

Tematsko izvješće

**Potporna iz ESF-a u borbi protiv
dugotrajne nezaposlenosti:
mjere treba bolje usmjeriti, prilagoditi i pratiti**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – IX.
Uvod	01. – 29.
Dugotrajna nezaposlenost: trajni problem na tržištima rada nekih država članica	01. – 08.
Inicijative EU-a u području politika zapošljavanja	09. – 20.
Politike zapošljavanja: pitanje u nacionalnoj nadležnosti	09.
Strategija EU-a Europa 2020.	10. – 12.
Proces europskog semestra	13. – 15.
Individualizirani pristup ključan je za djelotvornost aktivnih politika tržišta rada	16. – 20.
Financiranje EU-a za aktivne politike tržišta rada država članica	21. – 27.
Učinak pandemije bolesti COVID-19 na zaposlenost	28. – 29.
Opseg revizije i revizijski pristup	30. – 34.
Opažanja	35. – 75.
ESF nije bio uvijek ciljano usmjeren na dugotrajno nezaposlene osobe	35. – 51.
Potpore iz ESF-a doprla je do dugotrajno nezaposlenih osoba kroz različite vrste intervencija	36. – 38.
Mnoge intervencije u okviru ESF-a općenito su bile usmjerene na nezaposlenost, ali ne ciljano na dugotrajno nezaposlene osobe	39. – 44.
Neke od mjera ESF-a koje je Sud ispitao podrazumijevale su rizik od takozvanog učinka „ubiranja vrhnja“	45. – 46.
Mjere „pristupa zapošljavanju“ koje se financiraju iz ESF-a nisu uvijek odražavale razmjer problema dugotrajne nezaposlenosti u nekoliko država članica	47. – 51.
Nije uvijek bilo moguće uspostaviti vezu između potpore iz ESF-a za „pristup zapošljavanju“ i individualiziranog pristupa	52. – 61.
Novi mehanizmi za razdoblje 2021. – 2027. u okviru programa „ESF+“	59. – 61.

Sustav praćenja ESF-a sam po sebi ne omogućuje potpunu procjenu postignuća mjera među dugotrajno nezaposlenima	62. – 75.
Sposobnost Komisije da dobije potpunu sliku o rezultatima ograničena je zbog nedostataka u okviru praćenja ESF-a za razdoblje 2014. – 2020.	63. – 71.
Nekoliko evaluacija potpore iz ESF-a za dugotrajno nezaposlene osobe	72. – 75.
Zaključci i preporuke	76. – 79.

Prilozi

Prilog I. – Broj dugotrajno nezaposlenih osoba, udio dugotrajno nezaposlenih osoba i stopa dugotrajne nezaposlenosti u EU-u, 2009. – 2020.

Prilog II. – Stope prelaska u zaposlenost

Prilog III. – Dodjela sredstava iz ESF-a prioritetu ulaganja 8.i i stopa provedbe

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Vremenski raspored

Revizorski tim

Sažetak

I. Pojam „dugotrajna nezaposlenost” odnosi se na osobe koje su nezaposlene najmanje 12 mjeseci. Nepostojanje formalnog zaposlenja tijekom tako dugog razdoblja može imati ozbiljne posljedice za dotične pojedince, kao što su veći rizik od siromaštva, socijalna isključenost, pa čak i zdravstveni problemi. Stoga dugotrajna nezaposlenost utječe i na našu društvenu strukturu. Istodobno, iz gospodarske perspektive, dugotrajna nezaposlenost negativno utječe na rast i javne financije.

II. Politike tržišta rada u EU-u u nacionalnoj su nadležnosti: države članice (ponekad zajedno sa svojim regijama) odgovorne su za odlučivanje o odgovarajućim mjerama za smanjenje (dugotrajne) nezaposlenosti i njihovu provedbu. Države članice istodobno surađuju s EU-om na razvoju koordinirane strategije zapošljavanja, osobito u cilju promicanja kvalificirane, osposobljene i prilagodljive radne snage te tržišta rada koja se mogu prilagoditi gospodarskim promjenama. U okviru strategije uloga EU-a obuhvaća poticanje suradnje među državama članicama te pružanje potpore njihovim aktivnostima i, ako je to potrebno, dopunjavanje njihovih aktivnosti.

III. Komisija od 2011. godine provodi pregled politika tržišta rada država članica u okviru procesa europskog semestra. Na temelju analize Komisije Vijeće je donijelo niz preporuka za pojedine zemlje u kojima se od dotičnih država članica traži da poduzmu posebne mjere protiv dugotrajne nezaposlenosti, što uključuje individualizirani pristup. Taj je pristup 2016. godine potvrđen Preporukom Vijeća o dugotrajnoj nezaposlenosti.

IV. Europski socijalni fond (ESF) glavni je financijski instrument EU-a za potporu aktivnim mjerama na tržištu rada država članica. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. četiri od 11 tematskih ciljeva utvrđenih u Uredbi o zajedničkim odredbama za europske strukturne i investicijske fondove relevantna su za ESF, a tri od njih barem se djelomično odnose na konkretan problem dugotrajne nezaposlenosti. Konkretno, oko 11,4 milijardi eura dodijeljeno je prioritetu ulaganja „Pristup zapošljavanju za tražitelje zaposlenja i neaktivne osobe, uključujući dugotrajno nezaposlene, i osobe udaljene od tržišta rada, među ostalim kroz lokalne inicijative za zapošljavanje i potpore za mobilnost radne snage”. To je jedini prioritet ulaganja koji se konkretno odnosi na dugotrajno nezaposlene osobe, zajedno s drugim skupinama tražitelja zaposlenja u nepovoljnom položaju i neaktivnim osobama. Komisija smatra da je tim prioritetom obuhvaćena otprilike polovica svih rashoda ESF-a za mjere protiv dugoročne nezaposlenosti.

V. Sud je tijekom revizije procijenio jesu li financijska sredstva iz ESF-a za razdoblje 2014. – 2020., uložena na temelju prioriteta ulaganja u području „pristupa zapošljavanju”, bila djelotvorna u borbi protiv dugotrajne nezaposlenosti. Konkretno, Sud je analizirao u kojoj su mjeri rashodi ESF-a bili usmjereni na mjere kojima se dugoročnim tražiteljima zaposlenja pomaže da pronađu posao. Osim toga, Sud je ispitao primjenjuju li države članice individualizirani pristup pri provedbi mjera „pristupa zapošljavanju” kako bi se dugotrajno nezaposlenim osobama olakšao (ponovni) ulazak na tržište rada. Konačno, Sud je provjerio je li Komisija poduzela potrebne radnje kako bi prikupila relevantne i dostatne podatke za utvrđivanje učinka financiranja iz ESF-a na dugotrajnu nezaposlenost.

VI. Sud je utvrdio da su se mjerama ESF-a koje se odnose na „pristup zapošljavanju” financirale različite intervencije provedene tijekom razdoblja 2014. – 2020. od kojih su brojni dugoročni tražitelji zaposlenja ostvarili korist. Te su mjere ESF-a uglavnom bile usmjerene na dugotrajno nezaposlene osobe kao podskupinu svih nezaposlenih i/ili skupina „u nepovoljnom položaju”. To je bilo u skladu s opsegom financiranja tog prioriteta ulaganja, koji se odnosi na dugotrajno nezaposlene osobe, ali obuhvaća sve tražitelje zaposlenja i neaktivne osobe. Taj se pristup primjenjivao i na druge relevantne prioritete ulaganja ESF-a. Na temelju podataka dostupnih za prioritet „pristup zapošljavanju” Sud je također utvrdio da udio dugotrajno nezaposlenih osoba koje ostvaruju korist od mjera ESF-a koje se odnose na „pristup zapošljavanju” ne odražava nužno razmjere tog problema u nekim državama članicama.

VII. Analiza koju je proveo Sud također je pokazala da se koncept individualiziranog pristupa nije uvijek primjenjivao u okviru mjera ESF-a provedenih za razdoblje 2014. – 2020. Takav pristup mogao je biti prilika za povećanje djelotvornosti mjera ESF-a za dugoročne tražitelje zaposlenja jer se tim mjerama možda nije uvijek odgovorilo na njihove konkretne potrebe.

VIII. Revizijom koju je proveo Sud također je istaknut još jedan čest nedostatak u okviru ESF-a za praćenje i evaluaciju: nedostatak posebne kategorije rashoda za različite ciljne skupine (kao što su dugotrajno nezaposlene osobe) ne otežava samo utvrđivanje iznosa financijskih sredstava EU-a dodijeljenih takvim mjerama, nego i evaluaciju njihovih rezultata i učinka na ciljnu skupinu.

IX. Za programsko razdoblje 2021. – 2027. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

- o da ustraje u tome da države članice sredstva iz Europskog socijalnog fonda plus ciljano usmjere na dugotrajno nezaposlene osobe i njihove potrebe kada je nacionalna ili regionalna dugotrajna nezaposlenost visoka;

- da ustraje u tome da države članice pri provedbi mjera „pristupa zapošljavanju” u okviru Europskog socijalnog fonda plus primjenjuju individualizirani pristup svim dugotrajno nezaposlenim osobama i
- da ocijeni djelotvornost mjera „pristupa zapošljavanju” za dugotrajno nezaposlene osobe.

Uvod

Dugotrajna nezaposlenost: trajni problem na tržištima rada nekih država članica

01. Dugotrajna nezaposlenost u EU-u već je godinama prepoznata kao poseban problem. Osobe koje su nezaposlene tijekom duljeg razdoblja suočavaju se s većim problemima u pronalaženju zaposlenja jer gube motivaciju, samopouzdanje i vještine¹. Osim toga, poslodavci možda nisu skloni zaposliti osobu koja dugo nije radila². Dugotrajna razdoblja nezaposlenosti podrazumijevaju veći rizik od siromaštva, socijalne isključenosti, pa čak i zdravstvenih problema³. Stoga dugotrajna nezaposlenost utječe i na našu društvenu strukturu. Istodobno, iz gospodarske perspektive, dugotrajna nezaposlenost negativno utječe na rast i javne financije⁴.

02. *Okvir 1.* sadrži definiciju izraza „dugotrajna nezaposlenost”. Definicija je u skladu sa smjernicama Međunarodne organizacije rada, a Eurostat je upotrebljava za pružanje podataka o dugotrajnoj nezaposlenosti u EU-u.

¹ Europska komisija, „The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes”, završno izvješće, 2019.

² Bertelsmann Stiftung, „Long-term Unemployment in the EU: Trends and Policies”, 2016.

³ Preporuka Vijeća od 15. veljače 2016. o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada (2016/C 67/01).

⁴ Europska komisija, „The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes”, završno izvješće, 2019.

Okvir 1.

Definicija dugotrajne nezaposlenosti

Dugotrajna nezaposlenost odnosi se na broj osoba koje su nezaposlene i koje aktivno traže zaposlenje najmanje 12 mjeseci.

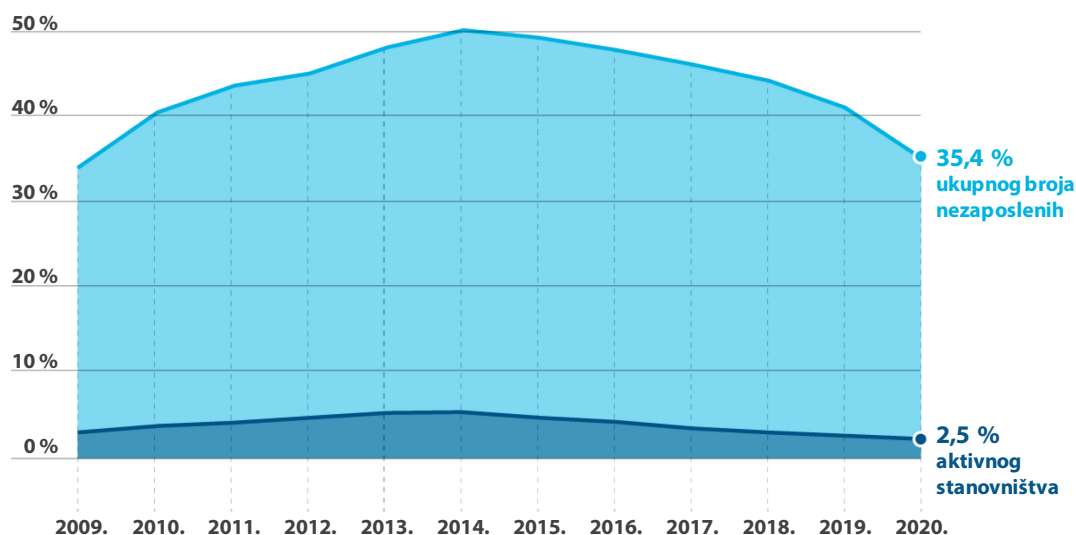
Nezaposlena osoba definira se kao osoba u dobi od 15 do 74 godine koja u referentnom tjednu nije bila zaposlena, koja je trenutačno bila raspoloživa za zaposlenje i koja je tijekom protekla četiri tjedna aktivno tražila zaposlenje ili je pronašla posao na kojem će početi raditi u iduća tri mjeseca. Razdoblje nezaposlenosti definira se kao trajanje traženja zaposlenja ili vrijeme od posljednjeg zaposlenja (ako je kraće od vremena provedenog u potrazi za zaposlenjem). Ova definicija slijedi smjernice Međunarodne organizacije rada ⁵.

Eurostat pruža podatke o dugotrajnoj nezaposlenosti u apsolutnim vrijednostima, kao udio u aktivnom stanovništvu i kao udio u ukupnoj nezaposlenosti.

03. Dugotrajnu nezaposlenost u EU-u pogoršala je financijska i gospodarska kriza do koje je došlo krajem prvog desetljeća 21. stoljeća: tijekom 2014. godine oko 11 % svih osoba aktivnih na tržištu rada bilo je nezaposleno, u usporedbi s oko 9 %, koliko je ta brojka iznosila 2009. godine. Istodobno je tijekom 2014. godine oko 50 % svih nezaposlenih osoba bilo bez posla više od godinu dana, dok je 2009. godine ta brojka iznosila oko 34 %. Nedavno se stanje u velikoj mjeri vratilo na razinu prije krize. Prema najnovijim dostupnim godišnjim podacima (2020.) broj tražitelja zaposlenja u 27 država članica EU-a iznosio je 15 milijuna, od kojih je 35 % (5,3 milijuna osoba) bilo dugotrajno nezaposleno (vidjeti [grafikon 1.](#), [grafikon 2.](#) i [Prilog I.](#) za informacije o stanju u svakoj državi članici). Međutim, gospodarske posljedice pandemije bolesti COVID-19 povećavaju rizik od preokretanja tog silaznog trenda u nadolazećim godinama.

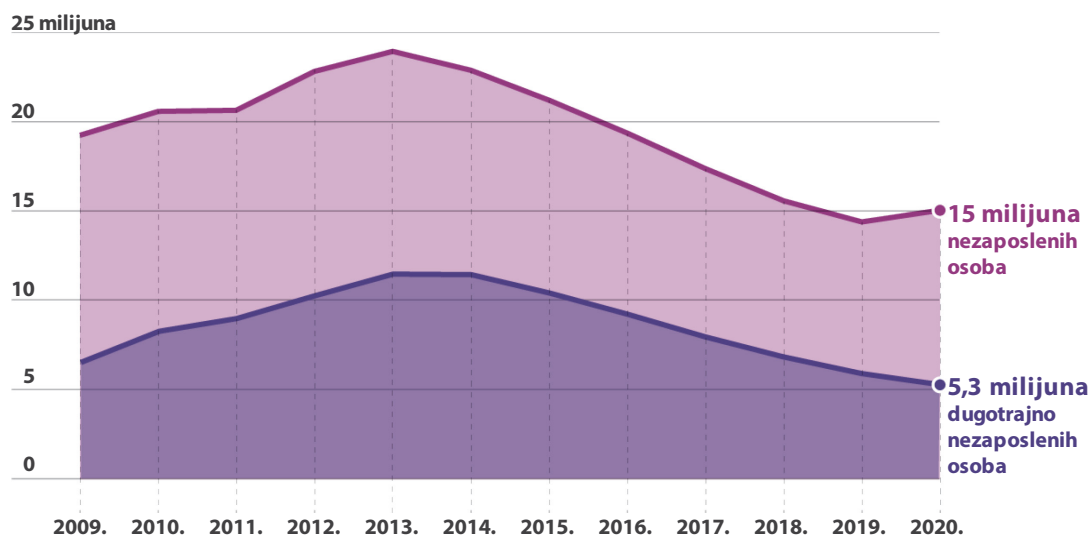
⁵ [Pojmovnik Eurostata.](#)

Grafikon 1. – Dugotrajna nezaposlenost u 27 država članica EU-a kao udio aktivnog stanovništva i kao udio u ukupnoj stopi nezaposlenosti (2009. – 2020.)



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata (tablica označena kao „unne_ltu_a”, preuzeta u srpnju 2021.).

Grafikon 2. – Broj nezaposlenih i dugotrajno nezaposlenih osoba u 27 država članica EU-a (2009. – 2020.)



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata (tablica označena kao „UNE_RT_A”, preuzeta u srpnju 2021.).

04. Iako je zahvaljujući gospodarskom oporavku nakon financijske krize u prosjeku smanjen broj dugotrajno nezaposlenih osoba na razini EU-a, napredak je neujednačen, a među državama članicama i dalje postoje znatne razlike u dugotrajnoj nezaposlenosti. Iz podataka Eurostata za 2020. godinu, dostupnih u vrijeme

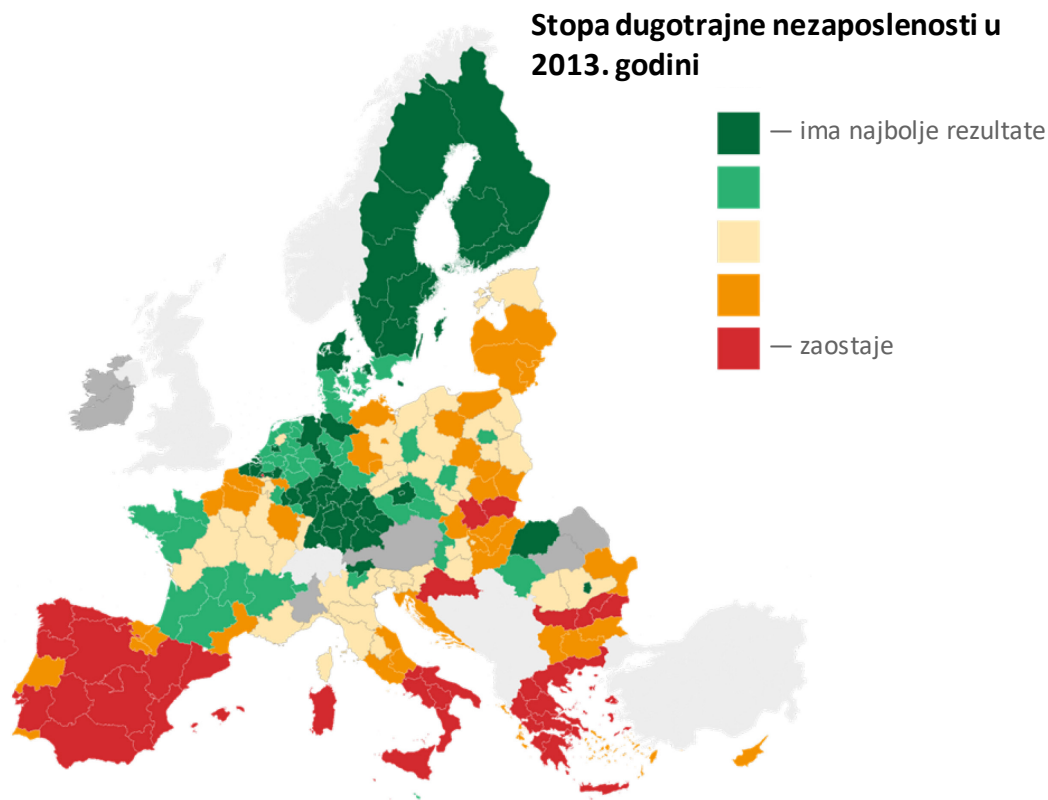
provođenja revizije, vidljivo je da je sedam država članica⁶ bilo iznad prosjeka 27 država članica EU-a u pogledu prosječne stope dugotrajne nezaposlenosti kao udjela u ukupnoj nezaposlenosti (35,4 %), u usporedbi s 10⁷, koliko je ta brojka iznosila 2014. godine. Od tih sedam država članica Grčka je dosegla 66,5 %, a Italija 51,5 %. Tri preostale države članice (Belgija, Bugarska i Slovačka) imale su stopu dugotrajne nezaposlenosti kao udjela u ukupnoj nezaposlenosti veću od 40 %, dok je u Sloveniji i Francuskoj ta stopa bila viša od 35 % (vidjeti *Prilog I.*). U tim je državama članicama stopa dugotrajne nezaposlenosti u prosjeku za 13,1 postotni bod viša od stope za 27 država članica EU-a (u usporedbi s 9,2 postotna boda, koliko je ta razlika iznosila 2014. godine).

05. Na regionalnoj su razini razlike u stopi dugotrajne nezaposlenosti još veće. To je vidljivo iz iskazivanja stope dugotrajne nezaposlenosti kao postotka aktivnog stanovništva: 2019. godine u otprilike trećini regija 27 država članica EU-a (u skladu s Eurostatovom klasifikacijom NUTS 2) stopa dugotrajne nezaposlenosti premašivala je prosjek EU-27 (2,8 %). Stopa dugotrajne nezaposlenosti kretala se između 0,3 % i 18,4 % (vidjeti *sliku 1.* i *sliku 2.*).

⁶ Belgija, Bugarska, Grčka, Francuska, Italija, Slovenija i Slovačka.

⁷ Bugarska, Irska, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Italija, Malta, Portugal, Slovenija i Slovačka.

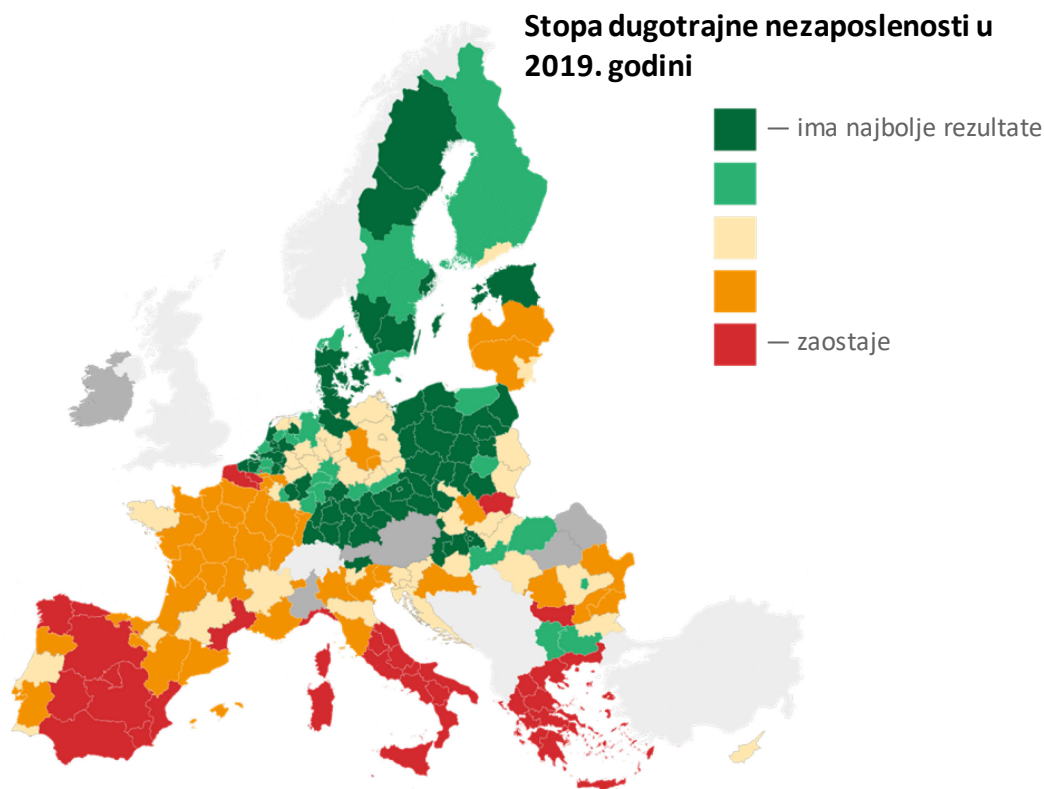
Slika 1. – Stopa dugotrajne nezaposlenosti u usporedbi s prosjekom EU-a tijekom 2013. godine



Napomena: Tamno sivo područje regije su u kojima Eurofound/Eurostat nisu prikupili dostatne ili pouzdane regionalne podatke na razini NUTS2. To se posebno odnosi na regije u dvjema državama članicama: Austriji i Irskoj. Kada bi se primijenili podatci za te države članice u cjelini (vidjeti [Prilog I.](#)), Austrija bi bila obojana u tamno zeleno, a Irska u narančasto.

Izvor: Eurofound, na temelju podataka Eurostata.

Slika 2. – Stopa dugotrajne nezaposlenosti u usporedbi s prosjekom EU-a tijekom 2019. godine



Napomena: Tamno sivo područje regije su u kojima Eurofound/Eurostat nisu prikupili dostatne ili pouzdane regionalne podatke na razini NUTS2. To se posebno odnosi na regije u dvjema državama članicama: Austriji i Irskoj. Kada bi se primijenili podatci za te države članice u cjelini (vidjeti [Prilog I.](#)), Austrija bi bila obojana u svijetlo zeleno, a Irska u bež.

Izvor: Eurofound, na temelju podataka Eurostata.

06. Osim praćenja podataka o dugotrajnoj nezaposlenosti, Komisija također prati promjene u udjelu potencijalnih radnika u EU-u koji su „raspoloživi za rad, ali ne traže zaposlenje”, uključujući one koji „smatraju da nema dostupnog posla” (takozvani „obehrabreni tražitelji zaposlenja”).⁸ Budući da ti potencijalni radnici ne traže zaposlenje aktivno, ne smatraju se nezaposlenima i/ili dugotrajno nezaposlenima, nego neaktivnima.

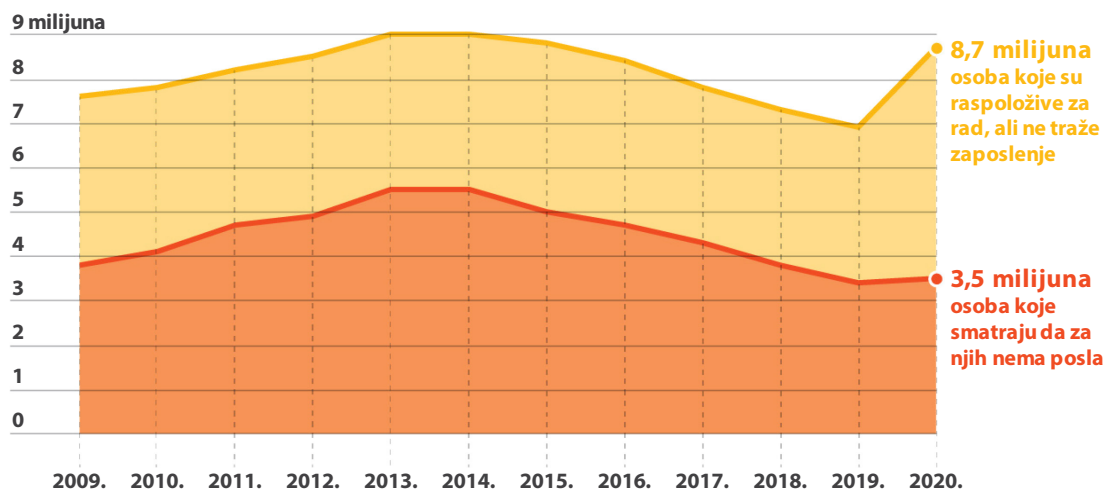
07. Prema podacima Eurostata financijska kriza iz 2008. godine dovela je do toga da je više ljudi napustilo tržište rada i postalo neaktivno, pri čemu je vrhunac dosegnut u razdoblju 2013. – 2014., kada je oko devet milijuna osoba spadalo u kategoriju „raspoloživi za rad, ali ne traže zaposlenje”, uključujući više od pet milijuna njih u potkategoriji koja smatra da „nema dostupnog posla”. Nakon toga broj potencijalnih „obehrabrenih” tražitelja zaposlenja padao je do 2020. godine, kada se ponovno

⁸ Europska komisija, „[Employment and Social Developments in Europe](#)”, rujan 2019.

povećao na 3,5 milijuna osoba, zajedno s ukupnom kategorijom osoba koje su „raspoložive za rad, ali ne traže zaposlenje” (vidjeti [grafikon 3.](#)).

08. Međutim, ti podatci ne pokazuju koliko je osoba koje su prethodno spadale u kategoriju dugotrajno nezaposlenih osoba prestalo tražiti zaposlenje jer su postale „obeshrabrene”. U statističkim podacima ne bi ih se smatralo dugotrajno nezaposlenima, nego neaktivnima, što bi dovelo do automatskog smanjenja broja dugotrajno nezaposlenih osoba. Postoji rizik da bi to moglo stvoriti pogrešnu predodžbu o pozitivnoj promjeni situacije u pogledu zaposlenosti na određenom zemljopisnom području.

Grafikon 3. – „Obeshrabrene” osobe u 27 država članica EU-a (2009. – 2020.)



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata (tablica „lfsi_sup_a and lfsa_igar”, preuzeta u srpnju 2021.).

Inicijative EU-a u području politika zapošljavanja

Politike zapošljavanja: pitanje u nacionalnoj nadležnosti

09. Politike tržišta rada u EU-u u nacionalnoj su nadležnosti: države članice (ponekad zajedno sa svojim regijama) odgovorne su za odlučivanje o odgovarajućim mjerama za smanjenje (dugotrajne) nezaposlenosti i njihovu provedbu. Države članice istodobno surađuju s EU-om na razvoju koordinirane strategije zapošljavanja, osobito u cilju promicanja kvalificirane, osposobljene i prilagodljive radne snage te tržišta rada koja se mogu prilagoditi gospodarskim promjenama. EU u okviru svojeg strateškog i

koordinacijskog okvira potiče suradnju među državama članicama, ali i pruža potporu njihovim aktivnostima i, ako je to potrebno, dopunjava ih⁹.

Strategija EU-a Europa 2020.

10. Komisija je 2010. godine predložila strategiju Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast¹⁰, čiji je cilj bolja koordinacija nacionalnih politika i politika EU-a. Jedan od pet glavnih ciljeva te strategije odnosi se na zapošljavanje, a osobito na povećanje stope zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godine sa 69 % na najmanje 75 % do 2020. godine. Europsko vijeće donijelo je tu strategiju u ožujku 2010.

11. U okviru strategije Europa 2020. Komisija je donijela inicijativu „Program za nove vještine i radna mjesta”¹¹. U njemu je predloženo 13 aktivnosti kojima se želi pomoći boljem funkcioniranju europskog tržišta rada povećanjem fleksibilnosti i sigurnosti radnih mjesta, poticanjem ulaganja u osposobljavanje, pristojnim radnim uvjetima i jednostavnijim otvaranjem radnih mjesta.

12. Još jedan sastavni dio strategije Europa 2020. jest Europska strategija zapošljavanja (engl. European Employment Strategy (EES)), koja je prvi put predstavljena 1992. godine. Ta je strategija okosnica politike zapošljavanja EU-a, a njezin je cilj stvaranje većeg broja boljih radnih mjesta diljem EU-a. Strategija se provodi u okviru europskog semestra. Provedbu te strategije podupire Odbor za zapošljavanje Vijeća (EMCO), glavni savjetodavni odbor ministara za zapošljavanje i socijalna pitanja u Vijeću za zapošljavanje i socijalna pitanja (EPSCO) u području zapošljavanja.

Proces europskog semestra

13. Provedba europske strategije zapošljavanja sastavni je dio procesa europskog semestra, godišnjeg ciklusa koordinacije makroekonomske, proračunske i strukturne politike među državama članicama. U okviru europskog semestra države članice

⁹ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 149.

¹⁰ Europska komisija, „Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, COM(2010) 2020 final.

¹¹ Europska komisija, „An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment”, COM(2010) 682 final.

podnose svoje nacionalne programe reformi, koje Komisija zatim analizira radi provjere dosljednosti sa strategijom Europa 2020.

14. Komisija i Vijeće detaljnije prate zapošljavanje i socijalno stanje u državama članicama kroz svoje zajedničko izvješće o zapošljavanju koje predlaže Komisija, a donosi Vijeće nakon savjetovanja i prilagodbi. Ta se ocjena odražava i u Komisijinim izvješćima za pojedine zemlje, u kojima se analiziraju ekonomske politike država članica, te u njezinim preporukama za pojedine zemlje. Od njegova uvođenja 2010. godine, paketom europskog semestra obuhvaćene su i smjernice za zapošljavanje, u kojima Komisija predlaže zajedničke prioritete i ciljeve za politike zapošljavanja koje moraju prihvatiti nacionalne vlade, a koje donosi Vijeće Europske unije.

15. EU je prepoznao važnost dugotrajne nezaposlenosti na razini politika te je izdao nekoliko povezanih preporuka za pojedine zemlje u okviru procesa europskog semestra. Između 2011. i 2020. godine EU je izdao takve preporuke za 15 država članica, a preporuke za njih 11 izdane su u razdoblju prije donošenja operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020. Tijekom razdoblja provedbe operativnih programa (2015. – 2020.) četiri od tih država članica primile su dodatnu preporuku, dok su druge četiri države članice prvi put primile preporuku nakon 2014. godine.

Individualizirani pristup ključan je za djelotvornost aktivnih politika tržišta rada

16. Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) definira aktivne politike tržišta rada kao sve rashode za socijalnu skrb (osim za obrazovanje) čiji je cilj poboljšati izgled korisnika za pronalazak plaćenog zaposlenja ili na drugi način povećati njihovu sposobnost ostvarivanja zarade¹². Prema Komisiji, aktivne politike tržišta rada obuhvaćaju četiri glavne kategorije: osposobljavanje, pomoć pri traženju zaposlenja, uključujući usmjeravanje i savjetovanje, poticaje za zapošljavanje za zapošljavanje u privatnom sektoru i programe izravnog zapošljavanja u javnom sektoru.¹³

¹² Pojmovnik OECD-a.

¹³ Europska komisija, „The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes”, završno izvješće, 2019.

17. Djelotvorne aktivne politike tržišta rada ključne su za rješavanje potreba (dugotrajno) nezaposlenih osoba i pomažu im da (ponovno) uđu na tržište rada. Komisija smatra da različite vrste aktivnih politika tržišta rada nisu jednako uspješne za sve nezaposlene osobe: te će politike biti djelotvorne samo ako su usmjerene na odgovarajuću skupinu stanovništva, ako se sastoje od prilagođenih mjera koje se temelje na individualiziranom pristupu te ako se prate i ocjenjuju s obzirom na rezultate s ciljem prilagodbe budućih mjera¹⁴.

18. Individualiziranim pristupom uzimaju se u obzir specifični problemi nezaposlenih osoba i jamči se da su usluge prilagođene njihovim pojedinačnim potrebama. Takav je pristup posebno važan za dugotrajno nezaposlene osobe, kojima je teže priključiti se tržištu rada (ili ponovno se priključiti). Eurostat procjenjuje da je u 2020. godini vjerojatnost zapošljavanja za dugotrajno nezaposlene osobe u prosjeku iznosila 11 %, dok je za kratkotrajno nezaposlene iznosila 25 %. Najveće razlike između dugotrajno nezaposlenih i kratkotrajno nezaposlenih osoba zabilježene su u Belgiji i Mađarskoj (više od 22 postotna boda), dok su najmanje razlike zabilježene u Danskoj, Hrvatskoj i Švedskoj, gdje je ta brojka bila manja od 10 postotnih bodova¹⁵ (vidjeti *Prilog II.*). Osim toga, iako se prosječna stopa prelaska u zaposlenost za kratkotrajno nezaposlene osobe poboljšala u razdoblju 2013. – 2020. (s 21 % na 25 %), za dugotrajno nezaposlene osobe ostala je stabilna na razini od 11 %.

19. EU je naglasio važnost individualiziranog pristupa u nekoliko dokumenata o politikama:

- o europskom stupu socijalnih prava, u kojem je personalizirani pristup jedno od prava nezaposlenih osoba, zajedno s pravom na detaljnu individualnu procjenu najkasnije 18 mjeseci od gubitka posla¹⁶;
- o smjernicama Vijeća za politike zapošljavanja za 2010., 2015. i 2018. godinu, u kojima se zagovara poboljšanje rada službi za zapošljavanje uvođenjem

¹⁴ Europska komisija, „[European Semester Thematic Factsheet – Active Labour Market Policies](#)”, studeni 2017.

¹⁵ Na temelju podataka za 26 država članica, ne uključujući Ujedinjenu Kraljevinu i Maltu.

¹⁶ [Europski stup socijalnih prava](#), 4. načelo: Aktivna potpora zapošljavanju

personaliziranih usluga za sve, uključujući one najudaljenije od tržišta rada, te se preporučuje individualizirana aktivna potpora za povratak na tržište rada¹⁷;

- o u većini dokumenata o stajalištu Komisije za pojedinu zemlju navodi se potreba za primjenom personaliziranog pristupa i prilagođenih mjera.

20. Vijeće je 2016. godine donijelo Preporuku o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada¹⁸. U Preporuci se poseban naglasak stavlja na individualizirani pristup (vidjeti **okvir 2.**). Iako je Komisijinim izvješćem o evaluaciji iz 2019. godine¹⁹ potvrđeno da postoji sveobuhvatniji pristup pružanju individualne potpore, mjera u kojoj se individualizirani pristup primjenjuje znatno se razlikuje među državama članicama. Podatci pokazuju da je 2019. godine ukupno 78,4 % dugotrajno nezaposlenih osoba bilo obuhvaćeno sporazumom o integriranju na tržište rada. Međutim, stopa pokrivenosti među državama članicama 2019. godine kretala se od 100 % pa do tek 11,2 %.

¹⁷ Odluka Vijeća od 21. listopada 2010. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica, 2010/707/EU, Prilog, smjernica 7.: Povećanje sudjelovanja žena i muškaraca na tržištu rada, smanjenje strukturne nezaposlenosti i promicanje kvalitete radnih mjesta. Odluka Vijeća (EU) 2015/1848 od 5. listopada 2015. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica za 2015., Prilog, smjernica 6.: Poboljšanje ponude radne snage, vještina i kompetencija. Odluka Vijeća (EU) 2018/1215 od 16. srpnja 2018. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica.

¹⁸ Preporuka Vijeća od 15. veljače 2016. o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada (2016/C 67/01).

¹⁹ Europska komisija, Izvješće Komisije Vijeću, Evaluacija Preporuke Vijeća o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada, COM(2019) 169 final.

Okvir 2.

Individualizirani pristup uspostavljen preporukom Vijeća

Pojedinačna procjena i pojedinačni pristup

Službe za zapošljavanje zajedno s drugim partnerima koji pružaju potporu integriranju na tržište rada pružaju personalizirano usmjeravanje relevantnim osobama.

Službe za zapošljavanje jamče da se prijavljenim dugotrajno nezaposlenim osobama pružaju temeljite pojedinačne procjene i smjernice u roku od 18 mjeseci od početka razdoblja nezaposlenosti. Procjena bi trebala obuhvaćati njihove izglede za zapošljavanje, prepreke zapošljavanju i prethodne napore u traženju posla.

Službe za zapošljavanje obavještavaju prijavljene dugotrajno nezaposlene osobe o ponudama za posao i dostupnoj potpori u različitim sektorima gospodarstva i, prema potrebi, u različitim regijama i drugim državama članicama, osobito u okviru Europske mreže službi za zapošljavanje (EURES).

Sporazumi o integriranju na tržište rada

Dugotrajno nezaposlenim osobama prijavljenim pri službi za zapošljavanje koje nisu obuhvaćene Garancijom za mlade nudi se sporazum o integriranju na tržište rada u roku od 18 mjeseci od početka nezaposlenosti. U sporazum bi trebala biti uključena barem ponuda individualizirane usluge usmjerena na pronalazak zaposlenja i u njemu bi trebala biti utvrđena jedinstvena kontaktna točka.

Financiranje EU-a za aktivne politike tržišta rada država članica

21. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. glavni izvori financiranja EU-a za provedbu strategije Europa 2020. bili su europski strukturni i investicijski fondovi (ESI) te, posebno kad je riječ o aktivnim politikama tržišta rada država članica, Europski socijalni fond²⁰ (ESF).

²⁰ Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006.

22. Četiri tematska cilja od njih 11 utvrđenih u Uredbi o zajedničkim odredbama²¹ za ESI fondove za razdoblje 2014. – 2020. relevantna su za ESF, a tri od njih relevantna su za rješavanje problema dugotrajne nezaposlenosti:

- „Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podrška mobilnosti radne snage” (8. tematski cilj);
- „Promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i svake diskriminacije” (9. tematski cilj) i
- „Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje” (10. tematski cilj).

23. Svaki tematski cilj obuhvaća niz prioriteta ulaganja. Pet od tih prioriteta relevantno je za pružanje potpore dugotrajno nezaposlenim osobama kao pojedincima (8.i., 8.ii., 9.i. i 10.iii.) ili za rješavanje promjena u strukturama javnih službi za zapošljavanje i pružanju usluga (8.vii). Od tih pet prioriteta samo prioritet ulaganja 8.i („Pristup zapošljavanju za osobe koje traže posao i neaktivne osobe, uključujući one koji su dugotrajno nezaposlene i one koje su udaljene od tržišta rada, kao i provedbom lokalnih inicijativa za zapošljavanje i potpore za mobilnost radne snage”; dalje u tekstu: „pristup zapošljavanju”) konkretno se odnosi na dugotrajno nezaposlene osobe²².

24. Za razdoblje 2014. – 2020. za mjeru „Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podupiranje mobilnosti radne snage” (8. tematski cilj) izdvojeno je ukupno 27,7 milijardi eura, odnosno 26 % proračuna ESF-a. Oko 11,4 milijarde eura dodijeljeno je za mjere „pristupa zapošljavanju” (prioritet ulaganja 8.i). Četiri države članice dodijelile su po više od 1 milijardu eura za prioritet ulaganja 8.i: Španjolska, Italija, Poljska i Slovačka (vidjeti *Prilog III.*).

²¹ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

²² Prioritetom ulaganja 9.i („Aktivna uključenost, među ostalim s ciljem promicanja jednakih mogućnosti te aktivnog sudjelovanja i poboljšanja zapošljivosti”) također se podupiru dugotrajno nezaposlene osobe, no općenito se pruža druga vrsta pomoći s većim naglaskom na socijalnu uključenost.

25. Većina operativnih programa ESF-a odnosi se na tematske ciljeve i prioritete ulaganja koji su najrelevantniji za dugotrajnu nezaposlenost. Konkretno, sredstva u okviru 145 od 178 operativnih programa (81 %) dodijeljena su 8. tematskom cilju, dok su za prioritet ulaganja 8.i dodijeljena sredstva u okviru 106 operativnih programa. Nadalje, sve države članice osim jedne uspostavile su operativne programe kojima su dodijeljena sredstva za prioritet ulaganja 8.i.

26. Financijska sredstva iz ESF-a mogu se upotrijebiti za pružanje potpore različitim vrstama mjera i intervencija kojima se dugotrajno nezaposlenim osobama može pomoći da pronađu zaposlenje (vidjeti [okvir 3.](#)).

Okvir 3.

Primjeri intervencija usmjerenih na dugotrajnu nezaposlenost u okviru 8. tematskog cilja za koje je primljena potpora iz ESF-a

Intervencije s ciljem učenja kroz rad, u okviru naukovanja, stažiranja i pripravništava.

Mjere obrazovanja i osposobljavanja usmjerene na (ponovno) osposobljavanje u svrhu stjecanja posebnih profesionalnih vještina i osposobljavanje u svrhu stjecanja osnovnih vještina. Te se intervencije mogu kombinirati s drugim vrstama intervencija za koje se ostvaruje potpora iz ESF-a.

Pružanje potpore pojedincima i njihovo usmjeravanje u kombinaciji s drugim vrstama intervencija za koje se ostvaruje potpora iz ESF-a, koje uglavnom obuhvaćaju mjere obrazovanja i osposobljavanja. Tom se vrstom intervencije ocjenjuju potrebe nezaposlenih osoba, a zatim se nude ciljane mjere osposobljavanja.

Financijski poticaji za poslodavce kojima se doprinosi smanjenju troškova radne snage ili kojima se izravno pružaju subvencije za plaće i zapošljavanje, čime se potiče na zapošljavanje osoba koje su najudaljenije od tržišta rada.

27. Mjere i intervencije za koje se ostvaruje potpora iz ESF-a koje se odnose na dugotrajnu nezaposlenost provode javna tijela (nacionalne, regionalne ili lokalne službe za zapošljavanje), nevladine organizacije i privatna poduzeća koja su imenovala nacionalna ili regionalna upravljačka tijela (ili posrednička tijela) ili koja su odabrana na temelju poziva na podnošenje prijedloga.

Učinak pandemije bolesti COVID-19 na zaposlenost

28. Mjere ograničenja kretanja koje su države članice uvele kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 počevši od ožujka 2020. godine znatno su utjecale na gospodarsku aktivnost i zaposlenost u svim državama članicama i većini gospodarskih sektora, iako u različitoj mjeri. U tom je kontekstu Komisija u proljeće 2020. godine predložila hitne mjere za ublažavanje posljedica pandemije. Europski parlament i Vijeće u svibnju 2020. godine uspostavili su instrument SURE²³, kojim se pruža potpora uporabi programa skraćenog radnog vremena i sličnih mjera za očuvanje radnih mjesta u čitavom EU-u. Taj je program dosad doprinio ograničavanju rasta nezaposlenosti unatoč dramatičnom padu gospodarske aktivnosti²⁴. Međutim, nakon što se program prestane primjenjivati u prosincu 2022., postoji rizik od rasta stopa nezaposlenosti i utjecaja na dugotrajno nezaposlene osobe²⁵.

29. Komisija je također predložila fleksibilniju upotrebu europskih strukturnih i investicijskih fondova. U travnju 2020. godine na snagu su stupile investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus (CRII i CRII+) koje su donijeli Europski parlament i Vijeće. Njima je predviđena privremena mogućnost 100-postotnog sufinanciranja iz proračuna EU-a i uvedena je dodatna fleksibilnost za prijenos proračunskih sredstava između različitih fondova i programa. Kao rezultat navedenoga, više od polovice svih država članica odlučilo je izmijeniti svoje operativne programe kako bi se uvela mogućnost 100-postotnog sufinanciranja mjera ESF-a i/ili prijenosa dodatnih sredstava iz drugih ESI fondova u operativne programe ESF-a.

²³ Uredba Vijeća (EU) 2020/672 od 19. svibnja 2020. o uspostavi Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19, SL L 159, 20.5.2020., str. 1.

²⁴ Pregled Suda br. 06/2020, Rizici, izazovi i prilike u odgovoru EU-a u okviru gospodarske politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. OECD, „Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond”, ažurirano 12. listopada 2020.

²⁵ OECD, „Employment Outlook 2020”. Europska komisija, „European Economic Forecast, Spring 2021”, Institutional paper 149, svibanj 2021.

Opseg revizije i revizijski pristup

30. Revizijom koju je proveo Sud procijenjeno je jesu li financijska sredstva iz ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. u okviru prioriteta ulaganja u području „pristupa zapošljavanju” usmjerena na posebne potrebe dugotrajno nezaposlenih osoba kako bi im se olakšao (ponovni) ulazak na tržište rada. U tu je svrhu Sud razmotrio tri posebna pitanja:

- o Sud je analizirao u kojoj su mjeri rashodi ESF-a bili usmjereni na mjere kojima se pomaže (ponovnom) ulasku dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada;
- o Sud je ispitao primjenjuju li države članice individualizirani pristup pri provedbi mjera „pristupa zapošljavanju” i
- o Sud je provjerio je li Komisija poduzela potrebne radnje kako bi prikupila relevantne i dostatne podatke za utvrđivanje učinka financiranja iz ESF-a na dugotrajnu nezaposlenost.

31. Analiza koju je proveo Sud usmjerena je na ulogu i odgovornosti Komisije u izradi i naknadnoj provedbi operativnih programa ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. Sud je analizirao relevantnu dokumentaciju i razgovarao s predstavnicima Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL) i Eurostata kao pružatelja podataka.

32. Provedenom analizom obuhvaćene su sve države članice. Osim toga, Sud je detaljnije ispitao četiri države članice (Irsku, Italiju, Poljsku i Slovačku) koje su se na početku programskog razdoblja suočile s posebnim poteškoćama s dugotrajnom nezaposlenošću ili su dodijelile znatan dio svojih sredstava iz ESF-a prioritetu ulaganja 8.i.

33. Sud je proveo analizu četiriju operativnih programa ESF-a (po jedan za svaku od država članica koje je Sud odabrao)²⁶ te je procijenio je li se logikom intervencije utvrđenom za potporu povezanu s dugotrajnom nezaposlenosti doprinijelo rješavanju problema dugotrajne nezaposlenosti. Na temelju značajnosti i razine provedbe Sud je također pregledao između jedne i tri aktivnosti „pristupa zapošljavanju” za svaki

²⁶ Irska (Program za zapošljivost, uključivanje i učenje 2014. – 2020.), Italija (Nacionalni operativni program za sustave aktivnih politika zapošljavanja), Poljska (Regionalni operativni program Šleskog vojvodstva 2014. – 2020.) i Slovačka (Operativni program Ljudski resursi 2014. – 2020.).

operativni program kako bi provjerio jesu li provedene tako da se njima odgovara na posebne potrebe dugotrajno nezaposlenih osoba primjenom individualiziranog pristupa. Za svaki od odabranih operativnih programa Sud je također pregledao pojedinačne slučajeve između 18 i 24 nasumično odabrana pojedinca koji su bili nezaposleni više od 12 mjeseci, ali koji su sudjelovali u mjeri koja se financirala iz ESF-a za dugotrajno nezaposlene osobe. Sud je pregledao ukupno 78 takvih pojedinačnih slučajeva. Osim toga, Sud je obavio razgovore s predstavnicima relevantnih nacionalnih tijela (tj. ministarstava odgovornih za politiku zapošljavanja, kao i upravljačkih i provedbenih tijela).

34. Sud je proveo reviziju u razdoblju od rujna 2020. do srpnja 2021. godine. Zbog ograničenja putovanja i zdravstvenih ograničenja povezanih s bolešću COVID-19 Sud nije mogao obavljati posjete na terenu. Svi sastanci s Komisijom, nacionalnim tijelima i Europskom zakladom za poboljšanje životnih i radnih uvjeta (Eurofound) održani su s pomoću videokonferencije.

Opažanja

ESF nije bio uvijek ciljano usmjeren na dugotrajno nezaposlene osobe

35. Sud je ispitaio je li Komisija pružila potporu državama članicama u fazi programiranja na način da se pitanje dugotrajno nezaposlenih osoba uključilo u izradu operativnih programa ESF-a te jesu li mjere „pristupa zapošljavanju” bile usmjerene na dugotrajno nezaposlene osobe, ako je to primjenjivo. Sud je također analizirao je li razmjer dugotrajne nezaposlenosti u državama članicama utjecao na način upotrebe potpore.

Potpore iz ESF-a doprla je do dugotrajno nezaposlenih osoba kroz različite vrste intervencija

36. Očekuje se da će mjere koje se podupiru iz ESF-a biti dopuna dostupnoj potpori dugotrajno nezaposlenim osobama u državi članici. Do kraja 2020. godine preuzete su obveze za oko 96 % potpore iz ESF-a koja je dugotrajno nezaposlenima stavljena na raspolaganje kroz mjere iz prioriteta ulaganja 8.i, a 58 % već je prijavljeno Komisiji (vidjeti *Prilog III.*).

37. Prema podacima Komisije, dostupnima u vrijeme provođenja revizije, financijskim sredstvima iz ESF-a obuhvaćeno je oko 1,6 milijuna dugotrajno nezaposlenih osoba, tj. 36 % od 4,4 milijuna sudionika obuhvaćenih prioritetom ulaganja 8.i. U četiri države članice (Španjolska, Italija, Poljska i Slovačka) potporom iz ESF-a obuhvaćeno je više od 100 000 dugotrajno nezaposlenih osoba (vidjeti *tablicu 1.*). To je ostvareno nizom intervencija za „pristup zapošljavanju”, kao što su usmjeravanje i potpora (20 %), financijski poticaji (17 %), obrazovanje i osposobljavanje (8 %) te znatan udio intervencija u kojima se kombinira nekoliko vrsta mjera (30 %)²⁷.

38. Sud je utvrdio da su u četiri države članice koje je Sud odabrao upotrijebljene sve glavne vrste intervencija ESF-a, iako u različitoj mjeri. Talijanski operativni program uglavnom je bio usmjeren na financijske poticaje za zapošljavanje, dok je irski operativni program bio usmjeren na osposobljavanje. Poljska je najčešće nudila kombinirane pakete aktivnosti, koji su uglavnom uključivali osposobljavanje i

²⁷ Europska komisija, „Study for the Evaluation of ESF support to Employment and Labour Mobility”, lipanj 2020., str. 26.

stažiranje. U Slovačkoj su se češće upotrebljavali poticaji za zapošljavanje i izravno otvaranje radnih mjesta (vidjeti [okvir 4.](#)).

Okvir 4.

Primjeri aktivnosti odabranih za pregled

U **Italiji** je Sud za pregled odabrao jednu od četiriju aktivnosti poticanja zapošljavanja („Incentivo Occupazione Sud”). Ta je mjera obuhvaćala doprinose isplaćene poslodavcima za pokrivanje troškova socijalnog osiguranja zaposlenika. Nije bila ciljano usmjerena na dugotrajno nezaposlene osobe i njome je također pružena potpora pretvorbi ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme.

U **Irskoj** se u okviru odabrane aktivnosti („ETB Training for the Unemployed”) pruža niz tečajeva strukovnog osposobljavanja kako bi se odgovorilo na potrebe nezaposlenih osoba ili drugih tražitelja zaposlenja. Korisnik provodi operaciju diljem Irske u okviru svojih 16 lokalnih centara ETB-a. U okviru predmetne aktivnosti pružaju se osposobljavanje i pripravništvo u sklopu triju glavnih programa: „Premošćivanje”, „Pripravništvo” i „Osposobljavanje za posebne vještine”. Neki su tečajevi usmjereni na opće temeljne vještine, dok drugi pružaju vještine specifične za određeno zanimanje ili skup zadataka, kao što su razvoj računalnih aplikacija i softvera, financijske usluge, pružanje skrbi, vožnja, rukovanje strojevima, elektronika i maloprodaja.

U **Poljskoj** je jedna od dviju odabranih aktivnosti bila dostupna privatnim poduzećima. Bila je usmjerena i na nezaposlene i na neaktivne osobe, s posebnim naglaskom na skupine u nepovoljnom položaju, uključujući dugotrajno nezaposlene osobe. Potpora je obuhvaćala pojedinačne akcijske planove i savjetovanje o poslovima, zajedno s osposobljavanjem ili aktivnostima za stjecanje stručnog iskustva (npr. stažiranje i subvencionirano zapošljavanje).

U **Slovačkoj** se jedna od odabranih aktivnosti sastojala od širokog raspona mjera koje obuhvaćaju poticaje za zapošljavanje, osposobljavanje i druge vrste potpore, kao što je privremeno izravno otvaranje radnih mjesta u malim općinama za pružanje usluga (npr. čišćenje ulica).

Mnoge intervencije u okviru ESF-a općenito su bile usmjerene na nezaposlenost, ali ne ciljano na dugotrajno nezaposlene osobe

39. Prije donošenja programa ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. 11,4 milijuna osoba smatralo se dugotrajno nezaposlenima, što je predstavljalo 5,5 % aktivnog stanovništva ili 48,3 % ukupnog broja nezaposlenih osoba (u 2013.) (vidjeti [Prilog I.](#)).

40. Prilikom izrade dokumenata o stajalištu za države članice koji su prethodili sporazumima o partnerstvu i operativnim programima za razdoblje 2014. – 2020. Komisija je analizirala pitanje dugotrajno nezaposlenih osoba te je usmjeravala rasprave s državama članicama o određivanju prioriteta potreba. U 19 od 27 dokumenata o stajalištu za 27 država članica EU-a pitanje dugotrajne zaposlenosti istaknuto je kao poseban problem. Komisija je u njih 17 od 19 kao prioritet financiranja navela dugotrajno nezaposlene osobe, a u tri je slučaja navela dugotrajnu nezaposlenost kao jedan od „glavnih izazova”.

41. Istodobno zakonodavstvom o ESIF-u za razdoblje 2014. – 2020.²⁸ nije predviđen prioritet ulaganja koji bi se ciljano odnosio na pitanje dugotrajne nezaposlenosti. Sredstvima ESF-a pružena je potpora dugotrajno nezaposlenim osobama, ali u okviru sveobuhvatnijih ciljeva, zbog čega je teško utvrditi koliko je financijskih sredstava EU-a dodijeljeno mjerama povezanim s pitanjem dugotrajne nezaposlenosti.

42. Financijska sredstva dodijeljena su 8. tematskom cilju o zapošljavanju u ukupno 145 od 178 (odnosno 81 %) operativnih programa ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. (ne uključujući programe Ujedinjene Kraljevine i Inicijativu za zapošljavanje mladih)²⁹. Međutim, tek otprilike jedna trećina svih operativnih programa ESF-a u 14 država članica³⁰ konkretno se odnosi na potporu dugotrajno nezaposlenim osobama³¹. Sud je također utvrdio da to nije bio slučaj u pet država članica (Bugarska, Latvija, Malta, Mađarska i Cipar), u kojima je stopa dugotrajne nezaposlenosti bila viša od prosjeka EU-a tijekom pregovora o operativnim programima 2013. godine.

43. U studiji iz 2019.³² o održivosti i djelotvornosti rezultata za sudionike ESF-a utvrđeno je da je 101 intervencija bila usmjerena na potporu dugotrajno nezaposlenim

²⁸ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi i Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu.

²⁹ Na temelju podataka Komisije.

³⁰ Belgija, Hrvatska, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Litva, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka i Španjolska.

³¹ Europska komisija, „Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed (LTU) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market”, siječanj 2019.

³² Europska komisija, Iseri, IES i Ecorys: „Pilot and feasibility study on the sustainability and effectiveness of results for European Social Fund participants using Counterfactual impact evaluations”, srpanj 2019.

osobama. Istodobno su u 158 intervencija možda bile uključene dugotrajno nezaposlene osobe, iako ne ciljano (te su intervencije bile usmjerene na nezaposlenost općenito i tek su potencijalno obuhvaćale dugotrajno nezaposlene osobe).

44. Analizom koju je proveo Sud i koja se odnosila na aktivnosti navedene pod prioritetom ulaganja 8.i za četiri odabrana operativna programa potvrđeno je da su, iako su postojali slučajevi u kojima su dugotrajno nezaposlene osobe bile jedina ciljna skupina intervencija, mjere najčešće bile usmjerene na dugotrajno nezaposlene osobe samo kao na podskupinu svih nezaposlenih i/ili „skupina u nepovoljnom položaju” u okviru operativnog programa.

Neke od mjera ESF-a koje je Sud ispitao podrazumijevale su rizik od takozvanog učinka „ubiranja vrhnja”

45. Ako aktivnosti na tržištu rada nisu ciljano usmjerene, postoji rizik od davanja prednosti osobama s većom vjerojatnošću zaposlenja na štetu onih koji su najudaljeniji od tržišta rada, kao što su dugotrajno nezaposlene osobe (takozvani učinak „ubiranja vrhnja”). Primjerice, u jednoj studiji Komisije navodi se da pristup koji se temelji na davanju prednosti zapošljavanju nad svim ostalim aspektima može dovesti do „nastojanja pružatelja usluga da se usredotoče na osobe za koje je najvjerojatnije da će ostvariti ishode povezane s radnim mjestom”³³. U drugoj studiji Komisije³⁴ savjetuje se da bi javne službe za zapošljavanje trebale unaprijed odabrati sudionike kako bi se izbjegao učinak „ubiranja vrhnja”. Time se dodatno naglašava da se od samog početka intervencije u okviru ESF-a konkretno trebaju odnositi na dugotrajno nezaposlene osobe.

46. Analiza koju je proveo Sud također je pokazala da postoji rizik od učinka „ubiranja vrhnja” u nekim operativnim programima ESF-a koje je Sud ispitao u okviru ove revizije: na primjer, u Poljskoj je u okviru ocjenjivanja operativnog programa koji je Sud odabrao³⁵ utvrđeno da su među sudionicima bile prekomjerno zastupljene osobe

³³ Europska komisija, „[The feasibility of developing a methodology for measuring the distance travelled and soft outcomes for long-term unemployed people participating in Active Labour Market Programmes](#)”, završno izvješće, srpanj 2019.

³⁴ Europska komisija, „[Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed \(LTU\) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market](#)”, siječanj 2019.

³⁵ Šlesko vojvodstvo, „[Evaluation of the OPs contribution to achieving the objectives of Priority Axis VII: Regional Labour Market](#)”, srpanj 2020.

u dobi od 30 do 39 godina koje primaju potporu, za koje je ionako postojala veća vjerojatnost da će pronaći posao u usporedbi s drugim dobnim skupinama; u Italiji je postojao rizik da kriteriji sudjelovanja za poticaj za zapošljavanje nisu u dovoljnoj mjeri ublažili mogući učinak „ubiranja vrhnja” jer su poslodavci mogli birati mlade zaposlenike, bez obzira na njihove izgleda za zapošljavanje. Zbog pandemije bolesti COVID-19 moglo bi doći do povećanja broja kratkotrajno nezaposlenih osoba. Budući da je do njih lakše doprijeti nego do dugotrajno nezaposlenih osoba, rizik od učinka „ubiranja vrhnja” mogao bi se povećati ako budu nedostajale mjere ciljano osmišljene za dugotrajno nezaposlene osobe.

Mjere „pristupa zapošljavanju” koje se financiraju iz ESF-a nisu uvijek odražavale razmjer problema dugotrajne nezaposlenosti u nekoliko država članica

47. Kako je navedeno u odlomku [37.](#), mjerama „pristupa zapošljavanju” u okviru ESF-a pružena je potpora za 1,6 milijuna dugotrajno nezaposlenih osoba. Međutim, Sud je utvrdio da su dugotrajno nezaposlene osobe koje su primale potporu u nekoliko država članica bile nedovoljno zastupljene u okviru mjera „pristupa zapošljavanju” ESF-a u usporedbi sa stopom dugotrajne nezaposlenosti u istim državama članicama.

48. Na razini EU-a dugotrajno nezaposlene osobe čine 38 % svih nezaposlenih osoba koje primaju potporu u okviru prioriteta ulaganja ESF-a 8.i, koji se odnosi na „pristup zapošljavanju”. Sud je također proveo analizu postotka dugotrajno nezaposlenih osoba kojima je pružena potpora ESF-a i svih nezaposlenih sudionika koji primaju potporu iz ESF-a za svaku od 27 država članica EU-a, na temelju podataka iz njihovih godišnjih izvješća o provedbi za 2019. godinu. Sud je usporedio tu brojku s nacionalnim prosječnim brojem dugotrajno nezaposlenih osoba kao udjelom u ukupnoj nezaposlenosti u razdoblju 2014. – 2019. Tom su analizom utvrđene razlike u 15 država članica; to je osobito važno u slučajevima Rumunjske, Portugala, Mađarske, Francuske, Malte i Latvije, u kojima je razlika veća od 20 postotnih bodova (vidjeti [tablicu 1.](#)).

Tablica 1. – Broj sudionika u prioritetu ulaganja 8.i po državi članici u 2019.

Država članica	Nezaposlene osobe koje su primale potporu, uklj. dugotrajno nezaposlene (A)	Dugotrajno nezaposlene osobe koje su primale potporu (B)	Broj dugotrajno nezaposlenih osoba kao udio u ukupnom broju nezaposlenih osoba koje su primale potporu (C = B / A)		Razlika u postotnim bodovima (D – C)
			Udio dugotrajno nezaposlenih osoba kao udio u ukupnom broju nezaposlenih osoba (2014. – 2019.) u državi članici (D)		
AT	1 916	379			- 9,6
BE	197 535	76 682			- 10,2
BG	36 922	16 151			- 14,8
CY	2 993	1 655			+ 15,5
CZ	161 090	62 185			+ 0,5
DE	10 844	7 927			+ 31,6
EE	34 864	21 501			+ 29,4
ES	671 114	192 593			- 17,4
FI	42 533	22 623			+ 30,6
FR	350 309	73 205			- 22,4
GR	115 876	95 451			+ 10,4
HR	9 755	3 412			- 13,2
HU	214 558	32 532			- 26,5
IE	20 018	5 135			- 19,7
IT	1 549 895	659 939			- 15,4
LT	84 827	32 290			+ 0,4
LU	2 127	418			- 9,7
LV	66 827	13 721			- 20,6
MT	1 721	435			- 20,7
NL	30 696	17 571			+ 18,9
PL	381 921	173 704			+ 12,8
PT	107 225	19 082			- 33,6
RO	88 548	1 757			- 41,8
SE	14 478	8 913			+ 44,0
SI	24 427	17 721			+ 23,6
SK	198 501	103 754			- 10,8
EU-26 ¹	4 421 520	1 660 736			- 8,2

¹ 26 država članica EU-a (Danska nije dodijelila sredstva EU-a prioritetu ulaganja 8.i).

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije (tablica označena kao „UNE_RT_A”, preuzeta u srpnju 2021.).

49. U nedavnom izvješću Suda o uspješnosti također je istaknuta nedostatna zastupljenost dugotrajno nezaposlenih sudionika u mjerama ESF-a za zapošljavanje; konkretno, pokazalo se da je najviša stopa sudjelovanja u svim operacijama ESF-a usmjerenima na zapošljavanje zabilježena među osobama aktivnima na tržištu rada ili osobama koje su nezaposlene no koje su bliže tržištu rada, dok je do onih koji su u većoj mjeri odvojeni od tržišta rada bilo teško doprijeti (nezaposleni 40 %, zaposleni 26 %, dugotrajno nezaposleni 22 %, neaktivne osobe 12 %) ³⁶.

50. Iako se svim četirima odabranim operativnim programima pružala potpora dugotrajno nezaposlenim osobama, Sud je utvrdio da neke od prvotno planiranih aktivnosti koje su bile ciljano usmjerene na njih nisu provedene uz potporu ESF-a ili je njihovo područje primjene prošireno. To je bio slučaj u Irskoj i Italiji. Iako je u Irskoj operativni program u početku sadržavao aktivnost koja je izravno usmjerena na dugotrajno nezaposlene osobe, aktivnost je u konačnici povučena iz operativnog programa i financirala ju je ta država članica. Unatoč tome što su bili predviđeni u operativnom programu, poticaji za zapošljavanje u Italiji nisu bili ciljano usmjereni na dugotrajno nezaposlene jer su bili dostupni drugim kategorijama nezaposlenih osoba i obuhvaćali su pretvaranje ugovora na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme. Osim toga, nisu provedene mjere osposobljavanja planirane u operativnom programu, osim kao dio sustavnih aktivnosti koje nisu usmjerene na pojedinačne dugotrajno nezaposlene osobe.

51. U Slovačkoj su aktivnosti definirane na razini operativnih programa također bile usmjerene na nezaposlene osobe općenito. Nadalje, četiri od 27 nacionalnih projekata koji su provedeni u okviru prioriteta ulaganja 8.i isključivo su bili usmjereni na dugotrajno nezaposlene osobe. Dva su primjera prikazana u [okviru 5](#).

³⁶ [Izvješće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2020.](#), odlomak 3.45.

Okvir 5.

Primjer posebnih projekata u okviru ESF-a usmjerenih na dugotrajno nezaposlene osobe u Slovačkoj

Projekt „Napuštanje kruga nezaposlenosti”

Taj se projekt sastojao od poticaja za zapošljavanje namijenjenih poslodavcima. Planirani troškovi iznosili su 42,5 milijuna eura, dok su stvarni troškovi iznosili 36,5 milijuna eura. Našom *ex post* analizom utvrđeno je da je projektom bilo obuhvaćeno 7 414 dugotrajno nezaposlenih osoba, a prosječni stvarni trošak po sudioniku iznosio je 5 794 eura. Procijenjena stopa uspješnosti projekta mjerena kao postotak dugotrajno nezaposlenih osoba koje su pronašle zaposlenje tri mjeseca nakon sudjelovanja iznosila je 65 % u završnoj godini (2018.), dok je stopa uspješnosti izmjerena u roku od šest mjeseci od sudjelovanja iznosila 58 %.

Projekt „RESTART – Prilika za povratak dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada”

Ovaj je projekt bio usmjeren na dugotrajno nezaposlene osobe koje su bile nezaposlene dulje od 24 mjeseca. Projekt je nudio dvije mogućnosti: financijski poticaj za osobe koje su pronašle zaposlenje ili doprinos u stjecanju ili obnavljanju radnih navika. Prema našoj *ex post* analizi planirani troškovi iznosili su 13,3 milijuna eura, dok su stvarni troškovi iznosili 7 milijuna eura. Zahvaljujući ovom projektu 3 962 dugotrajno nezaposlene osobe pronašle su zaposlenje, dok je 3 799 osoba steklo ili obnovilo radne navike. Procijenjena stopa uspješnosti izmjerena kao postotak sudionika zaposlenih u razdoblju od šest mjeseci nakon sudjelovanja u projektu iznosila je 55 %.

Nije uvijek bilo moguće uspostaviti vezu između potpore iz ESF-a za „pristup zapošljavanju” i individualiziranog pristupa

52. Osim potpore iz ESF-a usmjerene na dugotrajnu nezaposlenost, Sud je preispitao je li se u okviru potpore iz ESF-a za „pristup zapošljavanju” primjenjivao individualizirani pristup kako bi se ispunile posebne potrebe dugotrajno nezaposlenih osoba (vidjeti odlomke [16.](#) – [20.](#)).

53. U razdoblju 2014. – 2020. *ex ante* uvjeti predstavljali su alat kojim se jamčilo da sustavi država članica ispunjavaju zahtjeve za učinkovito i djelotvorno trošenje sredstava EU-a. Države članice same su ocijenile svoje ispunjavanje na temelju unaprijed utvrđenih kriterija, a Komisija je to morala provjeriti u fazama donošenja sporazuma o partnerstvu i operativnih programa. *Ex ante* uvjet 8.1 („Osmišljene su politike aktivnog tržišta rada i provode se u skladu sa smjernicama za zapošljavanje”),

koji je bio povezan s prioritetom ulaganja 8.i, obuhvaćao je kriterij koji se odnosi na sposobnost javnih službi za zapošljavanje da primijene personalizirani pristup. Osim toga, Komisija je 2015. godine istaknula da su „ograničenja u pogledu individualiziranih usluga glavni uzrok nedjelotvornog modela aktivacije” te da „djelotvorni model aktivacije kombinira individualizirane usluge za tražitelje zaposlenja i poslodavce te prilagođenu ponudu aktivnih politika tržišta rada”³⁷.

54. Za četiri operativna programa iz uzorka Suda države članice i Komisija procijenile su da je *ex ante* uvjet 8.1. ispunjen. Ta je procjena provedena samo na početku programskog razdoblja jer se pravnom osnovom od Komisije nije zahtijevalo da procijeni jesu li uvjeti i dalje ispunjeni tijekom provedbe operativnih programa³⁸. Međutim, Sud je utvrdio da je u naknadnim izvješćima po državama članicama za dva odabrana operativna programa (Irska i Slovačka) Komisija navela da su kapaciteti javnih službi za zapošljavanje nedovoljni za pružanje usluga prilagođenih potrebama³⁹.

55. Javne službe za zapošljavanje u Irskoj, Italiji i Slovačkoj možda su primijenile individualizirani pristup za osobe koje su prijavljene kao dugotrajno nezaposlene osobe. Međutim, te informacije nisu dostavile tijelima koja provode aktivnosti u okviru ESF-a niti su ta tijela izričito zatražila njihovo slanje.

56. U Poljskoj se individualizirana potpora mora upotrebljavati za sve aktivnosti koje se provode u okviru operativnog programa ESF-a (vidjeti **okvir 6.**).

³⁷ Radni dokument službi Europske komisije, „[Analytical Supporting Document accompanying the document Proposal for a Council Recommendation](#)”, SWD(2015) 176 final.

³⁸ [Tematsko izvješće Suda br. 24/2021](#) „Financiranje na temelju uspješnosti u području kohezijske politike: pohvalne ambicije, ali u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su postojale određene prepreke”, odlomak 26.

³⁹ Radni dokument službi Europske komisije, „[Country Report Ireland 2015 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances](#)”, SWD(2015) 27 final; Radni dokument službi Europske komisije, „[Country Report Slovakia 2018](#)”, COM(2018) 120 final; Radni dokument službi Europske komisije, „[Country Report Slovakia 2020](#)”, COM(2020) 150 final.

Okvir 6.

Pojedinačni akcijski plan obvezan je u Poljskoj za sve sudionike

Individualizirani pristup već je sadržan u sporazumu o partnerstvu koji je prethodio operativnom programu. Poljskim operativnim programima u okviru ESF-a predviđena je obvezna pojedinačna procjena potreba za svakog sudionika, što dovodi do izrade pojedinačnih akcijskih planova. Analizom Suda provedenom na 18 sudionika u uzorku potvrđeno je da je za svakog od njih provedena individualizirana procjena.

57. Vijeće je 2016. godine izdalo preporuku u kojoj se zalaže za primjenu individualiziranog pristupa kako bi se dugotrajno nezaposlenima pomoglo da (ponovno) uđu na tržište rada (vidjeti odlomak **20.**). Sud je utvrdio da na temelju te preporuke nijedan operativni program koji je Sud ispitao nije izmijenjen ili nadopunjen povezanim akcijskim planom, osim u Slovačkoj. U studiji Komisije iz 2019. godine istaknuto je da upravljačka i posrednička tijela nisu uvijek bila upoznata s preporukom⁴⁰.

58. Odbor Vijeća za zapošljavanje (EMCO) prati provedbu Preporuke Vijeća na temelju okvira pokazatelja. To je praćenje odvojeno od ESF-a. Kad je riječ o primjeni individualiziranog pristupa, većina država članica izvijestila je da je pandemija bolesti COVID-19 negativno utjecala na sposobnost javnih službi za zapošljavanje da provode individualizirano savjetovanje ili izradu profila zbog ograničenog pristupa uslugama i njihove dostupnosti.

Novi mehanizmi za razdoblje 2021. – 2027. u okviru programa „ESF+”

59. Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027.⁴¹ uveden je niz daljnjih mjera, kao što su uvjeti koji omogućuju provedbu, a koji su sljednici *ex ante*

⁴⁰ Europska komisija, „Thematic note on the ESF and YEI support to long-term unemployed (LTU) and the implementation of Council Recommendation on integration of LTU into the labour market”, siječanj 2019.

⁴¹ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju,

uvjeta. Kad je riječ o posebnom cilju ESF-a+ za „pristup zapošljavanju”, kriteriji za uvjet koji omogućuje provedbu „Strateški okvir politike za aktivne politike tržišta rada” uključuju mehanizme za profiliranje tražitelja zaposlenja i procjenu njihovih potreba.

60. Nova značajka programskog razdoblja 2021. – 2027. jest da će države članice morati osigurati da se novouvedeni uvjeti koji omogućuju provedbu ispune i primjenjuju tijekom programskog razdoblja te obavijestiti Komisiju o svim izmjenama⁴². Ako uvjet koji omogućuje provedbu više nije ispunjen, Komisija ne bi smjela nadoknađivati rashode.

61. Nadalje, tijekom razdoblja 2014. – 2020. nije postojala veza između sadržaja *ex ante* uvjeta i prihvatljivosti odabranih operacija. To je izmijenjeno za razdoblje 2021. – 2027.: upravljačka tijela sada moraju „osigura[ti] da su odabrane operacije koje su obuhvaćene područjem primjene uvjeta koji omogućuje provedbu sukladne odgovarajućim strategijama i dokumentima u okviru planiranja uspostavljenima radi ispunjenja tog uvjeta koji omogućuje provedbu”⁴³.

Sustav praćenja ESF-a sam po sebi ne omogućuje potpunu procjenu postignuća mjera među dugotrajno nezaposlenima

62. Komisija prati provedbu operativnih programa kroz sastanke s upravljačkim tijelima, imenovane odbore za praćenje, godišnje pregledne sastanke i godišnja izvješća o provedbi koja podnose regionalna i nacionalna upravljačka tijela. To obuhvaća izvješćivanje o financijskim podacima, pokazateljima i ključnim etapama. Komisija pregledava izvješća i dostavlja svoja očitovanja državama članicama. Sud je ispitao je li okvirom za praćenje omogućena procjena djelotvornosti rezultata mjerâ ESF-a u području „pristupa zapošljavanju” za dugotrajno nezaposlene osobe.

Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

⁴² Uredba (EU) 2021/1060, članak 15.

⁴³ Uredba (EU) 2021/1060, članak 73. stavak 2. točka (b).

Sposobnost Komisije da dobije potpunu sliku o rezultatima ograničena je zbog nedostataka u okviru praćenja ESF-a za razdoblje 2014. – 2020.

63. Okvirom za praćenje za programsko razdoblje 2014. – 2020. utvrđeni su zajednički pokazatelji ostvarenja i rezultata za utvrđivanje postignuća prioriteta ulaganja, posebnih ciljeva i aktivnosti predviđenih operativnim programom⁴⁴. Za pitanje dugotrajne nezaposlenosti postojala su dva pokazatelja ostvarenja:

- zajednički pokazatelj ostvarenja „CO01 – nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene”, koji je općenito obuhvaćao nezaposlene i uključivao dugotrajno nezaposlene kao podskupinu;
- zajednički pokazatelj ostvarenja „CO02 – dugotrajno nezaposleni”, koji se izravno odnosio na dugotrajno nezaposlene osobe. Podatci prijavljeni za ovaj pokazatelj predstavljali su podskup podataka dostavljenih za zajednički pokazatelj ostvarenja „CO01”.

Okvirom za praćenje nisu predviđeni zajednički pokazatelji rezultata koji bi se ciljano odnosili na pitanje dugotrajne nezaposlenosti.

64. Države članice morale su svake godine izvješćivati o svim zajedničkim pokazateljima, ali nisu morale utvrditi ciljne vrijednosti za sve njih (ciljne vrijednosti za CO02 utvrđene su samo za 27 od 178 operativnih programa ESF-a). Države članice mogle su utvrditi pokazatelje specifične za pojedine programe ako je to prikladnije za obuhvaćanje postignuća planiranih ulaganja.

65. Sud je utvrdio određene nedostatke u okviru za praćenje zbog kojih Komisija možda ne može dobiti potpunu sliku o postignućima intervencija u okviru ESF-a kad je riječ o potpori povezanoj s dugotrajno nezaposlenim osobama.

66. U 106 operativnih programa ESF-a (ne uključujući programe Ujedinjene Kraljevine) kojima su dodijeljena sredstva za prioritet ulaganja 8.i utvrđeno je ukupno 357 različitih pokazatelja ostvarenja i rezultata. Međutim, gotovo svi ti pokazatelji ostvarenja i rezultata (328) bili su specifični za pojedine programe, a objedinjene informacije o tome koliko se pokazatelja specifičnih za pojedine programe odnosi na dugotrajno nezaposlene osobe nisu dostupne. Za odabrane operativne programe

⁴⁴ Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006, Prilog.

utvrđeni su posebni pokazatelji rezultata programa koji se odnose na dugotrajno nezaposlene u dvije od četiriju država članica koje je Sud ispitaio (Irska i Italija).

67. Nadalje, ne upotrebljavaju uvijek sve države članice definiciju dugotrajne nezaposlenosti (za potrebe praćenja ESF-a) na isti način. U Italiji se smatralo da su sudionici dugotrajno nezaposleni ako su zarađivali manje od otprilike 8 000 eura godišnje. U Irskoj osobe koje primaju „pomoć za tražitelje zaposlenja” u skladu s nacionalnim pravilima mogu biti potpuno nezaposlene ili raditi najviše tri dana tjedno. Prema tome, budući da se upotrebljavaju različite definicije dugotrajne nezaposlenosti, pregled koji pruža zajednički pokazatelj ostvarenja povezan s dugotrajnom nezaposlenosti nužno je manje precizan u pogledu toga koliko je dugotrajno nezaposlenih osoba stvarno obuhvaćeno sredstvima ESF-a na razini EU-a.

68. Uredba o ESF-u nije sadržavala zajednički pokazatelj rezultata koji je izričito usmjeren na dugotrajno nezaposlene osobe. Države članice dostavljaju informacije o postignutim rezultatima za dugotrajno nezaposlene osobe u odnosu na ciljne vrijednosti na temelju pokazatelja rezultata specifičnih za pojedini program ako su takvi pokazatelji definirani. Ti se pokazatelji, naravno, razlikuju među operativnim programima. Osim toga, države članice mogu primjenjivati različite metode i određivati ciljne vrijednosti na temelju omjera ili apsolutnog broja sudionika.

69. U studijama Komisije već su bile utvrđene poteškoće u smislenom agregiranju podataka te su u njima istaknute posebne slabosti u nacionalnim sustavima praćenja/sustavima praćenja operativnih programa koje su uzrokovale probleme u pogledu pravodobnosti informacija i ispravnog prikaza podataka⁴⁵. Na primjer, pokazatelji ostvarenja prijavljeni su u godini u kojoj su sudionici počeli sudjelovati u operaciji⁴⁶. Sudionici koji su napustili određenu aktivnost (npr. jer nisu dovršili osposobljavanje) i dalje bi bili obuhvaćeni pokazateljem jer su nastali troškovi za ESF. S obzirom na to da su u nekim aktivnostima zabilježene visoke stope napuštanja programa (npr. u slučaju poljskog operativnog programa), djelovanjem samo na temelju broja sudionika ne radi se razlika između sudionika koji su napustili program i uspješnih sudionika te se tako pruža neprecizna slika.

70. Sud je analizirao pokazatelje iz prioriteta ulaganja 8.i za četiri odabrana operativna programa. U operativnim programima za Irsku i Italiju upotrebljavali su se

⁴⁵ Europska komisija, „[Study on the monitoring and evaluation systems of the ESF, Final report](#)”, svibanj 2018.

⁴⁶ Europska komisija, „[Guidance document: Annex D – Practical guidance on data collection and validation](#)”, svibanj 2016.

zajednički pokazatelji ostvarenja i posebni pokazatelji rezultata. U slučaju slovačkog i poljskog operativnog programa Sud je utvrdio da, iako je zajednički pokazatelj ostvarenja (CO2) bio usmjeren na dugotrajno nezaposlene i predstavljao je više od polovice svih sudionika obuhvaćenih prioritetom ulaganja 8.i (tj. 70 % u slovačkom operativnom programu i više od 50 % u poljskom operativnom programu), nisu utvrđeni pokazatelji rezultata specifični za program kojima bi se utvrdila povezana postignuća. U apsolutnom smislu to se odnosi na 172 445 dugotrajno nezaposlenih osoba u Slovačkoj i 27 395 dugotrajno nezaposlenih osoba u odabranom operativnom programu u Poljskoj.

71. Kad je riječ o razdoblju 2021. – 2027., zakonodavstvo se još uvijek ne odnosi konkretno na dugotrajno nezaposlene osobe i ne obuhvaća zajednički pokazatelj rezultata povezan s dugotrajno nezaposlenim osobama. Zakonodavni paket za razdoblje 2021. – 2027.⁴⁷ sadrži poseban cilj „Veći pristup zaposlenju i aktivacijske mjere za sve tražitelje zaposlenja, posebice mlade, osobito provedbom Garancije za mlade, za dugotrajno nezaposlene te skupine u nepovoljnom položaju na tržištu rada i za neaktivne osobe, kao i promicanjem samozapošljavanja” u okviru šireg cilja politike „Uključivija Europa s istaknutijom socijalnom komponentom provedbom europskog stupa socijalnih prava”.

Nekoliko evaluacija potpore iz ESF-a za dugotrajno nezaposlene osobe

72. Uz redovito praćenje ESF-a koje se temelji na godišnjim izvješćima o provedbi, Komisija može provoditi i posebne evaluacije kako bi procijenila rezultate ostvarene potporom iz ESF-a. Pravodobnim i sveobuhvatnim evaluacijama olakšava se primjena stečenih iskustava na ostatak tekućeg programskog razdoblja ili na buduća programska razdoblja te širenje potencijalnih dobrih praksi.

73. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. Komisija je objavila dvije studije koje se odnose na dugotrajno nezaposlene osobe⁴⁸.

⁴⁷ Uredba (EU) 2021/1060 i Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013.

⁴⁸ Europska komisija, „Thematic note on the ESF and YEI support to LTU and the Council Recommendation on integration of LTU into the labour market”, siječanj 2019.; i Europska komisija, „Study for the evaluation of ESF support to employment and labour mobility”, lipanj 2020.

74. U studijama je istaknuto da upravljačka tijela provode vrlo malo evaluacija potpore ESF-a za dugotrajno nezaposlene osobe: od ukupno 205 evaluacija objavljenih 2017. godine samo ih je šest ciljano obuhvatilo takvu potporu. Stanje se do trenutka provedbe revizije nije znatno poboljšalo: prema navodima Komisije, osam evaluacija odnosilo se na pitanja povezana s dugotrajno nezaposlenim osobama. Nadalje, objema studijama potvrđeno je da su informacije o praćenju ESF-a bile od ograničene koristi za potrebe evaluacije.

75. S obzirom na tu situaciju, procjena djelotvornosti mjera ESF-a za „pristup zapošljavanju” za dugotrajno nezaposlene osobe i dalje predstavlja izazov. Trenutačno nije moguće utvrditi u kojem su razmjeru mjere EU-a doprinijele promjenama stopa dugotrajne nezaposlenosti, koje su se znatno razlikovale među državama članicama, kao ni glavne korisnike ESF-a (vidjeti *Prilog I.*). To pokazuje da je potrebno bolje razumjeti čini li ESF razliku.

Zaključci i preporuke

76. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. u okviru mjera Europskog socijalnog fonda (ESF) za potporu „pristupu zapošljavanju” različitim vrstama intervencija obuhvaćeni su mnogi dugoročni tražitelji zaposlenja, iako te intervencije nisu bile ciljano usmjerene na njih. Budući da su prioriteti ulaganja obuhvaćali područja politike, a ne ciljne skupine, nije bilo posebnog prioriteta ulaganja, a dugotrajno nezaposlene osobe obično su se smatrale dijelom šire skupine svih nezaposlenih. Osim toga, mjere nisu uvijek odražavale razinu dugotrajne nezaposlenosti u državama članicama (vidjeti odlomke [35.](#) – [51.](#)).

77. Provedba mjera u okviru ESF-a općenito nije bila povezana s individualiziranim pristupom. Iako su javne službe za zapošljavanje možda primijenile individualizirani pristup za pojedinačne dugotrajno nezaposlene osobe u okviru svojih nacionalnih aktivnih politika tržišta rada, dokumenti koji sadržavaju informacije nisu dostavljeni tijelima koja provode aktivnosti ESF-a niti su ih ta tijela izričito zatražila. Osim toga, Preporuka Vijeća stupila je na snagu nakon prvotnog donošenja operativnih programa, a operativni programi općenito nisu izmijenjeni na odgovarajući način. Iako ta poveznica nije bila preduvjet za potporu iz ESF-a, njezin izostanak može ograničiti dodanu vrijednost intervencija koje se podupiru sredstvima ESF-a pri rješavanju posebnih potreba dugotrajno nezaposlenih osoba (vidjeti odlomke [52.](#) – [61.](#)).

78. Sud je utvrdio niz nedostataka u okviru za praćenje i evaluaciju za razdoblje 2014. – 2020. zbog kojih Komisija možda ne može dobiti potpunu sliku o djelotvornosti intervencija u okviru ESF-a u kad je riječ potpori povezanoj s dugotrajnom nezaposlenošću. Konkretno, ne postoji zajednički pokazatelj rezultata koji se odnosi na dugotrajnu nezaposlenost, a zajednički pokazatelj ostvarenja povezan s dugotrajnom nezaposlenošću ne upotrebljava se uvijek za određivanje ciljnih vrijednosti. Zbog toga je teško pratiti postignuća ESF-a za dugotrajno nezaposlene osobe. Osim toga, evaluacije koje se odnose na dugotrajno nezaposlene osobe malobrojne su (vidjeti odlomke [62.](#) – [75.](#)).

79. Pandemija bolesti COVID-19 mogla bi negativno utjecati na broj dugotrajno nezaposlenih osoba i njihovu situaciju. U tom kontekstu Sud iznosi sljedeće tri preporuke, od kojih se sve odnose na novo programsko razdoblje 2021. – 2027., a cilj im je poboljšati izradu programa kako bi se pomoglo dugotrajno nezaposlenim osobama u EU-u.

1. preporuka – Usmjeravanje potpore iz ESF-a za „pristup zapošljavanju” prema dugotrajno nezaposlenim osobama ondje gdje je dugotrajna nezaposlenost visoka

U programskom razdoblju 2021. – 2027. Komisija bi trebala ustrajati na tome da države članice sredstva iz fonda ESF+ ciljano usmjere na dugotrajno nezaposlene osobe i njihove potrebe kada je nacionalna ili regionalna dugotrajna nezaposlenost visoka.

Preporučeni rok provedbe: U trenutku donošenja (ili izmjene) programâ Europskog socijalnog fonda plus za razdoblje 2021. – 2027.

2. preporuka – Povezivanje potpore iz ESF-a za „pristup zapošljavanju” s individualiziranim pristupom za dugotrajno nezaposlene osobe

Komisija bi trebala ustrajati na tome da države članice primjenjuju individualizirani pristup na sve dugotrajno nezaposlene osobe pri provedbi mjera „pristupa zapošljavanju” u okviru novog Europskog socijalnog fonda plus, uzimajući u obzir profile tražitelja zaposlenja i procjenu njihovih potreba.

Preporučeni rok provedbe: U trenutku donošenja (ili izmjene) programâ Europskog socijalnog fonda plus za razdoblje 2021. – 2027.

3. preporuka – Ocjenjivanje rezultata ostvarenih zahvaljujući potpori iz ESF-a za „pristup zapošljavanju” u pogledu dugotrajne nezaposlenosti

U okviru *ex post* evaluacije za razdoblje 2014. – 2020. i srednjoročne evaluacije za novo razdoblje 2021. – 2027. Komisija bi trebala ocijeniti djelotvornost mjera „pristupa zapošljavanju” za dugotrajno nezaposlene. Zaključci tih evaluacija trebali bi dovesti do odgovarajućih aktivnosti u okviru njezine nadležnosti (npr. po potrebi uzimanje u obzir tih zaključaka u procjeni izmjena programa nakon 2025. godine) i širenja u državama članicama dobrih praksi među nacionalnim i regionalnim tijelima nadležnima za provedbu mjera „pristupa zapošljavanju” i unutar njih.

Preporučeni rok provedbe: Do prvog tromjesečja 2025. godine za *ex post* i srednjoročnu evaluaciju.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Iliana Ivanova, u Luxembourggu dana 28. listopada 2021.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner LEHNE
Predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Broj dugotrajno nezaposlenih osoba, udio dugotrajno nezaposlenih osoba i stopa dugotrajne nezaposlenosti u EU-u, 2009. – 2020.

Ukupni broj dugotrajno nezaposlenih osoba (u dobi od 15 do 74 godine, u tisućama)

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
EU 27	6 507	8 260	8 971	10 247	11 445	11 430	10 404	9 203	7 951	6 823	5 891	5 264
BE	168	197	167	165	192	211	218	201	172	146	119	118
BG	103	162	210	226	250	232	187	146	114	101	81	76
CZ	106	157	142	159	160	141	127	89	54	37	33	30
DK	17	42	51	60	51	48	47	36	35	29	25	28
DE	1 450	1 333	1 141	1 003	968	919	851	723	675	601	520	489
EE	25	52	49	37	26	22	16	15	13	9	6	8
IE	81	155	195	204	178	147	121	98	71	50	39	32
EL	196	285	435	706	893	937	875	814	747	644	574	502
ES	989	1 700	2 085	2 578	3 006	2 965	2 609	2 167	1 742	1 452	1 229	1 133
FR	955	1 140	1 122	1 224	1 320	1 328	1 342	1 348	1 256	1 115	996	858
HR	99	125	158	189	202	191	193	121	84	61	43	38
IT	844	987	1 059	1 415	1 730	1 966	1 762	1 728	1 682	1 600	1 445	1 191
CY	2	5	7	15	26	33	29	24	19	12	9	10
LV	50	93	91	81	58	46	44	40	32	30	23	21
LT	50	113	119	97	74	71	57	45	39	29	28	36
LU	3	3	3	4	5	4	5	6	6	4	4	5
HU	173	230	222	214	214	163	140	109	77	66	51	52
MT	5	7	7	7	7	6	6	5	5	4	2	3
NL	95	116	140	170	226	258	264	223	173	128	95	83
AT	48	52	51	52	57	67	74	87	83	64	51	60
PL	428	513	617	706	761	669	512	372	262	177	120	107
PT	228	307	333	408	482	433	371	317	231	160	145	117
RO	215	225	271	277	295	258	274	265	186	167	150	135
SI	18	33	37	43	52	53	47	42	32	23	20	20
SK	175	249	248	254	271	252	207	160	140	111	92	87
FI	37	53	46	44	45	51	61	61	57	44	32	33
SE	54	77	74	74	73	75	76	68	67	60	51	63

Napomena: Prema Komisiji, u listopadu 2021. provedena je znatna revizija (naniže) za Francusku zbog metodoloških poboljšanja.

Izvor: Eurostat (tablica označena kao „une_ltu_a”, preuzeta u srpnju 2021.)

Broj dugotrajno nezaposlenih osoba kao postotak nezaposlenosti (u dobi od 15 do 74 godine)

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
EU 27	34,2	40,6	43,9	45,4	48,3	50,4	49,6	48,0	46,3	44,4	41,4	35,4
BE	44,2	48,7	48,3	44,6	46,0	49,9	51,7	51,6	48,6	48,7	43,5	41,6
BG	43,3	46,1	55,7	55,2	57,3	60,4	61,2	59,1	55,0	58,4	56,6	45,0
CZ	30,0	40,9	40,6	43,4	43,4	43,5	47,3	42,1	35,0	30,5	30,0	22,1
DK	9,0	18,7	22,7	26,6	24,5	24,3	25,7	20,4	20,5	19,1	16,4	16,4
DE	44,9	46,8	47,6	45,1	44,4	44,0	43,6	40,8	41,7	40,9	37,8	29,6
EE	27,3	45,3	57,3	54,7	44,5	45,3	38,3	31,6	33,5	24,9	20,0	17,1
IE	27,9	47,3	56,8	59,3	57,7	55,1	53,6	50,5	44,9	36,3	32,1	23,6
EL	40,4	44,6	49,3	59,1	67,1	73,5	73,1	72,0	72,8	70,3	70,1	66,5
ES	23,8	36,6	41,6	44,4	49,7	52,8	51,6	48,4	44,5	41,7	37,8	32,1
FR	36,4	42,5	42,1	42,9	43,6	43,9	43,9	45,4	45,1	41,6	40,0	36,5
HR	55,7	56,3	61,3	63,7	63,6	58,3	63,1	50,7	41,0	40,2	35,8	28,1
IT	44,3	48,0	51,4	52,6	56,4	60,8	58,1	57,4	57,8	58,1	56,0	51,5
CY	10,4	20,4	20,8	30,1	38,3	47,7	45,6	44,4	40,6	31,7	29,1	28,1
LV	25,8	45,0	54,5	52,1	48,4	42,9	45,3	41,4	37,6	41,6	38,0	27,3
LT	23,7	41,7	52,1	49,2	42,9	44,7	42,9	38,3	37,6	32,2	30,6	29,0
LU	23,1	29,3	28,8	30,3	30,4	27,4	28,4	34,8	38,1	24,7	22,8	25,5
HU	41,5	48,9	47,6	45,3	48,6	47,5	45,6	46,5	40,4	38,5	31,9	26,2
MT	42,0	59,5	60,3	61,3	57,3	51,1	50,1	50,5	50,8	48,1	25,1	25,5
NL	25,1	26,8	32,3	32,9	34,9	39,2	42,9	41,5	39,5	36,6	30,3	23,2
AT	21,7	25,4	26,3	24,9	24,6	27,2	29,2	32,3	33,4	28,9	25,1	24,5
PL	30,3	31,1	37,2	40,3	42,5	42,7	39,3	35,0	31,0	26,9	21,6	20,0
PT	44,0	52,0	48,4	48,8	56,4	59,6	57,4	55,4	49,9	43,7	42,6	33,3
RO	31,6	34,5	41,0	44,2	45,2	41,1	43,9	50,0	41,4	44,1	42,4	29,9
SI	30,1	43,3	44,2	47,9	51,0	54,5	52,3	53,3	47,5	42,9	43,0	38,8
SK	54,0	64,0	67,9	67,3	70,2	70,2	65,8	60,2	62,4	61,8	58,2	47,8
FI	16,7	23,8	22,0	21,2	20,6	22,1	24,4	25,7	24,2	21,8	17,6	15,4
SE	13,1	18,1	19,0	18,3	17,7	18,2	19,6	18,3	18,5	17,2	13,7	13,9

Napomena: Prema Komisiji, u listopadu 2021. provedena je znatna revizija (naniže) za Francusku zbog metodoloških poboljšanja.

Izvor: Eurostat (tablica označena kao „une_ltu_a”, preuzeta u srpnju 2021.)

Broj dugotrajno nezaposlenih osoba kao postotak aktivnog stanovništva (u dobi od 15 do 74 godine)

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
EU 27	3,1	4,0	4,3	4,9	5,5	5,5	5,0	4,4	3,8	3,2	2,8	2,5
BE	3,5	4,0	3,5	3,4	3,9	4,3	4,4	4,0	3,5	2,9	2,3	2,3
BG	3,0	4,7	6,3	6,8	7,4	6,9	5,6	4,5	3,4	3,0	2,4	2,3
CZ	2,0	3,0	2,7	3,0	3,0	2,7	2,4	1,7	1,0	0,7	0,6	0,6
DK	0,6	1,4	1,8	2,1	1,8	1,7	1,6	1,2	1,2	1,0	0,8	0,9
DE	3,5	3,3	2,8	2,4	2,3	2,2	2,0	1,7	1,6	1,4	1,2	1,1
EE	3,7	7,6	7,1	5,5	3,8	3,3	2,4	2,1	1,9	1,3	0,9	1,2
IE	3,5	6,9	8,8	9,2	8,0	6,6	5,3	4,2	3,0	2,1	1,6	1,3
EL	3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2	17,0	15,6	13,6	12,2	10,9
ES	4,3	7,3	8,9	11,0	13,0	12,9	11,4	9,5	7,7	6,4	5,3	5,0
FR	3,3	3,9	3,9	4,2	4,5	4,5	4,6	4,6	4,2	3,8	3,4	2,9
HR	5,1	6,6	8,4	10,2	11,0	10,1	10,2	6,6	4,6	3,4	2,4	2,1
IT	3,4	4,0	4,3	5,6	6,9	7,7	6,9	6,7	6,5	6,2	5,6	4,7
CY	0,6	1,3	1,6	3,6	6,1	7,7	6,8	5,8	4,5	2,7	2,1	2,1
LV	4,5	8,8	8,8	7,8	5,7	4,6	4,5	4,0	3,3	3,1	2,4	2,2
LT	3,3	7,4	8,0	6,6	5,1	4,8	3,9	3,0	2,7	2,0	1,9	2,5
LU	1,2	1,3	1,4	1,6	1,8	1,6	1,9	2,2	2,1	1,4	1,3	1,7
HU	4,2	5,5	5,2	5,0	4,9	3,7	3,1	2,4	1,7	1,4	1,1	1,1
MT	2,9	4,1	3,9	3,8	3,5	2,9	2,7	2,4	2,0	1,8	0,9	1,1
NL	1,1	1,3	1,6	1,9	2,5	2,9	3,0	2,5	1,9	1,4	1,0	0,9
AT	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,7	1,9	1,8	1,4	1,1	1,3
PL	2,5	3,0	3,6	4,1	4,4	3,8	3,0	2,2	1,5	1,0	0,7	0,6
PT	4,2	5,7	6,2	7,7	9,3	8,4	7,2	6,2	4,5	3,1	2,8	2,3
RO	2,2	2,4	2,9	3,0	3,2	2,8	3,0	3,0	2,0	1,8	1,7	1,5
SI	1,8	3,2	3,6	4,3	5,2	5,3	4,7	4,3	3,1	2,2	1,9	1,9
SK	6,5	9,2	9,2	9,4	10,0	9,3	7,6	5,8	5,1	4,0	3,4	3,2
FI	1,4	2,0	1,7	1,6	1,7	1,9	2,3	2,3	2,1	1,6	1,2	1,2
SE	1,1	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1	0,9	1,1

Napomena: Prema Komisiji, u listopadu 2021. provedena je znatna revizija (naniže) za Francusku zbog metodoloških poboljšanja.

Izvor: Eurostat (tablica označena kao „une_ltu_a”, preuzeta u srpnju 2021.)

Prilog II. – Stope prelaska u zaposlenost

Godišnje stope prelaska (%) u zaposlenost za kratkotrajno nezaposlene i dugotrajno nezaposlene osobe

Država članica	2013.		2020.	
	Kratkotrajno nezaposlene osobe	Dugotrajno nezaposlene osobe	Kratkotrajno nezaposlene osobe	Dugotrajno nezaposlene osobe
BE	-	-	31	6
BG	14	5	20	6
CZ	20	9	25	7
DK	38	27	36	29
EE	21	14	29	16
IE	20	7	29	11
EL	7	2	15	3
ES	20	8	27	9
FR	26	13	27	12
HR	14	7	19	12
IT	20	7	22	7
CY	18	8	28	11
LV	27	13	25	13
LT	17	8	21	6
HU	24	11	34	11
NL	22	14	33	16
AT	32	14	32	13
PL	14	9	26	12
PT	21	15	30	18
RO	13	5	17	7
SI	22	14	29	11
SK	11	5	20	4
FI	28	15	31	14
SE	27	14	25	16
EU ¹	21	11	25	11

¹ Neponderirani prosjek za EU, izračunan bez podataka za Njemačku, Luksemburg, Maltu i Ujedinjenu Kraljevinu.

Izvor: Sud, na temelju eksperimentalnih podataka Eurostata (tablica s oznakom „lfsi_long_e01”, preuzeta u svibnju 2021.)

Prilog III. – Dodjela sredstava iz ESF-a prioritetu ulaganja 8.i i stopa provedbe

Sredstva dodijeljena prioritetu ulaganja 8.i i provedba po državama članicama – 2020. (u eurima)

Država članica	Planirani iznos EU-a	Prihvatljivi troškovi EU-a – odabrani	Prijavljeni prihvatljivi rashodi EU-a
BE	191 903 026	190 193 535	91 593 488
BG	238 079 679	-	-
CZ	627 949 296	669 094 561	472 560 439
DE	43 899 353	49 987 988	31 250 981
EE	203 605 301	201 506 275	108 493 852
IE	137 020 369	137 020 369	69 252 967
EL	689 350 453	794 455 737	458 807 042
ES	1 165 396 613	1 403 342 253	713 153 320
FR	367 899 226	359 611 511	245 119 000
HR	249 084 283	224 992 196	50 968 076
IT	1 520 782 811	1 768 843 027	968 963 837
CY	9 255 000	11 448 330	9 254 166
LV	94 139 809	86 913 527	63 560 140
LT	355 400 146	358 753 273	294 828 926
LU	4 461 245	5 427 330	3 247 649
HU	1 013 454 498	833 491 384	602 099 375
MT	16 000 000	17 239 651	9 130 739
NL	25 146 085	27 923 935	12 878 687
AT	15 099 649	12 814 761	6 572 665
PL	1 625 458 684	1 387 268 530	1 027 041 808
PT	618 925 842	452 338 709	345 569 403
RO	527 453 819	517 392 594	237 369 693
SI	162 066 573	201 538 688	78 947 785
SK	1 218 722 796	933 919 506	531 679 661
FI	163 663 349	148 844 521	96 398 659
SE	130 371 130	186 072 279	101 043 073
EU	11 414 589 036	10 980 434 469	6 629 785 433

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije (preuzeto u srpnju 2021.)

Pokrate i skraćeni nazivi

EMCO: Odbor za zapošljavanje

ESF: Europski socijalni fond

ESF+: Europski socijalni fond plus

ETB: Odbor za obrazovanje i osposobljavanje

GU EMPL: Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje

LTU: dugotrajna nezaposlenost

NUTS 2: Nazivlje teritorijalnih jedinica za statistiku

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

SURE: Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji

UZO: Uredba o zajedničkim odredbama

Pojmovnik

Eurofound: agencija EU-a čija je uloga pružanje informacija, savjeta i stručnog znanja u području socijalne politike EU-a na temelju komparativnih informacija, istraživanja i analize.

Europski semestar: ciklus usklađivanja ekonomske i fiskalne politike u EU-u. Dio je okvira Europske unije za gospodarsko upravljanje, usmjeren na prvih šest mjeseci u godini, pa se stoga naziva „semestar”. Tijekom europskog semestra države članice usklađuju svoje proračunske i gospodarske politike s ciljevima i pravilima dogovorenima na razini EU-a.

Europski socijalni fond (ESF): njegov je cilj ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u Europskoj uniji poboljšanjem mogućnosti zapošljavanja i zapošljavanja (uglavnom mjerama osposobljavanja), poticanjem visoke razine zaposlenosti i stvaranjem većeg broja boljih radnih mjesta.

Ex ante uvjeti: uvjeti utemeljeni na prethodno određenim kriterijima utvrđenima u Uredbi o zajedničkim odredbama (UZO) koji se smatraju nužnim preduvjetima za djelotvornu i učinkovitu uporabu financijskih sredstava EU-a za sve ESI fondove. Pri izradi operativnih programa za EFRR, Kohezijski fond i ESF za programsko razdoblje 2014. – 2020. države članice bile su dužne procijeniti jesu li ti uvjeti ispunjeni. Ako uvjeti nisu bili ispunjeni, bilo je potrebno izraditi akcijske planove kojima se jamčilo ispunjavanje uvjeta do 31. prosinca 2016.

Javne službe za zapošljavanje: nacionalne organizacije odgovorne za provedbu aktivnih politika tržišta rada i pružanje kvalitetnih usluga zapošljavanja u javnom interesu. Mogu biti dio mjerodavnih ministarstava, javnih tijela ili korporacija na koje se primjenjuje javno pravo.

Kohezijska politika: jedno od najvećih područja politike na koje se troši proračun EU-a. Cilj joj je smanjiti nejednakosti u razvoju različitih regija, restrukturirati industrijska područja koja propadaju i diversificirati ruralna područja te poticati prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu suradnju. Financira se iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Europskog socijalnog fonda (ESF) i Kohezijskog fonda (KF).

Odbor za praćenje: odbor koji prati provedbu operativnog programa. Čine ga predstavnici relevantnih tijela država članica (npr. predstavnici upravljačkih tijela, tijela za ovjeravanje i revizijskih tijela, provedbenih tijela, organizacija poslodavaca ili zaposlenika i civilnog društva). Sudjeluje i Komisija u ulozi promatrača.

Odbor za zapošljavanje (EMCO): glavni savjetodavni odbor Vijeća za zapošljavanje i socijalna pitanja u području zapošljavanja.

Operativni program: osnovni okvir za provedbu kohezijskih projekata financiranih sredstvima EU-a u zadanom razdoblju, u koji su ugrađeni prioriteti i ciljevi utvrđeni u sporazumima o partnerstvu između Komisije i pojedinačnih država članica. Projektima u okviru nekog operativnog programa mora se doprinijeti postizanju određenog broja ciljeva utvrđenih na razini prioritetnih osi tog operativnog programa na razini EU-a. Operativni program može se financirati sredstvima iz EFRR-a, KF-a i/ili ESF-a. Operativni program priprema država članica, a prije izvršenja bilo kakvih plaćanja iz proračuna EU-a mora ga odobriti Komisija. Operativne programe moguće je izmijeniti tijekom programskog razdoblja samo uz pristanak objiju strana.

Osoba raspoloživa za rad, ali ne traži zaposlenje: prema definiciji Eurostata, osobe „raspoložive za rad, ali ne traže zaposlenje“ jesu „osobe u dobi od 15 do 74 godine koje nisu zaposlene niti nezaposlene i koje žele raditi, koje su raspoložive za rad u iduća dva tjedna, ali ne traže zaposlenje“. Ovaj pokazatelj obuhvaća nezaposlene osobe koje ne ispunjavaju uvjete da budu evidentirane kao nezaposlene jer aktivno ne traže zaposlenje. To uključuje „obeshrabrene“ tražitelje zaposlenja i osobe koje zbog osobnih ili obiteljskih okolnosti ne mogu tražiti zaposlenje.

Podijeljeno upravljanje: način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg Komisija delegira zadaće provedbe državama članicama, ali i dalje zadržava krajnju odgovornost.

Pokazatelji ostvarenja: vrijednosti koje se upotrebljavaju za mjerenje ostvarenja operacija kojima je dodijeljena potpora ili ostvarenja na razini operativnog programa.

Pokazatelji rezultata: vrijednosti koje se upotrebljavaju za mjerenje rezultata ostvarenih s pomoću projekata kojima je dodijeljena potpora ili rezultata na razini operativnog programa.

Preporuka Vijeća: instrument neizravnog djelovanja čiji je cilj izrada zakonodavstva u državama članicama. Preporuke se razlikuju od uredbi, direktiva i odluka po tome što nisu obvezujuće za države članice. Iako nemaju pravnu snagu, imaju političku težinu.

Preporuke za pojedine zemlje: dokumenti koje Europska komisija priprema za svaku zemlju u kojima se analizira gospodarska situacija te zemlje i pružaju preporuke o mjerama koje bi ona trebala usvojiti u razdoblju od 12 do 18 mjeseci.

Strategija Europa 2020.: strategija rasta EU-a za oporavak od krize u sljedećih 10 godina podijeljena na pet glavnih ciljeva, koji obuhvaćaju sljedeće: zapošljavanje; istraživanje i razvoj; klimu/energiju; obrazovanje; socijalnu uključenost i smanjenje siromaštva.

Učinak „ubiranja vrhnja“: djelotvornost aktivnih politika tržišta rada može ugroziti učinak „ubiranja vrhnja“, koji podrazumijeva da se za sudjelovanje odabiru samo radnici s velikom vjerojatnošću zapošljavanja. To je posebno važno ako službenici za rješavanje predmeta radnike uključe u aktivne politike tržišta rada i imaju poticaj pokazati da njihovi klijenti imaju dobru stopu ponovnog zapošljavanja.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=60158>

Vremenski raspored

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=60158>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je revizijsko vijeće II. Ulaganja u koheziju, rast i uključivanje, kojim predsjedava članica Suda Iliana Ivanova. Reviziju je predvodio član Suda Lazaros S. Lazarou, a potporu su mu pružali voditelj ureda Johan Adriaan Lok i ataše Agathoclis Argyrou, zatim rukovoditelj Pietro Puricella, voditelj radnog zadatka Fernando Pascual Gil, zamjenica voditelja radnog zadatka Aleksandra Klis-Lemieszonek te revizori Marjeta Leskovar, Marija Grgurić, Zuzana Gullova i Petra Karkosova. Jezičnu podršku pružali su Mark Smith, Miłosz Aponowicz, Tomasz Surdykowski i Paola Magnanelli.



Lazaros S. Lazarou



Johan Adriaan Lok



Agathoclis Argyrou



Pietro Puricella



Fernando Pascual Gil



Aleksandra Klis-Lemieszonek



Marjeta Leskovar



Marija Grguric



Miłosz Aponowicz



Paola Magnanelli



Tomasz Surdykowski

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2021.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6. – 2019.](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje privatne pojedince čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje te je potrebno navesti sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite privatnosti i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-7039-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/289	QJ-AB-21-025-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7051-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/352641	QJ-AB-21-025-HR-Q

Dugotrajna nezaposlenost može imati ozbiljne posljedice za dugotrajno nezaposlene osobe te može imati negativan učinak na rast i javne financije. EU je utvrdio niz odgovora politika za suzbijanje dugotrajne nezaposlenosti. U razdoblju 2014. – 2020. mjere „pristupa zapošljavanju” koje se financiraju iz sredstava Europskog socijalnog fonda (ESF) obuhvatile su brojne dugotrajno nezaposlene osobe, ali nisu bile ciljano usmjerene na njih. Nadalje, takve mjere ESF-a nisu uvijek bile prilagođene posebnim potrebama dugotrajno nezaposlenih osoba. Sud preporučuje da Komisija ustraje u tome da države članice potporu iz Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) za razdoblje 2021. – 2027. ciljano usmjere na dugotrajno nezaposlene osobe i njihove potrebe, da se u mjerama primjenjuje individualizirani pristup za dugotrajno nezaposlene osobe te da Komisija ocijeni djelotvornost mjera u području „pristupa zapošljavanju” za njih.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors