TEMATSKO IZVJEŠĆE 15/2026 **HR**

Potpora za zapošljavanje mladih u okviru kohezijske politike

EU se primio posla, ali je i dalje potrebno dosta rada kako bi se mladima osiguralo trajno zaposlenje

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 19 | Glavne poruke 01

01 – 06 | Zašto je ovo područje važno

07 – 19 | Nalazi i preporuke Suda

20 – 95 | Detaljnije o opažanjima Suda 02

20 – 51 | Komisija je poduprla države članice s pomoću strategija i financiranja na razini EU-a, ali provodi samo ograničeno praćenje dugoročnih učinaka

20 – 25 | Komisija je upotrijebila političke i zakonodavne instrumente kako bi državama članicama pomogla u rješavanju problema nezaposlenosti mladih

26 – 46 | Napori država članica za integraciju mladih na tržište rada podupirali su se iz različitih izvora financiranja sredstvima EU-a

47 – 51 | Komisija nema dovoljno informacija o dugoročnim učincima mjera za potporu zapošljavanju mladih koje se financiraju sredstvima EU-a

52 – 95 | Mjerama koje su financirane sredstvima EU poduprlo se zapošljavanje mladih, ali one nisu bile dovoljno usmjerene na postizanje održivih rezultata i dopiranje do ranjivih skupina

52 – 56 | Zapošljavanje mladih podupiralo se nizom mjera financiranih sredstvima EU-a

57 – 81 | Poticaji za zapošljavanje sami po sebi nisu dovoljni za djelotvorno rješavanje problema nezaposlenosti mladih

82 – 86 | Priprema za radno mjesto i potpora za strukovno osposobljavanje olakšavaju integraciju mladih na tržište rada

87 – 95 | I dalje je teško doprijeti do neaktivnih mladih

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Mjere obuhvaćene revizijom u trima odabranim državama članicama

Prilog III. – Mladi (u dobi od 15 do 29 godina) koji su neaktivni i nezaposleni, 2014. i 2024., EU i 27 država članica

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

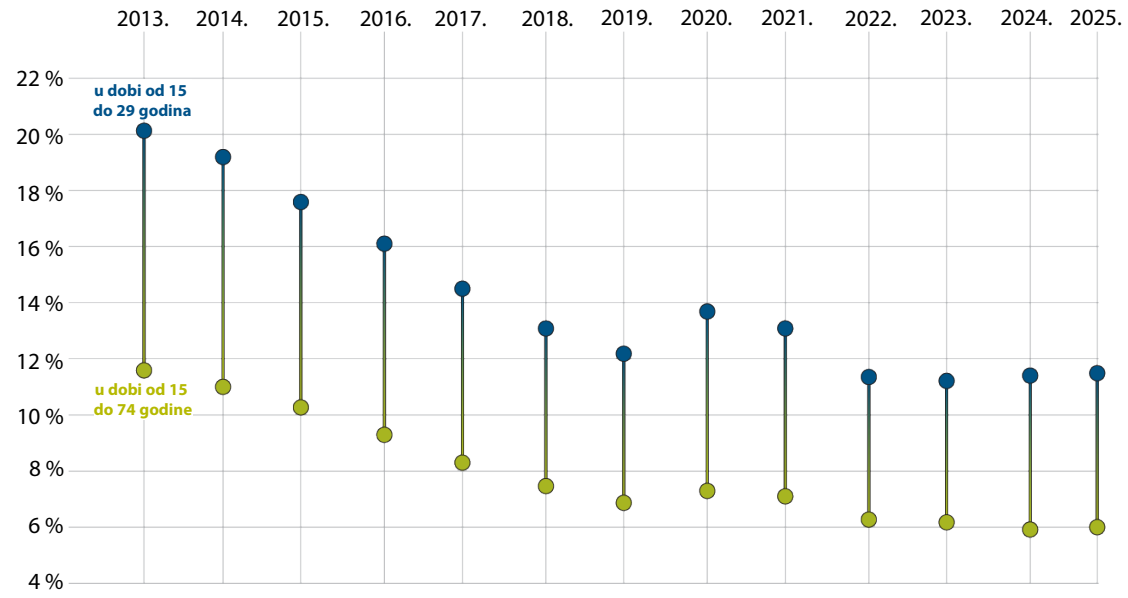
01 Tijekom proteklog desetljeća održivo zapošljavanje mladih bilo je za mnoge države članice EU-a jedan od najvećih izazova u području zapošljavanja. Države članice snose primarnu odgovornost za zapošljavanje: njihova godišnja potrošnja na mjere politike tržišta rada za sve dobne skupine u prosjeku je od 2014. iznosila oko 60 milijardi eura, u što nisu uključeni najviši iznosi tijekom pandemije, tj. za 2020. i 2021., u visini od oko 80 milijardi eura[1]. EU podupire i, prema potrebi, dopunjuje djelovanje država članica u tom području.

02 Od 2014. za sprečavanje nezaposlenosti i neaktivnosti mladih i za rješavanje tog problema bilo je namijenjeno oko 25 milijardi eura sredstava kohezijske politike, posebno u okviru Europskog socijalnog fonda (ESF), Inicijative za zapošljavanje mladih (YEI) i Pomoći za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU) za razdoblje 2014. – 2020. te Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i Fonda za pravednu tranziciju (FPT) za razdoblje 2021. – 2027.

03 U EU-u se stopa nezaposlenosti mladih u dobi od 15 do 29 godina smanjila s 20 % tijekom 2013. na manje od 12 % posljednjih nekoliko godina. Unatoč tom smanjenju ta je stopa od 2013. konstantno premašivala ukupnu stopu nezaposlenosti za cijelu radnu snagu (osobe u dobi od 15 do 74 godine) za 5 – 8 postotnih bodova (***slika 1.***). U EU-u je 2025. bilo nezaposleno 4,7 milijuna mladih, odnosno 11,6 % radne snage u dobi od 15 do 29 godina.

[1] Eurostat, „LMP expenditure by type of action”, mjere politike tržišta rada ukupno.

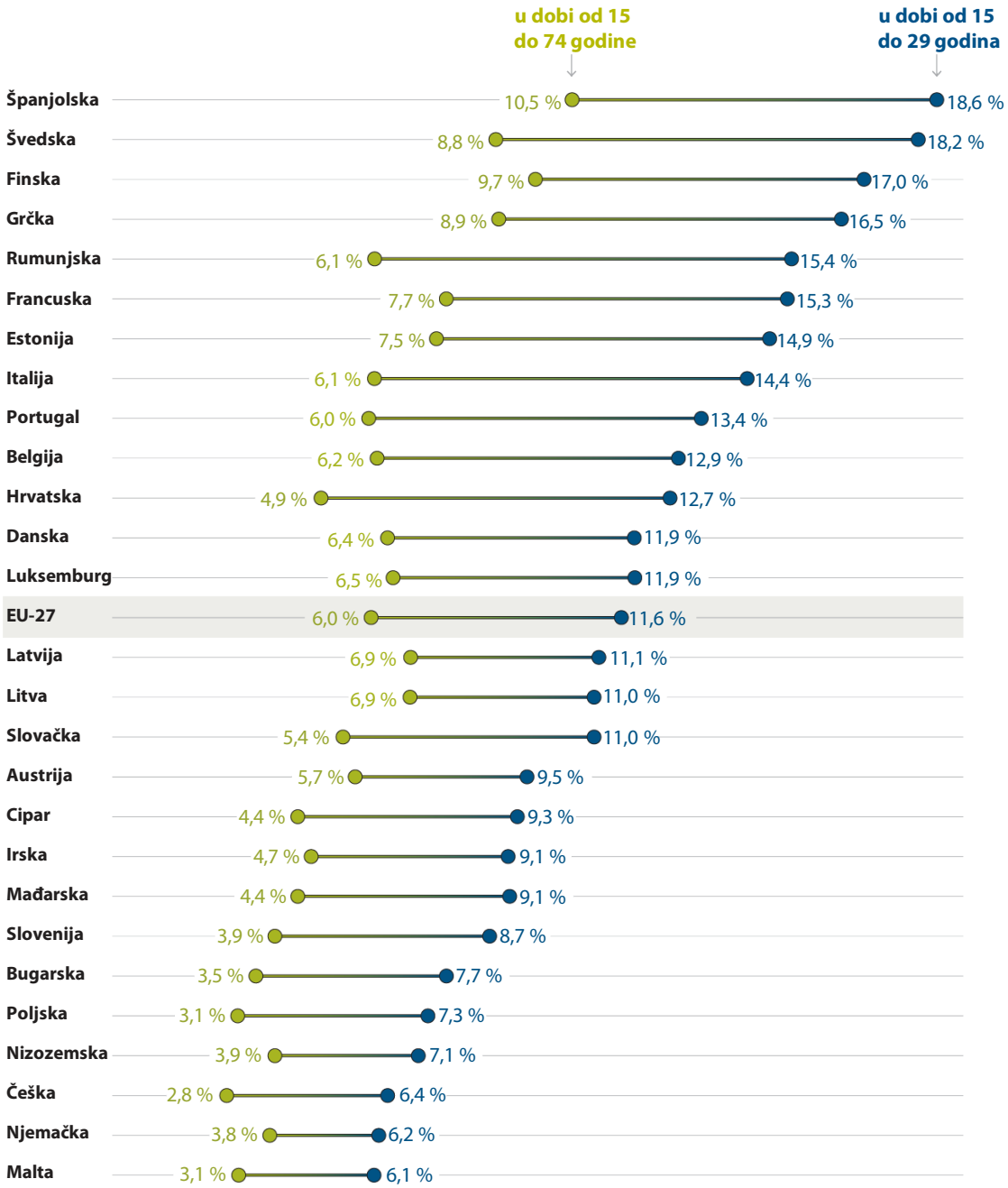
Slika 1. | Nezaposlenost mladih u EU-u u odnosu na ukupnu nezaposlenost u razdoblju 2013. – 2025., godišnji podatci



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata preuzetih 25. ožujka 2026.

04 Unatoč stalnom ukupnom smanjenju stope nezaposlenosti mladih i dalje su visoke u mnogim državama članicama, a najviše su u Španjolskoj (18,6 %) i Švedskoj (18,2 %). Nasuprot tome, najniže stope zabilježene su na Malti (6,1 %) i u Njemačkoj (6,2 %) (***slika 2.***).

Slika 2. | Stope nezaposlenosti (za mlade i ukupnu radnu snagu), 2025.



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata preuzetih 25. ožujka 2026.

05 Cilj revizije koju je proveo Sud bio je ispitati kako je EU doprinio podupiranju održive integracije mladih na tržište rada. Sud je stoga procijenio kako su politike i financijska sredstva EU-a doprinijeli naporima država članica u programskim razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027. U tom je kontekstu procijenio:

- kako je Komisija podupirala države članice da poboljšaju stanje zaposlenosti mladih i kako je pratila rezultate; i
- jesu li mjere financirane sredstvima EU-a olakšale održivu integraciju mladih na tržište rada, uključujući najranjivije skupine.

06 Cilj je izvješća Suda pružiti informacije i preporuke koje bi mogle doprinijeti planiranju i provođenju potpore za zapošljavanje mladih nakon 2027. Više informacija i pojedinosti o opsegu ove revizije i revizijskom pristupu dostupno je u ***Prilogu I.***

Nalazi i preporuke Suda

07 Komisija je na odgovarajući način upotrijebila instrumente koji su joj bili na raspolaganju kako bi poduprla države članice u njihovim naporima za rješavanje problema nezaposlenosti mladih u razdoblju 2013. – 2024. Međutim, poticaji za zapošljavanje koje je Sud ispitao u državama članicama nisu bili dovoljno usmjereni na dugoročnu integraciju mladih na tržište rada, a napori da se na adekvatan način dopre do najranjivijih osoba, posebno onih koje su neaktivne, još nisu polučili uspjeh.

08 Komisija je pružila strateški okvir za pomoć državama članicama u borbi protiv nezaposlenosti mladih s pomoću Garancije za mlade i europskog semestra (odlomci ***20*** – ***25***), zajedno s odgovarajućim financijskim sredstvima EU-a (odlomci ***26*** – ***46***). Posebni operativni programi u okviru ESF-a i Inicijative za zapošljavanje mladih u programskom razdoblju 2014. – 2020. pomogli su državama članicama da osmisle i primijene strateške pristupe za rješavanje problema nezaposlenosti mladih utvrđivanjem specifičnih mjera koje se trebaju podupirati i dodjelom posebnih sredstava (odlomci ***26*** – ***35***).

09 Dodatna financijska sredstva koja se od 2020. osiguravaju iz inicijative REACT-EU doprinijela su naporima država članica za rješavanje problema nezaposlenosti mladih, koja se povećala tijekom pandemije bolesti COVID-19. Ta je potpora uključivala kratkoročne mjere za očuvanje radnih mjesta (odlomci ***37*** – ***40***). EU je u programskom razdoblju 2021. – 2027. nastavio podupirati mjere za zapošljavanje mladih, ovaj put u okviru fondova ESF+ i FPT. Međutim, provedba fonda ESF+ bila je usporena u prvim godinama provedbe. I dok se pri odabiru projekata u državama članicama ostvaruje znatan napredak, i dalje postoji rizik od toga da bi zbog činjenice da je pritisak za iskorištavanje sredstava veći pri kraju programskog razdoblja moglo doći do manje djelotvorne upotrebe tih sredstava (odlomci ***41*** – ***46***).

10 Komisija ima malo informacija o dugoročnijim rezultatima financijske potpore EU-a za zapošljavanje mladih. Taj aspekt možda će se obuhvatiti budućim evaluacijama politika, ali nije sigurno hoće li se i kad će se to dogoditi. Prijedlog Komisije o okviru uspješnosti za razdoblje nakon 2027. uključuje pokazatelj rezultata za posebnu potporu zapošljavanju mladih. Međutim, ne obuhvaća dugoročnu perspektivu. Pokazatelji dugoročnijih rezultata za razdoblje dulje od šest mjeseci postoje u okviru za praćenje provedbe Garancije za mlade, međutim to je odvojeno od okvira fonda ESF+ i obuhvaća neke, ali ne sve mjere za zapošljavanje mladih u okviru tog fonda (odlomci ***47*** – ***51***).

11 Države članice osmišljavaju i provode mjere za smanjenje nezaposlenosti mladih, koje mogu poprimiti različite oblike, kao što su poticaji za zapošljavanje, mjere za očuvanje radnih mjesta i ostale aktivne politike tržišta rada. Komisija nije provela detaljnu analizu u kojoj bi usporedila učinak različitih vrsta potpore s posebnim naglaskom na zapošljavanju mladih (odlomci ***52*** – ***56***).

Preporuka 1.

Potrebno je poboljšati praćenje i evaluaciju financiranja u okviru kohezijske politike kojim se podupire zapošljavanje mladih

Komisija bi trebala:

(a) iskoristiti pokazatelje za praćenje utvrđene u okviru za pokazatelje Garancije za mlade kako bi dobila uvid u srednjoročne i dugoročne rezultate mjera kohezijske politike za potporu zapošljavanju mladih;

(b) u okviru *ex post* evaluacije fonda ESF+ procijeniti u kojem opsegu mjere za potporu zapošljavanju mladih imaju trajne učinke, uključujući provedbu analize u kojoj se uspoređuje učinak različitih vrsta potpore i, na temelju te procjene, podupirati države članice u poboljšanju njihovih povezanih mjera.

Ciljni rok provedbe: za točku (a) kraj 2027., a za točku (b) kraj 2031.

12 Opće subvencije za zapošljavanje, zajedno s programima za očuvanje radnih mjesta, mogu poslužiti kao brz odgovor na krize, kao što je pandemija bolesti COVID-19, kad je prioritet poduprijeti potražnju za radnom snagom i izbjeći ozbiljnije kratkoročno smanjenje gospodarskih aktivnosti. Poticaji za zapošljavanje mogu dugoročno biti uspješniji u pružanju trajnog zaposlenja:

- ako se njima u obzir uzimaju potrebe na tržištu rada;
- ako se ti poticaji kombiniraju s osposobljavanjem na radnom mjestu, čime se poboljšava zapošljivost mladih i doprinosi rješavanju problema nedostatka vještina; i
- ako postoje odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se zajamčilo da novootvorena radna mjesta postoje i nakon što se prestane pružati potpora EU-a (odlomci ***60*** – ***63***).

13 Nacionalna tijela odgovorna za osmišljavanje poticaja obuhvaćenih ovom revizijom imala su instrumente za procjenu stanja i potreba na tržištu rada, ali ih nisu upotrijebila za usmjeravanje potpore, nego su poticaje nudila bez razlike u većini sektora. U sektorima koji se suočavaju s akutnim nedostatkom vještina, u kojima su kandidati dostupni, ali možda nemaju iskustva ili im je potrebno usavršavanje, poticaji za zapošljavanje djelotvorniji su ako uključuju snažnu komponentu osposobljavanja. Poticaji za zapošljavanje koje je Sud ispitao nisu ovisili o pružanju osposobljavanja na radnom mjestu na temelju kojeg bi moglo doći do razvoja relevantnih vještina (odlomci ***64*** – ***67***).

14 Španjolska i Italija uvele su mehanizme za promicanje otvaranja radnih mjesta i zapošljavanja koji traju dulje od subvencioniranog razdoblja (tj. kad su sredstva bila dostupna), među ostalim s pomoću obveznih ugovora na neodređeno vrijeme ili minimalnih razdoblja zaposlenja. Nisu svi radnici ostali na radnom mjestu. Na primjer, četvrtina svih mladih koji su bili korisnici subvencioniranih ugovora u okviru mjere obuhvaćene revizijom provedene u Italiji podnijelo je ostavku, a to su učinili i radnici u okviru dva od deset ugovora iz uzorka Suda za jednu mjeru u Španjolskoj. Te dvije države članice nisu imale uspostavljene djelotvorne instrumente, kao što su izlazni razgovori, za procjenu temeljnih razloga za prijevremeni raskid ugovora, kojima su se mogle istaknuti specifične značajke u usporedbi s općim trendom na tržištu rada (odlomci ***68*** – ***71***).

15 U operativnim programima nad kojima je Sud proveo reviziju nije bilo jasno utvrđeno kad se može smatrati da je mlada osoba uspješno integrirana na tržište rada. Time se stvara rizik od toga da za dodjelu i upotrebu financijskih sredstava EU-a kojima se podupire zapošljavanje mladih možda nisu utvrđeni dovoljno konkretni i mjerljivi ciljevi, zbog čega je teže osmisliti djelotvornu potporu i mjeriti rezultate (odlomci ***72*** – ***74***).

16 Ako nisu dobro osmišljeni, poticaji za zapošljavanje mogu rezultirati neučinkovitom potrošnjom javnog novca, posebno ako bi se subvencionirana radna mjesta svejedno otvorila ili zadržala. To je poznato kao „učinak mrtvog tereta”. Evaluatori u Italiji i Španjolskoj skrenuli su pozornost na potrebu za boljim utvrđivanjem ciljne populacije i preporučili prilagodbu kriterija prihvatljivosti osobama koje su ranjivije ili za koje je manje vjerojatno da će pronaći posao bez poticaja. Međutim, to i dalje uvelike ovisi o tome kako su osmišljeni pozivi za financiranje (odlomci ***59*** te ***75*** – ***81***).

17 Osim toga, priprema za radno mjesto i potpora strukovnom osposobljavanju pozitivno su utjecali na poboljšanje izgleda za zapošljavanje sudionika. Te mjere mogu biti nužan prvi korak za utvrđivanje odgovarajuće ponude za posao ili se njima može na drugi način povećati zapošljivost pojedinaca (odlomci ***82*** – ***86***).

Preporuka 2.

Potrebno je poboljšati djelotvornost poticaja za zapošljavanje mladih financiranih sredstvima EU-a i smanjiti rizik od mrtvog tereta

Komisija bi trebala surađivati s državama članicama koje upotrebljavaju poticaje za zapošljavanje mladih financirane sredstvima EU-a kako bi se naglasilo da bi fokus i ciljevi tih mjera trebali biti jasno definirani i dobro usmjereni te da bi njihov cilj trebao biti postizanje trajne integracije mladih na tržište rada i smanjenje rizika od mrtvog tereta.

Ta bi suradnja mogla uključivati, na primjer, prikupljanje, analiziranje i diseminaciju relevantnih informacija kao najbolje prakse te obuhvaćati sljedeće aspekte:

- kako se poticaji za zapošljavanje mogu povezati s osposobljavanjem na radnom mjestu kojim se povećava buduća zapošljivost mladih i smanjuje nedostatak vještina;
- kako se poticaji za zapošljavanje mogu usmjeriti na pojedince koji se suočavaju s većim poteškoćama u pronalasku posla, npr. s pomoću posebnih kriterija prihvatljivosti ili različitih razina potpore;
- koji se mehanizmi mogu uspostaviti kako bi se poslodavce potaknulo da povećaju neto zaposlenost i zadrže radnike nakon isteka subvencija.

Ciljni rok provedbe: kraj 2027.

18 U skupinu mladih koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (NEET) ubrajaju se i nezaposlene i neaktivne osobe (vidjeti ***okvir 1.*** u ***Prilogu I.***). Neaktivni mladi u skupini NEET obično se pri ulasku na tržište rada suočavaju s institucionalnim preprekama, što upućuje na to da se izazovi povezani s njima ne mogu savladati samo politikama tržišta rada. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. u EU-u se udio skupine NEET smanjio, a smanjio se i apsolutni broj nezaposlenih i neaktivnih mladih u skupini NEET. Međutim, smanjenje broja neaktivnih mladih u skupini NEET (za 16 %) bilo je znatno manje od smanjenja nezaposlenih u toj skupini (za 50 %). Kad je riječ o trima državama članicama obuhvaćenim revizijom, broj neaktivnih mladih u skupini NEET u Njemačkoj i Španjolskoj čak se povećao. Općenito se sastav skupine NEET u EU-u znatno promijenio i ona se sad uglavnom sastoji od neaktivnih mladih, za koje se pokazalo da je do njih teže doprijeti (odlomci ***87*** – ***91***).

19 Taj podatak upućuje na to da su neaktivni mladi i dalje ciljna skupina za koju je teško poduzimati mjere. U trima državama članicama obuhvaćenim revizijom evaluatori i dionici naglasili su da su za suradnju s najranjivijim skupinama i skupinama u nepovoljnom položaju potrebne odgovarajuće aktivnosti informiranja. Komisija je u zakonodavni okvir za kohezijsku politiku za razdoblje 2021. – 2027. uvela posebne odredbe u skladu s kojima države članice moraju uspostaviti ciljane strategije informiranja za dopiranje do mladih. Međutim, prerano je za donošenje zaključka o tome jesu li na temelju tih odredbi ostvareni relevantni rezultati (odlomci ***92*** – ***95***).

Preporuka 3.

Potrebno je neaktivnim mladima pružiti usmjereniju potporu u okviru kohezijske politike

Komisija bi trebala:

(a) u trenutačnom programskom razdoblju pružati veću potporu državama članicama u njihovim naporima za bolje utvrđivanje neaktivnih mladih i poticanje njihova sudjelovanja u mjerama koje se financiraju sredstvima EU-a, čime bi se olakšala njihova integracija na tržište rada;

(b) u okviru *ex post* evaluacije fonda ESF+ i također na temelju evaluacija koje provode države članice, procijeniti je li informiranje javnosti koje su države članice provodile u programskom razdoblju 2021. – 2027. bilo uspješno; i

(c) na temelju te procjene prikupljati, analizirati i diseminirati primjere najbolje prakse kako bi se državama članicama pružila potpora u poboljšanju njihovih povezanih mjera.

Ciljni rok provedbe: za točku (a) kraj 2027., a za točke (b) i (c) kraj 2031.

02

Detaljnije o opažanjima Suda

Komisija je poduprla države članice s pomoću strategija i financiranja na razini EU-a, ali provodi samo ograničeno praćenje dugoročnih učinaka

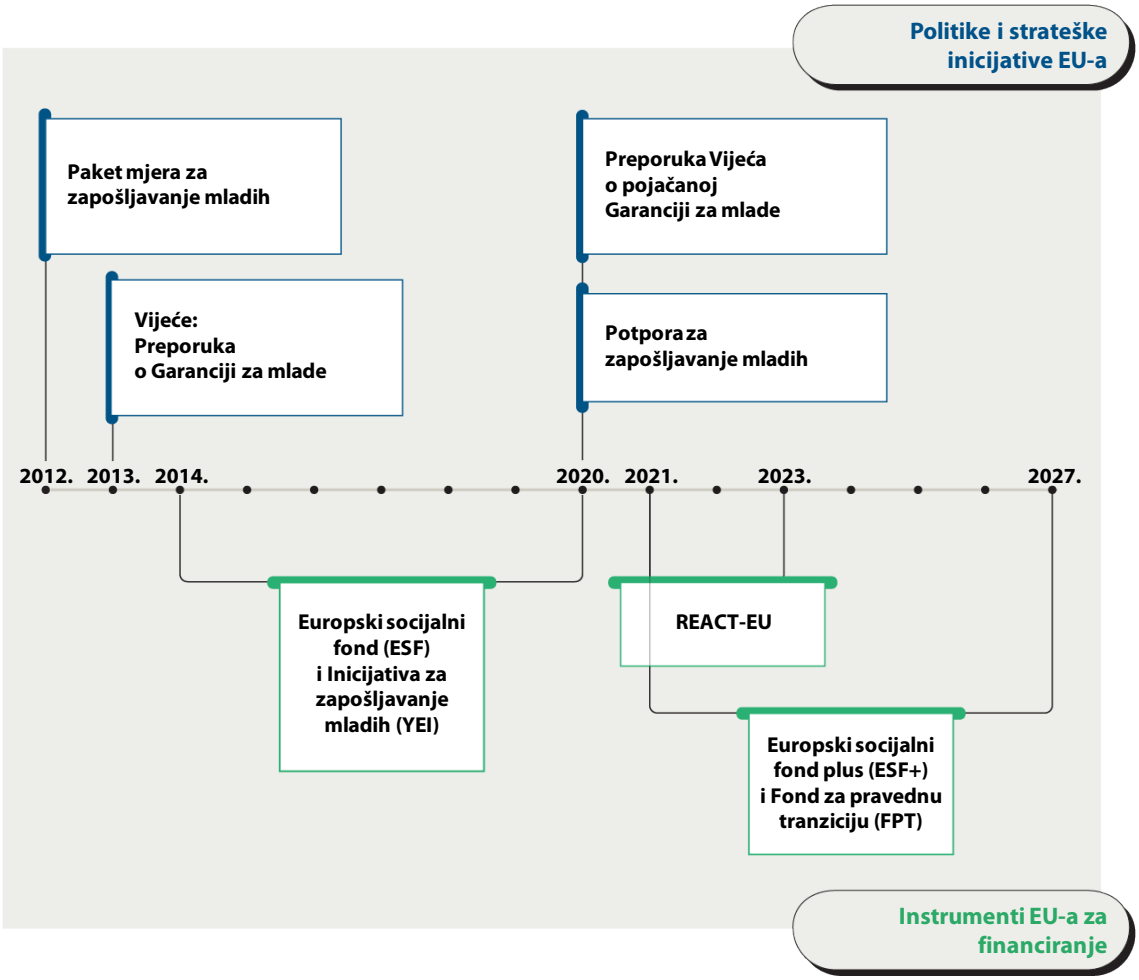
Komisija je upotrijebila političke i zakonodavne instrumente kako bi državama članicama pomogla u rješavanju problema nezaposlenosti mladih

20 Države članice snose primarnu odgovornost za zapošljavanje i socijalnu politiku. Uloga je Komisije, u okviru djelokruga utvrđenog u Ugovorima[2] i europskoj strategiji zapošljavanja, predlagati prioritete politika, pružati prilagođene smjernice i zajamčiti koordinaciju u područjima zapošljavanja i socijalne uključenosti, među ostalim za mlade. U procesu europskog semestra Komisija je odgovorna za obradu pitanja povezanih s nezaposlenošću mladih, izvješćivanje o tome u izvješćima za pojedine zemlje i predlaganje preporuka za pojedine zemlje.

[2] Članak 3. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji te članak 9. i članci od 145. do 161. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

21 Sud je pregledao aktivnosti Komisije u području nezaposlenosti mladih od 2012., počevši od uvođenja paketa mjera za zapošljavanje mladih te godine, nakon čega je 2013. pokrenuta posebna inicijativa (**Garancija za mlade**) i uspostavljen novi instrument financiranja (**Inicijativa za zapošljavanje mladih – YEI**). Na *slici 3.* prikazan je pregled inicijativa i instrumenata financiranja sredstvima EU-a za rješavanje problema nezaposlenosti mladih koji su uspostavljeni u razdoblju 2012. – 2024. Dodatne pojedinosti o upotrebi instrumenata financiranja sredstvima EU-a navedene su u odlomcima *26* – *46*.

Slika 3. | Inicijative i instrumenti financiranja sredstvima EU-a uspostavljeni za rješavanje problema nezaposlenosti mladih, 2012. – 2024.



Izvor: Sud.

22 Različite političke i strateške inicijative EU-a izmijenjene su kako bi se u obzir uzele potrebe koje se mijenjaju. Na temelju Garancije za mlade, koja je uvedena 2013. preporukom Vijeća, oblikovane su politike za zapošljavane mladih na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Kako bi ublažila negativan učinak pandemije bolesti COVID-19 na mlade, Komisija je 2020. donijela paket potpore za zapošljavanje mladih[3], koji je uključivao prijedlog pojačane Garancije za mlade (*okvir 1.*).

[3] COM(2020) 276.

Okvir 1.

Garancija za mlade u izvornom i pojačanom obliku

Garancija za mlade je inicijativa EU-a uspostavljena 2013. kako bi se rješavao problem nezaposlenosti i neaktivnosti mladih te zajamčilo da osobe mlađe od 25 godina u roku od četiri mjeseca otkad postanu nezaposlene ili napuste formalno obrazovanje dobiju jedno od sljedećeg:

- ponudu za kvalitetan posao;
- nastavak obrazovanja;
- naukovanje;
- pripravništvo.

Ključne značajke te inicijative uključivale su promicanje mogućnosti na temelju kojih bi moglo doći do trajne integracije mladih na tržište rada.

Pojačana Garancija za mlade iz 2020. ažurirana je verzija izvorne inicijative i zamijenila je tu inicijativu. Predložena je u okviru stalnih napora Komisije u borbi protiv nezaposlenosti mladih, posebno za savladavanje izazova koji su se pojavili zbog pandemije bolesti COVID-19 i promjenjivih gospodarskih uvjeta. Njezin je cilj bio omogućiti sveobuhvatniju i prilagodljiviju potporu kako bi se mladima pružile prilike koje su u skladu s trenutačnim i budućim potrebama na tržištu rada. Tom je inicijativom Garancija za mlade proširena na osobe u dobi od 15 do 29 godina kako bi se doprlo do većeg broja ranjivih mladih ljudi.

23 Od 2014. države članice provodile su Garanciju za mlade na temelju nacionalnih **planova provedbe Garancije za mlade**. U tim su planovima utvrđene mjere potrebne za provedbu reformi u području zapošljavanja mladih i detaljno je opisano kako će se financirati povezane aktivnosti. To je dovelo do strukturiranijeg pristupa rješavanju problema nezaposlenosti mladih. Zbog toga je većina javnih službi za zapošljavanje poboljšala i proširila svoje usluge za mlade i preuzela veći skup odgovornosti u pogledu upravljanja, koordinacije i izravnog pružanja usluga za Garanciju za mlade[4]. Osim toga, države članice trebale su imenovati nacionalne koordinatore za Garanciju za mlade.

[4] Vidjeti Europska mreža javnih službi za zapošljavanje, „2021 PES Capacity Questionnaire Part II: Monitoring of PES support of the reinforced Youth Guarantee”.

24 Komisija dosljedno upotrebljava proces europskog semestra kako bi istaknula da se države članice, posebno one s visokom stopom nezaposlenosti mladih, trebaju usmjeriti na mlade i u njih ulagati. U mnogim izvješćima za pojedine zemlje sastavljenim za europski semestar potvrđuje se da se mladi i dalje suočavaju sa znatnim izazovima na tržištu rada. To se odražava u izvješćima za 2025. za Španjolsku i Italiju unatoč znatnom napretku koji su obje države članice ostvarile u pogledu većine pokazatelja zaposlenosti mladih. U Njemačkoj je stanje bolje, a stopa nezaposlenosti mladih i udio mladih koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (mladi u skupini NEET) niži su od prosjeka EU-a.

25 Komisija je u okviru svojih uloga u pružanju potpore i poticaja utvrdila opći strateški smjer za politiku zapošljavanja i socijalnu politiku EU-a te doprinijela tome da se u okviru godišnjeg procesa europskog semestra pozornost skrene na nezaposlenost mladih i pritom je poticala države članice da se usredotoče na rješavanje tog problema.

Napori država članica za integraciju mladih na tržište rada podupirali su se iz različitih izvora financiranja sredstvima EU-a

26 U Ugovorima se utvrđuju financijska sredstva za poboljšanje mogućnosti zapošljavanja radnika i upravljanje tim sredstvima povjerava se Komisiji[5]. Države članice odgovorne su za planiranje upotrebe fondova kohezijske politike EU-a, a Komisija, koja snosi krajnju odgovornost za dobru upotrebu proračuna EU-a, trebala bi na odgovarajući način nadzirati taj proces kako bi se zajamčila djelotvorna i učinkovita potrošnja.

27 Sud je ispitao potporu koja se u okviru kohezijske politike pružila za održivu integraciju mladih na tržište rada. Analizirao je različite instrumente financiranja sredstvima EU-a u okviru kohezijske politike i niz odabranih programa kako bi donio zaključke o Komisijinoj potpori naporima koje države članice ulažu u integraciju mladih na tržište rada.

[5] Članci od 162. do 164. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

28 Sud je utvrdio da su različiti fondovi kohezijske politike doprinijeli provedbi mjera država članica za rješavanje problema nezaposlenosti mladih. Glavni instrumenti u razdoblju 2014. – 2020. bili su **Europski socijalni fond (ESF)**[6], a za 20 država članica u kojima su stope nezaposlenosti mladih bile više od 25 %, **Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI)**[7]. Ta je inicijativa dopunjavala potporu iz ESF-a i nacionalne mjere usmjerene na nezaposlenost mladih te je u sklopu te inicijative potpora pružena samo mladima u skupini NEET.

29 U razdoblju 2021. – 2023. države članice mogle su dopuniti financijska sredstva koja su upotrebljavale za pomoć mladima dodatnim sredstvima EU-a iz inicijative **Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU)**[8].

30 Nadalje, države članice morale su iz **Europskog socijalnog fonda plus (ESF+)** za razdoblje 2021. – 2027. dodijeliti odgovarajući iznos svojih sredstava za ciljana djelovanja i strukturne reforme **radi potpore zapošljavanju mladih** (posebno pri provedbi programa u sklopu Garancije za mlade)[9].

31 Države članice imaju diskrecijsko pravo kad je riječ o tome kako raspodjeljuju sredstva kohezijske politike na specifične mjere među prioritetima i ciljevima, uključujući one kojima se rješava problem nezaposlenosti mladih. Uz poštovanje minimalnih zahtjeva u pogledu tematske koncentracije za ESF+ (odlomak ***41***), financijska sredstva izdvojena za mjere povezane s mladima prvenstveno odražavaju nacionalne ili podnacionalne političke odluke, zajedno s uvjetima na tržištu rada u trenutku njihove dodjele, udjelom mladog stanovništva i ukupnim iznosom dodijeljenim svakoj državi članici.

---

[6] Uredba (EU) br. 1304/2013.

[7] Ibid., poglavlje IV., članak 16.

[8] Uredba (EU) 2020/2221.

[9] Uredba (EU) 2021/1057, članak 7. stavak 6.

32 Financijska sredstva posebno namijenjena za potporu zapošljavanju mladih izdvojena su na temelju prioriteta ulaganja u razdoblju 2014. – 2020. i posebnog prioriteta u razdoblju 2021. – 2027.[10] Financiranje se može pratiti i preko posebne „oznake (koda) intervencije" (*103 – održiva integracija u tržište radne snage za mlade*)[11] u razdoblju 2014. – 2020. i sličnog „područja intervencije" (*136 – posebna potpora za zapošljavanje mladih i socioekonomsku integraciju mladih*)[12] u razdoblju 2021. – 2027. Zapošljavanje mladih može se poduprijeti i financiranjem u okviru drugih oznaka i područja intervencije iako neizravno ili bez isključive usmjerenosti na tu ciljnu skupinu.

33 Kad je riječ o **ESF-u** (uključujući dodatna sredstva u sklopu inicijative REACT-EU) ili **Inicijativi za zapošljavanje mladih**, pri čemu je Sud kao osnovu za izračun upotrijebio odabrane oznake intervencije, države članice dodijelile su ukupna financijska sredstva EU-a u iznosu od 14,2 milijarde eura u okviru oznake intervencije 103 (***slika 4.*** i ***tablica 1.*** u ***Prilogu I.***). Italija (3,9 milijardi eura) i Španjolska (3,4 milijarde eura) bile su države članice s najvećim udjelom. Kad je riječ o fondu **ESF+**, ukupna financijska sredstva EU-a planirana u okviru područja intervencije 136 iznosila su 10,6 milijardi eura. Italija (2,7 milijardi eura) i Španjolska (1,9 milijardi eura) ponovno su bile dvije države članice kojima je dodijeljen najveći iznos sredstava u tom području intervencije. U razdoblju 2021. – 2027. šest država članica odlučilo je za područje intervencije 136 dodijeliti i sredstva iz **FPT-a** u ukupnom iznosu od 82 milijuna eura. Za ta dva programska razdoblja ukupno je dodijeljeno 24,9 milijardi eura.

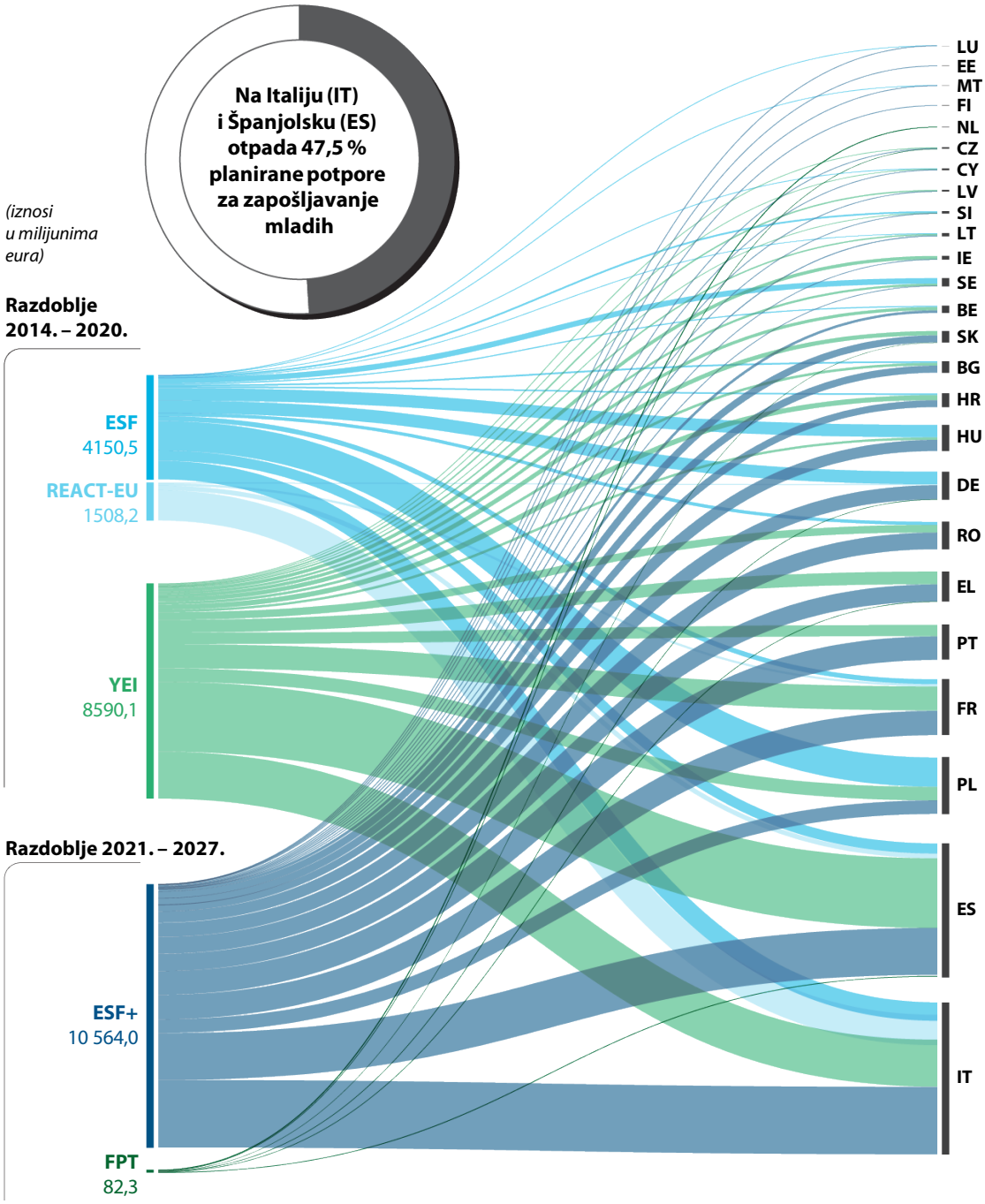
---

[10] Uredba(EU) br. 1304/2013, članak 3. stavak 1. točka (a) podtočka ii.; Uredba (EU) 2021/1057, članak 11.

[11] Provedbena uredba Komisije (EU) br. 215/2014, Prilog I.

[12] Uredba (EU) 2021/1060, Prilog I.

Slika 4. | Iznosi iz ESF-a, Inicijative za zapošljavanje mladih (YEI), inicijative REACT-EU, fonda ESF+ i FPT-a dodijeljeni za oznaku intervencije 103 i područje intervencije 136



Napomena: Danska i Austrija nisu planirale nikakvo financiranje u okviru oznake intervencije 103 i područja intervencije 136. Prikazani iznosi koje osigurava EU ne uključuju sufinanciranje koje osiguravaju države članice. Podatci za razdoblje 2014. – 2020. ne uključuju Ujedinjenu Kraljevinu.

Izvor: Sud, na temelju podataka preuzetih s platforme otvorenih podataka o koheziji 10. veljače 2026. i SFC-a.

U razdoblju 2014. – 2020. u posebnim operativnim programima stavljen je veći naglasak na rješavanje problema nezaposlenosti mladih

34 U operativnim programima za ESF ili Inicijativu za zapošljavanje mladih o kojima su se dogovorili Komisija i države članice predviđeni su strateški pristupi u pogledu mjera koje treba poduprijeti i ukupne dodjele sredstava za rješavanje problema nezaposlenosti mladih.

35 Za razdoblje 2014. – 2020. namjenski programi za zapošljavanje mladih, kao što su *Empleo juvenil* u Španjolskoj i *Iniziativa Occupazione Giovani* u Italiji, pomogli su nacionalnim tijelima da bolje koordiniraju mjere na nacionalnoj razini, uključujući posebne mjere i praćenje mladih. To nije bio slučaj u prethodnim programskim razdobljima.

36 Pet država članica (Danska, Estonija, Nizozemska, Austrija i Finska) nije planiralo financiranje iz ESF-a i Inicijative za zapošljavanje mladih u okviru oznake intervencije za zapošljavanje mladih (103). Zapravo, u trenutku dodjele sredstava nijedna od tih država članica nije bila izložena velikim izazovima niti je primila preporuke za pojedine zemlje povezane s tim područjem politike[13]. Tek se posljednjih godina stanje u pogledu nezaposlenosti mladih pogoršalo u nekim od tih država članica (vidjeti najnovije *Zajedničko izvješće o zapošljavanju*).

U okviru inicijative REACT-EU osigurana su dodatna sredstva za zapošljavanje mladih ili očuvanje njihova zaposlenja

37 U okviru inicijative REACT-EU 2020. stavljena su na raspolaganje dodatna sredstva za ublažavanje posljedica pandemije bolesti COVID-19. Znatan udio (23 %) tih sredstava bio je usmjeren na potporu zapošljavanju[14]. Ta su sredstva prvenstveno upotrijebljena za potporu zadržavanju radnika, uključujući mlade, na radnom mjestu, među ostalim provođenjem programa skraćenog radnog vremena, za otvaranje radnih mjesta za osobe u ranjivom položaju i posebne mjere za zapošljavanje mladih.

38 Financijska sredstva iz inicijative REACT-EU koja su države članice dodijelile za potporu održivoj integraciji mladih na tržište rada (u okviru **oznake intervencije 103**) iznosila su **1,5 milijardi eura**. Sud je utvrdio da su samo četiri države članice dodijelile financijska sredstva u okviru te oznake intervencije: Italija (1,23 milijarde eura), Španjolska (193 milijuna eura), Njemačka (47 milijuna eura) i Francuska (33 milijuna eura) (vidjeti primjere u ***okviru 2.***).

---

[13] SWD(2020) 216, str. 14. – 16.

[14] Tematsko izvješće 02/2023.

Okvir 2.

Mjere u okviru inicijative REACT-EU za rješavanje problema nezaposlenosti mladih u Njemačkoj, Španjolskoj i Italiji

U **Njemačkoj** je savezna zemlja Porajnje-Falačka za svoj operativni program ESF-a namijenila 26 milijuna eura sredstava iz inicijative REACT-EU, od čega je 5,8 milijuna eura planirano posebno za zapošljavanje mladih. Sud je proveo reviziju mjere (***Jump***) usmjerene na mlade kojima je bila potrebna pomoć pri prelasku iz škole na posao. Tom je mjerom pružena potpora osobama koje su se suočile s izazovima pri pronalaženju naukovanja ili zaposlenja tako što su im pružene usluge kao što su savjetovanje, osposobljavanje u području mekih vještina i potpora pri pronalasku radnog mjesta.

Španjolska je 2021. iz inicijative REACT-EU namijenila za Kataloniju 0,7 milijardi eura za jedan operativni program ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. Taj je iznos bio viši od iznosa potpore iz ESF-a i Inicijative za zapošljavanje mladih koju je Katalonija primila za cijelo razdoblje 2014. – 2020., a cilj mu je bio potpora oporavku od krize u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i njezinih socijalnih posljedica. Katalonska javna služba za zapošljavanje provela je projekt kojim se posebno podupire zapošljavanje mladih (***Ayudas a la contratación para jóvenes***, 125 milijuna eura) dodjelom subvencija poslodavcima koji nude ugovore o radu na puno radno vrijeme osobama mlađim od 30 godina. Ta je potpora dodijeljena bez obzira na vrstu ugovora ako je trajao najmanje jednu godinu.

Italija je 2021. u svojem nacionalnom operativnom programu „Zapošljavanje” (***Sistemi di politiche attive per l'occupazione***), namijenjenom jačanju aktivnih politika tržišta rada, poboljšanju zapošljivosti i smanjenju nezaposlenosti, posebno u slabije razvijenim regijama, izdvojila iznos od 4,5 milijardi eura iz inicijative REACT-EU, koji je kasnije povećan na 6 milijardi eura. Jedna od mjera, ***Esonero giovani under 36***, posebno je uvedena radi potpore zapošljavanju mladih poticajima za zapošljavanje, a za tu su mjeru u početku dodijeljena sredstva u iznosu od 200 milijuna eura za 2021., koji se narednih godina povećao na 1,2 milijarde eura.

39 Države članice mogle su iskoristiti financijska sredstva u okviru inicijative REACT-EU za potporu ne samo mladima u skupini NEET nego i mladima općenito, kao odgovor na specifično stanje na tržištu rada tijekom pandemije bolesti COVID-19.

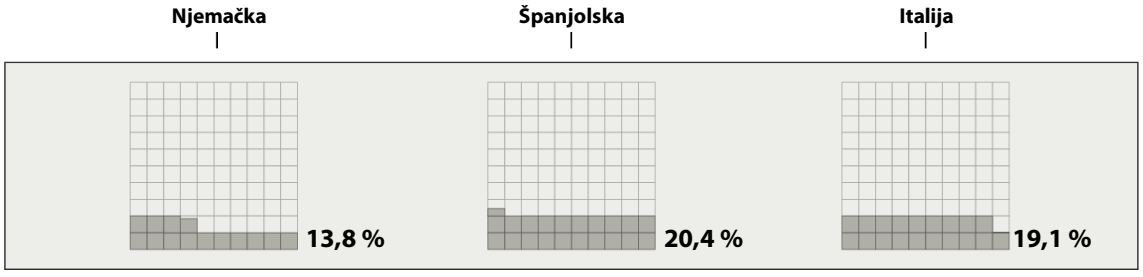
40 Nacionalna tijela s kojima je Sud obavio razgovore u Njemačkoj, Španjolskoj i Italiji smatrala su da su pravodobna dostupnost sredstava iz inicijative REACT-EU i visoka stopa sufinanciranja (iznos financijskih sredstava EU-a povrh nacionalnih sredstava) pozitivni elementi. U okviru inicijative REACT-EU svim državama članicama dodijeljena su dodatna sredstva koja su se trebala upotrijebiti do 2023., čime se zapravo zajamčilo „financijsko premošćivanje" između razdoblja 2014. – 2020. i razdoblja 2021. – 2027. Međutim, zbog dostupnosti tih dodatnih sredstava došlo je do kašnjenja u provedbi mjera kojima se nastoje ostvariti slični ciljevi u okviru fonda ESF+ (odlomak ***45***).

Rješavanje problema nezaposlenosti mladih i dalje je ključan cilj fonda ESF+ za razdoblje 2021. – 2027., ali u provedbi je došlo do kašnjenja

41 U razdoblju 2021. – 2027. Uredbom o fondu ESF+ uvedena je „tematska koncentracija"[15], tj. davanje prioriteta mjerama kojima se savladavaju određeni izazovi. Kad je riječ o nezaposlenosti mladih, u državama članicama u kojima je u razdoblju 2017. – 2019. broj mladih u skupini NEET bio iznad prosjeka EU-a, 12,5 % sredstava iz fonda ESF+ trebalo bi potrošiti na ciljana djelovanja i strukturne reforme radi potpore zapošljavanju mladih, strukovnom obrazovanju i osposobljavanju[16].

42 Od triju država članica obuhvaćenih detaljnim ispitivanjem koje je Sud proveo za potrebe ove revizije Španjolska i Italija morale su poštovati tematsku koncentraciju od minimalno 12,5 %, a Njemačka to nije bila dužna učiniti jer je u njezinu stanovništvu broj mladih u skupini NEET bio ispod prosjeka EU-a. Na ***slici 5.*** prikazana su sredstva koja su do prosinca 2025. dodijeljena iz fonda ESF+ za zapošljavanje mladih u tim trima državama članicama, i to prema podatcima koje je dostavila Komisija.

Slika 5. | Sredstva koja su do prosinca 2025. dodijeljena iz fonda ESF+ za potporu zapošljavanju mladih u Njemačkoj, Španjolskoj i Italiji



Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavila Komisija.

[15] Uredba (EU) 2021/1057, članak 7.

[16] Ibid., članak 7. stavak 6. i članak 11.

43 U provedbi programa kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. pojavili su se izazovi zbog kojih je došlo do kašnjenja u usporedbi s prethodnim programskim razdobljima[17]. Sredstva dodijeljena projektima koji su odabrani za financiranje u okviru područja intervencije 136 u programima fonda ESF+ koje je Sud obuhvatio revizijom u Italiji i Španjolskoj znatno su povećana 2025., ali prijavljeni rashodi bili su na niskoj razini (*slika 6.*).

Slika 6. | Vrijednost odabranih projekata i prijavljenih rashoda u programima fonda ESF+ obuhvaćenim revizijom, stanje u prosincu 2024. i prosincu 2025., usporedba s planiranim iznosima

		Prosinac 2024.		Prosinac 2025.	
(iznosi u milijunima eura)	Planirani iznosi u operativnom programu	Vrijednost odabranih projekata	Prijavljeni rashodi	Vrijednost odabranih projekata	Prijavljeni rashodi
ESF+ Sjeverna Rajna-Vestfalija	178,5	112,8	8,4	173,7	27,7
ESF+ Porajnje-Falačka	18,0	9,9	7,8	10,3	8,7
ESF+ Empleo Juvenil	924,5	542,0	–	851,9	150,2
Nacionalni program Giovani Donne e Lavoro	1394,4	27,5	–	1328,9	140,4

Napomena: iznosi sredstava EU-a (bez sufinanciranja koje osiguravaju države članice) u okviru područja intervencije 136.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz SFC-a i podataka koje je dostavila Komisija.

44 Provedba fonda ESF+ započela je kasnije zbog pravnog okvira čije je donošenje bilo sporije nego što se očekivalo, potrebe za rješavanjem uzastopnih kriza i prednosti koja se daje provedbi RRF-a, koji ima kraći rok[18].

45 Kako je navedeno u izvješću Suda iz 2023. o prilagodbi pravila kohezijske politike u svrhu odgovora na pandemiju bolesti COVID-19, EU je brzo reagirao. Znatni iznos novih sredstava uvedenih u okviru inicijative REACT-EU omogućio je državama članicama da financiraju dodatna ulaganja, ali je i povećao pritisak u pogledu potrošnje sredstava, posebno zbog vrlo kratkog roka provedbe. Promjene pravnog okvira značile su dodatno programiranje i administrativni rad za upravljačka tijela te su doprinijele kašnjenju u početku financiranja u razdoblju 2021. – 2027.

[17] COM(2025) 164, str. 2.

[18] COM(2025) 163.

46 Države članice dodijelile su ukupno oko 10 milijardi eura iz fonda ESF+ za posebnu potporu zapošljavanju mladih. Međutim, u prvim godinama tog razdoblja provedba tog fonda bila je sporija od očekivanja. I dok se pri odabiru projekata u državama članicama ostvaruje znatan napredak, i dalje postoji rizik od toga da bi zbog činjenice da je pritisak za iskorištavanje sredstava veći pri kraju programskog razdoblja moglo doći do manje djelotvorne upotrebe tih sredstava.

Komisija nema dovoljno informacija o dugoročnim učincima mjera za potporu zapošljavanju mladih koje se financiraju sredstvima EU-a

47 Komisija je odgovorna za praćenje provedbe financiranja sredstvima EU-a u okviru kohezijske politike EU-a za potporu zapošljavanju mladih u državama članicama kako bi se izmjerila njegova djelotvornost i donijele utemeljene odluke o budućim inicijativama. Sud je provjerio kako Komisija provodi to praćenje, uključujući pokazatelje na koje se pritom oslanja.

48 Kako bi se rezultati mjera za potporu mladima procijenili odvojeno od svih ostalih tražitelja zaposlenja, informacije bi trebalo prikupljati i dostavljati po dobnim skupinama. U praksi, uz mjere namijenjene mladima, postoje mjere otvorene za sve dobne skupine, za koje podatci o rezultatima nisu raščlanjeni po dobnim skupinama. To znači da nisu dostupne potpune informacije o rezultatima koji se odnose posebno na mlade.

49 Nadalje, za fond ESF+ ne postoji zajednički pokazatelj dugoročnijih rezultata kojim bi se pružile povratne informacije o tome imaju li mjere za zapošljavanje mladih trajne učinke. Pokazatelji dugoročnijih rezultata odnose se samo na stanje u pogledu zaposlenosti nakon šest mjeseci. Za praćenje financiranja iz fonda ESF+ ne postoji zajednički pokazatelj rezultata za razdoblje dulje od šest mjeseci, na primjer za 12 ili 18 mjeseci nakon što je pružena potpora. Pokazatelji dugoročnijih rezultata za razdoblje dulje od šest mjeseci postoje u okviru za praćenje provedbe Garancije za mlade, međutim to je odvojeno od okvira fonda ESF+ i obuhvaća neke, ali ne sve mjere za zapošljavanje mladih u okviru tog fonda.

50 Komisija navodi da je ograničavanje mjerenja dugoročnijih pokazatelja na šest mjeseci osmišljeno kako bi se uspostavila ravnoteža između potrebe za mjerenjem održivosti rezultata i jamčenja dostatne kvalitete podataka, uz zadržavanje administrativnih troškova na razumnoj razini. Međutim, to znači da Komisija i države članice nemaju dovoljno informacija o trajnom učinku mjera koje se podupiru. Time se ograničava potencijal za stjecanje znanja o politikama, posebno za bolje oblikovanje budućih inicijativa za zapošljavanje mladih. Ti se aspekti mogu razmatrati u budućim evaluacijama politika, ali nije sigurno hoće li se i kad će se to dogoditi.

51 Prijedlog o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnosti za programsko razdoblje nakon 2027.[19] uključuje pokazatelj ostvarenja za mjere kojima se poboljšava pristup zapošljavanju mladih, kojim se prati „broj sudionika – prema spolu, statusu na tržištu rada, dobi i razini obrazovanja”, te pokazatelj rezultata, kojim se prati „broj sudionika prema statusu nakon sudjelovanja (stjecanje kvalifikacije, traženje posla, obrazovanje ili osposobljavanje, zaposlenje) i spolu”[20]. Međutim, pokazatelj rezultata ne uključuje dugoročnu perspektivu.

Mjerama koje su financirane sredstvima EU poduprlo se zapošljavanje mladih, ali one nisu bile dovoljno usmjerene na postizanje održivih rezultata i dopiranje do ranjivih skupina

Zapošljavanje mladih podupiralo se nizom mjera financiranih sredstvima EU-a

52 Države članice odgovorne su za osmišljavanje mjera i dodjelu financijskih sredstava EU-a za te mjere u svojim operativnim programima, dok Komisija snosi krajnju odgovornost za dobru upotrebu proračuna EU-a.

[19] COM(2025) 545.

[20] Ibid., Prilog I. – Područja intervencije i pokazatelji, područje intervencije 443.

53 Sud je u okviru revizije odabrao 10 programa, šest za razdoblje 2014. – 2020. i četiri za razdoblje 2021. – 2027., u trima državama članicama: u **Njemačkoj**, **Španjolskoj** i **Italiji** kako je prikazano na ***slici 7.*** Te je programe odabrao na temelju iznosa planiranih za potporu zapošljavanju mladih u okviru oznake intervencije 103 i područja intervencije 136 (odlomak ***32***). Sud je posebno ispitao devet mjera za zapošljavanje mladih provedenih tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. koje su opisane u ***Prilogu II.***

Slika 7. | Programi koje je Sud odabrao za reviziju i iznos planiran u okviru oznake intervencije 103 i područja intervencije 136

		Dodijeljeni iznos *(u milijunima eura)*	Izvor financiranja				Programsko razdoblje	
			ESF	REACT-EU	YEI	ESF+	2014. – 2020.	2021. – 2027.
DE	Operativni program ESF Porajnje-Falačka	5,8		✓			✓	
	Operativni program ESF Sjeverna Rajna-Vestfalija	244,8	✓	✓			✓	
	Operativni program ESF+/FPT Sjeverna Rajna-Vestfalija	178,5				✓		✓
	Operativni program ESF+ Porajnje-Falačka	18,0				✓		✓
ES	Operativni program ESF EMPLEO JUVENIL 2014.	3196,2	✓		✓		✓	
	Operativni program ESF Comunidad Autónoma 2014. KATALONIJA	125,0		✓			✓	
	ESF+ Empleo Juvenil	924,5				✓		✓
IT	Nacionalni operativni program Iniziativa Occupazione Giovani	1969,0	✓		✓		✓	
	Nacionalni operativni program Sistemi di politiche attive per l'occupazione	1260,5	✓	✓			✓	
	Nacionalni program Giovani, Donne e Lavoro	1394,4				✓		✓

Napomena: planirani iznosi koje osigurava EU (bez sufinanciranja koje osiguravaju države članice) u okviru oznake intervencije 103 (ESF, YEI, REACT-EU) i područja intervencije 136 (ESF+).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz SFC-a preuzetih u siječnju 2026.

54 Postoji niz oblika financijske potpore EU-a za održivu integraciju mladih na tržište rada. Mjere za smanjenje nezaposlenosti mladih koje se financiraju sredstvima EU-a osmišljavaju i provode države članice i mogu se razvrstati u sljedeće skupine:

- poticaji za zapošljavanje, koji se sastoje od financijskih naknada za poslodavce koji zapošljavaju mlade;
- mjere za očuvanje radnih mjesta, čiji je cilj očuvati zaposlenost mladih;
- ostale aktivne politike tržišta rada (npr. usavršavanje, priprema za radno mjesto, potpora za sudjelovanje u programima strukovnog osposobljavanja).

55 Komisija nema evidenciju o sredstvima EU-a koja su države članice dodijelile za različite mjere ni o broju mladih koji sudjeluju u svakoj od tih mjera te nije provela detaljnu analizu u kojoj se uspoređuje učinak različitih vrsta potpore.

56 U programima dviju njemačkih saveznih država koje je Sud ispitao financijskim sredstvima za razdoblje 2014. – 2020. u okviru oznake intervencije 103 uglavnom se podupiralo sudjelovanje u strukovnom osposobljavanju. U Španjolskoj je oko polovica rashoda u dvama programima koje je Sud pregledao bila namijenjena poticajima za zapošljavanje i programima za očuvanje radnih mjesta, pri čemu su znatni iznosi potrošeni i na usavršavanje te razne mjere aktivacije i uključivanja. U Italiji su programi koje je Sud odabrao prvenstveno bili usmjereni na poticaje za zapošljavanje, posebno u okviru inicijative REACT-EU, a znatna financijska sredstva u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih dodijeljena su i za usavršavanje i pripremu za radno mjesto.

Poticaji za zapošljavanje sami po sebi nisu dovoljni za djelotvorno rješavanje problema nezaposlenosti mladih

57 Postoje tri razloga na kojima se mogu temeljiti poticaji za zapošljavanje[21]:

- gospodarski, koji je usmjeren na poticanje ukupne potražnje za radnom snagom i otvaranje radnih mjesta;
- socijalni, čiji je cilj poduprijeti zapošljavanje među određenim skupinama koje bi se mogle naći u nepovoljnom položaju na tržištu rada, pri čemu se prevladava niža početna produktivnost radi promicanja uključivije raspodjele radnih mjesta; i
- usavršavanje, kojim se nastoje poboljšati vještine i zapošljivost radnika, na primjer kombiniranjem subvencija s osposobljavanjem kako bi se zadovoljile potrebe poslodavaca i radnika za vještinama.

U praksi mnogi poticaji za zapošljavanje odražavaju kombinaciju tih ciljeva i ne mogu se svrstati samo u jednu od tih kategorija.

58 Države članice osmišljavaju poticaje za zapošljavanje s obzirom na ciljne skupine i rezultate koje treba postići. Takvi poticaji trebali bi biti pažljivo usmjereni kako bi se povećala vjerojatnost da će se njima ostvariti željeni ciljevi. Vijeće je još 2013. preporučilo da se ciljane i dobro osmišljene subvencije za plaće i zapošljavanje iskoriste za poticanje poslodavaca da stvore nove mogućnosti za mlade[22]. Kad je riječ o poticajima za zapošljavanje koje je odabrao, Sud je provjerio u kojoj su ih mjeri države članice osmislile s naglaskom na jamčenju održive integracije mladih na tržište rada, među ostalim je li bilo jasno kad se mlada osoba može smatrati uspješno integriranom (odlomci ***60*** – ***74***).

---

[21] „Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe”, analiza koju je proveo EEPO (2014.).

[22] Garancija za mlade, točka 17.

59 Djelotvornost i učinkovitost aktivnih politika tržišta rada, uključujući poticaje za zapošljavanje, uvelike ovise o tome kako su te politike osmišljene i provedene. Ako nisu dobro osmišljeni, poticaji za zapošljavanje mogu dovesti do rasipanja javnog novca, posebno ako bi se subvencionirana radna mjesta svejedno otvorila ili zadržala (takozvani „učinak mrtvog tereta") ili ako poslodavci zbog subvencija zapošljavaju ili zadržavaju određene radnike umjesto drugih (što je poznato kao „učinak premještanja")[23]. Sud je provjerio u kojem su opsegu države članice uspostavile zaštitne mjere za smanjenje rizika od mrtvog tereta za poticaje za zapošljavanje koje je odabrao (odlomci ***75*** – ***81***).

Poticaji za zapošljavanje nad kojima je Sud proveo reviziju nisu uvijek bili osmišljeni kako bi se zajamčila održiva radna mjesta za mlade

60 U skladu s navedenim gospodarskim razlogom opće subvencije za zapošljavanje, uz programe za očuvanje radnih mjesta (vidjeti primjer u ***okviru 3.***), mogu poslužiti kao brz odgovor na gospodarski pad. U oba je slučaja prioritet tijekom recesija (kao što je ona uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19) poduprijeti potražnju za radnom snagom i izbjeći dodatno smanjenje gospodarskih aktivnosti te tako kratkoročno doprinijeti očuvanju ili otvaranju radnih mjesta.

[23] Europski semestar:Tematski informativni članak o europskom semestru – Aktivne politike tržišta rada, 2017., str. 13.

Okvir 3.

Programi za očuvanje radnih mjesta u Španjolskoj tijekom pandemije bolesti COVID-19

U Španjolskoj je Sud procijenio program skraćenog radnog vremena (*Expedientes de Regulación Temporal de Empleo – ERTE*). Ta je mjera bila usmjerena na mlade koji rade u poduzećima koja su obustavila ugovore ili skratila radno vrijeme kako bi se izbjeglo otpuštanje osoblja tijekom pandemije. Primatelji potpore bili su mladi zaposlenici koji su se prethodno registrirali i primili potporu iz programa Garancija za mlade. Iskoristili su poticaje tijekom razdoblja valjanosti programa ERTE. Taj je program osmišljen i proveden kao jednokratna potpora u krizi te je primjer toga kako se financijska sredstva EU-a mogu upotrebljavati za fleksibilno i agilno zadovoljavanje posebnih potreba.

Španjolska središnja banka analizirala je 2022. program ERTE i pritom radnike uključene u taj program usporedila s radnicima sa sličnim karakteristikama, ali koji su bili neaktivni ili nezaposleni i nisu bili obuhvaćeni programom ERTE te je utvrdila da su izgledi za povratak na posao općenito bili bolji za osobe koje su primile potporu iz programa ERTE. Međutim, upozorila je i na to da je djelotvornost programa ERTE s vremenom bila sve manja, posebno među nekim skupinama kao što su mlađi radnici, osobe s ugovorima na određeno vrijeme i zaposlenici u određenim uslužnim sektorima, što upućuje na to da program možda nije prikladan za dugoročnu potporu.

61 Dugoročno gledano, ako se radna mjesta otvaraju samo tijekom trajanja subvencija, ukupna korist smanjuje se iako se zbog iskustva i dalje može povećati zapošljivost uključenih radnika[24].

62 Komisija je 2021. preporučila[25] da poticaji za zapošljavanje uključuju i odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se osiguralo da nova radna mjesta budu održiva i da se zadrže i nakon isteka poticaja, a potpora bi se trebala postupno ukidati. Poticaji bi obično trebali uključivati snažnu komponentu osposobljavanja na radnom mjestu koja je važna za tržište rada i biti prilagođeni stanju na regionalnom tržištu rada.

[24] Europski semestar: Tematski informativni članak o europskom semestru – Aktivne politike tržišta rada, 2017., str. 13.

[25] Preporuka Komisije (EU) 2021/402, točka 6.

63 U tu svrhu države članice mogu poduzeti sljedeće mjere:

- procijeniti stanje na tržištu rada, uključujući potrebe poslodavaca, i u skladu s tim prilagoditi poticaje;
- kombinirati poticaje za zapošljavanje s ostalim aktivnim politikama tržišta rada, kao što je osposobljavanje, kako bi se poboljšala zapošljivost mladih;
- osmisliti mehanizme za poticanje poslodavaca da zadrže radnike nakon isteka subvencije.

64 Instrumenti kao što su *informacijski sustav Excelsior* u Italiji, *IAB Beruf-Struktur-Entwicklung* u Njemačkoj ili odjel u španjolskoj javnoj službi za zapošljavanje pod nazivom *Observatorio de las Ocupaciones* (***okvir 4.***) pružaju nacionalnim tijelima i dionicima relevantne informacije o tržištu rada.

Okvir 4.

Instrumenti za pružanje informacija o tržištu rada u Njemačkoj, Španjolskoj i Italiji

U Njemačkoj odjel za statistiku agencije *Bundesagentur für Arbeit* redovito objavljuje opće informacije o tržištu rada, uključujući statističke podatke o prijavljenim slobodnim radnim mjestima te o kretanjima u području zapošljavanja i nezaposlenosti, kao i godišnju analizu nedostatka vještina. Te su informacije dopunjene dugoročnijim predviđanjima tržišta rada na strani potražnje i ponude, prvenstveno na temelju praćenja vještina koje se provodi u okviru projekta QuBe. Osim toga, *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* pruža odabrane rezultate istraživanja o tržištu rada.

U Španjolskoj *Observatorio de las Ocupaciones* redovito izvješćuje o promjenama u području gospodarskih djelatnosti i zanimanja. Cilj je predvidjeti izazove i potrebe na tržištu rada i na njih odgovoriti. Publikacije tog opservatorija uključuju izvješća o tržištu rada na nacionalnoj i regionalnoj razini, trendove u zapošljavanju u najuspješnijim zanimanjima i informacije o zapošljavanju za određene podskupine stanovništva, npr. mlade[26]. To izvješće ne uključuje posebnu procjenu potreba poslodavaca. Podatci o mladima nisu uvijek podijeljeni prema dobi.

Italija svoju analizu potreba na tržištu rada temelji na informacijama iz *informacijskog sustava Excelsior*, projekta koji promiču talijanske gospodarske komore u suradnji s Ministarstvom rada i socijalne politike i EU-om. U sklopu tog sustava, koji se upotrebljava od 1997., prate se izgledi za zapošljavanje i potrebe talijanskih poduzeća za stručnjacima, osposobljavanjem i vještinama. Na primjer, u najnovijem dokumentu o predviđanjima (za razdoblje 2024. – 2028.) upućuje se na veliku potrebu za osobljem s tercijarnim obrazovanjem u području STEM-a (znanost, tehnologija, inženjerstvo i matematika), ali očekuje se znatan manjak takvog osoblja: ukupno je svake godine potrebno dodatnih 17 000 – 26 000 mladih s tom vrstom kvalifikacija[27].

65 Iako su instrumenti za procjenu stanja i potreba na tržištu rada dostupni, Sud je utvrdio da poticaji za zapošljavanje mladih nisu bili ciljani, nego su se općenito ujednačeno primjenjivali u svim gospodarskim sektorima, s vrlo malo iznimki (vidjeti primjer u ***okviru 5.***).

[26] *Informe Jóvenes y mercado del trabajo*, izvješće o tržištu rada mladih.

[27] „Previsione dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine" (2024. – 2028.), str. 46.

Okvir 5.

U Italiji su poticaji za zapošljavanje mladih bili dostupni većini sektora prije, tijekom i nakon pandemije bolesti COVID-19

Esonero Giovani under 36 bio je poticaj financiran u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih, kojim je osigurano smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje za 50 % za privatne poslodavce koji su tijekom 2019. i 2020. zaposlili osobe do 36 godina. To se izuzeće 2021. povećalo na 100 %, odnosno do 6 000 eura godišnje u razdoblju od tri do četiri godine (ovisno o regiji), uz financiranje u okviru inicijative REACT-EU, a zatim iz fonda ESF+.

U skladu s prethodnim sličnim mjerama u sklopu inicijative *Esonero Giovani* ponuđeni su poticaji u većini sektora, osim za financijski sektor i kućanstva kao poslodavce. Poticaji za zapošljavanje tijekom 2024. i 2025., koji su se financirali iz fonda ESF+, imali su slične značajke i prihvatljivost je bila proširena na radnike u financijskom sektoru.

66 U sektorima koji se suočavaju s akutnim nedostatkom vještina primarna je prepreka ograničena ponuda kvalificiranih kandidata, koja se ne može ukloniti samo poticajima za zapošljavanje. Osim toga, na tržištima rada na kojima nema dovoljno kvalificiranih radnika subvencije za zapošljavanje kvalificirane radne snage jasan su primjer učinka mrtvog tereta (odlomak ***59***): ako je potražnja već visoka, znatan udio subvencioniranih zapošljavanja ostvario bi se bez obzira na intervencije politike.

67 Ako su kandidati dostupni za rad, ali možda nemaju iskustvo ili im je potrebno usavršavanje, mogu se upotrijebiti financijski poticaji kako bi se poslodavce potaknulo da ih zapošljavaju i ulažu u njihovo osposobljavanje. U tim kontekstima usavršavanja poticaji za zapošljavanje moraju uključivati snažnu komponentu osposobljavanja kako bi se poboljšala buduća zapošljivost korisnika i doprinijelo rješavanju problema nedostatka vještina. Iako je Sud utvrdio mjere za poboljšanje zapošljivosti mladih i smanjenje nedostatka vještina, poticaji za zapošljavanje koje je ispitao nisu bili uvjetovani obveznim osposobljavanjem i razvojem vještina (vidjeti primjer u ***okviru 6.***).

Okvir 6.

Poticaji za zapošljavanje općenito nisu uvjetovani pružanjem osposobljavanja i razvojem vještina

Na zahtjev Komisije u talijanskom programu fonda ESF+ za razdoblje 2021. – 2027. *Giovani, Donne e Lavoro* navodi se da će se „pri osmišljavanju mjera u obzir uzeti potreba za razvojem vještina mladih u gospodarskim sektorima koji su najviše pogođeni zelenom i klimatskom tranzicijom, kao što su održivi promet, gospodarenje otpadom, upravljanje vodnim resursima, građevinarstvo i energetski sustav”.

Javne i privatne službe za zapošljavanje u Italiji mogu uputiti mlade na sudjelovanje u mjerama osposobljavanja koje financira EU ako oni ne mogu odmah pronaći odgovarajući posao, a program uključuje mjere za olakšavanje prekvalifikacije i usavršavanja radnika, među ostalim i naknadu plaće za radnike tijekom sudjelovanja u osposobljavanju. Međutim, ne postoje odredbe kojima se poticaji za zapošljavanje uvjetuju razvojem relevantnih vještina.

68 Poticaji za zapošljavanje trebali bi uključivati i mehanizme kojima se poslodavce potiče da povećaju neto zaposlenost i zadrže radnike nakon isteka subvencije. Kako bi se povećala vjerojatnost da na temelju poticaja za zapošljavanje dolazi do trajnog zapošljavanja, Komisija je 2017.[28] istaknula korist od uvođenja uvjeta i provjere sljedećeg:

- je li mlada osoba koja je primila potporu i dalje zaposlena u određenom trenutku (razdoblje zadržavanja) nakon isteka razdoblja subvencioniranja;
- dolazi li do neto povećanja broja zaposlenih kod tog poslodavca.

69 U Španjolskoj se poticajima za zapošljavanje mladih koji se financiraju iz ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih ponekad pružala dulja potpora za ugovore na neodređeno vrijeme. Na primjer, *Programa Empleo Joven* bio je mjera sufinanciranja ugovora za mlade radnike u trajanju od šest mjeseci za ugovore na određeno vrijeme ili do 12 mjeseci za ugovore na neodređeno vrijeme. Međutim, u tom programu nije bilo utvrđeno minimalno razdoblje zadržavanja nakon isteka te mjere. U okviru fonda ESF+ za određene je mjere od 2021. potrebno minimalno razdoblje zadržavanja do 24 mjeseca u skladu s reformom iz španjolskog plana za oporavak i otpornost (***okvir 7.***).

[28] Tematski informativni članak o europskom semestru – Aktivne politike tržišta rada, 2017.

Okvir 7.

Razdoblje zadržavanja i ugovori na neodređeno vrijeme u Španjolskoj

Španjolski plan za oporavak i otpornost sadržavao je **„komponentu 23. – Nove javne politike za dinamično, otporno i uključivo tržište rada”**. Ta je komponenta obuhvaćala reforme za pojednostavnjenje ugovora, a standardna opcija bila je ugovor na neodređeno vrijeme radi promicanja stabilnog zaposlenja (reforma 4) i modernizacija aktivnih politika zapošljavanja i pojednostavnjenje sustava poticaja (reforma 7). Španjolskom kraljevskom uredbom sa zakonskom snagom 32/2021 ograničena je primjena ugovora na određeno vrijeme.

Španjolski program za zapošljavanje mladih u okviru fonda ESF+ uključivao je **mjeru 5.A.08 „Poticaji za trajno zapošljavanje mladih koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih”**. Odnosila se na isplatu paušalne naknade kako bi se poticalo kontinuirano zapošljavanje mladih. Zbog navedenih reformi tržišta rada osobe su se na radnom mjestu trebale zadržati do 24 mjeseca nakon završetka pružanja potpore u okviru tog programa.

70 U Italiji su jednom od mjera koje je Sud ispitao pruženi samo poticaji za ugovore na neodređeno vrijeme iako nije bilo propisano minimalno razdoblje zadržavanja nakon što se prestane pružati potpora EU-a. Kako bi se pokušalo zajamčiti otvaranje novih radnih mjesta i izbjeći učinak premještanja, ta je mjera uključivala i odredbe kojima se izuzimaju poslodavci koji su u određenom razdoblju prije i nakon zapošljavanja otpustili pojedinačne radnike ili proveli kolektivno otpuštanje radnika, što je utjecalo na radna mjesta usporediva s onima koja se subvencioniraju.

71 Sud je utvrdio i da su u nekim slučajevima osobe napustile subvencionirana radna mjesta prije završetka financiranja. U (malom) uzorku Suda koji obuhvaća mlade kojima je dodijeljena potpora iz programa *Programa Empleo Joven – La Caixa* u Španjolskoj korisnici su u dva od deset slučajeva napustili taj program prije njegova završetka. Slično tome, u slučaju inicijative *Incentivo Occupazione NEET 2018-2019* u Italiji oko četvrtina ugovora istekla je 24 mjeseca nakon početka ugovora o radu zbog toga što su radnici dali otkaz[29]. Za te mjere nije bio potreban nikakav izlazni razgovor sa službama za zapošljavanje na kojem bi se moglo raspravljati o mogućim problemima i tako poboljšati osmišljavanje takvih mjera u budućnosti.

[29] „Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa”. *Collana Focus Anpal* br. 105, str. 15.

Nije jasno kad se može smatrati da je mlada osoba uspješno integrirana na tržište rada

72 Europska mreža javnih službi za zapošljavanje razvila je 2017. skup alata za javne službe za zapošljavanje kako bi im pomogla u osmišljavanju i provedbi njihova pristupa održivoj integraciji. Tamo se navode tri dimenzije koje treba uzeti u obzir pri definiranju održive integracije na tržište rada:

- integracija u **dugoročno zaposlenje**, s naglaskom na opsegu rada prema duljini zaposlenja;
- integracija u **zaposlenje koje znači napredovanje u karijeri**, s naglaskom na kvaliteti ponude i potražnje radnih mjesta;
- **zapošljivost tražitelja zaposlenja**, tj. mjera u kojoj su vještine tražitelja zaposlenja u skladu s potrebama na tržištu rada.

73 Taj je skup alata namijenjen za potporu osmišljavanju i provedbi mjera za integraciju na tržište rada, ali njegova upotreba nije obvezna. Sud je utvrdio da posjećene države članice u svojim operativnim programima nisu jasno definirale „održivu integraciju mladih na tržište rada” u sve tri navedene dimenzije.

74 Bez jasnog razumijevanja toga kad se može smatrati da je mlada osoba uspješno integrirana na tržište rada, postoji rizik od toga da za dodjelu i upotrebu financijskih sredstava EU-a kojima se podupire zapošljavanje mladih možda nisu utvrđeni dovoljno konkretni i mjerljivi ciljevi. To bi u praksi moglo otežati osmišljavanje djelotvorne potpore, kao što su poticaji za zapošljavanje, a rezultate bi moglo biti teže mjeriti (vidjeti i odlomke ***47*** – ***51***).

Pri poticajima za zapošljavanje postoji vjerojatnost za pojavu učinka mrtvog tereta zbog čega rezultati mogu biti neučinkoviti

75 U evaluaciji provedbe i učinka poticaja za zapošljavanje mladih u Španjolskoj (Katalonija) iz 2023. utvrđeno je da poticaji za zapošljavanje nisu bili dovoljno usmjereni te je nadležnim tijelima preporučeno da učine sljedeće:

- utvrde ciljnu populaciju nezaposlenih mladih ne samo prema dobi nego i s pomoću drugih varijabli, kao što su stupanj obrazovanja, spol ili razdoblje nezaposlenosti;
- kategoriziraju ranjive nezaposlene mlade na temelju tih varijabli i daju im prednost u skladu s njihovom ranjivošću.

76 Te su preporuke odražavale socijalni razlog na kojem se temelje poticaji za zapošljavanje (odlomak *57*) i doprinijele bi i ublažavanju rizika od mrtvog tereta. Katalonska tijela poduzela su 2023. korake za provedbu tih preporuka (*okvir 8.*). Međutim, je li ciljna populacija primjereno utvrđena i je li joj dana prednost te kako je to učinjeno, u konačnici ovisi o kriterijima utvrđenim u svakom pojedinačnom pozivu na financiranje.

Okvir 8.

Koraci koje je Španjolska poduzela kako bi provela preporuke o poticajima za zapošljavanje

Katalonska tijela izmijenila su 2023. pravni okvir poticaja za zapošljavanje (ORDEN EMT/213/2023) na temelju preporuka iz evaluacije. Otad se u odluci o pozivu na financiranje može utvrditi diferencirana dodjela proračunskih sredstava ovisno o:

- vrsti prihvatljivih mjera;
- vrsti korisnika ili subjekata;
- vrsti ugovora o radu;
- teritorijalnom kriteriju povezanom, prema potrebi, s podatcima o nezaposlenosti; ili
- radnom statusu osoba na koje se mjere odnose.

77 Novim pravilima uvedena je i gornja granica za subvencije, kojom su subvencije ograničene na 80 % standardnog mjesečnog troška radnog mjesta za poslodavca, a njezin izričiti cilj bio je smanjenje rizika od mrtvog tereta. Zbog te gornje granice poslodavci snose dio troškova rada. To odražava osnovno načelo odgovorne javne potrošnje i ograničava javne rashode po zaposlenoj osobi. Međutim, gornja granica nije doprinijela tome da se prednost da pojedincima koji će vjerojatno biti zaposleni samo ako za to postoji novčani poticaj, kao što su mladi s ograničenim radnim iskustvom, niskom razinom kvalifikacija ili oni koji su dugotrajno neaktivni, te stoga utvrđivanjem te gornje granice nije izravno uklonjen rizik od mrtvog tereta, tj. pružanja subvencije za zapošljavanje do kojeg bi svejedno došlo.

78 U evaluacijama programskog razdoblja 2014. – 2020.[30] u Italiji istaknuta su inherentna pitanja povezana s poticajima za zapošljavanje, kao što su mrtvi teret i učinak odabira. Učinak odabira nastaje kad poduzeća iskoriste poticaj za zapošljavanje mladih koje su već namjeravala zaposliti. To znači da su vjerojatno pronašli posao bez obzira na poticaj. U evaluacijama je preporučeno da se kriteriji prihvatljivosti i iznosi subvencija prilagode kako bi bili bolje usklađeni sa zapošljivošću mladih osoba koje su primile potporu, i to s pomoću kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja. Iako je program za razdoblje 2021. – 2027. sadržavao odredbe o tome, kasniji poticaji za zapošljavanje[31] nisu bili u skladu s tim jer su se njima samo ponovile prethodne mjere. Dionici[32] su preporučili i da se napori bolje usmjere na one kojima je pomoć najpotrebnija, ali njihov poziv nije bio uzet u obzir u provedbi.

79 Za djelotvorno usmjeravanje poticaja potrebna su ne samo odgovarajuća pravila nego i adekvatne kontrole kako bi se zajamčilo da se ona pravilno primjenjuju. Sud je u svojim godišnjim revizijama usklađenosti skrenuo pozornost na razne probleme u vezi s kontrolom uvjeta prihvatljivosti za mlade na koje su poticaji bili usmjereni (odlomak ***11*** u ***Prilogu I.***). Komisija je u svojim revizijama utvrdila i određene probleme i zatražila korektivne mjere. Iako neprihvatljivost ne rezultira nužno mrtvim teretom, ona ipak upućuje na potencijalne nedostatke u kontroli pravila za usmjeravanje poticaja.

80 Učinak mrtvog tereta samo po sebi teško je mjeriti; potrebno je utvrditi, ili barem procijeniti, što su poslodavci ili zaposlenici mogli učiniti bez poticaja. Ako su svi ostali čimbenici jednaki, onda je rizik od učinka mrtvog tereta veći što je veća zapošljivost mlade osobe.

---

[30] „Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa". *Collana Focus Anpal* br. 105.

[31] „Decreto - Legge 7 maggio 2024, br. 60", članak 2.

[32] *Dipartimento per le politiche di coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027, Tavolo 4* „Un'Europa più sociale" – *Sintesi degli esiti del confronto partenariale* (siječanj 2020.). Dokument je dostupan na opencoesione.gov.it.

81 Talijanska tijela izračunala su pokazatelj kojim se mjeri zapošljivost mladih registriranih u programu Garancija za mlade i koji odražava njihovu udaljenost od tržišta rada (*indice di profilazione*[33]). Taj se pokazatelj izračunava prije provedbe bilo kakvih mjera. Usporedba tog pokazatelja za one koji su zatim bili korisnici subvencija za zapošljavanje u razdoblju 2015. – 2019. i one koji to nisu učinili pokazuje da su prvonavedeni bili zapošljiviji na samom početku, posebno zato što su u prosjeku imali više prethodnog radnog iskustva[34]. To upućuje na postojanje mrtvog tereta. Međutim, čak i kad bi se radno mjesto otvorilo i bez pružanja poticaja za zapošljavanje, taj je poticaj svejedno mogao doprinijeti povoljnijim ugovornim uvjetima[35], npr. ako se u skladu s pravilima o subvencijama zahtijevao ugovor na neodređeno vrijeme umjesto ugovora na određeno vrijeme.

Priprema za radno mjesto i potpora za strukovno osposobljavanje olakšavaju integraciju mladih na tržište rada

82 Integracija mladih na tržište rada može se podupirati i drugim mjerama koje su financirane sredstvima EU i koje nisu izravno povezane s ponudom za posao. U skladu s pojačanom Garancijom za mlade te bi mjere što je više moguće trebale biti prilagođene mladima koji primaju potporu. Često su u obliku takozvanih aktivacijskih mjera koje obuhvaćaju personalizirano usmjeravanje, individualno planiranje mjera i potporu za osposobljavanje, uključujući strukovno osposobljavanje. Te su mjere potpore važni instrumenti za nacionalna tijela. Mogu biti nužan prvi korak za utvrđivanje odgovarajuće ponude za posao ili mogu povećati zapošljivost pojedinca ako se posao ne može ponuditi. Sud je provjerio kako se tim mjerama podupirala integracija mladih na tržište rada.

83 Tri države članice obuhvaćene revizijom pružile su potporu mladima s pomoću nekoliko vrsta aktivnih politika tržišta rada (odlomak ***56***), a niz tih mjera bio je obuhvaćen revizijom koju je Sud proveo. Kad je to bilo moguće, Sud je analizirao stanje u pogledu zaposlenosti sudionika koji su primili potporu u okviru tih mjera.

84 U Italiji Sud je procijenio mjeru pripreme za radno mjesto (***Accompagnamento al lavoro***, ***okvir 9.***) kojom se mlade podupire u pronalasku zaposlenja utvrđivanjem personaliziranog puta. Ta mjera može biti popraćena ostalim aktivnim politikama tržišta rada, kao što su poticaji za zapošljavanje.

---

[33] „La Garanzia Giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile" – *Primo rapporto di monitoraggio*, INAPP, lipanj 2025.

[34] „Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa". *Collana Focus Anpal* br. 105, str. 9.

[35] Ibid., str. 51.

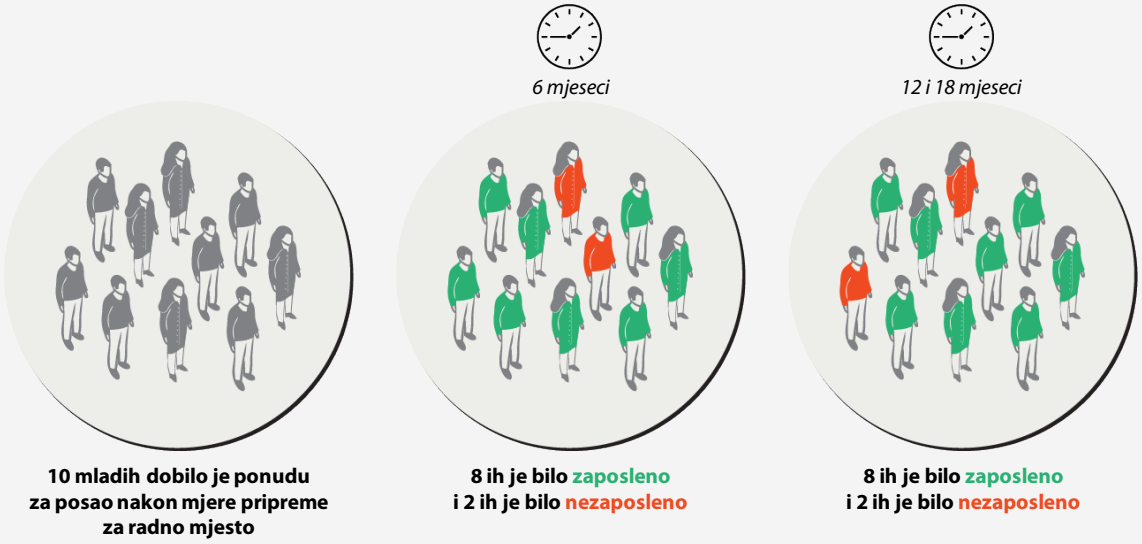
Okvir 9.

Priprema za radno mjesto kao način za pomoć mladima da uđu na tržište rada u Italiji

Kad je riječ o radnom statusu mladih koji su sudjelovali u pripremama za radno mjesto u okviru **talijanskog operativnog programa za zapošljavanje mladih** (***Iniziativa occupazione giovani***), stope zaposlenosti onih koji su sudjelovali u tim pripremama u prosjeku su bile više od onih koji u njima nisu sudjelovali[36].

Do 31. prosinca 2022. jednu ili više mjera u okviru tog programa završilo je 804 868 mladih. Od tog broja njih 534 474, odnosno 66,4 %, bilo je zaposleno. Ako se detaljno promotre vrste mjera, najviše stope zaposlenosti zabilježene su za poticaje za zapošljavanje (76,8 %) i za pripreme za radno mjesto kao zasebnu mjeru (76,6 %), tj. pripreme koje nisu bile popraćene ostalim aktivnim politikama tržišta rada[37]. Iako sudjelovanje u jednoj od tih mjera nije jamčilo ponudu za posao, pružateljima usluga zapošljavanja nadoknađeni su troškovi samo ako je zaposlenje bilo osigurano, a iznos naknade razlikovao se s obzirom na vrstu ugovora (bio je viši za ugovore na neodređeno vrijeme).

Sud je u ilustrativne svrhe analizirao situaciju 10 mladih koji su primili ponudu za posao u okviru te mjere, i to 6, 12 i 18 mjeseci nakon što su počeli raditi. Rezultati su prikazani u nastavku.



Izvor: Sud.

[36] „Garanzia giovani in Italia". *Collana Focus Anpal* br. 92, odjeljak 3.2.

[37] „L'attuazione della garanzia giovani in Italia – Un bilancio del periodo maggio 2014-dicembre 2022", odjeljak 3.2 (2023., *Collana Biblioteca Anpal*, br. 27).

85 Na temelju registracije u okviru Garancije za mlade u Španjolskoj su mladi u skupini NEET imali pristup brojnim mjerama pomoći, kao što su personalizirano usmjeravanje i individualno planiranje mjera, uključujući personalizirane programe individualne pomoći. Sud je u godišnjem izvješću za 2021.[38] izvijestio o slučajevima u kojima su mladi koji su bili korisnici poticaja za zapošljavanje retroaktivno registrirani u okviru Garancije za mlade, što znači da nisu mogli u potpunosti iskoristiti sve dodatne pogodnosti koje se pružaju u okviru te garancije.

86 U Njemačkoj je Sud proveo reviziju triju mjera za koje je pružena potpora iz ESF-a i inicijative REACT-EU i koje su bile usmjerene na sprečavanje nezaposlenosti ili neaktivnosti (vidjeti ***Prilog II.***). Te su mjere pomogle učenicima da istraže mogućnosti za razvoj karijere i usmjeravale ih na donošenje utemeljenih odluka o svojem obrazovanju i budućoj karijeri. U okviru tih mjera bili su ponuđeni alternativni načini učenja, kao što je naukovanje (kako bi se spriječilo da mladi prerano završe formalno obrazovanje i postanu nezaposleni). Time su se poboljšali i izgledi za zapošljavanje jer je naukovanje ključan dio puta prema stabilnom zaposlenju u Njemačkoj. Međutim, nije bilo dovoljno informacija o stanju zaposlenosti sudionika nakon njihova sudjelovanja u navedenim mjerama, a analiza tog aspekta 12 ili 18 mjeseci nakon uključivanja mladih u tu mjeru nije bila izvediva.

I dalje je teško doprijeti do neaktivnih mladih

87 U Preporuci Vijeća iz 2013. o uspostavi Garancije za mlade preporučuje se uspostava djelotvornih strategija i mehanizama informiranja kako bi se utvrdili mladi koji su najudaljeniji od tržišta rada, tj. neaktivni mladi, i kako bi ih se obuhvatilo mjerama. Ta je preporuka ojačana 2020. Sud je ispitao mjere koje su Komisija i države članice poduzele kako bi utvrdile mlade u tom položaju i obuhvatile ih mjerama radi njihove integracije na tržište rada.

88 Stopa mladih koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (mladi u skupini NEET) nastavlja se smanjivati[39]. Međutim, ta pozitivna promjena nije jednako raspoređena među obje komponente populacije u skupini NEET, odnosno među nezaposlenima i neaktivnima (tj. osobama izvan tržišta rada).

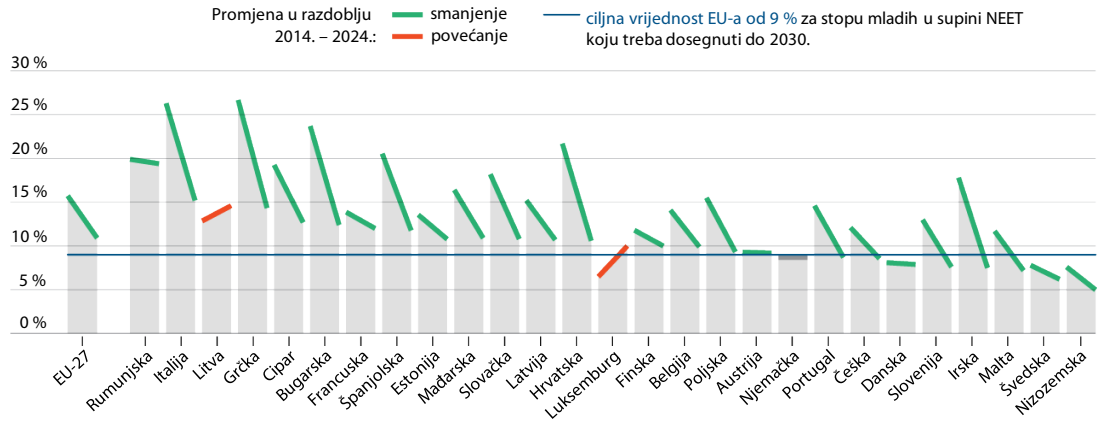
---

[38] Godišnje izvješće za 2021., okvir 5.5.

[39] COM(2024) 701.

89 U EU-u se u razdoblju 2014. – 2024. ukupna stopa mladih u skupini NEET smanjila za 4,6 postotnih bodova, a pritom postoje razlike među državama članicama EU-a (***slika 8.***). Tijekom 2024. u EU-u je udio osoba u dobi od 15 do 29 godina u skupini NEET iznosio 11,1 %, što je i dalje dva postotna boda više od ciljne vrijednosti od 9 % utvrđene u Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava koju treba dosegnuti do 2030.

Slika 8. | Mladi (u dobi od 15 do 29 godina) koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (mladi u skupini NEET), 2014. i 2024. (%)



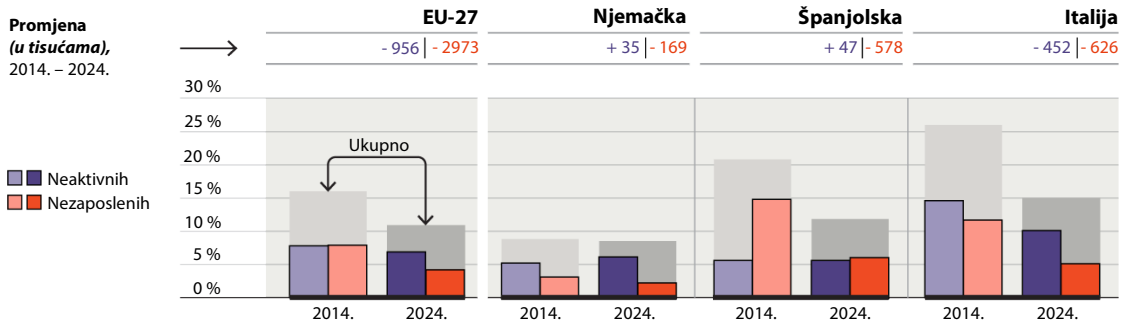
Napomena: postoje prekidi u vremenskom nizu za Belgiju, Bugarsku, Njemačku, Irsku, Grčku, Španjolsku i Francusku.

Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata preuzetih 14. siječnja 2026.

90 Analiza koju je Sud proveo za EU u cjelini pokazuje da je do poboljšanja (2024. u skupini NEET bilo je 3,9 milijuna mladih manje nego 2014.) uglavnom došlo zbog smanjenja broja nezaposlenih (2,97 milijuna), a ne neaktivnih osoba (0,96 milijuna, od čega polovica njih u Italiji). Sastav populacije mladih u skupini NEET stoga se mijenja i u toj je skupini sad veći udio neaktivnih mladih[40]. Dok je 2014. u skupini NEET bilo 49,7 % neaktivnih mladih, taj se postotak 2024. povećao na 62,2 %. Taj se trend može uočiti u svim trima državama članicama obuhvaćenim revizijom, pri čemu se broj neaktivnih mladih ljudi u Njemačkoj i Španjolskoj čak i povećava (vidjeti ***sliku 9.*** i ***Prilog III.*** za taj trend u svih 27 država članica). Budući da su neaktivni mladi često udaljeniji od tržišta rada, i to zbog razloga kao što su nedostatak relevantnih vještina, obrazovanja ili radnog iskustva te geografski položaj, zdravstveni problemi ili društvene prepreke kao što je diskriminacija, do njih je najteže doprijeti i integrirati ih.

[40] SWD(2020) 216, str. 12.

Slika 9. | Mladi (u dobi od 15 do 29 godina) koji su neaktivni i nezaposleni, 2014. i 2024. (%)



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata preuzetih 14. siječnja 2026.

91 Neaktivni mladi u skupini NEET obično se suočavaju s institucijskim preprekama pri ulasku na tržište rada, zbog čega je naglašena potreba za sveobuhvatnim strategijama koje nadilaze same politike tržišta rada. Komisija je 2022. objavila dokument o skupu alata[41] te u njemu navela alate i prakse za potporu dionicima pri upotrebi sredstava iz fonda ESF+ za pomoć u integraciji neaktivnih osoba na tržište rada. U tom se dokumentu preporučuje da javni i privatni dionici blisko surađuju. Nacionalna tijela mogu razmotriti da:

- uključe organizacije s iskustvom u pružanju stručne potpore neaktivnim osobama;
- potiču pristupe informiranju kako bi se usluge potpore povezale s ranjivim osobama;
- nastave razvijati takve pristupe kako bi se ranjive osobe potaknulo da se uključe u programe integracije na tržište rada.

92 Komisija je u zakonodavni okvir za financiranje sredstvima EU-a za razdoblje 2021. – 2027. uvela i posebne odredbe u skladu s kojima države članice moraju donijeti ciljane mjere informiranja mladih[42]. To se naglašava i u pojačanoj Garanciji za mlade.

[41] „Improving collaboration to support the integration of long-term unemployed and inactive people”, 2022.

[42] Uredba (EU) 2021/1057, članak 7. stavak 6., i Uredba (EU) 2021/1060, Prilog IV., uvjet koji omogućuje provedbu 4.1.

93 U Španjolskoj je u drugoj evaluaciji Garancije za mlade[43] predložena posebna mjera za neaktivne mlade. Preporučeno je da se analiziraju potrebe i dopre do mladih koji se ne obrazuju i koji su svrstani u kategoriju „neaktivnih”. Time bi ih se uključilo u mjere u okviru Garancije za mlade, čime bi se ojačao pristup neaktivnim mladima, omogućili kanali za pristup toj skupini i prilike uskladile s njihovim potrebama.

94 Španjolska je postupila u skladu s preporukom iznesenom na temelju evaluacije i u svoj plan Garancije za mlade plus (2021.) dodala mjeru o boljoj koordinaciji između javnih službi za zapošljavanje, s jedne strane, i socijalnih službi i službi za mlade, s druge, te s drugim subjektima koji rade s mladima i njihovim obiteljima[44]. Prerano je da bi se moglo utvrditi jesu li tom mjerom postignuti željeni rezultati.

95 U Italiji je u programu za razdoblje 2021. – 2027. koji je Sud ispitao na temelju evaluacija programa Garancije za mlade bilo utvrđeno da se nije dovoljno doprlo do najranjivijih skupina i skupina u nepovoljnom položaju niti ih se u dovoljnoj mjeri uključilo. Taj je program stoga uključivao posebnu mjeru informiranja u tu svrhu. Međutim, do kolovoza 2025. provedba te mjere još nije počela, a financijska sredstva koja su za nju dodijeljena bila su znatno smanjena (***okvir 10.***).

Okvir 10.

Smanjen je iznos sredstava za strategiju informiranja u talijanskom programu fonda ESF+ za razdoblje 2021. – 2027. *Giovani, Donne e Lavoro*

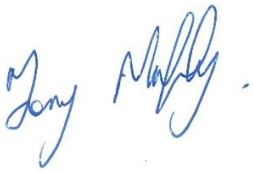
U izvornoj verziji tog programa za *mlade, žene i radna mjesta* bilo je izdvojeno oko 500 milijuna eura za strategije informiranja mladih u skupini NEET za 2023. i 2024. koje je trebalo provesti do kraja 2024. Te mjere još se nisu počele provoditi u vrijeme revizije koju je Sud proveo 2025. U posljednjoj verziji programa koju je Komisija odobrila u kolovozu 2025. za istu je strategiju naveden ukupni iznos od 150 milijuna eura. Taj je iznos preraspodijeljen na druge mjere za potporu zapošljavanju mladih, posebno na poticaje za zapošljavanje, ali oni nisu bili strateški usmjereni na aktivnosti informiranja.

[43] „II EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA DE EMPLEO JUVENIL Informe de Evaluación”, 2018.

[44] Mjera 8.: „Smjernice za neaktivne mlade koji su obeshrabreni i daleko od tržišta rada, uključujući one koji se nalaze u situaciji socijalne isključenosti ili im prijeti socijalna isključenost i one koji primaju minimalni dohodak za život”.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Revizorskog suda Annemie Turtelboom, na sastanku održanom u Luxembourgu 22. travnja 2026.

Za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Nezaposlenost mladih

01 „Nezaposlenost mladih” odnosi se na nezaposlenost osoba u dobi od 15 do 24 godine (u okviru izvorne Garancije za mlade) ili od 15 do 29 godina (u okviru pojačane Garancije za mlade) koje su nezaposlene. To je znatan problem u većini država članica unatoč tome što se nezaposlenost od 2013., kad je bila na vrhuncu, stalno smanjuje.

02 Nacionalne i regionalne vlade snose primarnu odgovornost za rješavanje pitanja zapošljavanja mladih. Međutim, EU podupire i, prema potrebi, dopunjuje djelovanje država članica u tom području. Na razini EU-a postoje zajedničke definicije termina „nezaposlenost”, „zaposlenje” i „neaktivnost” (***okvir 1.***).

Okvir 1.

Definicije „nezaposlenih” i „neaktivnih” osoba

Prema podatcima Eurostata i na temelju smjernica Međunarodne organizacije rada **nezaposlene osobe** su osobe:

- u dobi od 15 do 74 godine;
- koje nisu zaposlene (u skladu s definicijom zaposlenja) tijekom određenog „referentnog tjedna” za statistike tržišta rada;
- koje su trenutačno raspoložive za rad, odnosno raspoložive za plaćeni rad kao zaposlenici ili samozaposlene osobe prije završetka dvotjednog razdoblja nakon referentnog tjedna; i
- koje aktivno traže posao, odnosno ili su poduzele aktivnosti kako bi se zaposlile ili samozaposlile u razdoblju od četiri tjedna koje završava referentnim tjednom ili su pronašle posao na kojem će početi raditi najkasnije u roku od tri mjeseca od kraja referentnog tjedna;

neaktivne osobe su:

- radno sposobne osobe koje nisu uključene u radnu snagu, tj. osobe koje nisu dio radne snage, pa nisu ni „zaposlene” ni „nezaposlene”. Termin uključuje osobe koje trenutačno nisu zaposlene i ne traže aktivno posao, kao što su osobe koje zbog dugotrajne bolesti nisu sposobne raditi ili obavljati redovite aktivnosti, obeshrabreni radnici te školska djeca, redovni studenti i umirovljenici.

Izvor: Eurostat i Međunarodna organizacija rada.

Pravna osnova i okvir politike

03 EU i države članice imaju podijeljene ovlasti u području zapošljavanja i socijalne politike. Inicijative EU-a uključuju koordinaciju i praćenje nacionalnih politika, olakšavanje razmjene najboljih praksi i donošenje zakonodavstva o pravima radnika i sustavima socijalne sigurnosti. Politika zapošljavanja temelji se na **članku 3. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji**.

04 U skladu s **Ugovorom o funkcioniranju Europske unije**[1] države članice i EU moraju izraditi usklađenu strategiju zapošljavanja radi promicanja kvalificirane, obrazovane i prilagodljive radne snage i tržišta rada koja se mogu prilagoditi gospodarskim promjenama. EU „doprinosi visokom stupnju zaposlenosti tako što potiče suradnju među državama članicama, podupire njihovo djelovanje i, ako je potrebno, dopunjuje ga”[2]. Slično tome, promicanje zapošljavanja zajednički je cilj EU-a i njegovih država članica u području socijalne politike i politike zapošljavanja[3].

05 **Garancija za mlade iz 2013.** i **pojačana Garancija za mlade iz 2020.** referentni su okvir politike EU-a za rješavanje problema nezaposlenosti mladih i njihove neaktivnosti na tržištu rada. Većina država članica pokrenula je svoje nacionalne programe Garancije za mlade još u siječnju 2014.

06 Od studenoga 2017. Garancija za mlade smatra se jednim od socijalnih prava. U skladu s četvrtim načelom **europskog stupa socijalnih prava (aktivna potpora zapošljavanju)** „…mladi imaju pravo na kontinuirano obrazovanje, naukovanje, pripravništvo ili pouzdanu ponudu za posao u razdoblju od četiri mjeseca nakon gubitka posla ili prekida obrazovanja”. Akcijskim planom za provedbu europskog stupa socijalnih prava iz 2021. uvedene su nove, ambiciozne ciljne vrijednosti za mlade, kao što je smanjenje stope mladih u dobi od 15 do 29 godina u skupini NEET s 12,6 % (2019.) na 9 % do 2030.

07 U skladu s uredbama o inicijativi REACT-EU i fondu ESF+ pri pružanju potpore mladima mora se poštovati Preporuka Vijeća iz 2020. o **jačanju Garancije za mlade**[4]. To podrazumijeva da bi se potpora trebala temeljiti na personaliziranom pristupu u pogledu izrade profila, individualiziranih akcijskih planova, savjetovanja, usmjeravanja i mentorstva. Osim toga, potpora bi trebala biti pravodobna (tj. trebala bi se pružiti u roku od četiri mjeseca nakon što mlada osoba postane nezaposlena ili napusti formalno obrazovanje).

Uloge i odgovornosti

08 Odgovornost za politiku zapošljavanja u prvom redu snose države članice. Odgovornosti EU-a u pogledu zapošljavanja komplementarne su i obuhvaćene **europskom strategijom zapošljavanja**. Uloge i odgovornosti Komisije i država članica prikazane su na ***slici 1.***

---

1 Članci 145. i 146. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

2 Ibid., članak 147.

3 Ibid., članak 151.

4 Uredba (EU) 2020/2221, članak 92.b, i Uredba (EU) 2021/1057, članak 11.

Slika 1. | Uloge i odgovornosti

Komisija

Provodi **europsku strategiju zapošljavanja** uglavnom u okviru europskog semestra, i to s pomoću smjernica za zapošljavanje, zajedničkih izvješća o zapošljavanju i nacionalnih programa reformi (do 2023.), kao i izvješća za pojedine zemlje i preporuka za pojedine zemlje.

Prati nezaposlenost mladih preko izvješća za pojedine zemlje u okviru europskog semestra objavljenih u okviru „proljetnog paketa" i preporuka za pojedine zemlje.

Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL) zajedno je s državama članicama odgovorna za planiranje **financiranja** kojim se podupire zapošljavanje mladih (tj. ESF, YEI, REACT-EU i ESF+), praćenje provedbe te evaluaciju i izvješćivanje o rezultatima i ishodima.

Države članice (nacionalna i/ili podnacionalna razina)

Odgovorne su za provedbu politike zapošljavanja. U kontekstu koordinacije na razini EU-a morale su izraditi i podnijeti godišnje nacionalne programe reformi te imaju političku obvezu provesti preporuke za pojedine zemlje. Nacionalni parlamenti uključeni su u prenošenje općih ciljnih vrijednosti EU-a u nacionalne ciljne vrijednosti, kao i u izradu godišnjih nacionalnih programa reformi (od 2024. nacionalni programi reformi zamijenjeni su srednjoročnim fiskalnim strukturnim planovima).

Unutar zakonodavnog okvira za kohezijsku politiku države članice **predlažu i podnose operativne programe** Komisiji, koja ih zatim ocjenjuje i odobrava. Države članice moraju **provoditi mjere, pratiti napredak u njihovu ostvarivanju i izvješćivati o tom napretku** te **ocjenjivati ishode** mjera koje se financiraju iz operativnih programa.

Izvor: Sud.

Ključne financijske informacije

09 EU podupire zapošljavanje, zapošljivost i izbjegavanje socijalne isključenosti mladih preko fondova EU-a kao što su ESF / Inicijativa za zapošljavanje mladih za razdoblje 2014. – 2020., inicijativa REACT-EU te ESF+ i FPT za razdoblje 2021. – 2027. (*tablica 1.*).

Tablica 1. | Iznos (*u milijunima eura*) financijskih sredstava EU-a planiranih po državama članicama u okviru ESF-a, inicijative REACT-EU, Inicijative za zapošljavanje mladih (YEI) (oznaka intervencije 103) i fonda ESF+ (područje intervencije 136) za razdoblje 2014. – 2020. i 2021. – 2027.

Država članica	ESF	REACT-EU	YEI	ESF+	FPT
Belgija	58,5	-	128,8	106,2	-
Bugarska	66,2	-	110,6	292,9	-
Češka	-	-	27,2	38,7	1,1

Država članica	ESF	REACT-EU	YEI	ESF+	FPT
Njemačka	489,5	47,4	-	541,1	20,7
Estonija	-	-	-	8,8	-
Irska	-	-	136,3	15,7	-
Grčka	-	-	512,4	686,8	23,0
Španjolska	411,7	192,8	2 784,5	1 877,4	2,9
Francuska	237,6	33,3	964,5	988,0	-
Hrvatska	64,2	-	206,3	279,2	-
Italija	738,7	1 234,7	1 880,2	2 691,2	-
Cipar	5,3	-	36,3	28,0	-
Latvija	-	-	58,0	19,0	-
Litva	17,5	-	63,6	43,7	-
Luksemburg	5,6	-	-	1,4	-
Mađarska	503,8	-	99,5	447,7	-
Malta	4,8	-	-	6,0	-
Nizozemska	-	-	-	-	24,5
Poljska	1 179,4	-	539,4	552,9	-
Portugal	-	-	460,3	951,2	-
Rumunjska	136,3	-	303,2	673,5	-
Slovenija	73,0	-	18,4	9,9	-
Slovačka	-	-	172,3	284,0	10,2
Finska	-	-	-	20,4	-
Švedska	158,5	-	88,3	-	-
Ukupno	**4 150,5**	**1 508,2**	**8 590,1**	**10 564,0**	**82,3**

Napomena: Danska i Austrija nisu planirale nikakvo financiranje u okviru oznake intervencije 103 i područja intervencije 136. Prikazani iznosi koje osigurava EU ne uključuju sufinanciranje koje osiguravaju države članice. Podatci za razdoblje 2014. – 2020. ne uključuju Ujedinjenu Kraljevinu. Podatci o ESF-u prikazani su bez podataka o inicijativi REACT-EU, koji su prikazani zasebno. Podatci dostupni na platformi s podatcima o koheziji obuhvaćaju ažuriranja programa do prosinca 2023. za ESF, REACT-EU i Inicijativu za zapošljavanje mladih te do listopada 2025. za fond ESF+. Sud je pregledao ažurirane podatke za deset operativnih programa odabranih za ovu reviziju i utvrdio da je jedan od njih (u Italiji) naknadno znatno izmijenjen, što se odražava u prikazanim podatcima.

Izvor: Sud, na temelju podataka preuzetih s platforme s podatcima o koheziji 10. veljače 2026. i iz SFC-a u siječnju 2026.

Opseg revizije i revizijski pristup

10 Cilj revizije koju je proveo Sud bio je ispitati kako je kohezijska politika doprinijela podupiranju održive integracije mladih na tržište rada. Sud je procijenio kako su ESF / Inicijativa za zapošljavanje mladih, inicijativa REACT-EU i fond ESF+ doprinijeli nastojanjima država članica da mladima osiguraju dugoročna radna mjesta. Kad je riječ o fondu ESF+, zbog njegove spore provedbe Sud se uglavnom usredotočio na zakonodavni okvir i osmišljavanje mjera za potporu zapošljavanju mladih. Revizijom koju je proveo Sud obuhvaćeno je razdoblje do prosinca 2025. FPT nije bio dio ove revizije.

11 Ovom revizijom dopunjuje se prethodni rad Suda u vezi s nezaposlenošću mladih, među ostalim u kontekstu godišnje izjave Suda o jamstvu[5], te se pružaju informacije o upotrebi dostupnih financijskih sredstava EU-a tijekom programskih razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027.

12 Sud je u okviru revizije procijenio:

- kako je Komisija poduprla države članice da poboljšaju stanje zaposlenosti mladih provedbom posebnih strategija i politika i financiranjem iz operativnih programa država članica u razdoblju 2014. – 2020. za ESF / Inicijativu za zapošljavanje mladih (uključujući inicijativu REACT-EU) i u razdoblju 2021. – 2027. za fond ESF+ i kako je pratila rezultate;
- jesu li mjere koje se financiraju sredstvima EU-a i podupiru iz ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih (uključujući inicijativu REACT-EU) i fonda ESF+ olakšale održivu integraciju mladih na tržište rada, među ostalim najranjivijih skupina.

13 Pojedinosti o izvorima dokaza koje je Sud analizirao i revizijskom pristupu koji je primijenio prikazane su na ***slici 2.*** Revizijska metodologija Suda u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI).

[5] Vidjeti npr. okvir 5.5. godišnjeg izvješća Suda za 2019., okvire 5.2. i 5.5. godišnjeg izvješća Suda za 2021. te okvire 6.9. i 6.11. godišnjeg izvješća Suda za 2023.

Slika 2. | Izvori dokaza i revizijski pristup

Dokumenti

Primjenjivi pravni okvir, radni dokumenti službi, relevantni dokumenti o politikama EU-a, odabrani programi ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih, inicijative REACT-EU i fonda ESF+, izvješća i evaluacije koje su izradili Komisija i države članice te izvješća dionika (npr. dokumenti o stajalištu sindikata i druga izvješća agencija EU-a Eurofound i Cedefopa te mreža podataka Eurydice o europskim obrazovnim sustavima).

Podatci

Podatci iz različitih izvora, uglavnom podatci Komisije, Eurostata, platforme otvorenih podataka o koheziji, nacionalnih tijela.

Revizijski posjeti Komisiji i državama članicama

Sud je obavio razgovore s dužnosnicima EU-a koji su u prvom redu uključeni u planiranje i/ili provedbu ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih, inicijative REACT-EU i fonda ESF+.

Radi provedbe revizije na razini država članica Sud je posjetio **Njemačku**, **Španjolsku** i **Italiju**. Odabrao ih je uzimajući u obzir iznose koji su dodijeljeni za razdoblje 2014. – 2020. iz ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih i inicijative REACT-EU i koji su bili namijenjeni za održivu integraciju mladih na tržište rada (na temelju oznake intervencije 103) te je pritom obuhvatio države članice s visokom nezaposlenošću mladih i one s niskom nezaposlenošću mladih. Sud je obavio razgovore s:

- ministarstvima zaduženim za politike zapošljavanja mladih, upravljačkim tijelima za odabrane programe ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih (uključujući inicijativu REACT-EU) i fonda ESF+;
- nacionalnim/regionalnim javnim službama za zapošljavanje;
- koordinatorima za Garanciju za mlade;
- drugim nacionalnim i regionalnim tijelima i provedbenim tijelima uključenim u pružanje potpore za zapošljavanje mladih.

Sud se savjetovao i s udrugama poslodavaca i sindikatima u svakoj od te tri države članice.

Sud je ovu reviziju proveo na temelju odabira deset operativnih programa ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih i fonda ESF+, kao i devet relevantnih mjera (Prilog II.) koje se financiraju iz ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih (uključujući inicijativu REACT-EU), po tri u svakoj državi članici odabranoj za ovu reviziju. Sud je te mjere odabrao na temelju najvećih dodijeljenih iznosa.

90 pojedinačnih slučajeva

Sud je ispitao 30 pojedinačnih slučajeva po državi članici, tj. slučajeva u kojima su mladi primali potporu u okviru odabranih mjera, kako bi procijenio jesu li zahvaljujući toj potpori i dalje bili zaposleni nakon 18 mjeseci. Sud je nasumično odabrao te mlade ljude među onima koji su primali potporu od 2018. nadalje.

Izvor: Sud.

Prilog II. – Mjere obuhvaćene revizijom u trima odabranim državama članicama

Operativni program	Mjera obuhvaćena revizijom	Izvor financiranja	Ukupni iznos dodijeljenih sredstava u eurima	Vrsta mjere	Kratak opis
NJEMAČKA					
2014DE05SFOP010 – *Operationelles Programm Nordrhein-Westfalen*	*Kurs auf Ausbildung*	REACT-EU	37 444 328 (projekti obuhvaćeni revizijom: 9 822 542)	Ostale aktivne politike tržišta rada	*Kurs auf Ausbildung* u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji osmišljen je za potporu mladima za koje je postojao rizik od ranog napuštanja školovanja ili koji su već napustili školovanje. Tom se mjerom mladima pružila potpora i savjetovanje kako bi mogli uspješno prijeći na programe strukovnog osposobljavanja ili naukovanja.
	Ausbildungsprogramm NRW	ESF	10 352 332 (projekti obuhvaćeni revizijom: 859 830)	Ostale aktivne politike tržišta rada	*Ausbildungsprogramm NRW* u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji osmišljen je kako bi se mladima pomoglo u strukovnom osposobljavanju i kako bi se kandidati za posao povezali s poduzećima.

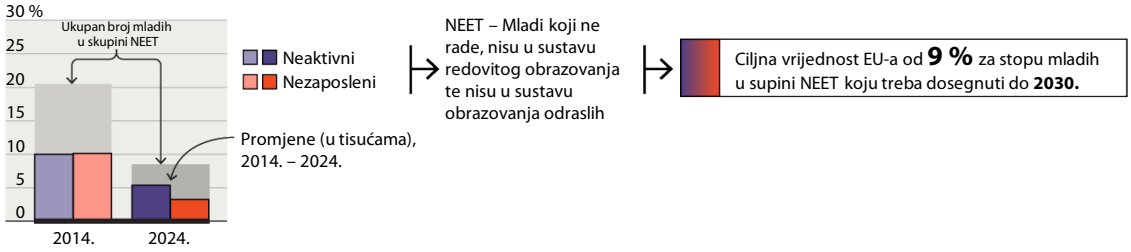
Operativni program	Mjera obuhvaćena revizijom	Izvor financiranja	Ukupni iznos dodijeljenih sredstava u eurima	Vrsta mjere	Kratak opis
2014DE05SFOP015 – *Operationelles Programm Rheinland-Pfalz*	*Jump*	REACT-EU	4 443 963 (projekti obuhvaćeni revizijom: 861 446)	Ostale aktivne politike tržišta rada	*Jump* u Porajnju-Falačkoj bio je usmjeren na mlade kojima je bila potrebna potpora za prelazak iz škole na posao. Potpora je pružena osobama koje su se suočile s izazovima u pronalaženju naukovanja ili posla. Cilj tog programa bio je pomoći tim osobama da pronađu dugoročno zaposlenje pružanjem usluga kao što su savjetovanje, osposobljavanje u području mekih vještina i potpora pri traženju zaposlenja.
ŠPANJOLSKA					
2014ES05SFOP007 – *Programa Operativo FSE Cataluna 2014 – 2020 (POCAT)*	SOC – *Ayudas a la contratación para jóvenes*	REACT-EU	125 000 000	Poticaji za zapošljavanje	Katalonska javna služba za zapošljavanje provodila je program kojim se poduzećima i radnim zadrugama pružao poticaj za zapošljavanje nezaposlenih mladih. Ponuđeni subvencionirani ugovor mogao je biti bilo koje vrste, osim ugovora o stažiranju i naukovanju, te je morao trajati najmanje jednu godinu na puno radno vrijeme. Prethodna registracija u okviru Garancije za mlade nije se smatrala jednim od kriterija prihvatljivosti.

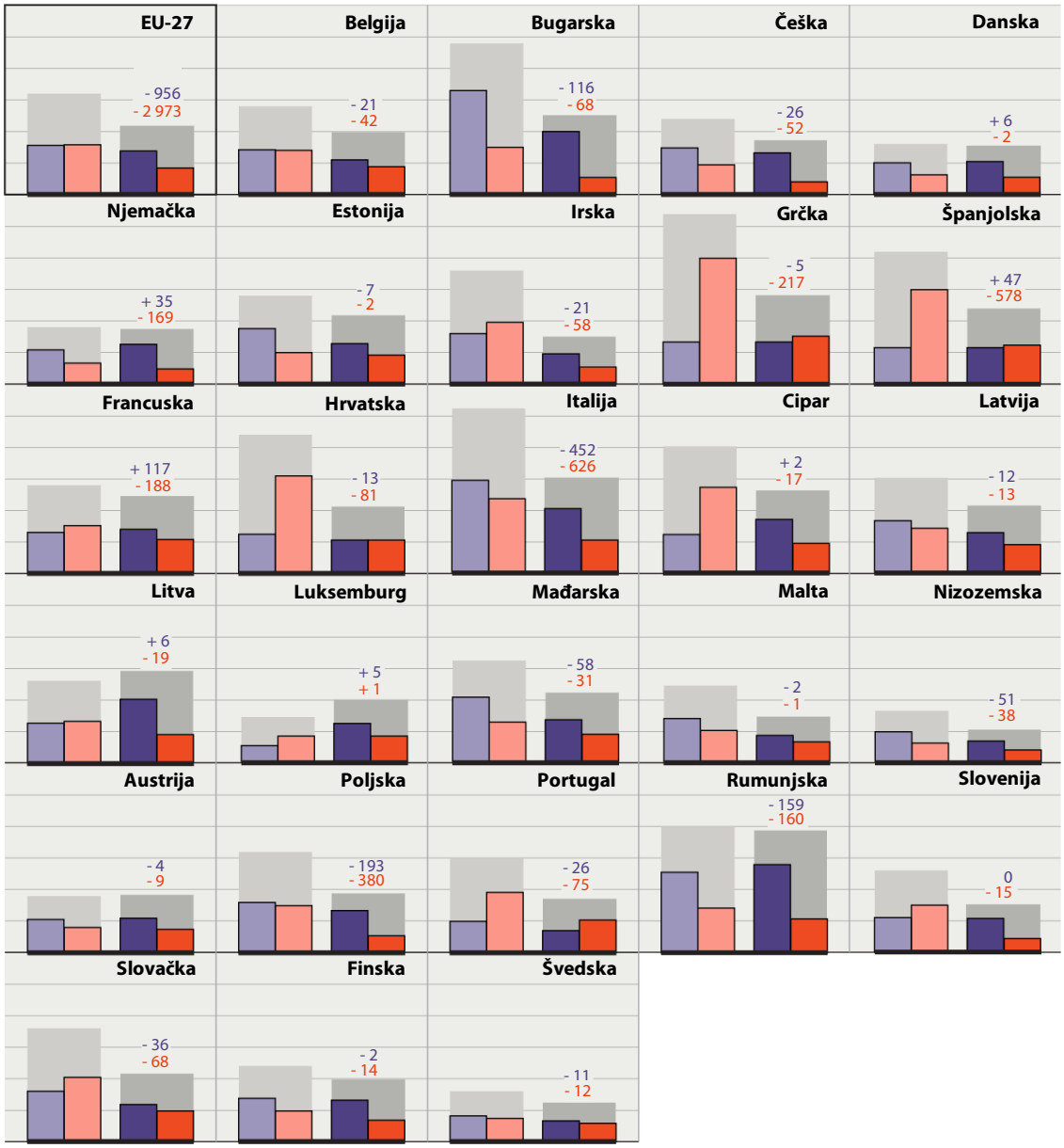
Operativni program	Mjera obuhvaćena revizijom	Izvor financiranja	Ukupni iznos dodijeljenih sredstava u eurima	Vrsta mjere	Kratak opis
2014ES05M9OP001 – *Programa Operativo de empleo juvenil 2014 – 2020 (POEJ)*	Pomoć za radnike uključene u program skraćenog radnog vremena (ERTE)	ESF / Inicijativa za zapošljavanje mladih	161 836 287	Mjera za zadržavanje radnih mjesta	POEJ 5 u programu ERTE u sklopu Inicijative za zapošljavanje mladih bila je mjera fleksibilnosti za poduzeća. Kako bi se izbjeglo otpuštanje radnika tijekom pandemije bolesti COVID-19, privremeno se moglo obustaviti zapošljavanje, a time i ugovori o radu, ili skratiti radno vrijeme. Mladi su primali isplate kako bi zadržali posao dok je mjera bila na snazi. Ta se mjera odnosila na mlade registrirane u okviru Garancije za mlade koji su zbog pandemije bolesti COVID-19 bili uključeni u ERTE. Svi su sudionici prethodno radili te su se u nekom trenutku u prošlosti registrirali i primili potporu iz programa Garancija za mlade.
	Empleo joven – La Caixa		12 958 735	Poticaji za zapošljavanje	Programom *La Caixa* pružena je potpora za zapošljavanje mladih registriranih u nacionalnom sustavu garancije za mlade. Njime je subvencioniran trošak ugovora mladog radnika u trajanju od šest mjeseci za rad na određeno vrijeme ili u trajanju od najviše 12 mjeseci za rad na neodređeno vrijeme.

Operativni program	Mjera obuhvaćena revizijom	Izvor financiranja	Ukupni iznos dodijeljenih sredstava u eurima	Vrsta mjere	Kratak opis
ITALIJA					
2014IT05M9OP001 – *Programma operativo nazionale FSE Iniziativa occupazione giovani 2014-2020*	*Accompagnamento al lavoro*	ESF / YEI	116 513 738	Ostale aktivne politike tržišta rada	Mjera za potporu mladima da uđu na tržište rada utvrđivanjem personaliziranog puta čiji je cilj pomoći im da pronađu posao. Ta je mjera bila pripremna ili komplementarna s drugim mjerama u sklopu programa, koje su uključivale poticaje za zapošljavanje. Iako sudjelovanje u jednoj od tih mjera nije jamčilo ponudu za posao, očekivani rezultat bio je radni odnos na neodređeno vrijeme ili naukovanje.
	Incentivo Occupazione NEET 2018-2019		104 952 592	Poticaji za zapošljavanje	Poticaj privatnim poslodavcima koji zapošljavaju mlade u dobi od 16 do 29 godina koji su svrstani u kategoriju NEET i koji su bili dio programa Garancija za mlade. Taj je poticaj obuhvaćao cijelu Italiju osim autonomne pokrajine Bolzano.

Operativni program	Mjera obuhvaćena revizijom	Izvor financiranja	Ukupni iznos dodijeljenih sredstava u eurima	Vrsta mjere	Kratak opis
2014IT05SFOP002 – *Pon Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPAO) 2014-2020*	*Esonero Giovani under 36*	REACT-EU	1 234 684 525	Poticaji za zapošljavanje	Tom je mjerom poslodavcima koji su 2021. i 2022. zaposlili osobe mlađe od 36 godina na temelju ugovora na neodređeno vrijeme odobreno izuzeće od plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje do najviše 36 mjeseci, koje je povećano na 48 mjeseci za privatne poslodavce koji su zaposlili osobe na lokaciji ili u proizvodnoj jedinici u sljedećim regijama: Abruzzo, Molise, Kampanija, Basilicata, Sicilija, Apulija, Kalabrija i Sardinija. U usporedbi s mjerama koje se financiraju iz ESF-a / Inicijative za zapošljavanje mladih dobna granica pomaknuta je s 29 na 35 godina.

Prilog III. – Mladi (u dobi od 15 do 29 godina) koji su neaktivni i nezaposleni, 2014. i 2024., EU i 27 država članica





Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata (edat_lfse_20 i lfsi_neet_a), preuzetih 8. siječnja 2026.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Definicija/objašnjenje
Cedefop	Europski centar za razvoj strukovnog osposobljavanja
ESF(+)	Europski socijalni fond (plus)
Eurofound	Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta
FPT	Fond za pravednu tranziciju
REACT-EU	Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja
Skupina NEET	Mladi koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih
YEI	Inicijativa za zapošljavanje mladih

Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta	Agencija EU-a koja pruža informacije, savjete i stručno znanje u području socijalne politike EU-a na temelju usporedivih informacija, istraživanja i analize.
Europski semestar	Godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika država članica EU-a i praćenje napretka.
Europski socijalni fond	Fond EU-a čiji je cilj stvoriti prilike za obrazovanje i zapošljavanje te poboljšati situaciju u kojoj se nalaze osobe izložene riziku od siromaštva. Zamijenjen je Europskim socijalnim fondom plus.
Europski stup socijalnih prava	Okvir EU-a koji se sastoji od 20 načela koja obuhvaćaju jednake prilike i pristup radnim mjestima, pravedne radne uvjete te socijalnu zaštitu i uključenost.
Garancija za mlade	Okvir politike EU-a u sklopu kojeg se mladim osobama koje postanu nezaposlene ili napuste formalno obrazovanje nude prilike za posao ili osposobljavanje u roku od četiri mjeseca.
Inicijativa za zapošljavanje mladih	Program EU-a kojim se pruža potpora mladima koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih u regijama sa stopom nezaposlenosti mladih višom od 25 %.
Međunarodna organizacija rada	Agencija Ujedinjenih naroda koja se bavi pitanjima iz područja rada, a posebno međunarodnim standardima rada.
Mladi	Za potrebe Garancije za mlade mladi su osobe u dobi od 15 do 25 godina, što je izmijenjeno nakon 2020. kako bi se obuhvatile osobe u dobi od 15 do 29 godina.
Neaktivna osoba	Osoba koja je radno sposobna, ali nije uključena u radnu snagu.
NEET	Mladi koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih.
Odbor za zapošljavanje	Glavno savjetodavno tijelo Vijeća odgovorno za praćenje kretanja u području zapošljavanja i politike zapošljavanja u državama članicama i EU-u u cjelini.
(Operativni) program	Okvir za provedbu operacija financiranih sredstvima EU-a u skladu s prioritetima i ciljevima utvrđenim u sporazumu o partnerstvu između Komisije i relevantne države članice.
Područje intervencije	Kategorija djelatnosti koje se financiraju sredstvima u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda ili Europskog socijalnog fonda plus u razdoblju 2021. – 2027. U razdoblju 2014. – 2020. navodi se i kao oznaka (kod) intervencije.
Preporuke za pojedinu zemlju	Godišnje smjernice koje u sklopu europskog semestra Komisija iznosi pojedinačnim državama članicama u vezi s njihovim makroekonomskim, proračunskim i strukturnim politikama.

Radna snaga	Zaposlene, samozaposlene i nezaposlene radno sposobne osobe, za koje se upotrebljava i termin „ekonomski aktivno stanovništvo”.
REACT-EU	Program u sklopu instrumenta „NextGenerationEU” u okviru kojeg se pružaju dodatna financijska sredstva za postojeće programe kohezijske politike s ciljem pružanja potpore za oporavak od krize, istodobno promičući zelenu i digitalnu transformaciju.
Sporazum o partnerstvu	Sporazum između Komisije i određene države članice odnosno jedne ili više zemalja izvan EU-a u kontekstu programa potrošnje EU-a u kojem su, primjerice, utvrđeni strateški planovi, prioriteti ulaganja ili pak uvjeti trgovine ili pružanja razvojne pomoći.
Stopa nezaposlenosti	Broj nezaposlenih izražen kao postotak radne snage.

Odgovori Komisije

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2026-15

Kronologija

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2026-15

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 II. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Suda Annemie Turtelboom i koje je specijalizirano za ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Daniela Morgante, ataše u njegovu uredu Matteo Tartaggia, rukovoditeljica Maria Eulàlia Reverté I Casas, voditelj radnog zadatka Michele Zagordo te revizori Marija Grgurić, Ana Diogo i Horst Fischer. Jezičnu potporu pružali su Jennifer Schofield, Luis Ferrer Lopez i Janina Schmidt Maximo. Grafičku podršku pružala je Alexandra-Elena Mazilu-Dina.

Slijeva nadesno: Alexandra-Elena Mazilu-Dina, Michele Zagordo, Daniela Morgante, Matteo Tartaggia, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi i Maria Eulàlia Reverté I Casas.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u Odluci 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). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

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

Fotografija na naslovnoj stranici: © (JLco) Julia Amaral – stock.adobe.com

Slika 7. – španjolska zastava: © Tarik GOK – stock.adobe.com

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.

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

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-7582-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/5171747	QJ-01-26-024-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7583-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/3629869	QJ-01-26-024-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, tematsko izvješće 15/2026 „Potpora za zapošljavanje mladih u okviru kohezijske politike – EU se primio posla, ali je i dalje potrebno dosta rada kako bi se mladima osiguralo trajno zaposlenje”, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Tijekom proteklog desetljeća održivo zapošljavanje mladih bilo je za mnoge države članice EU-a jedan od najvećih izazova u području zapošljavanja. Kako bi savladao taj izazov, EU je uspostavio strateški okvir i od 2014. dodijelio oko 25 milijardi eura u okviru kohezijske politike. Sud je utvrdio da u državama članicama postoji niz mjera financiranih sredstvima EU-a kojima se podupire zapošljavanje mladih. Međutim, te mjere nisu bile dovoljno usmjerene na dugoročnu integraciju na tržište rada i postoji malo informacija o njihovim dugotrajnim učincima. Neaktivni mladi suočavaju se s posebnim preprekama pri ulasku na tržište rada i do njih je i dalje teško doprijeti. Sud preporučuje da se poboljša praćenje i evaluacija financiranja u okviru kohezijske politike za zapošljavanje mladih i djelotvornost poticaja za zapošljavanje mladih te da se neaktivnim mladima pruži usmjerenija potpora.

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/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors