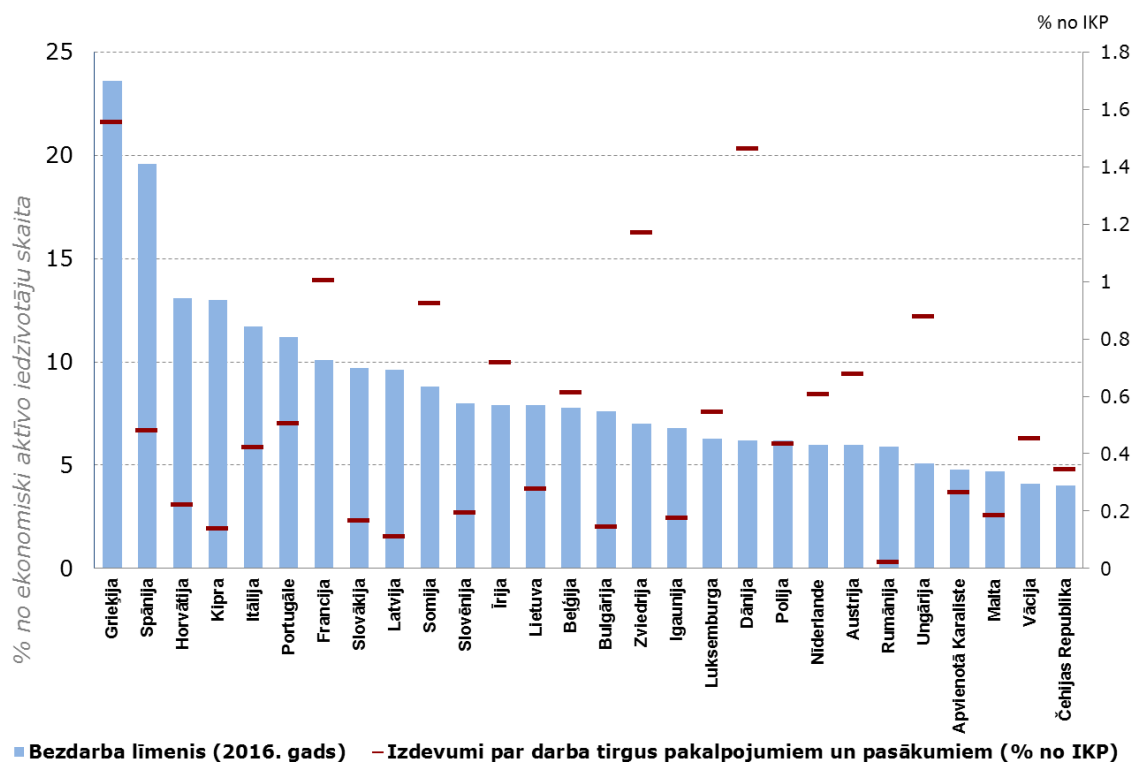
Avots: Eurostat, darbaspēka apsekojums.

**3. diagramma. Aktivizācijas atbalsta (dalībnieku skaits uz 100 personām, kas vēlas atrast darbu, 2015. gads) un ilgstoša bezdarba rādītāji dalībvalstīs (2016. gads)**



Avots: Eurostat, DTP datubāze.

**4. diagramma. Izdevumi par darba tirgus pakalpojumiem, aktīvajiem un pasīvajiem pasākumiem (% no IKP; kreisā puse) un bezdarba rādītāji (labā puse) dalībvalstīs (2016. gads)**



Avots: Eurostat, DTP datubāze.

*Piezīme: "darba tirgus pakalpojumi" apzīmē DTP datubāzes 1. kategoriju, "aktīvie pasākumi" — 2.–7. kategoriju, "pasīvie pasākumi" — 8. un 9. kategoriju (ārpusdarba ienākumu saglabāšana un atbalsts, priekšlaicīga pensionēšanās). DTP dati Grieķijai un Apvienotajai Karalistei ir par 2010. gadu, Kiprai — par 2012. gadu, Īrijai un Spānijai — par 2013. gadu.*



### 3. POLITISKIE INSTRUMENTI POLITIKAS PROBLĒMU RISINĀŠANAI

Bezdarbam var būt vairāki cēloņi, piemēram, nepietiekams darbaspēka pieprasījums vai neatbilstošas prasmes. To var ietekmēt arī institucionāli faktori, piemēram, nodarbinātības aizsardzības tiesību akti un darbaspēka nodokļi. Atsevišķā tematiskajā faktu lapā ir apskatīti jautājumi un problēmas, kas saistītas ar nodarbinātības aizsardzību. Dažus no šiem cēloņiem var novērst, izmantojot ADTP, taču šāda pieeja neder visiem bezdarbniekiem un nav izmantojama visās situācijās. ADTP lietderību un efektivitāti liela mērā nosaka tās izstrādes process, tvērums un mērķi, kā arī īstenošanas veids (piemēram, ar valstu nodarbinātības dienestu starpniecību vai citādi). Šobrīd ir apkopots pietiekami daudz informācijas, lai secinātu, kāda politika kādai mērķauditorijai un kādās situācijās darbojas vislabāk. Taču vispārējais pieņēmums ir tāds, ka ilgstoša bezdarba novēršanai būtiski svarīga ir agrīna iejaukšanās. *Ecorys* un *IZA* pētījumā ir secināts, ka "nav vienas konkrētas politikas, ko var izmantot kā universālu līdzekli darba tirgus perspektīvu uzlabošanai bezdarbniekiem"<sup>14</sup>. Tādējādi tajā ir uzsvērts, ka visām ADTP programmām ir gan priekšrocības, gan trūkumi. Praksē tas nozīmē, ka politikas programmas būs jāpielāgo katram atsevišķam bezdarbniekam, tāpēc ir nepieciešamas efektīvas profilēšanas metodes. Šāda individuāla pieeja ietver noskaidrošanu, vai persona ir īslaicīgs darba ņēmējs vai potenciāls ilgstošs bezdarbnieks.

Lai gan daudzos novērtēšanas pētījumos ir metodikas nepilnības<sup>15</sup>, no pašreiz pieejamās literatūras var izdarīt vispārīgus secinājumus, kurus dalībvalstis var

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

<sup>15</sup> Metodikas problēmas lielākoties ir saistītas ar hipotētiska scenārija neesību, kas ir jārada, ņemot vērā datus, piemēram, izmantojot savietošanas tehnikas. Izlases veida eksperimentos šādu problēmu nav, taču tie joprojām ir reti.

izmantojot kā politikas nostādnes, veidojot savas ADTP programmas (sk. iekrāsoto tekstu 10. lappusē)<sup>16 17</sup>.

**Darbā pieņemšanas stimuli** uzņēmumiem tirgus sektorā kopumā nav pārāk iedarbīgi (izmērot gadījumus, kad ir ļoti zems pieprasījums pēc darbaspēka), jo tie parasti rada salīdzinoši lielu ekonomiskās efektivitātes zudumu<sup>18</sup>. Turklāt pastāv risks, ka darba devēji aizstāj nesubsidētus darba ņēmējus ar subsidētiem darba ņēmējiem vai gaida, līdz darba meklētāji iegūst tiesības saņemt subsīdijas. Tātad, ja šādi stimuli tiek izmantoti, tiem ir jābūt ļoti mērķorientētiem un tie ir jāīsteno mazā mērogā un īslaicīgi. Ir jāizstrādā arī mehānismi, lai stimulētu darba devējus paturēt darbā darbiniekus pēc subsīdiju izmaksas beigām, vai arī tie ir jāapvieno ar citiem ADTP pasākumiem, lai uzlabotu atbalsta saņēmēju nodarbinātības iespējas. Viszemākā efektivitāte parasti ir tiešo darbvieta radīšanai publiskajā sektorā (tostarp valsts nodrošināta darba shēmām).

ADTP, kuru mērķis ir saglabāt nodarbinātību, piemēram, saīsināta darbalaika shēmas, vajadzētu izmantot tikai īstermiņā vai smagas recesijas gadījumā. Rentablāki un vēlamāki ir tādi ADTP pasākumi, ar kuriem stimuli tiek doti cilvēkiem, kas attiecīgajā brīdī nav darba tirgū, lai stiprinātu viņu saikni ar darba tirgu un veicinātu vēlmi atgriezties darba tirgū. Šādi ADTP pasākumi ir īpaši efektīvi ekonomikas atveseļošanās laikā.

Parasti no ADTP ieviešanas līdz ietekmei uz darba tirgu pāiet kāds laiks, lai gan uz dažiem pasākumiem tas attiecas vairāk nekā uz citiem. Uz mikrodatiem pamatoti

<sup>16</sup> Diezgan vispusīgu ADTP novērtējumu var atrast Eiropas Komisijas 2006. gada ziņojumā par nodarbinātību Eiropā. Plaša (meta)analīze, pamatojoties uz lielu pētījumu skaitu, ir veikta šādās publikācijās: *Kluve et al., "The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes", Labour Economics 17, 2010., 904.–918. lpp., Kluve et al., "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis", The Economic Journal 120, 2010., 452.–477. lpp.*

<sup>17</sup> Plašāks ADTP efektivitātes pārskats ir sniegts 2. pielikumā.

<sup>18</sup> Subsīdētas darbvietas tiktu radītas/uzturētas jebkurā gadījumā.



pētījumi liecina, ka, lai gan īstermiņā ADTP ietekme uz darba atrašanas rādītājiem ir diezgan maza, tās ilgtermiņa ietekme parasti ir lielāka<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Boone, J., van Ours, J. C., *Effective Active Labour Market Policies*, IZA DP Nr. 1335, 2004.

## Aktīva darba tirgus politika: līdzekļi un mērķgrupas

ADTP panākumi ir atkarīgi ne tikai no izdevumiem, bet galvenokārt no pasākumu plānošanas un to īstenošanas veida.

- **Konsultēšana un palīdzība darba meklējumos:** šie pasākumi galvenokārt ir noderīgi īstermiņa bezdarbniekiem, taču tiem var būt būtiska nozīme arī vēlāk, ja tie ir daļa no individuālas vai "pielāgotas" pieejas bezdarbnieka atbalstam. Atbalsta pielāgošana ietver konsultēšanu apvienojumā ar virkni potenciālu atbalsta veidu, tostarp arod mācībām, palīdzību darba meklējumos, "motivācijas" kursiem un sociālo atbalstu, ņemot vērā izvērtētās darba meklētāja vajadzības.
- **Subsīdijas darba devējiem:** šādas programmas ir salīdzinoši dārgas, un to mērķgrupa parasti ir nelabvēlīgākā situācijā esošas personas, kurām citi pasākumi nav izrādījušies iedarbīgi. Šādiem pasākumiem var būt svarīga nozīme, lai pozitīvi ietekmētu darba devēju attieksmi pret ilgstošiem bezdarbniekiem, veidotu kontaktu starp šīm divām grupām un sniegtu darba devējiem iespēju "pārbaudīt" potenciālos darba ņēmējus, maksājot mazāk nekā pilnu darba algu.
- **Tiešas nodarbināšanas / darbvieta veidošanas shēmas:** šādu shēmu mērķgrupa parasti ir vidēja termiņa un ilgtermiņa bezdarbnieki, un mērķis ir novērst nelabvēlīgu ietekmi uz īstermiņa bezdarbniekiem, piemēram, ja dalībniekiem, kuri citādi būtu atraduši "īstu" darbu, tiek ierobežota piekļuve darba tirgum, kamēr viņi piedalās shēmā. Šīs shēmas arī parasti ir stabilākas un ilgstošākas, lai nodrošinātu to lietderību un rentabilitāti.
- **Apmācība:** tai parasti ir lielākā pozitīvā ietekme ilgtermiņā, taču tā ir dārga. Ir piemērota gan apmācība darbvieta, gan vispārējās programmas, gan arodapmācība, taču dažādiem nolūkiem. Pētījumi liecina, ka vispārējās programmas nodrošina labāku prasmju atbilstību, jo īpaši pēc pirmās iesaistes darba tirgū, savukārt (sertificētas) arodapmācības programmas (darbvieta vai apvienojumā ar apmācību skolā) ir izrādījušās ļoti efektīvas, jo veicina pāreju no izglītības uz nodarbinātību.

Lai samazinātu ilgstoša bezdarba risku, ir svarīgi pielāgot aktivizācijas pasākumus un to institucionālo režīmu ekonomiskajai situācijai. Galvenais uzdevums ir nodrošināt, ka izdevumi par aktivizācijas pasākumiem dod rezultātus pat tādā ekonomiskajā vidē, kurā ir grūti radīt jaunas darbvietas. Ierobežota darba tirgus apstākļos ir jāatrod pareizais līdzsvars starp pieeju "apmācība vispirms" un pieeju "darbs vispirms".

Valstu nodarbinātības dienestiem ir liela nozīme bezdarbnieku atkārtotā integrēšanā, jo tie ir vislabāk piemēroti darbam ar dažādām bezdarbnieku grupām<sup>20</sup>. Lai valsts nodarbinātības dienests darbotos labi, ir nepieciešami šādi elementi:

- pietiekams skaits darbinieku, kuri ir atbilstoši apmācīti par aspektiem, kas uzlabo dienesta kvalitāti, piemēram, diskrimināciju, pienācīgas kvalitātes

nodarbinātību un jutīgu lietu risināšanu;

- integrēti pakalpojumi, kas ir labi saskaņoti ar citiem valsts pakalpojumiem, jo īpaši tiem, kas saistīti ar izglītības, veselības aprūpes, mājokļa un citiem sociālajiem pakalpojumiem;
- labi izstrādāta novērtēšanas un turpmākās rīcības sistēma<sup>21</sup>.

Uzraudzībai un novērtēšanai patiešām ir būtiska nozīme efektivitātes izvērtēšanā un palielināšanā. ADTP parasti neuzrauga un neizvērtē. Ir svarīgi izkopt novērtēšanas kultūru, un ir dažādi faktori, kas var to veicināt. Tie cita starpā ir politiskā atbalsta veidošana uz pierādījumiem pamatotu politiku (un pārskatatbildību), juridiskās prasības attiecībā uz novērtēšanu, novērtēšanas prasības Eiropas finansējumam, kā arī

<sup>20</sup> Sk. tematisko faktu lapu par valstu nodarbinātības dienestiem.

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

novērtētāju apmācība un izglītošana, lai ciklā.  
nodrošinātu novērtēšanu visā politikas

### **ADTP rīka piemēri: nodarbinātības stimuli darbvietu veidošanai un atbalstam**

Nodarbinātības stimuli parasti ir mērķorientēti, īslaicīgi un nosacīti maksājumi vai nodokļu / sociālā nodrošinājuma iemaksu samazinājumi, kas atvieglo darba devējiem darbaspēka izmaksas un tādējādi palielina pieprasījumu pēc darbaspēka. Visā ES viena sestdaļa izdevumu par ADTP tika nodrošināti nodarbinātības stimuliem — vēl lielāki izdevumi tika atvēlēti apmācībai un darba tirgus pakalpojumiem.

Ja pieprasījums pēc darbaspēka ir mazs, nodarbinātības stimuli var būt pievilcīgs instruments, ar ko veicināt nodarbinātību, vienlaikus sekmējot konkrētu mazāk aizsargātu grupu nodarbinātības iespējas. Šā iemesla dēļ, kā arī ņemot vērā ierobežotu fiskālo telpu daudzās dalībvalstīs, Padomes Ieteikumā par garantijas jauniešiem izveidi (2013. gads) tika aicināts izmantot mērķtiecīgas un precīzi izveidotas algu un darbā pieņemšanas subsīdijas, savukārt Padomes Ieteikumā par ilgstošo bezdarbnieku integrāciju darba tirgū (2016. gads) tika ierosināts galveno uzmanību veltīt finansiāliem stimuliem attiecībā uz tādām shēmām, ar ko atbalsta integrāciju darba tirgū, piemēram, subsīdijām darbinieku pieņemšanai darbā un sociālās apdrošināšanas iemaksu samazinājumam.

Taču, ja nodarbinātības stimuli nav labi izplānoti, tas var nozīmēt, ka tiek izšķērdēta valsts nauda, jo īpaši tad, ja subsidētās darbvietas tiktu radītas/uzturētas jebkurā gadījumā (ekonomiskās efektivitātes zudums) vai ja subsīdijas vienkārši mudina darba devējus algot / paturēt darbā noteiktus darba ņēmējus citu vietā (tā sauktā "izstumšanas ietekme"). Tie var arī mazināt produktivitāti, ja uzņēmumi tiek stimulēti aizstāt produktīvākus darbiniekus ar mazāk produktīviem. Ja darbvietas tiek veidotas tikai uz subsīdijas laiku, tik un tā tiek uzlabotas iesaistīto darba ņēmēju nodarbinātības iespējas, taču tīrais sabiedriskais labums ir daudz mazāks vai pat negatīvs.

Plānošanas elementi, kas palīdz vairot nodarbinātības stimulu priekšrocības:

- **orientēties uz bezdarbniekiem, kuriem ir ierobežotas iespējas atrast darbu** (piemēram, ilgstošiem bezdarbniekiem, lai samazinātu ekonomiskās efektivitātes zuduma risku), taču arī uz grupām ar ievērojamu potenciālu palielināt produktivitāti (piemēram, jauniešiem bez darba pieredzes, kuri noteiktā laikā nav spējuši atrast darbu);
- **nodrošināt, ka subsidētais periods palielina darba ņēmēja produktivitāti**, piemēram, izmantojot efektīvus elementus apmācībā un konsultēšanu;
- **ieviest nosacījumus, lai palielinātu iespējamību, ka darba attiecības tiks turpinātas arī pēc subsidētā perioda** (piemēram, pārbaudīt, vai atbalsta saņēmējs joprojām strādā attiecīgajā uzņēmumā noteiktu laiku pēc subsīdijas beigām un/vai uzņēmumā tiek radītas bruto vai neto darbvietas);
- **regulāri uzraudzīt un izvērtēt** subsidētos uzņēmumus un to darbā pieņemšanas praksi, kā arī darba ņēmējus, kas ieguvuši darbu subsīdiju rezultātā.

#### **Saistītie literatūras avoti:**

*Brown, A., "Can hiring subsidies benefit the unemployed?", IZA World of Labor 2015, 2015.;*  
*Eiropas Komisija, Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe, Eiropas Nodarbinātības politikas observatorija, 2014.;*  
*HoPES, HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies. A response from the European Network of Heads of Public Employment Services to calls for action agreed at the Berlin Conference on Youth Employment on 3 July 2013, 2013.*



Nemot vērā fiskālās konsolidācijas pasākumus, fiskālās iespējas un līdz ar to arī valsts izdevumi visās jomās ir ierobežoti. Tādēļ īpaša uzmanība ir jāpievērš tam, lai par prioritāti izvirzītu uz izaugsmi orientētus izdevumus. Tas ietver valstu nodarbinātības dienestu un ADTP finansēšanu, kad tas ir nepieciešams, kā arī to efektivitātes stiprināšanu, jo īpaši ar atbilstošu mērķorientāciju un atbalsta pielāgošanu.

#### **4. POLITIKAS PAŠREIZĒJĀ STĀVOKĻA PĀRSKATS**

ES prakse liecina, ka ADTP programmas kļūst arvien daudzpusīgākas, jo tiek ievērota pielāgotāka pieeja individuālām vajadzībām. Lielāka uzmanība tiek pievērsta arī darba pieejamībai un savstarpēju pienākumu prasību ieviešanai. Tas nozīmē, ka tiek gaidīts, lai pabalsta saņēmēji iesaistītos uzraudzītās darba meklēšanas aktivitātēs un veicinātu savas nodarbinātības iespējas "apmaiņā" pret atbalsta saņemšanu. Pēdējo gadu laikā dalībvalstis par lielāku prioritāti ir izvirzījušas efektīvu ADTP saskaņošanu ar pabalstu administrēšanu un "darba atmaksāšanās" politiku, lai īstenotu konsekventas aktivizācijas stratēģijas.

Lai pielāgotu atbalstu individuālām vajadzībām, nereti ir vajadzīga labāka pakalpojumu koordinēšana starp organizācijām. Reaģējot uz šo vajadzību, dalībvalstis Padomes ieteikumā vienojās izveidot vienotu kontaktpunktu ilgstošiem bezdarbniekiem. Lai pakalpojumus varētu sniegt efektīvi, ir nepieciešama datu apmaiņa un platformu sadarbība. Dažas valstis ir ievērojami pārvirzījušas uz priekšu vienota kontaktpunkta izveidē, bet citas tikai sper pirmos soļus, lai organizācijas saskaņotu pakalpojumu sniegšanu.

ADTP īstenošana dažās dalībvalstīs joprojām nenorit raiti. Valstu nodarbinātības dienestiem ir iespēja i) palielināt savu lietderību un efektivitāti, lai palīdzētu darba meklētājiem vieglāk atrast darbu, un ii) darīt to par viszemākajām izmaksām. Vairākās dalībvalstīs nodarbinātības dienesti varētu sniegt vēl individuālākus un mērķorientētākus pakalpojumus. Pēdējo

gadu laikā šie jautājumi ir ietverti Eiropas pusgada ekonomiskās uzraudzības procesā un iekļauti (dažādā līmenī) konkrētai valstij adresētos ieteikumos attiecībā uz vairākām dalībvalstīm.

Piemēram, vairākas valstis sniedz ilgstošiem bezdarbniekiem personiskāku atbalstu, ņemot vērā Padomes ieteikumu, kurā aicināts līgumos par integrāciju darbā pielāgot atbalstu individuālām vajadzībām, nosakot skaidras tiesības un pienākumus gan bezdarbniekiem, gan atbalsta struktūrām. Citas valstis izmanto nodarbinātības pakalpojumus ilgstošiem bezdarbniekiem kā ārpalpojumus, bet vēl cita valstu grupa ir pastiprinājusi ilgstošu bezdarbnieku apmācību.

Bulgārijā ir veikti pasākumi, lai uzlabotu ADTP mērķorientāciju un labāk integrētu nodarbinātības un sociālos pakalpojumus nelabvēlīgākā situācijā esošām grupām. Šis pasākums veicina ilgstošu bezdarbnieku pieņemšanu darbā saskaņā ar Nodarbinātības veicināšanas likuma 55. panta c) apakšpunktu un ilgstošu bezdarbnieku apmācības un nodarbinātības programmu, ko finansē valsts. Programmas mērķis ir palīdzēt līdz 2900 ilgstošu bezdarbnieku, iniciatīvai kopumā veltot EUR 4,6 miljonus.

Dānijā ir ieviesta nodarbinātības prēmiju shēma, lai stimulētu ilgstošus bezdarbniekus atrast darbu. Ilgstoši bezdarbnieki, kas atrod darbu, var saņemt ar nodokli neapliekamu prēmiju līdz 10 % apmērā no gūtajiem ienākumiem, kas nepārsniedz DKK 2500 (EUR 336) mēnesī. Šo prēmiju var piešķirt līdz 18 mēnešiem, kopumā vienai personai izmaksājot līdz DKK 45 000 (EUR 6053). Tā ir īslaicīga iniciatīva, ko paredzēts īstenot divus gadus (no 2017. gada 1. aprīļa līdz 2019. gada 1. aprīlim).

Igaunijas 2017.–2020. gada darba tirgus programmā ir iekļauts nosacījums, ka Bezdarba apdrošināšanas fondam ir jāpievērš aktīvi pasākumi, lai novērstu bezdarbu. Tie ietver pasākumus, ar kuriem tiek veicināta formālā apmācība, apmācību kuponi un apmācību izdevumu kompensēšana darba devējiem. Pasākumi tiks orientēti uz tiem cilvēkiem, kuri

joprojām ir darba tirgū. Galvenās mērķgrupas būs cilvēki bez profesionālas kvalifikācijas, cilvēki ar novecojušu izglītību un prasmēm, sliktām igauņu valodas prasmēm, cilvēki vecumā no 50 gadiem un cilvēki, kuriem veselības apsvērumu dēļ ir nepieciešams cits darbs.

Francijā ir izstrādāts plāns finansēt papildu apmācības kursus 500 000 darba meklētāju, un pašreiz nozarēs, kurās ir labas darbaspēka un ekonomiskās izredzes, jau ir noticis teju 1,1 miljons apmācības pasākumu. Aptuveni 28 % apmācību tika organizēti mazkvalificētām personām, 29 % jauniešiem un 20 % ilgstošiem darba meklētājiem. Plānu īsteno reģionālās padomes, kas Francijā pārstāv vietējo pašvaldību līmeni un ir atbildīgas par arodizglītību un apmācību, pamatojoties uz valsts un reģionu sadarbības līgumiem. Saskaņā ar šiem līgumiem reģioni izlemj, kādu apmācību ierosināt, savukārt valsts nodarbinātības dienesti piedāvā attiecīgo apmācību darba

meklētājiem. Šis plāns ir pagarināts līdz 2017. gada pirmajai pusei.

Visbeidzot, Portugāle ir ieviesusi pasākumu, kuri palīdzēs bezdarbniekiem slēgt pastāvīgus darba līgumus un kuros galvenā uzmanība ir pievērsta mazāk aizsargātām grupām, piemēram, jauniešiem, ilgstošiem bezdarbniekiem un vecākiem darba ņēmējiem. Ar šo jauno pasākumu atbalsts terminētu līgumu slēgšanai tiks sniegts tikai **izņēmuma gadījumos** (piemēram, tādām īpaši neaizsargātām grupām kā bēgļiem un iepriekš tiesātām personām). Ar šo shēmu tiek atbalstīta arī terminētu līgumu nomaiņa uz pastāvīgiem līgumiem. Portugāles valsts reformu programmā 2017. gadam noteiktais mērķis ir 15 000 jaunu darbvieta radīšana. Šā pasākuma ietvaros jau ir atbalstīti vairāk nekā 10 000 darbvieta.

Datums: 11.11.2017.

## PIELIKUMS: STATISTIKAS RĀDĪTĀJI

1. tabula. Ilgstoša bezdarba rādītāji ES, eurozonā un atsevišķās dalībvalstīs 2014. un 2015. gadā sadalījumā pēc dzimuma

Dzimums	Sievietes		Vīrieši	
	2015	2016	2015	2016
Gads				
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

Avots: Eurostat.



**2. tabula. Ilgstoša bezdarba (12 mēneši vai vairāk) īpatsvars procentos no kopējā bezdarba sadalījumā pēc dzimuma**

Dzimums	Sievietes		Vīrieši	
	2015	2016	2015	2016
Gads				
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

Avots: Eurostat.