

Estudi:

Polítiques d'ocupació i mercat de treball

Què són i quin paper juguen les polítiques actives i les passives en el foment de l'ocupació?



Índex

1	Introducció	3
2	Polítiques actives vs passives	5
2.1	Polítiques actives	5
2.1.1	<i>Els objectius de les polítiques actives</i>	6
2.1.2	<i>Tipologia de les polítiques actives</i>	6
2.2	Polítiques passives	8
2.2.1	<i>Objectius de les polítiques passives.....</i>	8
2.2.2	<i>Tipus de polítiques passives.....</i>	9
3	La despesa comparada en polítiques actives i passives	9
3.1	La despesa absoluta	10
3.2	La despesa per persona	12
4	Anàlisi de l'impacte de les polítiques actives i les passives	14
5	Conclusions.....	16
6	Propostes de la Cecot	17

1 Introducció

El mercat de treball és, encara ara, l'eina clau per entendre la posició social de les persones, els seus ingressos i la seva progressió personal. Restar fora del mercat de treball, és a dir, estar a l'atur, o treballar en condicions precàries augmenta exponencialment les possibilitats de viure situacions de precarietat extrema o de pobresa. En els darrers temps, i essencialment com a conseqüència de la crisi econòmica, els índexs d'atur han augmentat de manera dramàtica. I això està comportant, al seu torn, un augment de la situació de risc, de vulnerabilitat social d'àmplies capes de la població.

Si s'examina la relació entre els índexs de pobresa i la vinculació de les persones amb el mercat formal de treball es pot observar una causalitat directa i clara. Les persones que pateixen l'atur presenten uns índexs de pobresa molt més elevats que les persones que treballen. I les persones que tenen un lloc de treball més o menys estable estan en millor situació que no pas aquelles que en tenen un de temporal.

Taula 1 Taxa de risc a la pobresa¹ segons relació amb l'activitat.
Població major de 16 anys. Catalunya 2011

		Taxa
ACTIU	- Ocupat	14,82
	- Aturat	37,40
INACTIU	- Jubilat	15,97
	- Altres situacions d'inactivitat	29,67
Total		21,43

Font: Idescat i IERMB. Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població.²

Tot i això, **fa anys que va "in crescendo" el nombre de persones que, tot i tenir un lloc de treball tenen cada vegada més problemes per mantenir uns nivells de vida digna.** A aquest fenomen relativament nou (com a mínim des de mitjans del segle passat) se l'ha anomenat els "working poor".

Taula 2 Evolució de treballadors pobres a Catalunya, Estat espanyol i Unió Europea. 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Catalunya	11,40%	10,40%	12,00%	13,70%
Estat espanyol	10,70%	10,70%	11,40%	12,70%
Unió Europea	8,50%	8,60%	8,40%	8,50%

Font: Font: Idescat i Eurostat. ECV (Enquesta de Condicions de Vida)

L'augment de treballadors en situació de pobresa, però, tal i com es pot observar, es produeix ens els darrers anys arran de la crisi i guarda una forta relació amb aquesta. Alguns autors han

¹ Percentatge de persones que se situen per sota del llindar de pobresa. El llindar de pobresa depèn de la distribució dels ingressos per unitat de consum de les persones. Es fixa aquest llindar en el 60% de la mediana dels ingressos per unitat de consum de les persones.

² <http://www.idescat.cat/territ/BasicTerr?TC=5&V0=3&V1=3&V3=5517&V4=5881&ALLINFO=TRUE&PARENT=25&CTX=B>
consultada 21/10/2013

explicat aquest fenomen com a fruit de la degradació de les condicions de treball que s'han anat donant en els darrers anys en el conjunt dels països de la OCDE. La pèrdua de poder adquisitiu per part de les persones que tenen ingressos derivats fonamentalment de les rendes del treball és un fet empíricament constatable ja des de mitjans dels anys 80.

Aquesta relació entre treball (o la seva mancança) i condicions de vida és històrica. És en aquest sentit, que les polítiques relacionades amb aquest àmbit són estratègiques per al benestar conjunt de tota la societat. Per això, s'iniciaren un conjunt de mesures per a pal·liar les carències de les persones que no tenien accés al treball remunerat. Aquest conjunt ampli d'iniciatives s'ha anat concretant en eines, com les polítiques actives i les polítiques passives. Una de les eines clau han estat les transferències monetàries, a través de diversos mètodes, cap a les persones que no podien disposar de recursos. **Aquestes transferències, també avui en dia, segueixen sent clau per explicar el benestar o malestar de molta gent.**

Taula 3 Taxa de risc a la pobresa abans/després de les transferències socials³ per sexe i edat. Catalunya 2011

	menys de 16 anys	de 16 a 64 anys	65 anys i més	Total
Abans de totes les transferències socials	34,70	33,40	87,30	42,70
Després de pensions, abans d'altres transferències	33,70	25,20	22,90	26,30
Després de totes les transferències socials	26,40	17,70	17,70	19,10

Font: Idescat. ECV (Enquesta de Condicions de Vida)

Com es pot observar clarament a la taula, les transferències socials tenen un impacte decisiu a l'hora de determinar el nivell de pobresa d'una societat. Unes tenen més impacte que d'altres en funció de l'edat (les pensions tenen un impacte importantíssim entre la gent gran, no així entre els més joves). De tota manera, **sense aquestes transferències el nivell de pobresa a la nostra societat seria molt més elevat que l'actual.**

En el següent informe, s'exposa què són les polítiques actives d'ocupació i les polítiques passives, la despesa que suposen i l'anàlisi del seu impacte.

³ La taxa de risc a la pobresa abans de transferències socials reflecteix el percentatge de persones que, sense comptabilitzar les prestacions socials, se situen amb uns ingressos nets equivalents per sota del llindar de pobresa. Aquesta taxa es presenta abans de totes les transferències socials, i també abans de totes les transferències socials excepte jubilacions i prestacions de supervivència.

2 Polítiques actives vs passives

Amb l'objectiu de treballar contra els efectes perversos de la manca de treball, **històricament s'han generat dos tipus de polítiques: les passives i les actives.** Les polítiques passives comprenen els projectes i mesures que tenen com a objectiu respondre a les situacions de manca de les persones aturades mitjançant aportacions de caràcter econòmic per ajudar-les a mantenir un nivell mínim d'ingressos. També solen incloure les mesures de foment de la jubilació anticipada. D'entre les polítiques actives, en canvi, s'hi inclouen aquelles que van destinades a intervenir o incidir en el mercat de treball per generar més llocs de treball o per evitar-ne la seva destrucció.

La classificació més popularment coneguda (difosa per l'OCDE) pel que fa a polítiques d'ocupació i socials és la següent:

- Despesa activa: serveis públics d'ocupació i administració, cursos de formació complementària per a desocupats, mesures per combatre l'atur juvenil, ocupació subsidiada, mesures per a les persones amb discapacitat.
- Despesa passiva: compensacions per desocupació, jubilacions anticipades.

2.1 Polítiques actives

Les polítiques actives d'ocupació apareixen a mitjans del segle XX, en un context en què **l'atur era residual**. El seu objectiu era posar en marxa mesures que poguessin ajudar la població aturada a millorar les seves qualificacions i les seves oportunitats per inserir-se al mercat de treball. **Actualment, en implantació de les PAO (Polítiques Actives d'Ocupació)** a través de l'Estratègia Europea de l'Ocupació i el seu discurs, **prima l'ús d'aquest tipus de mesures en detriment de les anomenades polítiques passives**, associades a la intervenció històrica de l'Estat del benestar i el seu component de transferència.

Les polítiques actives es consoliden just després de la segona guerra mundial, quan es dona un ampli pacte global (econòmic i social) i s'assenta un model d'estat del benestar que ha durat fins als nostres dies. Tot i això, la base d'aquell acord ara ha quedat laminada. Com a conseqüència de les noves condicions estructurals de l'economia, de les relacions socials, etc., la realitat ha fet un canvi important i algunes de les premisses i realitats que sustentaven aquella situació, ja no existeixen.

És prou evident que **s'està produint un canvi en l'enfoc de les polítiques i en les raons de la seva fonamentació.** I aquests canvis estan impulsant-se a favor de les polítiques d'activació i en detriment de les polítiques passives. És obvi, si hom observa els resultats, que aquestes polítiques han tingut resultats diferents en funció del context en les que s'han aplicat i també ho és que **s'ha generalitzat la idea que les polítiques passives contribuïen a pal·liar les**

situacions de pobresa o de risc a la pobresa, però no contribueixen a resoldre el problema d'ocupació de fons.

2.1.1 [Els objectius de les polítiques actives](#)

Hi ha tres tipologies generals de polítiques actives d'ocupació en funció dels seus objectius. **L'objectiu genèric d'aquestes polítiques és generar més ofertes i més oportunitats de treball per a les persones, aquest objectiu es pot concretar de diverses maneres.**

- **Acompanyant certs col·lectius.**

Les actuacions emmarcades i pensades **des d'aquest prisma poden ser dutes a terme de forma genèrica o poden estar dirigides a col·lectius en particular** (dones, joves, majors de 45, etc). **Metodològicament es pot concretar donant incentius a les empreses** per tal que generin nous llocs de treball no els sigui tant costós; **o creant ocupació de forma directa** mitjançant l'administració pública o empreses de caràcter públic. Aquesta darrera opció s'ha vist molt reduïda en els últims temps, tot i que se'n mantenen encara algunes formes concretes (Plans d'Ocupació, per exemple).

- **Millorant els processos d'ajust entre oferta i demanda de treball.**

Hi ha dues maneres d'ajustar oferta i demanda a curt termini. Una és la millora de la formació i qualificació dels treballadors en diversos sectors. Aquesta capacitat permet adaptar, de manera contínua, la formació de molts treballadors a les necessitats de les empreses i poder cobrir de manera més adequada llocs de treball demandats. **Una altra política concreta és afavorir els ajuts a la mobilitat geogràfica.** Aquest ajuts incentiven els treballadors a moure's pel territori i ampliar, així, les seves possibilitats de trobar feina.

- **Afavorint la redistribució.**

Finalment, **la reducció de l'atur pot venir donada per mesures que persegueixin redistribuir les feines entre les mateixes persones assalariades.** Per exemple, mitjançant les polítiques de jubilacions anticipades (o prejubilacions) amb les que s'intenta que persones d'edats més avançades abandonin el mercat laboral per així, teòricament, inserir a persones més joves. **També es pot redistribuir la feina entre les persones oferint incentius a la reducció de la jornada de treball** per aconseguir que totes aquelles persones que no ho necessiten no realitzin jornades completes i, així, deixar més marge a les empreses per poder contractar.

2.1.2 [Tipologia de les polítiques actives](#)

Les polítiques actives clàssiques poden ser dividides en funció de la tipologia de les intervencions que se solen dur a terme a la majoria d'estats del nostre entorn més immediat. **Entre les polítiques actives més comunes hi ha:**

- **Els serveis d'intermediació del mercat laboral**

Els serveis d'informació, orientació i assessorament redueixen els costos de recerca de feina. **Posen en contacte als demandants de feina amb les empreses que n'oferten** i faciliten una tria correcta dels candidats. **Alhora ofereixen eines a les persones per a la seva autonomia** i enfortiment personal. Aquestes polítiques estalvien costos de gestió a les empreses i als seus usuaris i contribueixen a l'eficiència dels processos de recerca de feina i recerca pels candidats i per a les empreses.

- **Formació**

La formació és un aspecte fonamental de les polítiques actives que desenvolupen o fomenten les administracions públiques. **En aquests moments, hi ha moltes persones que han perdut la feina en ocupacions poc "viabls". Per tant, és necessària una reconversió formativa de grans volums de població** cap a d'altres sectors de l'economia.

- **Foment de l'ocupació**

Una raó fonamental per incentivar l'ocupació és que sempre **hi ha sectors de treballadors difícils d'inserir, si no és mitjançant el foment de la seva contractació amb mesures especials o excepcionals. Aquesta mesura va sovint dirigida als desocupats de llarga durada** per evitar el desànim en la seva recerca de treball i per a reduir el risc de pèrdua aguda de benestar. La mesura és particularment adequada quan el nombre d'aturats de llarga durada comença a augmentar i quan l'atur és persistent ja que la majoria dels aturats o bé troben feina en un període relativament curt de temps o bé els costa molt tornar a entrar al cercle de l'ocupació⁴.

- **Creació directa d'ocupació**

La creació directa d'ocupació es refereix a la creació de llocs de treball, totalment o en gran part, subsidiats. Tots els països han disposat de mesures directes de treball en el passat, però alguns països van començar a suspendre aquestes mesures durant la primera dècada del segle XXI, en particular els països del nord-oest d'Europa. Històricament, la creació de llocs de treball directes s'ha justificat ja que el mercat era incapaç de satisfer certes necessitats socials i, per tant, això requeria que el sector públic prestés aquests serveis i generés directament aquests llocs de treball. La creació directa d'ocupació reforçava aquest tipus de tasques i podia proveir de llocs de treball a gent amb problemes d'inserció laboral.

La creació directa de llocs de treball pretén dotar d'experiències laborals temporals a treballadors amb especials dificultats en situació d'atur. Un dels riscos de la creació directa de llocs de treball és que les persones que els ocupen acabin quedant-s'hi i no facin el salt al mercat de treball "normalitzat". Tot i això, amb la creació directa d'ocupació, els sol·licitants d'ocupació poden intensificar també la seva recerca de millors llocs de treball, després d'haver treballat en alguna d'aquestes ocupacions.

- **Treball amb suport i rehabilitació**

⁴ *Analysis of costs and benefits of active compared to passive measures. Final report.* European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion. March 2012. Ecorys & IZA.

Hi ha **mesures de creació d'ocupació específicament dedicades al suport a la inserció a persones amb discapacitat**, afavorint un entorn determinat que sigui facilitador de les seves tasques i la seva integració. Normalment aquestes mesures per afavorir la inserció d'aquests col·lectius tenen un caràcter temporal i tenen l'objectiu de proveir-los d'una certa experiència laboral que, més endavant, en faciliti la seva inserció al mercat de treball ordinari. La necessitat d'aquest tipus de suport especial es justifica degut a les dificultats específiques d'aquests grups de persones assalariades a trobar feina en el mercat "normalitzat".

- **Foment de l'autoocupació**

La majoria de països de la UE disposen de polítiques d'aquest tipus com a complement a les polítiques directament vinculades al foment de l'ocupació assalariada. **Aquesta política es pot dur a terme mitjançant diversos tipus d'iniciatives. La primera és l'orientació i la guia en el procés de creació d'una empresa. En segon lloc, hi ha les ajudes directes (econòmiques) per a les primeres etapes de constitució d'una empresa.** En molts casos, una iniciativa potencialment exitosa pot resultar fallida pel simple fet de no disposar d'un suport econòmic inicial. Finalment, **hi ha també l'alternativa d'oferir crèdits tous per part de les administracions, amb el mateix objectiu** que l'anterior mesura: **facilitar crèdit a iniciatives que d'altra manera difícilment en tindrien**, sobretot per les reticències dels bancs a facilitar-los a persones en situació d'atur.

2.2 Polítiques passives

2.2.1 Objectius de les polítiques passives

Les polítiques passives estaven concebudes, sobretot en èpoques d'atur residual, **com a eina de protecció per a la petita part de població que quedava fora del mercat de treball i per a un període curt de temps**. Foren concebudes com a eina per evitar la caiguda de famílies a situacions de pobresa i com a mecanisme de manteniment de la demanda (del consum) d'aquestes famílies.

Tot i això, en aquests moments, **els elevats nivells d'atur estan començant a plantejar seriosos problemes a les polítiques tradicionals destinades als aturats**. Les polítiques "passives", comencen a absorbir un volum de recursos econòmics cada vegada més gran, sense que contribueixin a reduir el problema de l'atur; en efecte, es limiten simplement a pal·liar una de les seves conseqüències més negatives.

En moments anteriors de crisi, les demandes sobre el sistema passiu podien augmentar (quan augmentava l'atur), però posteriorment els recursos utilitzats es recuperaven durant les èpoques d'expansió. Aquestes prestacions servien també per estabilitzar la demanda de

manera automàtica. L'anomenada "Corba de Beveridge"⁵, recull aquestes idees sobre la coexistència de llocs de treball vacants i atur.

En èpoques d'atur massiu, com l'actual, això canvia radicalment. El nombre d'afectats pel problema de l'atur i la durada d'aquesta situació augmenten considerablement, la qual cosa fa que els mecanismes tradicionals de finançament de tipus contributiu es tornin insuficients i, en molts casos, ineficients.

2.2.2 Tipus de polítiques passives

Hi ha, fonamentalment, dos tipus de polítiques passives d'ocupació. D'una banda, la política de prestació per atur. Política de transvasament de recursos monetaris directes a totes aquelles persones que han perdut la feina i, per tant, els ingressos bàsics. **En segon lloc, hi ha les polítiques de foment de les jubilacions anticipades;** les polítiques per al foment de la inserció laboral dels joves per mitjà de la retirada del mercat de treball de les persones més grans que encara no estan en edat de jubilar-se.

- Prestació d'atur

Prestació contra una pèrdua sobtada d'ingressos i per disposar d'uns ingressos mínims garantits. Aquest ajut actua com a estabilitzador econòmic, contribuint a mantenir el nivell de demanda, és a dir, **estabilitza la demanda dels consumidors i,** de manera més àmplia, per mantenir l'estabilitat econòmica i social.

- Jubilació anticipada

Les mesures de foment de la jubilació anticipada es justifiquen per la necessitat de fomentar la contractació de persones joves i deixar espai a aquest sector de població. **Aquestes mesures comencen a posar-se en dubte sobretot en un moment i un context en el que les persones que perceben una pensió de jubilació cada vegada són més i els treballadors ocupats i actius cada vegada són menys.** No tots els països, però, apliquen aquestes polítiques de la mateixa manera, ni amb la mateixa intensitat. Hi ha casos on no s'afavoreix una retirada total, però si una de parcial. En altres es premia, per exemple, la retirada del mercat de treball d'aquells que porten temps a l'atur.

3 La despesa comparada en polítiques actives i passives

La despesa en polítiques actives i polítiques passives relacionades amb el mercat de treball, presenta grans diferències degudes a criteris diversos entre els països, i a les grans diferències de realitat entre aquests països o territoris. És per aquest motiu que, per

⁵ La "Corba de Beveridge" d'una economia explica com es comporten dues variables: la taxa d'atur -representada en l'eix horitzontal-, i la taxa de vacants (el nombre de vacants sense cobrir respecte al total de llocs de treball), que es representa en l'eix vertical. La forma descendent de la corba reflecteix com a mesura que la desocupació augmenta, la taxa de vacants disminueix, ja que, almenys en teoria, a més atur més fàcil hauria de ser trobar candidats per cobrir les vacants que es produeixen.

exemple, l'estat espanyol presenta unes diferències importants des del punt de vista de la despesa en termes absoluts o des del punt de vista de la despesa en termes relatius.

3.1 La despesa absoluta

Com es pot observar a la taula 4, la despesa total en polítiques actives de l'Estat espanyol és de les més altes de les de tot el conjunt de la UE, en termes absoluts. Tant sols és superada per la despesa total francesa i l'alemanya. A l'Estat espanyol, des de 2006, la despesa global ha anat augmentant de manera progressiva fins el 2010, amb un lleuger descens el 2011, últim any del que es disposen dades. No ha estat així a la resta de la Unió Europea, on només augmenta de forma clara en el primer any de crisi severa (2009).

L'explicació sobre l'augment de la despesa absoluta sembla evident: l'augment importantíssim del nombre de persones aturades, tant en termes absoluts (l'Estat espanyol és un dels més grans en població de la UE) com en termes relatius (la taxa d'atur és molt elevada). Aquesta combinació de factors explica el fet que tan sols Alemanya i França (estats amb molt volum poblacional i una despesa per habitant alta, com s'observa més endavant) superin l'estat espanyol en despesa total de polítiques actives.

Taula 4 Despesa total en polítiques ACTIVES⁶ (milions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
França	12.317,628	13.398,389	12.388,235	13.815,002	16.144,570	13.646,211
Alemanya	13.993,464	11.386,890	12.703,148	15.048,302	13.971,817	11.636,650
Espanya	6.172,966	6.608,444	6.584,542	6.876,443	7.637,249	7.403,619
Bèlgica	2.905,726	3.280,555	3.715,527	4.032,404	4.444,398	5.101,338
Itàlia	6.227,295	5.802,840	5.920,655	5.532,463	4.966,173	4.845,281
Països Baixos	4.230,771	4.140,713	4.283,158	4.581,084	4.634,692	4.191,425
Dinamarca	2.654,883	2.320,278	2.280,329	2.610,701	3.298,241	3.706,082
Suècia	3.188,753	2.733,981	2.162,618	1.947,999	2.809,495	3.103,502
Àustria	1.394,798	1.391,054	1.454,560	1.833,747	1.887,071	1.708,774
Finlàndia	1.219,115	1.268,351	1.240,664	1.287,454	1.553,026	1.617,089
Noruega	1.248,327	1.271,958	1.286,027	1.310,390	1.609,722	1.601,543
Polònia	976,339	1.257,566	1.699,839	1.633,468	2.133,538	1.235,727
Irlanda	828,389	920,011	982,529	1.042,349	1.148,401	1.160,937
Portugal	707,228	630,053	700,588	1.061,185	1.000,436	783,375
Hongria	226,649	265,155	278,952	357,515	534,457	349,216
República Txeca	147,867	159,422	175,275	227,630	329,374	276,310
Luxemburg	130,893	137,485	133,074	141,689	168,774	195,832
Eslovàquia	63,714	63,960	96,916	94,583	152,661	154,160
Eslovènia	54,377	38,332	34,720	88,050	141,849	91,040
Letònia	29,788	22,872	18,028	50,458	92,137	66,994
Lituània	43,285	62,358	52,491	52,856	62,340	56,140
Xipre	7,794	12,863	19,619	28,954	44,301	55,895

⁶ Polítiques de formació, foment i incentius a la creació d'ocupació, creació directa de llocs de treball, treball amb suport, incentius a l'autoocupació.

Bulgària	98,012	88,096	89,501	78,315	33,925	50,723
Romania	97,840	95,036	83,462	47,867	34,754	27,474
Estònia	6,603	4,405	5,627	20,634	20,662	23,630
Malta	3,404	1,775	2,886	1,730	2,352	3,330
Grècia	304,319	344,760	335,570	498,294	497,984	:
Regne Unit	806,171	939,507	718,114	634,924	:	:

Font: Eurostat

Pel que fa a la despesa en termes absoluts en polítiques passives (taula 5), l'Estat espanyol ocupa ja el primer lloc en el rànquing europeu, seguit de França i Alemanya. En aquest capítol, la despesa també ha crescut de forma sostinguda entre el 2006 i el 2010; i de manera claríssima a partir del 2008 amb l'esclat de la crisi i l'augment exponencial de l'atur. De fet, en aquest període, quasi un **25% de l'augment de la despesa total en polítiques passives de la UE correspon a l'augment de la despesa a l'Estat espanyol.** Al 2011, la despesa absoluta en polítiques passives va disminuir a l'Estat espanyol.

Taula 5 Despesa total en polítiques PASSIVES⁷ (milions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UE 27	131.988,865	118.312,893	120.405,499	164.667,466	168.025,654	:
UE 15	128.678,559	115.263,118	117.530,476	160.485,351	163.563,060	:
Espanya	14.205,395	15.365,677	20.534,656	31.382,230	33.002,853	30.140,492
França	24.985,192	23.460,806	22.790,293	27.042,688	28.139,690	28.054,398
Alemanya	40.093,696	31.376,838	27.372,955	35.959,056	33.061,742	26.668,541
Itàlia	11.361,585	10.713,687	12.699,254	21.007,820	22.550,250	21.540,561
Països Baixos	9.194,000	8.039,700	7.687,700	9.689,900	10.304,400	9.832,100
Bèlgica	6.978,686	6.733,845	6.916,029	8.079,408	8.050,503	7.735,065
Regne unit	3.575,880	3.273,227	3.589,190	5.126,047	5.245,733	:
Irlanda	1.507,626	1.733,540	2.409,172	4.184,497	4.666,136	4.292,508
Dinamarca	4.069,419	3.403,068	2.833,329	3.847,170	4.203,443	3.956,675
Àustria	3.592,614	3.379,591	3.271,566	4.100,184	4.016,867	3.848,477
Finlàndia	2.820,761	2.563,332	2.494,619	3.241,435	3.199,406	2.783,603
Suècia	3.374,296	2.489,999	1.920,402	2.673,752	2.791,933	2.433,295
Portugal	1.913,521	1.775,544	1.700,604	2.204,796	2.399,778	2.283,704
Grècia	805,189	759,171	1.104,109	1.615,231	1.613,614	:
Noruega	1.334,471	1.179,035	988,975	1.585,002	1.530,422	1.438,902
Polònia	1.934,502	1.596,810	1.266,885	1.046,347	1.213,075	1.127,481
Hongria	320,907	359,397	389,937	630,181	697,843	661,198
República Txeca	264,311	259,734	291,238	602,298	547,798	436,693
Eslovàquia	150,881	199,568	279,402	422,531	398,765	342,737
Romania	270,819	283,708	242,515	449,610	679,610	324,265
Eslovènia	118,876	103,448	99,564	217,120	239,876	314,460
Luxemburg	200,700	195,093	206,599	331,135	316,711	271,755
Bulgària	45,964	44,300	53,179	133,966	162,421	162,612
Xipre	96,390	74,489	69,700	114,000	120,100	123,400
Lituània	29,750	32,434	49,624	162,751	132,457	90,887

⁷ Prestacions per desocupació i despesa en jubilació anticipada.

Estònia	10,699	15,708	34,486	191,118	124,510	79,785
Letònia	46,521	60,522	79,931	190,307	124,494	64,358
Malta	20,685	19,656	18,564	21,883	21,645	21,252

Font: Eurostat

3.2 La despesa per persona

Més enllà de la despesa absoluta, **per tal d'avaluar la incidència i eficàcia de les polítiques plantejades al conjunt de l'Estat, es fa necessària una mirada a la despesa relativa.** En aquest sentit, hi ha diversos indicadors que podrien ser utilitzats, però un dels més clars és la despesa efectuada en aquest tipus de polítiques en funció del nombre de persones que estan en situació d'atur.

Taula 6 Despesa per persona aturada, en polítiques **ACTIVES**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bèlgica	4.609,14	5.485,85	6.438,16	6.166,90	6.509,53	7.084,94
Dinamarca	8.145,30	6.234,50	7.023,19	5.703,64	6.334,96	6.605,56
Luxemburg	9.522,71	11.628,87	7.425,43	3.655,32	5.026,05	5.184,15
Noruega	4.388,08	5.337,16	4.828,40	4.480,17	4.823,17	4.912,65
Països Baixos	4.885,62	5.399,49	6.079,71	5.566,53	4.895,99	4.397,56
Suècia	4.534,96	4.317,55	3.485,87	2.591,87	3.354,09	3.831,67
Finlàndia	2.659,10	3.050,35	3.268,62	2.761,35	3.210,32	3.381,82
França	3.271,07	3.870,56	3.692,34	3.377,78	3.911,15	3.279,25
Àustria	2.305,76	2.366,48	2.370,41	2.696,04	2.825,30	2.696,82
Irlanda	3.548,43	4.109,80	3.679,60	2.375,18	2.475,99	2.511,30
Alemanya	2.031,67	1.846,73	2.187,45	2.592,06	2.655,14	2.354,64
UE (15)	1.989,72	2.014,01	2.007,14	1.919,24	:	:
UE (27)	1.632,43	1.703,14	1.757,07	1.685,01	:	:
Xipre	272,25	528,46	856,73	983,42	1.158,52	1.217,24
Espanya	1.930,15	2.215,75	1.765,72	1.268,00	1.308,77	1.199,18
Portugal	1.609,52	1.407,63	1.586,75	1.995,88	1.712,84	956,16
Itàlia	1.147,57	1.045,84	1.016,48	928,86	795,40	784,24
Grècia	639,67	746,74	772,59	909,09	730,59	:
Eslovènia	518,37	426,56	442,95	845,85	1.254,41	778,85
Hongria	574,56	645,53	644,54	782,59	1.052,75	670,60
República Txeca	385,76	518,03	563,88	606,98	802,75	692,74
Polònia	382,51	571,31	825,76	898,67	1.010,39	606,66
Eslovàquia	256,28	269,97	431,57	338,92	462,41	484,68
Letònia	200,40	163,26	122,76	220,53	404,26	320,99
Lituània	508,47	700,09	402,74	263,18	282,32	301,46
Estònia	115,82	83,46	104,98	207,47	182,29	237,30
Bulgària	359,08	389,60	470,82	345,14	114,42	158,42
Regne Unit	188,20	212,80	173,21	140,78	:	:
Malta	192,43	94,37	171,70	86,50	113,82	153,71
Romania	152,87	138,29	133,99	71,66	47,46	33,02

Font: Eurostat

Taula 7 Despesa per persona aturada, en polítiques PASSIVES

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bèlgica	11.069,79	11.260,55	11.983,90	12.356,13	11.791,25	10.742,76
Països Baixos	10.617,08	10.483,78	10.912,27	11.774,31	10.885,36	10.315,65
Irlanda	6.457,96	7.743,93	9.022,43	9.535,12	10.060,33	9.285,42
Luxemburg	14.601,35	16.501,52	11.528,08	8.542,71	9.431,59	7.194,01
Dinamarca	12.485,16	9.143,91	8.726,37	8.404,98	8.073,59	7.052,20
França	6.635,07	6.777,42	6.792,70	6.611,97	6.817,06	6.741,62
Àustria	5.939,01	5.749,41	5.331,47	6.028,23	6.014,00	6.073,74
Finlàndia	6.152,57	6.164,75	6.572,25	6.952,27	6.613,61	5.821,35
Alemanya	5.821,08	5.088,72	4.713,55	6.193,93	6.282,91	5.396,30
Espanya	4.441,72	5.151,96	5.506,59	5.786,82	5.655,61	4.881,91
UE15	4.485,35	4.197,59	4.242,56	5.053,98	4.984,89	:
Noruega	4.690,89	4.947,25	3.713,12	5.419,06	4.585,57	4.413,76
UE27	3.661,96	3.512,02	3.637,53	4.360,88	4.236,41	:
Portugal	4.354,83	3.966,83	3.851,68	4.146,79	4.108,65	2.787,41
Itàlia	2.093,72	1.930,92	2.180,26	3.527,05	3.611,74	3.486,48
Suècia	4.798,84	3.932,25	3.095,44	3.557,50	3.333,12	3.004,21
Xipre	3.367,05	3.060,24	3.043,73	3.872,05	3.140,76	2.687,34
Grècia	1.692,50	1.644,35	2.542,02	2.946,83	2.367,33	:
Eslovènia	1.133,24	1.151,17	1.270,23	2.085,77	2.121,29	2.690,20
Hongria	813,50	874,96	900,97	1.379,44	1.374,58	1.269,70
República Txeca	689,55	843,99	936,95	1.606,03	1.335,10	1.094,84
Eslovàquia	606,89	842,38	1.244,20	1.514,07	1.207,85	1.077,58
Regne Unit	834,81	741,38	865,74	1.136,57	1.090,82	:
Malta	1.169,37	1.045,09	1.104,46	1.094,44	1.047,28	981,08
Estònia	187,65	297,59	643,45	1.921,66	1.098,50	801,20
Polònia	757,91	725,43	615,43	575,66	574,48	553,51
Bulgària	168,40	195,92	279,75	590,40	547,81	507,88
Lituània	349,47	364,14	380,74	810,38	599,86	488,05
Romania	423,15	412,83	389,34	673,09	928,06	389,72
Letònia	312,97	432,02	544,31	831,76	546,23	308,36

Font: Eurostat

Analitzant aquest indicador, s'observen dos aspectes:

- 1) **L'Estat espanyol està per sota de la mitjana europea en despesa en polítiques actives per aturat** (Taula 6). Hi ha una diferència important amb el gruix dels països de l'Europa dels 15 (del centre i del nord). De fet, la gran diferenciació s'inicia amb el període de crisi aguda (2009), en el qual es pot deduir que, per un augment molt important de les taxes d'atur, la dedicació de recursos mitjana baixa de manera considerable. El país que queda just per damunt de l'Estat espanyol en despesa per treballador/a desocupat és Xipre, que històricament havia estat molt per sota. Alemanya dedica en polítiques actives gairebé el doble per persona a l'atur del què dedica Espanya.

- 2) En el cas de la despesa en polítiques passives (Taula 7), **l'Estat espanyol queda lleugerament per sobre de la mitjana de despesa per persona de la UE dels quinze però segueix quedant per sota de la majoria d'estats més avançats en protecció social.** En aquest cas, queda per sobre d'estats com Noruega, Gran Bretanya, Itàlia o Portugal, però per sota de gairebé la resta dels estats de la UE dels quinze.

4 Anàlisi de l'impacte de les polítiques actives i les passives

L'anàlisi de les polítiques d'ocupació, actives i passives pot ser abordat des de diverses vessants: reducció de l'atur o de la pobresa, inserció de les persones beneficiàries, intensitat de la cerca de feina de les persones beneficiàries o l'eficiència des d'un punt de vista cost/benefici, entre d'altres.

Es considera que les polítiques actives contribueixen a **crear una força de treball més productiva i millor capacitada. Les polítiques actives**, però, dissenyades en èpoques de plena ocupació, **no responen adequadament als problemes que planteja una situació d'atur massiu.** Tradicionalment, aquestes polítiques tenen com a objectiu resoldre les situacions d'atur estructural, en què les característiques dels aturats (el seu nivell de formació o la seva localització geogràfica, principalment) no coincideixen amb les dels llocs de treball vacants. En aquestes circumstàncies, les polítiques actives han de donar la formació necessària o incentivar la mobilitat de manera que desapareguin aquests desajustos. En una situació d'atur massiu, aquestes mesures ja no poden complir la seva funció **ja que no hi ha un nombre suficient de llocs de treball vacants.** Té menys sentit subministrar una formació específica per a un lloc de treball inexistent, ni tampoc incentivar la mobilitat geogràfica si arreu les taxes d'atur són elevades.

En el cas de llocs de treball subvencionats, les polítiques actives presenten certs efectes perversos. La literatura existent remarca efectes com l'efecte "**ganga**" o "de pes mort" (*deadweight* en anglès), que es dona quan les empreses es beneficien de contractacions que, sense l'ajuda, també s'haurien realitzat; o l'efecte de "**substitució**", quan es contracta uns treballadors en substitució d'altres, encara que, a vegades, aquest pot ser l'objectiu buscat per part de la mesura: afavorir l'ocupació de col·lectius que s'entén que es troben en situacions especialment desfavorables davant d'altres. Finalment, en activitats molt competitives, els avantatges que es poden aconseguir amb la subvenció poden "expulsar" altres competidors del mercat, és a dir, es pot estar destruint ocupació en altres empreses. Aquest és l'anomenat "**efecte de desplaçament**". Jochen Kuve (2011) catedràtic d'economia laboral de la Universitat de Humboldt, destacava en una entrevista per al número 1 de la revista *Avaluació per al Bon Govern* que "els mals resultats obtinguts pels programes de creació directa d'ocupació són un patró constant que es repeteix a diferents països".

Pel que fa al seu impacte sobre l'ocupació, l'informe del SOC sobre les polítiques actives d'ocupació indica que en el 2007, les persones que havien estat beneficiàries d'accions de polítiques actives durant el 2005, presentaven una taxa d'ocupació només lleugerament superior a la de les persones que no hi havien participat; tot i que les xifres canviaven segons l'acció concreta de la que havien format part.⁸

Les polítiques passives d'ocupació, estan encarades sobretot a produir efectes sobre les condicions de vida de les persones aturades o la disminució de la taxa de pobresa i és en aquests aspectes on generen impacte (com s'observa en la taula 3 d'aquest informe); en els aspectes vinculats a l'ocupació de les persones aturades, en canvi, resulta dubtós el seu efecte, sobretot tenint en compte la seva efectivitat cost/benefici. Algunes de les crítiques més importants que es fan a les polítiques passives són a) les conseqüències financeres sobre el dèficit públic d'una elevada despesa en prestacions per desocupació b) els efectes desincentivadors de la recerca activa d'ocupació per part dels aturats c) l'augment de l'atur de llarga durada que pot provocar un sistema de prestacions excessivament generós.

En efecte, si les condicions d'accés al sistema són poc restrictives, les prestacions són de quantia elevada, propera al salari percebut en l'última ocupació i si la seva durada és indefinida, augmentarà el salari de reserva dels aturats (el salari a partir del qual els afectats estaran disposats a acceptar una feina), el que desincentiva la recerca de feina per part dels perceptors de prestacions, amb la consegüent prolongació del seu atur.

D'altra banda, però, alguns autors matisen aquest aspecte indicant que la percepció de prestacions o subsidis pot ajudar en la cerca activa de feina de l'aturat en **disminuir l'efecte descoratjador de la desocupació**, a més que permeten **formar-se i actualitzar-se** en un moment en què els canvis tecnològics són molt important (SANTAMARIA, E: 2012)⁹, millorant el grau d'ocupabilitat. Per altra banda, RICHARDINI I CONTINI (2006)¹⁰ apunten la hipòtesi que la intensitat (o activació) en la cerca de feina està relacionada amb les possibilitats percebudes d'inserció. Així, **els efectes positius de les polítiques passives sobre el fet de cercar i trobar feina, es donen quan van acompanyades d'accions d'activació, i per tant, estan en estreta relació amb polítiques actives efectives.**

Finalment, **en relació als impactes econòmics, un sistema de manteniment parcial de la renda dels treballadors quan es troben a l'atur, es converteix en un "estabilitzador automàtic" de la demanda de consum** i, per tant, de la demanda efectiva i de la producció interior de l'economia, que pot arribar a limitar sensiblement les conseqüències desfavorables de les crisis econòmiques.

⁸ ARTÍS, M i SURIÑACH, J (Dir) (2008) Avaluació de les polítiques actives d'ocupació. SOC.

⁹ SANTAMARIA, E (2012) *Una aproximació a l'estudi de les polítiques sociolaborals com a polítiques públiques* A: SANTAMARIA i AI (2012) *Polítiques Sociolaborals*. Barcelona, UOC. P 37

¹⁰ RICHARDINI I CONTINI (2006) *Active and Passive Policies Against Poverty with Decreasing Employability*. Working paper n°9 .Centre for Employment Studies, Montecalieri.

5 Conclusions

- **Les situacions de pobresa** en general i, sobretot, les vinculades als processos de pèrdua dels ingressos derivats de la manca d'ocupació o dels canvis en la tipologia de les ocupacions **estan augmentant de forma exponencial** al nostre país i al nostre entorn. **La relació entre ocupació i pobresa és directa, essent el treball el factor explicatiu més important per comprendre quan, com i perquè els individus i les famílies cauen en situacions de pobresa.**
- Amb l'objectiu de treballar contra els efectes perversos de la manca de treball, **històricament s'han generat dos tipus de polítiques: les passives i les actives.**
- **Les polítiques passives** comprenen els projectes i mesures que **tenen com a objectiu respondre a les situacions de manca de les persones aturades mitjançant aportacions de caràcter econòmic** per ajudar-les a mantenir un nivell mínim d'ingressos. També solen incloure les mesures de foment de la jubilació anticipada.
- D'entre **les polítiques actives** s'hi inclouen aquelles que **van destinades a intervenir o incidir en el mercat de treball per generar més llocs de treball o per evitar-ne la seva destrucció.**
- Els continguts i actuacions, històriques i actuals de les polítiques actives i passives en el conjunt d'Europa, no difereixen gaire. S'observen, però, diferències estructurals en el finançament de les mateixes.
- **L'Estat espanyol destaca, en aquests moments, per una baixa inversió en polítiques actives i una inversió mitjana en polítiques passives (en termes relatius).**
- **Pel que fa a la despesa en termes absoluts en polítiques passives** (taula 5), **l'Estat espanyol ocupa ja el primer lloc en el rànquing europeu . També en termes absoluts, la despesa total en polítiques actives de l'Estat espanyol és de les més altes de les de tot el conjunt de la UE.** Tant sols és superada per la despesa total francesa i l'alemanya.
- **Les polítiques actives** dissenyades en èpoques de plena ocupació, **no responen adequadament als problemes que planteja una situació d'atur massiu.**
- En el cas de llocs de treball subvencionats, les polítiques actives presenten certs efectes perversos com: l'efecte "ganga", l'efecte de "substitució" o el de "desplaçament".

- En línies generals, es constata que **l'actual orientació de les polítiques actives provoca nivells d'ineficiència. La inversió que es fa té un retorn feble en termes d'inserció laboral** de la població.

6 Propostes de la Cecot

1. **Vincular polítiques actives i polítiques passives.** En el model espanyol, la vinculació entre polítiques actives i passives és baixa respecte d'altres models arreu d'Europa. La proporció de despesa entre unes i altres empitjora a mesura que avança la crisi i les circumstàncies forcen a incrementar partides de polítiques passives, en front de les actives. **Cal definir mesures per vincular la recepció de prestacions i beneficis a processos reals de recerca activa de feina; evitant d'incentivar el no-treball.**
2. **Evitar la confusió entre mesures d'acció socioassistencial i polítiques actives de foment de l'ocupació.** Si bé, s'entén com a coherent l'articulació de polítiques d'ocupació amb polítiques educatives i polítiques socials, **cal focalitzar les polítiques actives en aquelles persones que es responsabilitzen del seu procés d'inserció laboral;** facilitar els recursos a les persones realment implicades en el procés de recerca de feina, de manera activa i proactiva. **Calen mecanismes de control per assegurar polítiques actives més eficaces.**
3. **Analitzar i redefinir els perfils dels beneficiaris.** Per una banda, hi ha persones que mostren escepticisme vers el sistema d'intermediació laboral que no apareixen als registres com a demandants d'ocupació; per l'altra hi ha qui entén les polítiques actives com un pas per aconseguir prestacions vinculades a les polítiques passives.
4. **Especialitzar les polítiques actives per poder incidir de manera més eficient.** Una política activa generalitzable, en un context d'atur massiu, es demostra poc eficaç i genera una despesa excessiva, tenint en compte el seu impacte reduït. Actualment, **les polítiques s'apliquen als col·lectius sense atacar els problemes d'ocupabilitat reals.** Es destinen programes atenent a característiques com l'edat que poden arribar a esdevenir supèrflues. Les accions haurien de centrar-se en definir el col·lectiu segons les seves mancances concretes en qualificació bàsica, competencial, etc. per arribar a ser ocupable. **La manca d'especialització de les polítiques resulta en una despesa de gran quantitat de recursos, alhora ineficient (fins i tot discriminatòria) per als menys ocupables.**
5. **Facilitar models estables de col·laboració público-privada.** Identificar operadors potents que assegurin l'impacte territorial i sobre un gruix important de persones. Al seu torn, cal establir fórmules col·laboratives plurianuals i a llarg termini, afavorint els convenis de col·laboració per sobre de les convocatòries de subvencions. Evitar un model basat en les subvencions de múltiples entitats, organismes, centres, amb poc impacte, descoordinats entre ells i amb els que es fa difícil d'oferir serveis integrats.

6. **Aplicar models integrals per a l'ocupació.** Desenvolupar itineraris integrals que tinguin en compte diversos àmbits d'intervenció com la intermediació per la inserció per compte aliena, l'assessorament per a l'autoocupació, atenció a les necessitats formatives i, finalment, no menystenir les necessitats de suport emocional i personal.
7. **Agències de col·locació i recol·locació.** Coexistència públic-privada, redefinint el model en base a l'establiment d'una cartera de serveis públics i de serveis externalitzats cap a les agències, que han de ser retribuïdes en tant que organismes que milloren l'ocupabilitat de l'usuari. Les propostes han de respondre a models de caràcter mixt, de preus fixes i variables, per evitar desvaloritzar les tasques necessàries d'orientació prèvies a la inserció.
8. **Reforçar les polítiques actives amb polítiques de suport a la creació i al creixement empresarial que ajudin a reactivar l'economia productiva del país** i que incideixin, especialment, en l'accés al finançament per poder continuar operant. Atendre iniciatives d'emprenedoria i de reemprenedoria com el Centre de la Reempresa de Catalunya, impulsat des de la Cecot.
9. **Formació especialitzada en sectors emergents.** Cal reformular l'oferta formativa per a persones aturades. Aquesta oferta formativa encara està centrada de manera excessiva en sectors econòmics en decadència o recessió que ja no tenen capacitat d'absorció de nova mà d'obra. **Cal analitzar els sectors emergents clau del nostre entorn i focalitzar els esforços de formació en els nínxols d'ocupació realment existents.**
10. **Formació dual/alternança.** Establir un **sistema flexible, atractiu** per a les empreses, tenint en compte que aquestes no n'obtenen beneficis directes, - ja que accedeixen a aprenents sense qualificació, ni experiència als que han de retribuir. El sistema **ha de garantir**, a més, **la suficient seguretat jurídica** a l'empresa. En aquest sentit, el paper de les organitzacions empresarials esdevé clau per intermediar entre les empreses, els aprenents i els centres de formació.
11. **Fomentar la mobilitat geogràfica condicionada a polítiques potents de retorn.** Fomentar l'accés de les persones a d'altres mercats laborals en el exterior pot tenir resultats positius. **Els treballadors** que no troben oportunitats en el seu entorn geogràfic immediat, **poden** considerar estimulants el fet de marxar a d'altres països per **guanyar experiència i, posteriorment, retornar al país d'origen amb un ampli bagatge.** **Aquest tipus de polítiques d'acompanyament a la mobilitat només tenen sentit, però, si van de la mà de mesures de foment del retorn.** D'altra manera, s'estaria fomentant la descapitalització de la nostra economia a nivell de recursos humans, així com la pèrdua de la inversió col·lectiva feta en formació.