



SEMESTRUL EUROPEAN - FIȘĂ TEMATICĂ

POLITICI ACTIVE ÎN DOMENIUL PIEȚEI FORȚEI DE MUNCĂ

1. INTRODUCERE

Principalul obiectiv al politicilor active în domeniul pieței forței de muncă (*active labour market policies*, ALMP) este de a spori șansele de angajare pentru persoanele în căutarea unui loc de muncă și de a îmbunătăți corelarea dintre locurile de muncă (posturi vacante) și lucrători (șomeri)¹. În acest sens, ALMP pot contribui la ocuparea forței de muncă și la creșterea PIB și pot reduce șomajul și dependența de asistența socială. ALMP acoperă o gamă largă de măsuri, printre care oferte de formare instituțională și formare la locul de muncă, stimularea indirectă a ocupării forței de muncă (păstrarea locului de muncă, munca partajată, subvențiile pentru angajare), înființarea de locuri de muncă protejate și asistate sau crearea directă de locuri de muncă (programele de lucrări publice) și stimulentele pentru întreprinderile

¹ OCDE definește ALMP după cum urmează: „Programele active în domeniul pieței forței de muncă includ toate cheltuielile cu caracter social (cu excepția cheltuielilor pentru educație) destinate să îmbunătățească șansele beneficiarilor de a găsi un loc de muncă retribuit sau să le sporească acestora în alt mod capacitatea de a-și câștiga existența. Această categorie include cheltuielile destinate serviciilor și administrației publice de ocupare a forței de muncă, formării profesionale adaptate la piața muncii, programelor speciale pentru tineri în tranziția de la studii la locul de muncă, programelor din domeniul pieței forței de muncă care vizează furnizarea sau promovarea locurilor de muncă pentru șomeri și alte persoane (cu excepția tinerilor și a persoanelor cu handicap) și programelor speciale destinate persoanelor cu handicap.”

nou-înființate. ALMP contribuie la garantarea faptului că șomerii se întorc în câmpul muncii în cel mai scurt timp posibil și la locul de muncă cel mai potrivit, întrucât le oferă acestora sprijinul de care au nevoie pentru a se reintegra cu succes pe piața forței de muncă. Prin măsuri de recalificare și de perfecționare profesională, ALMP pot contribui, de asemenea, la orientarea cetățenilor către zonele care se confruntă cu lipsa de personal calificat. Acest lucru contribuie la capacitatea de a se adapta la schimbările structurale și la creșterea rezilienței economiei într-o lume aflată în schimbare. ALMP reprezintă o componentă-cheie a așa-numitelor „strategii de inserție profesională” și sunt legate în mod normal de asigurarea de șomaj/sistemele de asistență, prin condiționalitatea prestațiilor sociale². Participarea la ALMP a devenit, în practic toate țările UE, o condiție prealabilă pentru primirea (sau continuarea primirii) de prestații sociale.

Șomajul, în special șomajul de lungă durată (adică de cel puțin 12 luni), poate avea consecințe negative grave pentru

² A se vedea, de exemplu, John Martin P., „Inserția profesională și politicile active din domeniul pieței forței de muncă în țările OCDE: Elemente succinte și date concrete privind eficiența acestora”, documentul de politică nr. 84 al IZA, iunie 2014.

persoana în cauză, pentru societate și
pentru sistemul economic³.

³ Prezenta notă se axează în principal pe prevenirea șomajului de lungă durată, din mai multe motive. În primul rând, șomajul de lungă durată are de obicei consecințe care le depășesc pe cele percepute pentru șomaj în general, atât în ceea ce privește gravitatea, cât și durata acestuia. Acest lucru impune utilizarea ALMP. În al doilea rând, pentru a evita pe cât posibil așa-numitele „pierderi sociale”, politicile active din domeniul pieței forței de muncă, în adevăratul sens al cuvântului (și anume, în sensul de „măsuri reale”, pe lângă serviciul public de ocupare a forței de muncă ce furnizează servicii pentru piața muncii) ar trebui să fie cel mai mult direcționate către persoanele cele mai desprinse de piața muncii, în principal șomerii de lungă durată. Aceasta ar duce la îmbunătățirea raportului cost-eficacitate al ALMP. În al treilea rând, evoluția cifrelor șomajului de lungă durată reflectă în mod fidel performanța ALMP, mult mai bine decât o fac cifrele privind șomajul total, având în vedere că acestea din urmă sunt într-o mai mare măsură influențate de fluctuațiile ciclice.

Șomerii de lungă durată întâmpină mai multe dificultăți în a găsi un loc de muncă pe măsură ce timpul trece și se confruntă cu perspective mai incerte privind câștigurile și cariera. La nivel național, ratele constant ridicate ale șomajului de lungă durată pun în pericol obiectivele generale ale politicii din domeniul ocupării forței de muncă, reduc capacitatea de a aloca locuri de muncă potrivite persoanelor potrivite și subminează mobilitatea profesională și geografică⁴.

Capitalul uman al lucrătorilor (fie cel real, fie cel perceput de către angajatori) se poate deteriora pe parcursul unei lungi perioade de șomaj, iar timpul alocat căutării unui loc de muncă scade în general. Ambii factori înseamnă că probabilitatea de a ieși din șomaj scade odată cu durata acestuia, ceea ce duce la creșterea probabilității de a rămâne fără un loc de muncă. De-a lungul timpului, lucrătorii aflați în șomaj au din ce în ce mai mult tendința să părăsească piața forței de muncă și să se pensioneze, să se înscrie în programe destinate persoanelor cu handicap sau, pur și simplu, să devină „lucrători descurajați”, pe măsură ce perioada de șomaj continuă⁵. Prin urmare, este esențial să se intervină mai devreme, la începutul perioadei de șomaj.

În plus, impactul crizei asupra pieței forței de muncă a subliniat importanța crucială a competențelor, a calificărilor și a experienței de muncă. Tinerii și lucrătorii cu un nivel scăzut de calificare au fost cei mai afectați de criză. ALMP pot juca un rol crucial în furnizarea accesului la competențe și la experiență profesională și în abordarea principalelor obstacole care împiedică aceste grupuri-țintă să găsească un loc de muncă.

⁴ A se vedea „Șomajul de lungă durată: nu există o soluție simplă”, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>.

⁵ A se vedea A. Nichols, J. Mitchell, și S. Lindner, „Consecințele șomajului de lungă durată”, <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

Principalele grupuri-țintă ale ALMP sunt șomerii de lungă durată și în special tinerii⁶, lucrătorii în vârstă și persoanele cu un nivel scăzut de calificare. Cu toate acestea, ALMP vizează și sprijinirea integrării șomerilor de scurtă durată pe piața forței de muncă. Importanța ALMP este bine reflectată în documentele de politică ale Comisiei, în special în orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă 6 și 7⁷.

Pentru a spori progresele realizate în ceea ce privește combaterea șomajului de lungă durată, Consiliul a adoptat, în februarie 2016, o recomandare privind integrarea șomerilor de lungă durată pe piața forței de muncă⁸. Recomandarea sprijină obiectivele Strategiei Europa 2020, contribuind la obiectivul creșterii ratei de ocupare și al reducerii sărăciei.

La 17 noiembrie 2017, Parlamentul European, Consiliul și Comisia au proclamat împreună Pilonul european al drepturilor sociale. Principiile și drepturile stabilite în cadrul Pilonului european al drepturilor sociale se vor reflecta în activitatea din cadrul semestrului european, în special cu ajutorul unui nou tablou de bord social. Pilonul conține o trimitere la ALMP⁹.

În fine, potrivit Raportului comun privind ocuparea forței de muncă din 2017, „*combaterea șomajului de lungă durată rămâne o prioritate*”.

Prezenta fișă se axează în principal pe șomerii de lungă durată, care se confruntă cu cele mai mari bariere la intrarea pe

⁶ A se consulta fișa tematică privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor.

⁷ Decizia (UE) 2016/1838 a Consiliului din 13 octombrie 2016.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ „Orice persoană are dreptul la o asistență rapidă și adaptată pentru îmbunătățirea perspectivelor de încadrare în muncă sau de desfășurare a unor activități independente. Aceasta include dreptul de a beneficia de sprijin pentru căutarea unui loc de muncă, de formare și de calificare [...]; persoanele aflate în șomaj au dreptul la un sprijin personalizat, continuu și consecvent. Șomerii de lungă durată au dreptul la o evaluare aprofundată individuală cel târziu după 18 luni de la intrarea în șomaj.”

piața forței de muncă și care depind de un sprijin activ.

Fișa are următoarea structură: Secțiunea 2 trece în revistă rezultatele obținute de statele membre ale UE în ceea ce privește șomajul de lungă durată, sprijinul în materie de inserție profesională și cheltuielile în domeniul ALMP. În secțiunea 3 se discută dovezile disponibile referitoare la potențialele ALMP care pot soluționa în mod eficace problema șomajului. Secțiunea 4 oferă o scurtă prezentare generală a punerii în aplicare a politicilor UE.

O fișă tematică separată explică aspectele și provocările legate de serviciile publice de ocupare a forței de muncă.

În fine, această fișă tematică este strâns legată de fișă tematică privind indemnizațiile de șomaj prin cerințele de condiționalitate care există în multe state membre.

2. PROVOCĂRI LEGATE DE POLITICĂ: O IMAGINE DE ANSAMBLU ASUPRA SITUAȚIEI DIN ȚĂRILE UE

Amploarea șomajului de lungă durată este unul dintre principalii indicatori care permit evaluarea caracterului adecvat și/sau a succesului ALMP (și a serviciilor publice de ocupare a forței de muncă).

Șomajul de lungă durată, care se situa la 2,6 % în UE în 2008, a crescut semnificativ începând din 2008 și a ajuns la 5,1 %, înainte de a scădea la 4 % în 2016 în toate statele membre (a se vedea figura 1). Creșterea șomajului a fost deosebit de puternică în Grecia, Spania, Croația, Portugalia, Italia, Cipru și Irlanda, contribuind la o divergență tot mai mare între statele membre în această perioadă. După 6 ani în care creșterea economică a fost modestă, iar cererea de locuri de muncă a fost scăzută, șomajul de lungă durată a devenit (alături de șomajul în rândul tinerilor) principala moștenire a crizei în materie de ocupare a forței de muncă, cu consecințe sociale și economice negative semnificative pentru indivizi și societate. Șomajul de lungă durată aduce cu sine provocări considerabile: odată cu creșterea duratei șomajului, legătura cu piața forței de muncă se deteriorează, reducându-se drastic probabilitatea de reangajare în locuri de muncă stabile și crescând riscul de inactivitate. Cu cât este mai lungă perioada de șomaj, cu atât este nevoie de mai mult sprijin pentru a-i ajuta pe șomeri să se întoarcă pe piața muncii. Barierele din calea participării au tendința să se acumuleze, fiind adesea necesară implicarea mai multor servicii de sprijin.

Principalul factor care a stimulat, de la începutul crizei, creșterea șomajului de lungă durată a fost incapacitatea pieței forței de muncă de a integra fluxurile de

lucrători disponibilizați ca urmare a restructurării, din cauza cererii insuficiente de forță de muncă și/sau a creșterii neconcordanțelor dintre cererea și oferta de forță de muncă.

Efectele crizei au fost exacerbate de deficiențele instituționale. Un astfel de fenomen este segmentarea, determinată de faptul că o mare parte din persoanele cu contracte de muncă temporare/cu timp parțial (așa-numita „marjă flexibilă”) și-au pierdut locurile de muncă, în timp ce persoanele cu un nivel ridicat al securității locului de muncă și a căror concediere ar fi presupus costuri ridicate („nucleul rigid”) și-au putut păstra locul de muncă. O altă problemă o reprezintă caracterul inadecvat al ALMP, în special al serviciilor publice de ocupare a forței de muncă, care în multe țări nu au reușit să gestioneze în mod adecvat creșterea masivă a numărului de șomeri, pe fondul unei încetiniri economice prelungite.

Șomajul de lungă durată afectează anumite grupuri – cum ar fi tinerii¹⁰ și lucrătorii cu un nivel scăzut de calificare¹¹ – mai mult decât pe altele și are un impact puternic în special asupra persoanelor care își desfășoară activitatea în profesii și sectoare aflate în declin. După cum s-a afirmat, starea generală a economiei rămâne un factor important în determinarea variațiilor nivelurilor și fluxurilor către și din rândurile șomerilor de lungă durată, dar există, de asemenea, efecte specifice fiecărei țări, unele state membre asigurând rate de trecere către reîncadrarea în muncă relativ ridicate.

Mai recent, între 2014 și 2015, rata șomajului de lungă durată a scăzut în majoritatea statelor membre (figura 2), fiind în creștere în șapte state membre, inclusiv țări cu rate ale șomajului de lungă

¹⁰ În 2016, 5,5 % din șomeri sau 29,5 % din tinerii aflați în șomaj erau șomeri de lungă durată.

¹¹ Pentru persoanele cu un nivel scăzut de calificare nu există în prezent date standard, însă datele anterioare din al doilea trimestru al anului 2015 au arătat că șomajul de lungă durată se poate ridica chiar la 9,3 %.

durată comparativ mai scăzute (Austria, Finlanda, Luxemburg).

Pe lângă rata șomajului de lungă durată, putem avea în vedere și ponderea șomajului de lungă durată în șomajul total. Aceasta oferă o indicație a incidenței acestui fenomen. În UE-28¹², incidența șomajului de lungă durată¹³ a crescut de la 34,7 % în 2008 (al patrulea trimestru) la 48,3 % în 2015 (al patrulea trimestru), reflectând o scădere a ratelor de angajare, din cauza unei cereri de forță de muncă rămasă în mod continuu la un nivel scăzut și a neconcordanței de competențe, factori care sunt legați de restructurarea economică și de deteriorarea treptată a competențelor, pe măsură ce perioadele de șomaj se prelungesc. Statele membre au rezultate foarte diferite în ceea ce privește incidența șomajului de lungă durată, cu rate în trimestrul 4 din 2015 aflate la capătul inferior (sub 30 %) în Danemarca, Finlanda, Suedia și Regatul Unit și situate peste 55 % în Bulgaria, Irlanda, Grecia, Croația, Italia, Portugalia și Slovacia.

Participarea la ALMP poate contribui la reducerea șomajului de lungă durată prin facilitarea ieșirilor din șomaj mai degrabă decât prin influențarea intrărilor în șomaj, care sunt în mare măsură de natură ciclică. După cum se vede în figura 3, țările cu cele mai mici rate ale șomajului de lungă durată

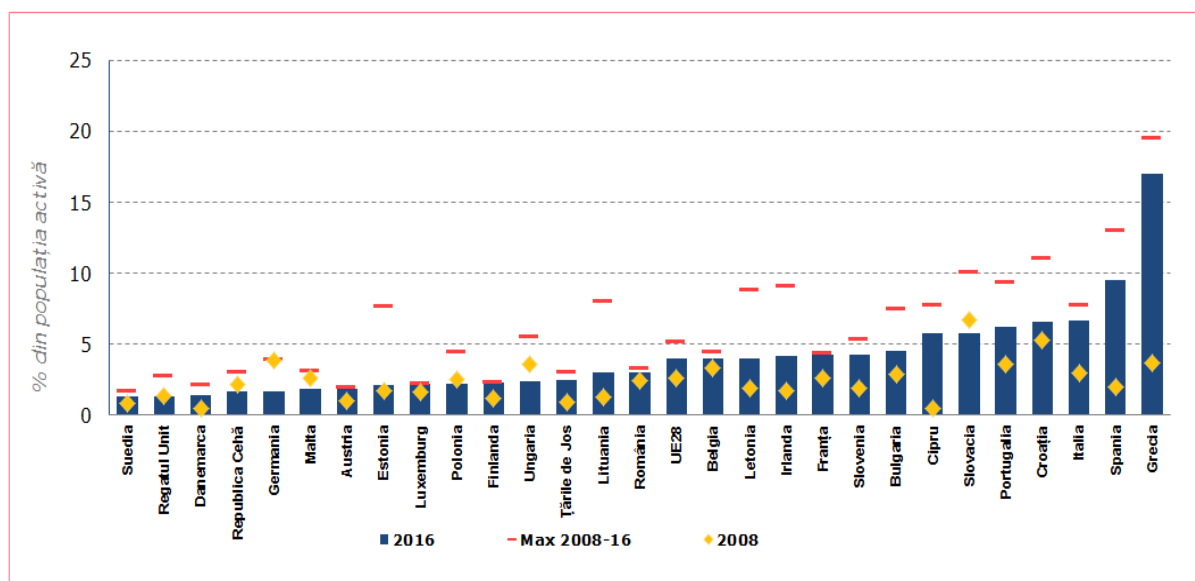
(Suedia, Austria, Luxemburg, Danemarca, Finlanda și Germania) sunt printre cele în care nivelul de participare la ALMP este cel mai ridicat. Pentru o serie de alte state membre, sprijinul pentru inserția profesională nu pare a fi proporțional cu provocările cu care se confruntă acestea în materie de șomaj.

Ratele mai ridicate ale șomajului sunt în general contracarate printr-un mix de politici pasive și active în domeniul pieței forței de muncă, după cum se vede în figura 4. Unele state membre cu rate ridicate ale șomajului cheltuiesc cote relativ mici din PIB pentru servicii pentru piața muncii și pentru măsuri active (în special Bulgaria, Slovacia, Cipru, Croația și Grecia). În același timp, aceste țări au cheltuieli comparativ ridicate pentru măsuri pasive, cum ar fi indemnizațiile de șomaj (în special Irlanda și Spania și, într-o măsură mai mică, Portugalia și Italia).

¹² Datele din prezenta fișă se referă la țările din UE-28, cu excepția cazului în care se precizează altfel.

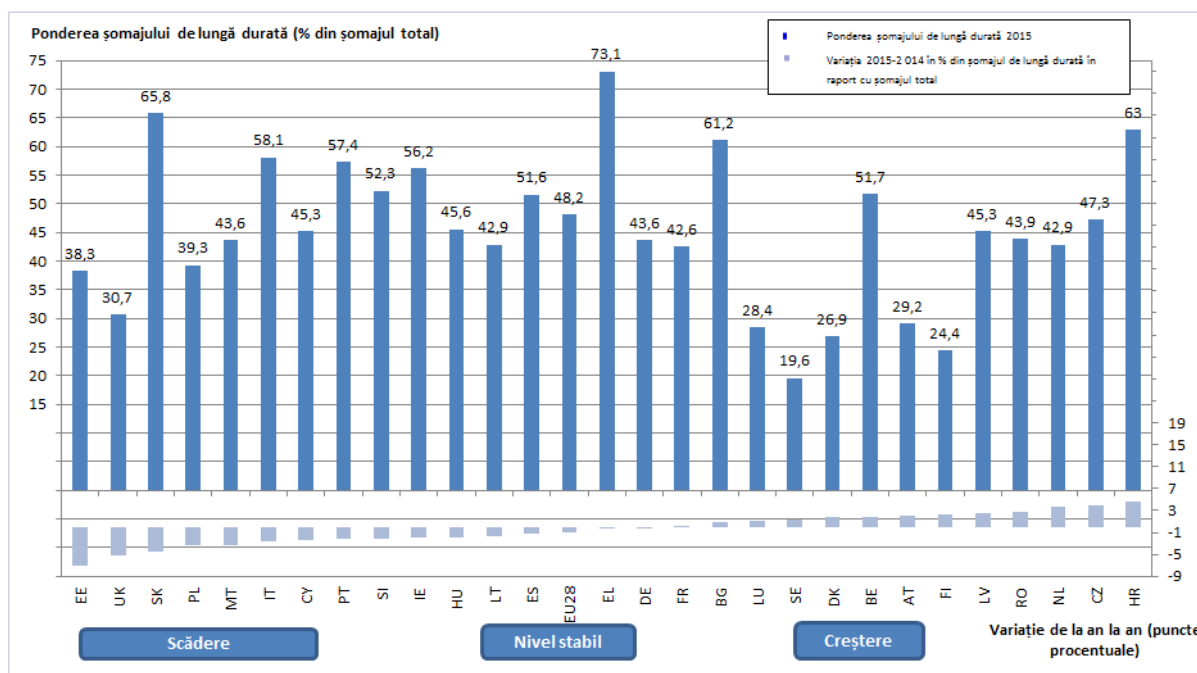
¹³ Incidența șomajului de lungă durată se calculează ca numărul de persoane care au fost în șomaj timp de peste 12 luni, împărțit la numărul total al șomerilor.

Figura 1 – Ratele șomajului de lungă durată, exprimate în procente (%) din populația activă, pentru UE-28 și pentru statele membre luate individual, în 2008 și 2016



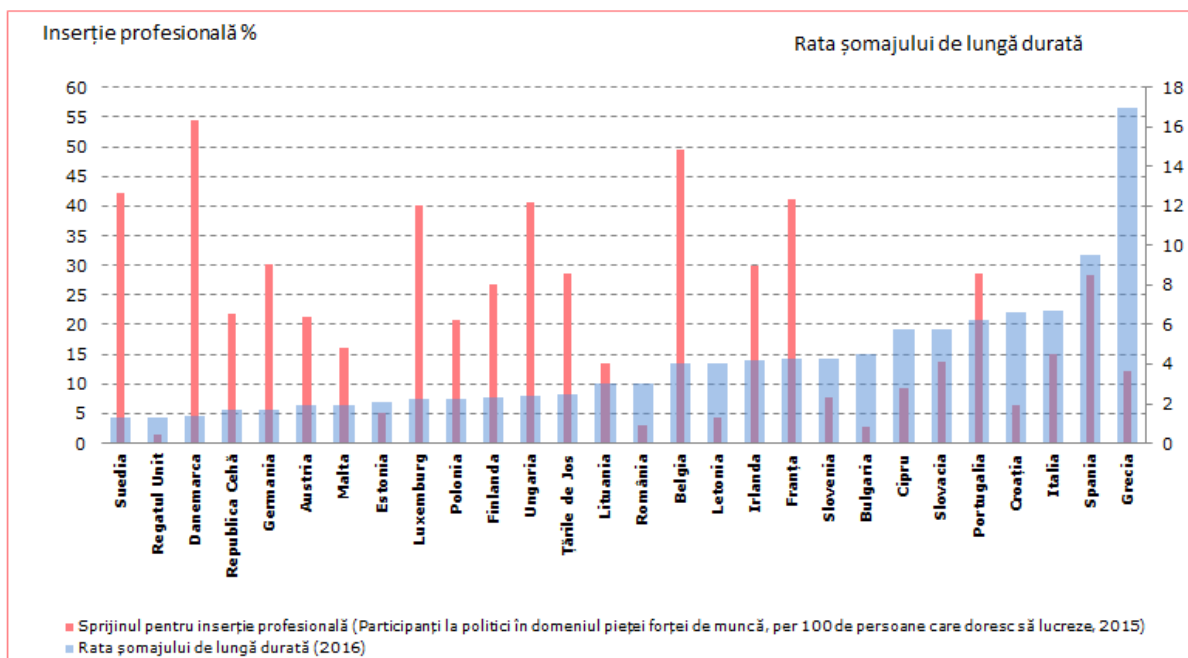
Sursa: Eurostat, ancheta asupra forței de muncă.

Figura 2 – Ponderea șomajului de lungă durată în șomajul total, în %



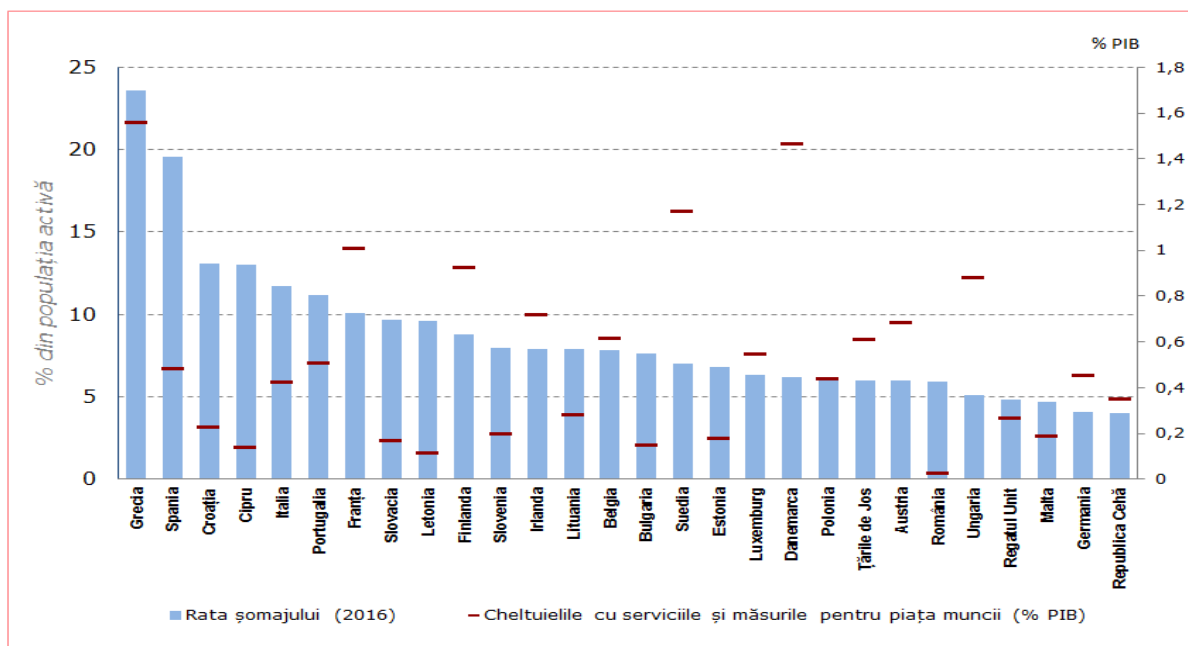
Sursa: Eurostat, ancheta asupra forței de muncă.

Figura 3 – Sprijinul pentru inserția profesională (numărul participanților per 100 de persoane în căutarea unui loc de muncă, 2015) și ratele șomajului de lungă durată, per stat membru, 2016



Sursa: Baza de date a Eurostat privind politicile în domeniul pieței forței de muncă.

Figura 4 – Cheltuielile aferente serviciilor pentru piața muncii, măsuri active și pasive (% din PIB; partea stângă) și ratele șomajului (partea dreaptă) per stat membru, 2016



Sursa: Baza de date a Eurostat privind politicile în domeniul pieței forței de muncă.

Notă: „Serviciile pentru piața muncii” se referă la categoria 1 din baza de date privind politicile în domeniul pieței forței de muncă, „măsurile active” se referă la categoriile 2-7, iar „măsurile pasive” se referă la categoriile 8-9 (veniturile pentru întreținere în lipsa unui loc de muncă și sprijinul acordat în acest sens, pensionarea anticipată). Datele privind politicile în domeniul pieței forței de muncă pentru Grecia și Regatul Unit sunt din 2010, cele pentru Cipru din 2012, iar cele pentru Irlanda și Spania din 2013.

3. PÂRGHII POLITICE PENTRU ABORDAREA PROVOCĂRILOR DIN DOMENIUL POLITICILOR

Șomajul poate avea mai multe cauze, cum ar fi lipsa unei cereri de forță de muncă sau competențele necorespunzătoare. Acesta poate fi, de asemenea, influențat de factori instituționali, cum ar fi legislația privind protecția locurilor de muncă și impozitarea veniturilor salariale. O fișă tematică separată explică aspectele și provocările legate de protecția locurilor de muncă. Unele dintre aceste cauze pot fi abordate cu ajutorul ALMP, dar aceste politici nu dau rezultate pentru toți șomerii și în toate circumstanțele. Elaborarea, sfera de acoperire și orientarea ALMP, precum și modul în care aceste politici sunt puse în aplicare (de către serviciile publice de ocupare a forței de muncă sau de alte entități) sunt foarte importante pentru eficacitatea și eficiența acestora. Până acum s-au acumulat suficiente elemente de probă în ceea ce privește politicile care funcționează cel mai bine, pentru cine și în ce condiții. Cu toate acestea, există o ipoteză comună potrivit căreia intervenția timpurie este esențială pentru prevenirea șomajului de lungă durată. Un studiu realizat de către Ecorys și IZA concluzionează că „*nu există o politică anume care să poată servi drept instrument universal pentru a îmbunătăți perspectivele șomerilor de pe piața forței de muncă*”¹⁴. Dimpotrivă, studiul subliniază că toate ALMP au atât merite, cât și deficiențe. În practică, acest lucru înseamnă că politicile trebuie să fie adaptate în funcție de fiecare șomer, fiind astfel necesare tehnici eficiente de stabilire a profilurilor. Pentru această abordare la nivel individual este nevoie să se detecteze dacă este vorba de un șomer de scurtă durată sau de un șomer potențial de lungă durată.

Deși numeroase studii de evaluare se confruntă cu deficiențe metodologice¹⁵, se

¹⁴ Ecorys/IZA, „Analiza costurilor și beneficiilor măsurilor active, comparativ cu cele ale măsurilor pasive”, 2012.

¹⁵ Problemele metodologice sunt legate în principal de absența elementului contrafactual, care trebuie apoi să fie interpretat prin date, de exemplu prin utilizarea unor tehnici de

pot trage unele concluzii generale din literatura existentă, care pot oferi orientări de politică statelor membre atunci când acestea își elaborează ALMP (a se vedea caseta de la pagina 8)^{16 17}. **Stimulețele la angajare** acordate întreprinderilor din sectorul de piață nu sunt în general foarte eficiente (decât în cazul unei cereri de forță de muncă foarte scăzute), deoarece acestea sunt adesea însoțite de pierderi sociale relativ mari¹⁸. În plus, există riscul ca angajatorii să înlocuiască lucrătorii nesubvenționați cu lucrători subvenționați sau să aștepte până când persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă devin eligibile pentru subvenții. Astfel, în cazul în care sunt utilizate, astfel de stimulente ar trebui să fie bine direcționate și să funcționeze pe scară redusă și doar temporar. Sunt, de asemenea, necesare mecanisme care să ofere stimulente pentru angajatorii care păstrează lucrătorii și după expirarea perioadei de subvenționare sau care să fie combinate cu alte măsuri ALMP de îmbunătățire a capacității de inserție profesională a beneficiarilor. Eficacitatea cea mai redusă se regăsește de obicei în crearea de locuri de muncă directe în sectorul public (inclusiv programele de lucrări publice).

ALMP care vizează păstrarea locului de muncă, cum ar fi schemele cu program de lucru redus, ar trebui utilizate numai pentru perioade scurte de timp și în timpul recesiunilor grave. Mai rentabile și de dorit sunt ALMP care redistribuie stimulentele către persoane care nu sunt în prezent pe piața muncii, întrucât conectarea acestora

corelare. Experimentele aleatorii nu se confruntă cu această problemă, însă acestea sunt în continuare rare.

¹⁶ O evaluare cuprinzătoare a eficacității ALMP poate fi găsită în „Raportul privind ocuparea forței de muncă” al Comisiei Europene, 2006. Kluge et al. (2010, „Eficacitatea programelor active europene în domeniul pieței forței de muncă” *Labour Economics* 17, p. 904-18) și Kluge et al. (2010, „Evaluări ale politicilor active în domeniul pieței forței de muncă: o meta-analiză”, *The Economic Journal*, 120, p. 452-77) oferă ample (meta-)analize pe baza unui număr mare de studii.

¹⁷ O prezentare mai detaliată a eficacității ALMP este prevăzută în anexa 2.

¹⁸ Locurile de muncă subvenționate ar fi fost oricum create/menținute.

la piața forței de muncă este consolidată și motivația lor de a părăsi șomajul este sprijinită. Aceste ALMP sunt deosebit de eficiente în perioadele de redresare.

Există în general un decalaj între momentul punerii în aplicare a ALMP și efectul acestora asupra pieței forței de muncă, deși acest lucru nu se aplică decât în cazul unor măsuri și nu e valabil pentru altele. Studiile bazate pe microdate sugerează că, deși efectele ALMP asupra ratelor de angajare sunt în general destul de reduse pe termen scurt, impactul lor pe termen lung este mai substanțial¹⁹.

¹⁹ „Politicile active în domeniul pieței forței de muncă”, J. Boone & J. C. van Ours, IZA DP Nr. 1335, 2004.

Politici active în domeniul pieței forței de muncă: instrumente și grupuri-țintă

Succesul ALMP nu depinde numai de nivelurile de cheltuieli, ci și, mai ales, de elaborarea măsurilor și de modul în care acestea sunt puse în aplicare.

- **Consilierea și asistența pentru căutarea unui loc de muncă:** aceste măsuri sunt în principal utile pentru șomerii de scurtă durată, dar pot juca un rol important și în alte cazuri, dacă fac parte dintr-o abordare individualizată sau personalizată a sprijinului pentru șomeri. Individualizarea sprijinului include consilierea combinată cu o serie de tipuri posibile de asistență, inclusiv formarea profesională, asistența pentru căutarea unui loc de muncă, cursurile de „motivare” și asistența socială, în funcție de necesitățile evaluate ale persoanei aflate în căutarea unui loc de muncă.
- **Subvențiile acordate angajatorilor:** aceste programe sunt relativ costisitoare și vizează de obicei grupurile cele mai defavorizate, pentru care alte măsuri s-au dovedit ineficace. Aceste măsuri pot juca un rol important în crearea unei atitudini pozitive a angajatorilor față de șomerii de lungă durată, prin stabilirea unui contact între cele două grupuri și crearea unei ocazii prin care angajatorii să poată „testa” potențialii angajați la costuri mai mici decât costurile pe care le-ar presupune plata salariilor integrale.
- **Sistemele de ocupare directă a forței de muncă/de creare de locuri de muncă:** Aceste sisteme vizează de obicei șomerii pe termen mediu și pe cei de lungă durată, pentru a se evita efectele negative în materie de ocupare a forței de muncă asupra șomerilor de scurtă durată, de exemplu în cazul în care participanții care ar putea găsi locuri de muncă „reale” pe piața muncii nu pot face acest lucru întrucât participă la sistemul în cauză. De asemenea, aceste sisteme sunt, de regulă, mai stabile și durează mai mult, pentru a asigura eficiența și eficacitatea din punctul de vedere al costurilor.
- S-a constatat că **formarea** are de obicei cele mai puternice efecte pozitive pe termen lung, dar este costisitoare. Formarea la locul de muncă, programele generale și schemele de formare profesională sunt toate adecvate, dar servesc unor scopuri diferite. Studiile arată că programele generale contribuie la o mai bună corelare a competențelor, în special după prima intrare pe piața forței de muncă, în timp ce programele (certIFICATE) de formare profesională (formare la locul de muncă sau combinată cu formarea în școli) s-au dovedit a fi foarte eficiente pentru facilitarea tranziției dinspre studii către un loc de muncă.

Pentru a reduce riscul de șomaj de lungă durată, este important să se adapteze gama de măsuri de inserție profesională și cadrul instituțional al acestora la condițiile economice. Provocarea constă în a asigura eficacitatea cheltuielilor cu măsurile de inserție profesională, chiar și într-un climat economic în care crearea de locuri de muncă este dificilă. Într-o piață limitată a forței de muncă, trebuie să se ia în considerare echilibrul exact între abordările care privilegiază formarea și cele care privilegiază găsirea unui loc de muncă.

Serviciile publice de ocupare a forței de muncă joacă un rol crucial în reintegrarea șomerilor. Acest lucru se datorează faptului că respectivele servicii sunt cel mai bine plasate pentru a se adresa

diverselor grupuri de șomeri²⁰. Pentru a funcționa bine, un serviciu public de ocupare a forței de muncă are nevoie de următoarele elemente:

- un număr suficient de angajați, formați în mod corespunzător în privința aspectelor care îmbunătățesc calitatea serviciului, precum discriminarea, locurile de muncă decente și tratarea unor cazuri sensibile;
- servicii integrate, care să colaboreze eficiente cu alte servicii publice, în special cu cele legate de educație, sănătate, locuințe și alte servicii sociale;

²⁰ A se consulta fișa tematică privind serviciile publice de ocupare a forței de muncă.

- un sistem de evaluare și de monitorizare bine construit²¹.

Într-adevăr, monitorizarea și evaluarea sunt esențiale pentru evaluarea și sporirea eficacității. ALMP nu sunt în general monitorizate și evaluate. Este important să se dezvolte o cultură a evaluării și există mai mulți factori care pot contribui la aceasta. Printre aceștia se numără angajamentul politic în vederea elaborării de politici bazate pe date concrete (și răspunderea), obligațiile juridice privind evaluarea, cerințele de evaluare aferente fondurilor europene și activitățile de formare și învățare pentru evaluatori, pentru a asigura evaluarea pe parcursul întregului ciclu de elaborare a politicilor.

²¹ EAPN (Rețeaua europeană pentru combaterea sărăciei): „Lupta pentru o Europă socială lipsită de sărăcie”: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

Prezentarea unui instrument de politică activă în domeniul pieței forței de muncă: stimulentele pentru ocuparea forței de muncă, vizând crearea de locuri de muncă și furnizarea de asistență

Stimulentele pentru ocuparea forței de muncă sunt de obicei acordate sub forma unor plăți bine orientate, temporare și însoțite de anumite condiții sau sub forma unor reduceri ale impozitelor/contribuțiilor la sistemul de securitate socială care scad costul forței de muncă pentru angajatori și sporesc creșterea cererii de forță de muncă. În întreaga UE, o șesime din cheltuielile aferente ALMP reprezentau stimulente pentru ocuparea forței de muncă, fiind precedate ca importanță de cheltuielile cu formarea și cu serviciile pentru piața muncii.

În contextul unei cereri scăzute de forță de muncă, stimulentele pentru ocuparea forței de muncă pot fi un instrument atractiv pentru sprijinirea ocupării forței de muncă, îmbunătățind totodată capacitatea de inserție profesională a unor grupuri vulnerabile specifice. Din acest motiv și având în vedere spațiul fiscal limitat în numeroase state membre, Recomandarea Consiliului privind Garanția pentru tineret (2013) a lansat un apel privind utilizarea de subvenții bine orientate și bine concepute pentru salarii și angajări în câmpul muncii, iar Recomandarea Consiliului privind șomerii de lungă durată (2016) a recomandat concentrarea stimulentele financiare de sprijinirea integrării pe piața forței de muncă, de exemplu prin subvenții pentru angajări și prin reducerea contribuțiilor la sistemul de asigurări sociale.

Cu toate acestea, în cazul în care nu sunt bine concepute, stimulentele pentru ocuparea forței de muncă pot duce la cheltuirea inutilă a banilor publici, în special dacă locurile de muncă subvenționate ar fi fost oricum create sau menținute (așa-numitele „pierderi sociale”) sau dacă subvențiile determină pur și simplu angajatorii să angajeze sau să păstreze anumiți lucrători în loc de alții (așa-numitele „efecte de înlocuire”). De asemenea, acestea pot reduce productivitatea dacă creează stimulente pentru ca întreprinderile să înlocuiască lucrători mai productivi cu lucrători mai puțin productivi. Dacă locurile de muncă sunt create numai pentru durata de acordare a subvenției, măsura sporește șansele de angajare a lucrătorilor implicați, însă avantajul social net este mult mai limitat sau chiar negativ.

Caracteristicile de proiectare care contribuie la maximizarea beneficiilor stimulentele pentru ocuparea forței de muncă includ:

- **stabilirea drept țintă a șomerilor care au șanse limitate de angajare** (cum e cazul șomerilor de lungă durată, pentru a reduce la minimum riscul pierderilor sociale), dar și a grupurilor cu un potențial considerabil de creștere a productivității (cum e cazul tinerilor fără experiență profesională care nu au putut găsi un loc de muncă într-o anumită perioadă);
- **asigurarea faptului că perioada în care se acordă subvențiile duce la creșterea productivității** lucrătorului în cauză, de exemplu printr-o componentă eficace de formare și de orientare;
- **introducerea unor condiții vizând creșterea probabilității ca raportul de muncă să fie extins dincolo de perioada în care se acordă subvențiile** (de exemplu, verificarea faptului că beneficiarul este în continuare angajat al întreprinderii la un anumit moment după încheierea subvenției și/sau că în cadrul întreprinderii există o creare brută sau netă de locuri de muncă);
- **monitorizarea și evaluarea periodică** a întreprinderilor subvenționate și a comportamentului acestora în materie de recrutare, precum și monitorizarea și evaluarea periodică a lucrătorilor beneficiari.

Literatura de specialitate:

Brown, A. (2015), „Subvențiile pentru angajare sunt benefice pentru șomerii?” IZA World of Labor 2015; Comisia Europeană (2014). „Stimularea cererii de locuri de muncă: proiectarea unor subvenții pentru angajare eficiente în Europa”, Observatorul european pentru politica privind ocuparea forței de muncă; HoPES (2013), „Observațiile HoPES privind criteriile pentru subvenții pentru angajare sustenabile”. Răspunsul Rețelei informale europene a șefilor serviciilor publice de ocupare a forței de muncă la cererile de a lua măsuri convenite la Conferința de la Berlin privind încadrarea în muncă a tinerilor din 3 iulie 2013.

În contextul măsurilor de consolidare fiscală, marja de manevră fiscală este limitată, iar cheltuielile publice la toate nivelurile se află sub presiune. Prin urmare, o atenție deosebită ar trebui acordată privilegierii cheltuielilor favorabile creșterii economice. Aceasta include consolidarea, dacă este necesar, a sferei de acoperire a serviciilor publice de ocupare a forței de muncă, dar și consolidarea eficacității acestora, în special prin orientarea și individualizarea corespunzătoare a sprijinului.

4. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN MATERIE DE POLITICI

Practica UE arată că ALMP se diversifică din ce în ce mai mult, urmând o abordare mai adaptată la nevoile individuale. Se pune, de asemenea, un accent mai puternic pe consolidarea cerințelor privind disponibilitatea muncii și obligațiile reciproce. Aceasta înseamnă că beneficiarii indemnizațiilor trebuie să desfășoare activități monitorizate de căutare a unui loc de muncă și să își amelioreze capacitatea de inserție profesională „în schimbul” indemnizațiilor. În ultimii ani, statele membre au acordat o mai mare prioritate realizării unei coordonări eficiente dintre ALMP, gestionarea indemnizațiilor și politicile de rentabilizare a muncii, astfel încât să se pună în aplicare strategii consecvente de inserție profesională.

Adaptarea sprijinului la nevoile individuale necesită adesea o mai bună coordonare a serviciilor organizațiilor. Ca răspuns la această nevoie, statele membre au convenit în recomandarea Consiliului să instituie un ghișeu unic pentru șomerii de lungă durată. Platformele de schimburi de date și de interoperabilitate sunt esențiale pentru furnizarea eficientă a serviciilor. Unele țări au realizat progrese importante în ceea ce privește instituirea ghișeelor unice, în timp ce altele fac abia primii pași în coordonarea furnizării de servicii între organizații.

Punerea în aplicare a ALMP constituie în continuare o provocare în anumite state membre. Serviciile publice pentru ocuparea forței de muncă au o marjă de acțiune în ceea ce privește:

(i) îmbunătățirea propriei eficacități și eficiențe pentru a asigura facilitarea procesului de găsire a unui loc de muncă; și (ii) realizarea obiectivului anterior la cel mai mic cost posibil. În mai multe state membre, serviciile publice de ocupare a forței de muncă ar putea să ofere servicii mai personalizate și mai bine direcționate. Aceste probleme au fost abordate (deși în grade diferite) în cadrul recomandărilor specifice fiecărei țări adresate mai multor state membre în ultimii ani în cadrul procesului de monitorizare economică al semestrului european.

O serie de țări oferă un sprijin mai personalizat șomerilor de lungă durată, în conformitate cu recomandarea Consiliului, care a pledat pentru acorduri de integrare în muncă prin care să se adapteze sprijinul la nevoile individuale, cu drepturi și obligații clare atât pentru șomeri, cât și pentru organismele de sprijin. Alte țări au externalizat serviciile de ocupare a forței de muncă pentru șomerii de lungă durată, iar altele au sporit sesiunile de formare pentru șomerii de lungă durată.

În Bulgaria au fost luate măsuri pentru o mai bună direcționare a ALMP și o mai bună integrare a ocupării forței de muncă și a serviciilor sociale pentru grupurile defavorizate. Măsurile încurajează angajarea șomerilor de lungă durată în temeiul articolului 55 litera (c) din Legea privind promovarea ocupării forței de muncă și în cadrul programului finanțat din bugetul de stat pentru formare și ocuparea forței de muncă a șomerilor de lungă durată. Vor fi vizați până la 2 900 de șomeri de lungă durată, suma totală alocată pentru această inițiativă fiind de 4,6 milioane EUR.

În Danemarca a fost lansat un sistem de prime de angajare cu scopul de a spori stimulentele pentru ca șomerii de lungă durată să își caute un loc de muncă. Șomerii de lungă durată care intră pe piața muncii pot primi o primă de angajare care se ridică la 10 % din veniturile realizate, până la o valoare maximă de 2 500 DKK (336 EUR) pe lună. Această primă poate fi acordată pe o perioadă de până la 18 luni, ceea ce înseamnă o primă de angajare totală maximă de 45 000 DKK

(6 053 EUR) per persoană. Aceasta este o inițiativă de politică temporară care ar urma să dureze 2 ani (de la 1 aprilie 2017 la 1 aprilie 2019).

În Estonia, programul privind piața muncii pentru perioada 2017-2020 include o dispoziție potrivit căreia Casa de asigurări pentru șomaj trebuie să prevadă măsuri active de prevenire a șomajului. Printre acestea se numără măsuri de sprijinire a participării la educația formală, bonuri valorice pentru formare și compensarea cheltuielilor de formare pentru angajatori. Măsurile vor fi orientate către acele persoane care se află încă pe piața forței de muncă. Principalele grupuri-țintă vor fi persoanele fără calificări profesionale, persoanele cu cunoștințe și competențe depășite, cele cu cunoștințe de limbă estonă insuficiente, cele de peste 50 de ani sau persoanele care au nevoie de un nou loc de muncă pentru motive de sănătate.

În Franța a fost instituit un plan de finanțare a unor cursuri de formare suplimentare pentru 500 000 de persoane aflate în căutarea unui loc de muncă, plan care a dus până în prezent la aproximativ 1,1 milioane de acțiuni de formare profesională în sectoare cu perspective economice și de muncă pozitive. Aproximativ 28 % din acțiunile de formare vizau persoanele cu un nivel scăzut de calificare, 29 % vizau tinerii, iar 20 % vizau șomerii de lungă durată aflați în

căutarea unui loc de muncă. Planul este pus în aplicare de către consiliile regionale, care reprezintă nivelul de administrație locală din Franța responsabil cu educația și formarea profesională prin intermediul unor convenții dintre stat și regiuni. În temeiul convențiilor, regiunile decid cu privire la programele de formare care urmează să fie propuse și serviciile publice de ocupare a forței de muncă oferă formare persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă. Planul a fost extins până în prima jumătate a anului 2017.

În fine, Portugalia a lansat o măsură care va ajuta șomerii să obțină contracte permanente, fiind vizate grupurile vulnerabile, cum ar fi tinerii, șomerii de lungă durată și lucrătorii în vârstă. Prin această nouă măsură, sprijinul pentru obținerea de contracte de angajare pe durată determinată se va acorda numai **în cazuri excepționale** (de exemplu grupurilor foarte vulnerabile, cum ar fi refugiații și foștii deținuți). Măsura sprijină, de asemenea, transformarea contractelor pe durată determinată în contracte pe durată nedeterminată. Obiectivul stabilit în programul național de reformă al Portugaliei pentru 2017 este crearea a 15 000 de locuri de muncă. Peste 10 000 de locuri de muncă au fost deja sprijinite în cadrul acestei măsuri.

Data: 11.11.2017

ANEXĂ: INDICATORI STATISTICI

Tabelul 1 – Ratele șomajului de lungă durată pentru UE, zona euro și statele membre luate separat în 2014 și 2015, în funcție de sex

Sex:	Femei		Bărbați	
Anul:	2015	2016	2015	2016
UE-28	4,5	4,0	4,5	3,9
ZE-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

Sursa: Eurostat.

Tabelul 2 – Șomajul de lungă durată (12 luni sau mai mult), ca procent din rata totală a șomajului, în funcție de sex (%)

Sex:	Femei		Bărbați	
Anul:	2015	2016	2015	2016
UE-28	47,6	46,2	48,6	46,7
ZE-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

Sursa: Eurostat.