

PASIVNE MJERE ZAPOSŁJAVANJA NA TRŹIŠTU RADA U EVROPSKOJ UNIJI

Sažetak: U Evropskoj uniji je uspostavljena precizna metodologija mjera zapošljavanja, na osnovu koje sve države članice dostavljaju izvještaje koji prate klasifikaciju određenu navedenom metodologijom i tako se dobiva jedinstveni prikaz preduzetih mjera zapošljavanja (tri kategorije intervencija: usluge na tržištu rada, mjere i potpore) izloženih prema jednakim principima za svaku pojedinu državu članicu. U skladu sa tim izvršena je klasifikacija mjera zapošljavanja koja obuhvata, pored aktivnih, i pasivne mjere zapošljavanja na tržištu rada, te su ove posljednje predmet analize u ovom radu. Strategije EU daju smjerove državama članicama za odgovarajuća prilagođavanja u okviru njihovih ekonomskih i socijalnih politika, a smjernice koje se donose u okviru strategija preciznije utvrđuju pravce za države članice u reguliranju politike zapošljavanja. Pasivne mjere zapošljavanja odnosno pasivne politike na tržištu rada predstavljaju mjere kojima se želi pomoći nezaposlenim osobama da osiguraju egzistenciju u određenom periodu, dok su izvan tržišta rada. Najčešće se to čini putem isplate naknade za nezaposlenost, koja čini jednu od osnovnih pasivnih mjera na tržištu rada, ali postoje i druge vrste ovih mjera, kao što su naknade koje se isplaćuju kao socijalna pomoć nezaposlenim licima kako bi održali egzistencijalni minimum, zatim kompenzacije radnicima koji su otpušteni kao tehnološki višak, kompenzacije radnicima usljed prestanka radnog odnosa kao jedne od posljedica otvaranja stečajnog postupka, privremeno penzionisanje i sl. Autorica u radu analizira ulogu i značaj ovih mjera u zaštiti položaja nezaposlenih lica u Evropskoj uniji.

Ključne riječi: pasivne mjere zapošljavanja, tržište rada, unutrašnje tržište, Evropska unija, nezaposlenost, politika zapošljavanja

1. Uvod

Primjena mjera zapošljavanja potaknuta je nastankom ekonomskih kriza, pa se u tim okolnostima najviše i koriste, a ovo pitanje aktuelizirano je pojavom krize na tržištu rada uzrokovane pandemijom COVID-19. U ovakvim kriznim situacijama najprije se poseže za tzv. pasivnim mjerama zapošljavanja kao što su najčešće naknade za nezaposlenost, kako bi se pomoglo korisnicima ovih prava da osiguraju ispunjenje minimalnih životnih potreba.

Mjere zapošljavanja na tržištu rada dijele se na aktivne i pasivne mjere. U ovom radu predmet analize su pasivne mjere zapošljavanja i njihov značaj u zaštiti položaja nezaposlenih lica na području Evropske unije (u daljem tekstu EU). Radi se o mjerama kojima se želi privremeno pomoći nezaposlenim licima dok ne nađu novi posao, u pravilu bez obaveze njihovog aktivnog uključivanja u određene programe i politike. Država, na ovaj način, koristeći budžetska sredstva, uglavnom omogućava isplatu naknade za vrijeme trajanja nezaposlenosti ili primjenjuje drugi oblik pasivnih mjera, uz određene uslove, ali ne predviđajući nikakve aktivnosti za olakšavanje pronalaženja posla nezaposlenim licima. Ova naknada vezuje se za sistem socijalnog osiguranja za slučaj nezaposlenosti, te se isplaćuje u situaciji nastupanja osiguranog rizika.¹ Ovdje zaposlenici dio svoje plaće usmjeravaju na plaćanje navedenog vida osiguranja, te će ukoliko ostanu bez posla imati pravo da primaju određeni iznos naknade za nezaposlenost tokom određenog vremenskog perioda. Ostvarenje ovog prava obično se vezuje za ispunjavanje uslova koji se tiču prethodnog zaposlenja, dužine trajanja zaposlenja, uplate doprinosa i sl.

„Osiguranje nezaposlenih je uobičajeni program javne podrške primanjima u razvijenim zemljama, i tradicionalno pokriva većinu zaposlenih lica, bez obzira na profesiju i sektor rada. Posljednjih decenija zemlje u tranziciji su takođe uvele programe osiguranja za slučaj gubitka zaposlenja, a njihov razvoj je sve prisutniji i u zemljama u razvoju.“²

Strategije EU daju smjerove državama članicama za odgovarajuća prilagođavanja u okviru njihovih ekonomskih i socijalnih politika, a smjernice koje se donose u okviru strategija preciznije utvrđuju pravce za države članice u reguliranju politike zapošljavanja. U skladu sa navedenim u EU je uspostavljena precizna metodologija mjera zapošljavanja, na osnovu čega sve države članice dostavljaju izvještaje u skladu sa klasifikacijom u okviru ove metodologije i time se dobiva jedinstveni prikaz preduzetih mjera zapošljavanja izloženih prema istim principima za svaku državu članicu. Na osnovu toga izvršena je klasifikacija mjera zapošljavanja koja obuhvata, pored aktivnih, i pasivne mjere zapošljavanja na tržištu rada.

1 Ovdje je riječ o socijalnom osiguranju nezaposlenih, ali uz napomenu da je u državama Evropske unije, kao i u Evropi generalno postao veoma rasprostranjen u upotrebi pojam „socijalna zaštita“ koji obuhvata i zaštitu nezaposlenih lica.

„Pojam „socijalna zaštita“ (social protection, protection sociale) u Evropi se sve više koristi u širokom značenju. Socijalna zaštita tako obuhvaća sve državne i druge mjere i mehanizme kojima je cilj zaštita socijalno ranjivih grupa, kao što su stari, bolesni, invalidi, nezaposleni, siromašni, porodice s djecom i sl. Takvo poimanje socijalne zaštite u upotrebi je u dokumentima Evropske unije i Vijeća Evrope.“ Puljiz Vlado, Organizacija socijalne zaštite u Europskoj uniji, Revija za socijalnu politiku., God. 7, Br. 3-4, Zagreb, 2000., (363-370) str. 363.

2 Vuković Drenka, Socijalna politika Evropske unije, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011., str. 184.

2. Pasivne mjere zapošljavanja – pojam i efekti

Uvođenje i primjena mjera zapošljavanja odnosno politika na tržištu rada (aktivnih i pasivnih) došlo je kao rezultat nastojanja da se njihovim korištenjem isprave nedostaci na tržištu rada i omogući normalno funkcionisanje tržišta rada, te uspostave pozitivni trendovi u njegovom razvoju. Primjena mjera zapošljavanja potaknuta je nastankom ekonomskih kriza, a ovo je pitanje aktuelizirano i pojavom krize na tržištu rada uzrokovane pandemijom COVID-19.

Aktivne i pasivne mjere na tržištu rada odnosno politike na tržištu rada čine veliku grupu različitih mjera, instrumenata i aktivnosti putem kojih se one ispoljavaju na tržištu rada. Utvrditi postojanje objektivne veze između primijenjenih mjera zapošljavanja i određenih rezultata na tržištu rada nije uvijek jednostavno. Može se govoriti o većem ili manjem uticaju, o pozitivnim ili negativnim efektima, ali svakako da mjere zapošljavanja ostavljaju traga na djelovanje tržišta rada. U zavisnosti s kojih aspekata se vrši mjerenje i analiza ovih mjera i njihove učinkovitosti na tržištu rada, stvaraju se i različita mišljenja o njihovim učincima.

Pasivne mjere zapošljavanja odnosno pasivne politike na tržištu rada predstavljaju mjere kojima se želi pomoći nezaposlenim osobama da osiguraju egzistenciju u određenom periodu, dok su izvan tržišta rada. Najčešće se to čini putem isplate naknade za nezaposlenost, koja čini jednu od osnovnih pasivnih mjera na tržištu rada. Osim isplate naknade za nezaposlenost kao prestacije u okviru osiguranja za slučaj nezaposlenosti, postoje i druge vrste ovih mjera, kao što su naknade koje se isplaćuju kao socijalna pomoć nezaposlenim licima kako bi održali egzistencijalni minimum, zatim kompenzacije radnicima koji su otpušteni kao tehnološki višak, kompenzacije radnicima usljed prestanka radnog odnosa kao jedne od posljedica otvaranja stečajnog postupka, privremeno penzionisanje i sl.

„U literaturi, ‘aktivne’ politike tržišta rada se razlikuju od ‘pasivnih’ politika tržišta rada. ‘Pasivne’ politike se bave pružanjem zamjenskog prihoda tokom razdoblja nezaposlenosti ili traženja posla, dok ‘aktivne’ politike naglašavaju (re)-integriranje tržišta rada. Pasivne politike uključuju osiguranje za nezaposlenost i pomoć, i mjere ranog penzionisanja; aktivne mjere uključuju obuku na tržištu rada, mjere otvaranja novih radnih mjesta, podršku za aktivno traženje posla, subvencije za zapošljavanje, podršku za stvaranje preduzeća među nezaposlenima itd. APTR (aktivne politike na tržištu rada op. a. E.H.) pojavile su se u velikom obimu u poslijeratnom periodu inicijalno u Skandinaviji.“³

„Naknada za nezaposlenost i druge mjere pasivnih politika na tržištu rada stalna su tema kreatora politika zbog njihove kontroverznosti u smislu koliko

3 Meager Nigel, The Role of Training and Skills Development in Active Labour Market Policies, IES Working Paper: WP15, april 2008., str. 3.

stvarno utiču na porast zaposlenosti, a koliko opterećuju, kako same zaposlenike i njihova primanja, tako i državu i njen ekonomski razvoj.“⁴

Zaista, pitanje primjene pasivnih mjera zapošljavanja zaokuplja kako teoretičare, tako i institucije koje učestvuju u stvaranju politika, u kontekstu utvrđivanja realnih efekata ovih mjera. One, s jedne strane, djeluju ohrabrujuće za njihove korisnike koji se nađu u situaciji da više nemaju posao i ugrožena im je egzistencija, pa bi privremena primjena ovih mjera mogla da utiče na stvaranje osjećaja sigurnosti dok je nezaposlena osoba u potrazi za novim zaposlenjem. S druge strane, mnogo se govori i o destimulirajućem efektu ovih mjera, koje mogu djelovati kao siguran i dovoljan dohodak za nezaposlene koji u zavisnosti od visine naknade za nezaposlenost ili nekih drugih pasivnih mjera, stvarno može da odvрати nezaposlene od traženja posla ili prihvatanja već ponuđenog posla.

„PPTR (pasivne politike tržišta rada – op. a. E.H.) imaju dvosmislen efekat na učinak tržišta rada. S jedne strane, one su korisne za zaštitu standarda nezaposlenih, a s druge strane, one mogu voditi neefikasnosti usklađivanja poslova i padu protoka radnika i poslova, većinom zbog smanjenog intenziteta traženja posla i motivacije nezaposlenih.“⁵

„Iskustvo pokazuje da uz postojeće naknade i raširenu neslužbenu privredu u tranzicijskim ekonomijama postoji mala vjerojatnost da primatelji naknada prihvate neki posao koji im nudi ured za zapošljavanje. Velik broj obeshrabrenih radnika, posebno onih s niskom stručnom spremom ili zdravstvenim problemima, odlučio se za socijalnu pomoć koju obično dopunjavaju radom u neslužbenoj privredi. Taj problem stvara velike teškoće brojnim stručnjacima socijalne politike, koji najčešće ističu kako je potrebno smanjiti socijalne naknade i prisiliti takve radnike da se ponovno vrate na tržište rada. Međutim, oni često ni u novim okolnostima ne uspijevaju pronaći posao. Smanjivanje socijalnih naknada tako bi uticalo na daljnje pogoršanje položaja nekvalificiranih radnika i onih koji su u nepovoljnom položaju te često ne bi rezultiralo njihovim zapošljavanjem.“⁶

„Drugu vrstu problema u zemljama Srednje i Istočne Evrope identificirao je CS-EM. Ustvari, glavna smetnja u borbi protiv dugotrajne nezaposlenosti koja, pored ostaloga, smanjuje šanse za uspjeh lokalnih projekata, sveprisutni je rad „na crno“ ili siva ekonomija, te nepostojanje koherentnog pristupa u rješavanju

4 Hadžić Mehmed, Individualna i kolektivna prava na radu i u vezi sa radom i fleksigurnost u radnom zakonodavstvu, doktorska disertacija, Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet, Sarajevo, oktobar 2012., str. 16.

5 Fialová K; Schneider O., (2009). Labor market institutions and their effect on labor market performance in the new EU member countries. *Eastern European Economics*, 47(3), 57-83., prema: Laporšek Suzana; Primož, Dolenc, Do Flexicurity Policies Affect Labour Market Outcomes? An Analysis of EU countries, *Revija za socijalnu politiku*, God. 19, Br. 2, Zagreb, 2012., (107-130). str. 112.

6 Obadić Alka, Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada, *Financijska teorija i praksa*, 27 (4) (529-546), str. 534.

međusobno povezanih problema, kao što je paralelna ekonomija, niski dohoci i slaba ciljanost socijalnih davanja.“⁷

Ne može se isključiti postojanje dobrih strana pasivnih mjera zapošljavanja, a niti potpuno eliminisati ni njihove negativne uticaje, jer uspostavljanjem šema za osiguranje nezaposlenih lica, država brine za dobrobit svojih građana putem osiguranja barem minimalne egzistencije za nezaposlena lica i time istovremeno pomaže i članove njihovih porodica. Država treba voditi računa prilikom kreiranja politika na tržištu rada, da pasivne politike ostvare svoju svrhu uz što manje opterećenje zaposlenih, poslodavaca i institucija. U tom smislu, treba razmisliti o načinu kako bi se potrebna sredstva trebala prikupljati, čime bi se pokušali smanjiti tereti za sve učesnike u tom procesu, a i rashodi za državni budžet. U svakom slučaju, bitno je postojanje određenog sistema socijalne zaštite nezaposlenih za vrijeme dok su u potrazi za novim zaposlenjem, uz ispunjenje određenih uslova, tako da bi kombinovanom primjenom aktivnih i pasivnih mjera zapošljavanja, trebalo osigurati preduslove za postizanje željenih rezultata na tržištu rada.

„U većini studija ističe se da prava po osnovu osiguranja nezaposlenih povećavaju trajanje perioda nezaposlenosti korisnika, iako obim ovih efekata još nije pouzdano utvrđen. Beneficije takođe doprinose postojanosti nezaposlenosti, a njihovi efekti po restrukturiranje i rast su manje istraženi. Dokazi o nekim drugim efektima, kao što je uticaj beneficija na zaradu nakon nezaposlenosti ocjenjuju se kao manje značajni. Ipak se ističe da postoje ubjedljivi dokazi o negativnim efektima osiguranja nezaposlenih, mada njihov obim nije precizno utvrđen, jer na to utiče niz specifičnosti tržišta rada u zemljama članicama Unije.“⁸

„Pasivna politika tržišta rada odnosi se na plaćanje za nezaposlenost i ostale povezane beneficije ljudima bez posla. Sve države OECD-a imaju sisteme novčane pomoći za ljude koji proživljavaju nezaposlenost, dijelom zasnovano na socijalnom osiguranju za one sa iskustvom sa tržišta rada, ali sa povlačenjem programa socijalne pomoći za one koji ne ispunjavaju uvjete za beneficije po osnovu osiguranja. Bilo da su bazirana na osiguranju ili na pomoći, mogu se razlikovati dva aspekta pasivne politike tržišta rada. Prvi je velikodušnost samih beneficija, često prezentovan kao odnos zamjene gdje je primanje izvan rada izraženo kao procenat primanja na radu. Drugi se odnosi na uslove izbora za primanje beneficija.“⁹

Potrebno je, u kontekstu analize mjera zapošljavanja, ukazati na činjenicu da druge politike utiču na politike tržišta rada (aktivne i pasivne) kao dio politike zapošljavanja, kao što su uticaji socijalne politike, ekonomske politike,

7 Vijeće Evrope (Council of Europe), prevod trećeg poglavlja dokumenta Pristup socijalnim pravima u Evropi: stvarno stanje (Accès aux droits sociaux en Europe, 2002., str. 33-53), Revija za socijalnu politiku, God. 10, Br. 2, Zagreb, 2003, (199-215) str. 203. Preveo s francuskog jezika Puljiz Vlado.

8 Vuković D., Socijalna politika Evropske unije, op.cit., str. 188.

9 Robinson, P. (1998) Beyond Workfare: Active Labour?Market Policies. IDS Bulletin 29(1): 86-93, str. 90-91., str. 86-87. Preuzeto sa: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/9176/IDSB_29_1_10.1111-j.1759-5436.1998.mp29001010.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y Pristupljeno: 5.11.2021.

te poreske politike. S obzirom da je socijalna politika dio ekonomske politike, a opet u okviru ekonomske politike značajnom se smatra i poreska politika, to se može govoriti o postojanju međusobnog odnosa ovih politika sa politikom zapošljavanja, a preko nje i uticaja na politiku tržišta rada. U tom smislu moglo bi se putem korekcije određenih vidova oporezivanja dohodka uticati na ukupni iznos sredstava za provođenje pasivnih mjera zapošljavanja, odnosno na visinu naknada za nezaposlene, te nivo opterećenja poslodavaca i zaposlenika. Ukoliko bi se smanjila stopa oporezivanja dohodka radnika, za taj iznos bi se mogla povećati izdvajanja iz dohodka za osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

3. Pasivne mjere zapošljavanja u Evropskoj uniji

U EU se usvajaju strategije koje daju smjerove državama članicama za određena prilagođavanja u okviru ekonomskih i socijalnih politika, dok smjernice koje se usvajaju u okviru tih strategija utvrđuju pravce za države članice u reguliranju politike zapošljavanja. Države trebaju da u svojim nacionalnim sistemima usvajaju strategije za primjenu mjera zapošljavanja, a koje moraju biti jasne i precizne. Pored toga, u EU je uspostavljena i precizna metodologija mjera zapošljavanja, na osnovu koje sve države članice dostavljaju izvještaje koji prate klasifikaciju određenu navedenom metodologijom i tako se dobiva jedinstveni prikaz preduzetih mjera zapošljavanja (tri kategorije intervencija: usluge na tržištu rada, mjere i potpore) izloženih prema jednakim principima za svaku pojedinu državu članicu. U skladu s tim izvršena je klasifikacija mjera zapošljavanja koja obuhvata, pored aktivnih, i pasivne mjere zapošljavanja na tržištu rada.

Prema metodologiji u EU, klasifikacija mjera zapošljavanja u okviru pasivnih mjera obuhvata tzv. treću grupu intervencija na tržištu rada. U skladu s tim, ove intervencije čine potpore, te se ovdje prepoznaju sljedeće podgrupe u okviru ove kategorije:¹⁰

1. Održavanje prihoda za nezaposlene i podrška

- a. Naknade za slučaj nezaposlenosti
 - i. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti
 - ii. Pomoć za slučaj nezaposlenosti
- b. Parcijalne naknade za slučaj nezaposlenosti
- c. Naknade za slučaj nezaposlenosti za rad sa nepunim radnim vremenom
- d. Kompenzacija za otpuštanje viška radnika
- e. Kompenzacija za stečaj

2. Prijevremeno penzionisanje

- f. Uslovno
 - i. Puno
 - ii. Parcijalno

¹⁰ Podjela i objašnjenje mjera treće grupe politika preuzeto iz: European Commission, Labour market policy statistics: Methodology 2018., str. 20-22.

a. Bezuslovno

i. Puno

ii. Parcijalno

Održavanje i potpora prihoda za nezaposlene pokriva potpore koje su usmjerene na to da kompenziraju pojedinca za gubitak plaće i zarade putem pružanja naknada u kešu kada:

- Osoba je sposobna za rad i dostupna za rad ali nije sposobna da pronade odgovarajuće zaposlenje;
- Osoba je otpuštena ili primorana da radi sa nepunim radnim vremenom ili je na drugi način privremeno besposlena iz ekonomskih ili drugih razloga (uključujući sezonske efekte)
- Osoba je izgubila njegov/njen posao zbog restrukturiranja ili slično (kompenzacija za otpuštanje viška radnika).

Naknade za slučaj nezaposlenosti su naknade kojima se kompenzira gubitak zarada gdje je osoba sposobna za rad i dostupna za rad ali nije sposobna naći odgovarajuće zaposlenje, uključujući osobe koje nisu ranije bile zaposlene. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti pokriva naknade koje se plaćaju radnicima koji zadovoljavaju kriterije za članstvo u šemi za osiguranje nezaposlenih. Naknade se obično plaćaju za ograničeni period. Pomoć za slučaj nezaposlenosti pokriva naknade koje se plaćaju radnicima koji ili ne zadovoljavaju kriterije za članstvo u šemi za osiguranje nezaposlenih ili koji su prekoračili vrijeme određeno za korištenje prava na naknade iz osiguranja nezaposlenih. Pomoć za slučaj nezaposlenosti je redovno podvrgnuta testiranju. Parcijalne naknade za slučaj nezaposlenosti pokrivaju naknade kojima se kompenzira gubitak plaće ili zarade zbog formalno kratkoročnih radnih angažmana, i/ili naizmjeničnih radnih rasporeda, bez obzira na njihovu svrhu (poslovna recesija ili usporavanje, kvar opreme, klimatski uslovi, nesreće itd), i gdje se odnos poslodavac/zaposlenik nastavlja. Naknade za slučaj nezaposlenosti je kategorija koja pokriva naknade koje se plaćaju osobama koje rade nepuno radno vrijeme koje su izgubile posao sa punim radnim vremenom ili dodatni posao sa nepunim radnim vremenom i koje traže da rade više sati. Kompenzacija za otpuštanje viška radnika pokriva kapitalne sume isplaćene iz javnih fondova zaposlenicima koji su bili otpušteni bez njihove krivice od strane preduzeća koje prekida ili smanjuje svoju djelatnost. Kompenzacija za stečaj pokriva kapitalne sume isplaćene iz javnih fondova da kompenziraju zaposlenike za plaće koje nisu isplaćene od poslodavca zbog stečaja/insolventnosti.

Prijevremeno penzionisanje pokriva potpore koje olakšavaju puno ili parcijalno rano penzionisanje starijih ljudi za koje se pretpostavlja da imaju male šanse u pronalaženju posla ili čije penzionisanje olakšava plasiranje nezaposlene osobe ili osobe iz druge ciljane grupe. Uslovno rano penzionisanje pokriva potpore koje olakšavaju rano penzionisanje starijih radnika i koje obavezuju poslodavca da zamijeni penzionisanog sa nezaposlenom osobom ili osobom iz druge ciljane grupe. Puno uslovno rano penzionisanje pokriva slučajeve uslovnog

ranog penzionisanja gdje se stariji radnik u cijelosti penzionise i prestaje biti aktivan u radnoj snazi. Parcijalno uslovno rano penzionisanje pokriva slučajeve uslovnog ranog penzionisanja gdje stariji radnik smanjuje radne sate ali ostaje zaposlen. Bezuslovno rano penzionisanje pokriva potpore koje olakšavaju rano penzionisanje starijih osoba, i za one koji se penzionišu, gdje nema obaveze za poslodavca da zamijeni penzionisanog. Puno bezuslovno rano penzionisanje pokriva slučajeve bezuslovnog ranog penzionisanja gdje se starija osoba u cijelosti penzionise i prestaje biti aktivna u radnoj snazi. Parcijalno bezuslovno rano penzionisanje pokriva slučajeve bezuslovnog ranog penzionisanja gdje stariji radnik smanjuje radne sate ali ostaje zaposlen.

U kontekstu poduzimanja mjera zapošljavanja, u pogledu odnosa aktivnih i pasivnih mjera zapošljavanja „bitno je napomenuti da izdvajanja ovise o cikličkim kretanjima u kojima se ekonomije nalaze, tako se naknade za nezaposlenost povećavaju tokom recesije, a smanjuju u razdobljima ekspanzije, a potrošnja na mjere aktivne politike tržišta rada ovisi o fiskalnom prostoru. Porast potrošnje na aktivne politike u zemljama EU posljednjih godina je logičan ishod kako bi se ublažili trenutačni negativni trendovi na tržištu rada“¹¹.

Veća primjena aktivnih mjera zapošljavanja karakteristična je za države sa većom stopom zaposlenosti i sa manjim problemima u kretanju stope nezaposlenosti. Dok, s druge strane, države kod kojih je zabilježeno veće ulaganje u pasivne mjere zapošljavanja nego u aktivne mjere, pokazuju nestabilnosti, u pogledu niske stope zaposlenosti, posebno određenih kategorija osoba, te negativna kretanja stope nezaposlenosti. Usmjeravanje mjera zapošljavanja ka određenim ugroženim grupama na tržištu rada, kao i veća primjena određenih vrsta i oblika ovih mjera može imati velike pozitivne uticaje na unutrašnje tržište EU, a preko toga i na tržišta rada država članica.

4. Uticaj mjera zapošljavanja na unutrašnje tržište Evropske unije

Ekonomska i finansijska kriza stvorila je značajne probleme na unutrašnjem tržištu EU i na tržištima rada država članica. To je razlog zbog kojeg je reforma na tržištu rada, posebno u uslovima ekonomske krize, podrazumijevala novi pristup politici tržišta rada kao integralnom dijelu politike zapošljavanja.

„Evropska unija u globalnim razmjerima sve više djeluje kao najveće homogeno tržište. Međutim, i pored određenih pozitivnih trendova nisu je zaobišli negativni efekti globalizacije.“¹²

Analiza ovih politika pokazuje da je politika tržišta rada bitan segment šire i sveobuhvatnije politike zapošljavanja. EU je primijenila različite mjere i programe sa ciljem provođenja reformi na tržištu rada u uslovima nastale ekonomske krize,

11 Gotovac V., Strategije potpore za oporavak od krize u jugoistočnoj Europi; Ocjena Republike Hrvatske, Global Jobs Pact, Budapest, ILO, str. 11.-12., prema: Bilić Nikolina; Jukić Marijana, Nezaposlenost mladih – ekonomski, politički i socijalni problem s dalekosežnim posljedicama za cjelokupno društvo, Pravni vjesnik, časopis za pravne i društveno-humanističke znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, GOD. 30 BR. 2, 2014., (485-505) str. 497-498.

12 Korjenić Omer, Globalizacija i tržište rada, IC Štamparija Mostar, Mostar, 2015., str. 40.

ispravljaajući nastale tržišne poremećaje. Svakako da je u tom smislu najbitnije bilo usvajanje u 2010. godini Strategije Evropa 2020 za pametan, održiv i uključiv rast¹³, sa odgovarajućim ciljevima, te vodećim inicijativama i smjernicama.

„Strategija Evropa 2020, po kojoj bi Evropska unija trebalo da postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija svijeta zasnovana na znanju, te sposobna za održivi ekonomski rast s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom ekonomskom i socijalnom kohezijom, promovira proaktivni odgovor na izazove koje postavlja globalizacija, prije svega oslanjajući se na napredne obuke i stručno osposobljavanje i usavršavanje radne snage usklađene sa zahtjevima poslovnih subjekata. Određene zemlje su se već primakle zacrtanim ciljevima iz ove strategije kada je u pitanju zapošljavanje.“¹⁴

U okviru postavljenih ciljeva Strategije države članice ostvaruju odgovarajuće nacionalne ciljeve prilagođene svakoj konkretnoj nacionalnoj situaciji, te su dužne da postupaju u skladu sa osnovnim smjernicama iz oblasti zapošljavanja i ekonomskih politika. Ali i države su obavezne da redovno izvještavaju Evropsku komisiju o napretku (putem Nacionalnih reformskih programa i Programa stabilizacije odnosno konvergencije i sl.), putem kojih izvještaja se pokazuje koliko su države članice napredovale u regulisanju ekonomskih i socijalnih politika odnosno stanja na tržištu rada, te da li su postupile u skladu sa eventualnim preporukama Vijeća EU. Države članice dobivaju odgovarajuću ocjenu svojih nacionalnih programa kroz izvještaje Komisije, te na osnovu preporuka Vijeća mogu da saniraju propuste i učine nove korake za popravljavanje situacije na tržištu rada.

„Jedan od temeljnih izazova Evropske komisije je dugoročno postizanje održive budućnosti koje nije moguće bez ostvarivanja kratkoročnih planova u svim državama članicama, poput uspješnog izlaska iz krize i smanjenja nezaposlenosti. Povratak Evrope na pravi put ujedno je i cilj strategije Evropa 2020 kojoj je prioritet ostvarivanje pametnog, održivog i uključivog rasta te pretvaranje Evropske unije u ekonomiju koja će ostvarivati visoke stope zaposlenosti, produktivnosti i društvene povezanosti. Postoji opći konsenzus kako bi sve članice EU trebale biti složne oko ograničenog broja glavnih ciljeva za 2020. godinu, te da oni moraju biti mjerljivi i moći odražavati raznolikost situacija u državama članicama.“¹⁵

Ekonomska kriza iz 2008. godine ostavila je značajne posljedice na tržišta rada, produbljujući probleme sa zaposlenošću, posebno ugroženih kategorija nezaposlenih osoba. Tako je uočeno da države članice imaju dosta problema sa nezaposlenošću mladih kao i dugotrajnom nezaposlenošću. Dugotrajna nezaposlenost vodi ka socijalnim problemima, prije svega siromaštvu, koje potiče na socijalne nemire i stvara socijalne napetosti, koje se mogu ublažiti i

13 Strategija je predstavljena u Komunikaciji Evropske komisije od 03. marta 2010. godine. European Commission, Communication from the Commission, Europa 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels 3.3. 2010 COM(2010)2020 final.

14 Korjenić O., op. cit., str. 114-115.

15 Bilić N; Jukić M., op.cit., str. 494.

unapređenjem funkcija tržišta rada zbog čega je reforma na tržištu rada nužna.

„U nekoliko posljednjih desetljeća u Evropi općenito su se povećali nezaposlenost, siromaštvo i nejednakost, iako je bilo razdoblja (posebno krajem 1980-ih) i zemalja (na primjer Austrija, Holandija i Danska) gdje se socijalno stanje poboljšalo ili barem nije pogoršalo. U gotovo svim članicama EU najvažniji čimbenik koji pridonosi siromaštvu i socijalnoj isključenosti jest nezaposlenost, pogotovo dugotrajna, odnosno isključenost iz svijeta rada više od 12 mjeseci.“¹⁶

Uticaj mjera zapošljavanja na unutrašnje tržište EU i tržišta rada država članica ispoljava se u više oblika. Tako se prvi uticaj ogleda u podnošenju odgovarajućih izvještaja država članica prema EU i davanju komentara; zatim jedan od uticaja se sastoji i u utvrđivanju odnosno navođenju naznaka stanja i prakse; osim toga osigurava se i zajednička akcija i razmjena prakse između država članica EU; a ove aktivnosti se preduzimaju u svrhu postizanja ciljeva Strategije Evropa 2020.

5. Zaključak

Primjena mjera zapošljavanja potaknuta je nastankom ekonomskih kriza, a ovo je pitanje aktuelizirano i pojavom krize na tržištu rada uzrokovane pandemijom COVID-19.

U EU je uspostavljena precizna metodologija mjera zapošljavanja, na osnovu koje sve države članice dostavljaju izvještaje koji prate klasifikaciju određenu navedenom metodologijom i tako se dobiva jedinstveni prikaz preduzetih mjera zapošljavanja (tri kategorije intervencija: usluge na tržištu rada, mjere i potpore) izloženih prema jednakim principima za svaku pojedinu državu članicu. U skladu s tim izvršena je klasifikacija mjera zapošljavanja koja obuhvata, pored aktivnih, i pasivne mjere zapošljavanja na tržištu rada.

Pasivne mjere zapošljavanja odnosno pasivne politike na tržištu rada predstavljaju mjere kojima se želi pomoći nezaposlenim osobama, da osiguraju egzistenciju u određenom periodu, dok su izvan tržišta rada. Najčešće se to čini putem isplate naknade za nezaposlenost, koja čini jednu od osnovnih pasivnih mjera na tržištu rada. Osim isplate naknade za nezaposlenost kao prestacije u okviru osiguranja za slučaj nezaposlenosti, postoje i druge vrste ovih mjera, kao što su naknade koje se isplaćuju kao socijalna pomoć nezaposlenim licima kako bi održali egzistencijalni minimum, zatim kompenzacije radnicima koji su otpušteni kao tehnološki višak, kompenzacije radnicima usljed prestanka radnog odnosa kao jedne od posljedica otvaranja stečajnog postupka, privremeno penzionisanje i sl.

Zaista, pitanje primjene pasivnih mjera zapošljavanja zaokuplja kako teoretičare, tako i institucije koje učestvuju u stvaranju politika, u kontekstu utvrđivanja realnih efekata ovih mjera. One, s jedne strane, djeluju ohrabrujuće

16 Bejaković Predrag, Opasnost od dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj, Radno pravo – stručni časopis, septembar 2013, Br. 09/13., (72-81) str. 75.

za njihove korisnike koji se nađu u situaciji da više nemaju posao i ugrožena im je egzistencija, pa bi privremena primjena ovih mjera mogla da utiče na stvaranje osjećaja sigurnosti dok je nezaposlena osoba u potrazi za novim zaposlenjem. S druge strane, mnogo se govori i o destimulirajućem efektu ovih mjera, koje mogu djelovati kao siguran i dovoljan dohodak za nezaposlene koji u zavisnosti od visine naknade za nezaposlenost ili nekih drugih pasivnih mjera, stvarno može da odvraća nezaposlene od traženja posla ili prihvatanja već ponuđenog posla.

Međutim, predviđanje i primjena pasivnih mjera zapošljavanja svakako je značajno u svrhu zaštite položaja nezaposlenih lica. Ne može se isključiti postojanje dobrih strana pasivnih mjera zapošljavanja, a niti potpuno eliminisati ni njihove negativne uticaje, jer uspostavljanjem šema za osiguranje nezaposlenih lica, država brine za dobrobit svojih građana putem osiguranja barem minimalne egzistencije za nezaposlena lica i time istovremeno pomaže i članove njihovih porodica. Država treba voditi računa prilikom kreiranja politika na tržištu rada da pasivne politike ostvare svoju svrhu uz što manje opterećenje zaposlenih, poslodavaca i institucija. U tom smislu, treba razmisliti o načinu kako bi se potrebna sredstva trebala prikupljati, čime bi se pokušali smanjiti tereti za sve učesnike u tom procesu, a i rashodi za državni budžet. U svakom slučaju, bitno je postojanje određenog sistema socijalne zaštite nezaposlenih za vrijeme dok su u potrazi za novim zaposlenjem, uz ispunjenje određenih uslova, tako da bi kombinovanom primjenom aktivnih i pasivnih mjera zapošljavanja, trebalo osigurati preduslove za postizanje željenih rezultata na tržištu rada.

EU je primijenila različite mjere i programe sa ciljem provođenja reformi na tržištu rada u uslovima nastale ekonomske krize, ispravljajući nastale tržišne poremećaje. Svakako da je u tom smislu najbitnije bilo usvajanje u 2010. godini Strategije Evropa 2020 *za pametan, održiv i uključiv rast*¹⁷, sa odgovarajućim ciljevima, te vodećim inicijativama i smjernicama.

U okviru postavljenih ciljeva Strategije države članice ostvaruju odgovarajuće nacionalne ciljeve prilagođene svakoj konkretnoj nacionalnoj situaciji, te su dužne da postupaju u skladu sa osnovnim smjernicama iz oblasti zapošljavanja i ekonomskih politika. Ali i države su obavezne da redovno izvještavaju Evropsku komisiju o napretku (putem Nacionalnih reformskih programa i Programa stabilizacije odnosno konvergencije i sl.), putem kojih izvještaja se pokazuje koliko su države članice napredovale u regulisanju ekonomskih i socijalnih politika odnosno stanja na tržištu rada, te da li su postupile u skladu sa eventualnim preporukama Vijeća EU. Države članice dobivaju odgovarajuću ocjenu svojih nacionalnih programa kroz izvještaje Komisije, te na osnovu preporuka Vijeća mogu da saniraju propuste i učine nove korake za popravljavanje situacije na tržištu rada.

17 Strategija je predstavljena u Komunikaciji Evropske komisije od 03. marta 2010. godine. European Commission, Communication from the Commission, Europa 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels 3.3. 2010 COM(2010)2020 final.

Literatura

1. Bejaković Predrag, Opasnost od dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj, Radno pravo – stručni časopis, septembar 2013, Br. 09/13., (72-81)
2. Bilić Nikolina; Jukić Marijana, Nezaposlenost mladih – ekonomski, politički i socijalni problem s dalekosežnim posljedicama za cjelokupno društvo, Pravni vjesnik, časopis za pravne i društveno-humanističke znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, GOD. 30 BR. 2, 2014., (485-505).
3. European Commision, Communication from the Commision, Europa 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels 3.3. 2010 COM(2010)2020 final.
4. Hadžić Mehmed, Individualna i kolektivna prava na radu i u vezi sa radom i fleksigurnost u radnom zakonodavstvu, doktorska disertacija, Univerzitet u Sarajevu, Pravni fakultet, Sarajevo, oktobar 2012.
5. Korjenić Omer, Globalizacija i tržište rada, IC Štamparija Mostar, Mostar, 2015.
6. Laporšek Suzana; Primož, Dolenc, Do Flexicurity Policies Affect Labour Market Outcomes? An Analysis of EU countries, Revija za socijalnu politiku, God. 19, Br. 2, Zagreb, 2012., (107-130).
7. Meager Nigel, The Role of Training and Skills Development in Active Labour Market Policies, IES Working Paper: WP15, april 2008.,
8. Obadić Alka, Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada, Financijska teorija i praksa, 27 (4) (529-546).
9. Puljiz Vlado, Organizacija socijalne zaštite u Europskoj uniji, Revija za socijalnu politiku., God. 7, Br. 3-4, Zagreb, 2000., (363-370)
10. Robinson, P. (1998) Beyond Workfare: Active Labour?Market Policies. IDS Bulletin 29(1): 86-93, str. 90-91. Preuzeto sa: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/9176/IDSB_29_1_10.1111-j.1759-5436.1998.mp29001010.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y
11. Vijeće Evrope (Council of Europe), prevod trećeg poglavlja dokumenta Pristup socijalnim pravima u Europi: stvarno stanje (Accès aux droits sociaux en Europe, 2002., str. 33-53), Revija za socijalnu politiku, God. 10, Br. 2, Zagreb, 2003, (199-215) str. 203. Preveo s francuskog jezika Puljiz Vlado
12. Vuković Drenka, Socijalna politika Evropske unije, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011.

Emina Hasanagić, Ph.D., assistant professor
Faculty of Law, Dzemal Bijedic University of Mostar

PASSIVE EMPLOYMENT MEASURES ON THE LABOR MARKET OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: A precise methodology of employment measures has been established in the European Union, on the basis of which all Member States submit reports that follow the classification determined by this methodology and thus obtain a unique overview of employment measures (three categories of interventions: labor market services, measures and support) according to the same principles for each Member State. Accordingly, the classification of employment measures was performed, which includes, in addition to active, passive employment measures on the labor market, and the latter are the subject of analysis in this paper. EU strategies provide guidance to Member States on appropriate adjustments in their economic and social policies, and the guidelines adopted in the Strategies set out more precisely the directions for Member States in regulating employment policy. Passive employment measures or passive labor market policies are measures that are intended to help the unemployed to ensure their livelihood in a certain period, while outside the labor market. This is most often done through the payment of unemployment benefits, which is one of the basic passive measures in the labor market, but there are other types of these measures, such as benefits paid as social assistance to the unemployed to maintain subsistence, then compensation to workers who were dismissed as technical redundancy, compensation to workers due to termination of employment as one of the consequences of opening bankruptcy proceedings, temporary retirement, etc. The author analyzes the role and importance of these measures in protecting the position of unemployed persons in the European Union.

Keywords: passive employment measures, labor market, internal market, European Union, unemployment, employment policy