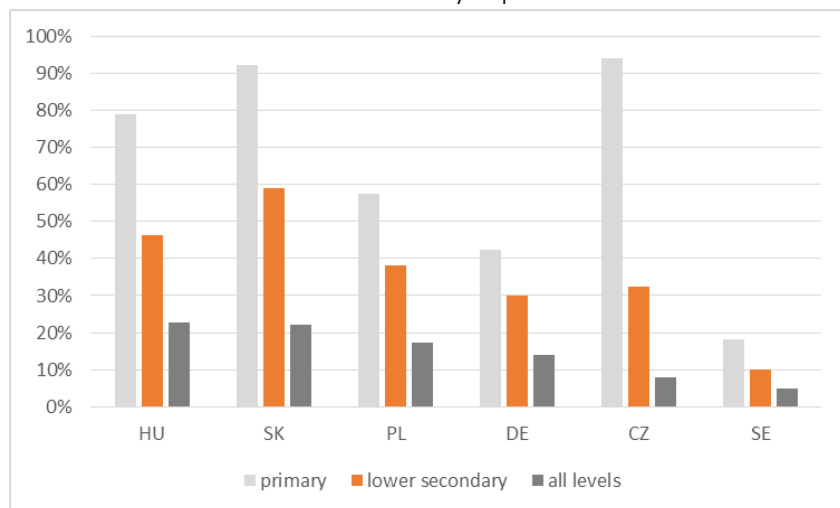


Účinné a neúčinné opatrenia pre riešenie dlhodobej nezamestnanosti v krajinách V4

1. Dlhodobá nezamestnanosť sa týka najmä ľudí s nižším vzdelaním

Dvaja z desiatich ľudí v produktívnom veku v krajinách V4 sú bez práce dlhšie ako jeden rok¹. Problematika dlhodobej nezamestnanosti sa týka najmä nekvalifikovanej pracovnej sily, ktorá má menšiu šancu uplatniť sa na trhu práce, v porovnaní s rovnakou skupinou obyvateľstva v krajinách západnej Európy, pričom situácia je najkritickejšia v Maďarsku, kde pomerne veľká časť pracovnej sily disponuje len ukončeným základným vzdelaním. Nárast dlhodobej nezamestnanosti môže mať negatívny dopad nielen na jednotlivcov, ale aj na ekonomiku krajiny. Popri strate ľudského kapitálu a negatívnom vplyve na fyzické a duševné zdravie jedincov, vedú nízka intenzita hľadania práce dlhodobo nezamestnaných k pomalšej úprave miezd a spomaľuje oživenie ekonomiky (OECD, 2011). Dlhé obdobie bez práce taktiež prispieva k nárastu chudoby a sociálnej exklúzie, ktoré vzápätí môže prispievať k spomaleniu hospodárskeho rastu krajiny (Easterly et al 2006).

Graf 1. Podiel dlhodobo nezamestnaných podľa úrovne vzdelania v roku 2012



Primary = základná, Lower secondary = nižšia stredná, All levels = všetky úrovne

Zdroj: Vlastné výpočty na základe Prieskumu pracovnej sily v EÚ za rok 2012. Poznámka: Populácia vo veku 15 až 59 rokov. Podiel pracovne neaktívnej či nezamestnanej časti populácie (bez študentov denného štúdia) v čase prieskumu a za predchádzajúci rok. Základné vzdelanie zahŕňa úrovne ISCED 0 a 1, nižšie stredné vzdelanie zahŕňa úrovne ISCED 2 a 3c (menej ako 2 roky). Nemecko (DE) a Švédsko (SE) sú zahrnuté pre porovnanie.

Zníženie dlhodobej nezamestnanosti aktiváciou nezamestnaných, zvýšením úrovne vzdelania či zamedzením predčasného odchodu do dôchodku by v krajinách V4 mohli prispieť k nárastu celkovej miery zamestnanosti o 2-3 p.b.²

¹ Presné číslo je 1,7 vrátane pracovne neaktívnych osôb. Vlastné výpočty na základe Prieskumu pracovnej sily EÚ (PPS) pre vekové skupiny 15-59 za rok 2012.

² Jednoduchá simulácia založená na rozložení odlišností úrovne miery zamestnanosti krajiny ukazuje, že v Českej republike by bola o 1 p.b. vyššia, keby pravdepodobnosť zamestnať sa pre vekové skupiny 15-24 a 55-64 ročných bola podobná ako na Slovensku. Miera zamestnanosti by bola v Maďarsku o 2,5 p.b. vyššia, ak by bol podiel populácie s nízkym vzdelaním rovnako nízky ako v Českej republike. (vlastné výpočty na základe Prieskumu pracovnej sily v EÚ za rok 2012)

2. Príčiny dlhodobej nezamestnanosti

Celková miera nezamestnanosti vzrástla počas globálnej ekonomickej krízy vo všetkých členských štátoch EÚ, avšak jej vplyv na dlhodobú nezamestnanosť sa v jednotlivých krajinách do značnej miery odlišoval. V štátoch východnej Európy má tento problém hlbšie korene, ktoré síce nemožno odstrániť, ale je dôležité im porozumieť. Prechod k trhovej ekonomike viedol k prudkému poklesu dopytu po pracovnej sile a to najmä po nekvalifikovanej. Reakcie na problém sa prejavili v rôzne nastavených politikách, kedy sa niektoré vlády snažili stlmiť sociálny dopad tranzície spomalením privatizačného procesu, iné zaviedli predčasné dôchodky pre nezamestnaných alebo poskytovali firmám zamestnávajúcim nízko produktívnych pracovníkov mzdové dotácie. Balla et al (2008) uvádza, že kombinácia rýchlej privatizácie spolu s vysokými mzdovými dotáciami (a nízkymi dôchodkami/dávkami) bola najlepšou kombináciou ako dosiahnuť nízku mieru nerovnosti a vysokú mieru celkovej zamestnanosti. Maďarsko zvolilo najmenej efektívnu kombináciu rýchlej privatizácie a vysokých dávok, čo viedlo k trvale nízkej zamestnanosti, zatiaľ čo ostatné krajiny V4 sa rozhodli pre druhú najlepšiu možnosť a to spomalenie privatizácie.

Veľký rozdiel v miere zamestnanosti medzi kvalifikovanou a nekvalifikovanou pracovnou silou však vo vyšehradskom regióne naďalej pretrváva, čo značí, že technologické zmeny zohrali významnejšiu rolu než sociálna politika alebo akékoľvek politiky zamerané na zamestnanosť nízkopríjmových skupín, vrátane daňovej politiky alebo posúvanie úrovne minimálnej mzdy.

Neznamená to však, že politiky nemajú žiaden dopad. Dobre nastavené a koordinované politiky zamestnanosti, vzdelávania a hospodárskeho rozvoja môžu aspoň zmenšiť rozsah problému³. Posilnenie verejnej služby zamestnanosti vo forme zvýšenia efektivity monitorovania hľadania práce, sprísnením možností odchodu do predčasného či invalidného dôchodku, pomôže udržať viac ľudí na trhu práce a tak obmedziť výdavky na sociálne zabezpečenie. Triezvy prístup k minimálnej mzde, mzdové dotácie zamerané na nízko kvalifikované skupiny, stabilné podnikateľské prostredie a nízka administratívna záťaž pre malé a stredné podniky, môžu stimulovať dopyt po nekvalifikovanej pracovnej sile. Skvalitnenie vzdelávacích metód vo verejnom školstve by v budúcnosti viedlo k zníženiu podielu nízko kvalifikovanej skupiny na celkovej pracovnej sile. Podobný efekt na súčasnú pracovnú silu by sa dal dosiahnuť pomocou rekvalifikačných kurzov či školení.

3. Znižovanie dávok predstavovalo najčastejšiu reakciu vlád

Reakcie vlád krajín V4 na vývoj dlhodobej nezamestnanosti boli spolu s nárastom výdavkov na sociálne zabezpečenie pomerne identické. V deväťdesiatych rokoch došlo opakovane ku škrtom vo výške, dĺžke pobrania dávok v nezamestnanosti, či ich dostupnosti (napr. pravidiel oprávnenosti). Hoci sa výdavky štátu na sociálnu oblasť znížili, efekt na ponuku pracovnej sily bol minimálny alebo žiadny, a miera chudoby výrazne vzrástla (Klugman et al 2002). Opatrenia limitujúce odchod do predčasného dôchodku a sprísnenie systému invalidity zvýšili ponuku pracovnej sily, ale tieto kroky vlády zaviedli až koncom deväťdesiatych rokov.

Zvýšenia minimálnej mzdy koncom deväťdesiatych rokov a na začiatku storočia, ktorých cieľom bolo zvýšiť ponuku pracovnej sily mali v skutočnosti minimálny ba skôr negatívny dopad na zamestnanosť

³ Tieto politiky sa ukázali ako efektívne v rozvinutých trhových ekonomikách a existujú dôkazy ich účinnosti v krajinách V4 (viď. tabuľka 2)

keďže dopyt po pracovnej sile nezaznamenal očakávaní vývoj⁴. Stimuly smerujúce k zvýšeniu dopytu po pracovnej sile sa zaviedli až na začiatku storočia a len v ojedinelých prípadoch boli zamerané na nekvalifikovanú pracovnú silu⁵. Opatrenia na zlepšenie kvality a prístupu k verejnému vzdelávaniu a k službám zamestnanosti či sprísnenie požiadaviek na príjemcov dávok pri hľadaní práce boli miestami zavedené, ale málokedy mali udržateľný charakter, ktorý by priniesol trvalý pozitívny dopad na skupinu vylúčených z trhu práce.⁶ Ani jedna z vyšehradských krajín nevytvorila a nezaviedla prepracovaný nástroj umožňujúci úradom práce identifikovať uchádzačov o prácu s potenciálne vysokým rizikom dlhodobej nezamestnanosti (Maksim and Sliwicki, 2012, Mýtna Kureková 2014).

V ostatných desiatich rokoch presadzovali vlády krajín V4 dve odlišné stratégie. V Českej republike a Poľsku problematiku dlhodobej nezamestnanosti delegovali na regionálnu úroveň spolu s rozšírením právomocí pre miestne inštitúcie služieb zamestnanosti. Na druhej strane, Slovensko a Maďarsko, posilnili systém centrálne dotovaných verejných prác. Ani jedna zo stratégií však nepriniesla žiadny úspech.

Tabuľka 1. Príjemcovia a prostriedky vynaložené na programy verejných prác a výdavky na zamestnancov verejných služieb zamestnanosti (VSZ) v roku 2012

	Poľsko	Česká republika	Slovensko	Maďarsko
Priemerný počet príjemcov	24 702	6 669	54 968	63 023
Percento evidovaných nezamestnaných	1,1	1,3	13,2	21,4
Štátne výdavky v miliónoch eur	40,4	27,4	51,1	455,3
% HDP	0,01	0,02	0,07	0,47
Výdavky na zamestnancov VSZ, % HDP	0,08	0,11	0,07	0,12

Zdroj: Eurostat online, Mýtna Kureková et al (2013:27); MPIPS (2012), Scharle (2014).

Poznámka: Údaje z Poľska zahŕňajú verejné práce a verejnoprospešné práce. Údaje zo Slovenska k decembru 2012.

V Poľsku vďaka reformám z rokov 1993, 2000 a 2002 vznikol decentralizovaný systém, v ktorom 16 regionálnych úradov práce prideluje štátne dotácie miestnym pracovným centrom na základe vlastnej regionálnej stratégie a zároveň zodpovedá za školenia pracovníkov týchto centier (Starega-Piasek et al 2006). V Českej republike bola v roku 2011 zavedená regionálna autonómia, keď vzniklo 14 regionálnych úradov práce zodpovedných za vypracovanie a implementáciu programov zamestnanosti financovaných ministerstvom. Cieľom tejto iniciatívy bolo zlepšiť spoluprácu medzi jednotlivými aktérmi regionálneho trhu práce. Český aj poľský systém však neposkytuje regiónom dostatočné administratívne a finančné motivácie, ktoré by zvýšili efektívnosť politiky zamestnanosti, keď hlavný zdroj financovania pochádza od centrálnej vlády a nereflektuje na ukazovatele výkonnosti. Za ďalší nedostatok možno považovať, skutočnosť, že presun kompetencií na regionálnu úroveň so sebou

⁴ Prípady Maďarska, kde zdvojnásobenie minimálnej mzdy znížilo zamestnateľnosť nekvalifikovanej pracovnej sily o 3%, pričom efekt bol výraznejší pri malých podnikoch, mládeži a v znevýhodnených regiónoch (Kertesi a Köllő 2003).

⁵ Výnimku tvoria daňové úľavy pre dlhodobo nezamestnaných v Maďarsku (2007-2012) a na Slovensku (2014), zvýhodnené daňové sadzby (ČR, Maďarsko do 1995) a zníženie daní pre stredné a malé podniky. Viď tabuľku A1 v prílohe.

⁶ Významnú výnimku predstavujú reformy vzdelávania v Poľsku (od 1999) a Maďarsku (2003-2010) a Slovenská reforma systému sociálneho zabezpečenia a aktívne politiky trhu práce (2003-2004).

nepriniesol systematický rozvoj odborných analytických kapacít na miestnej úrovni potrebných na vhodné nastavenie programov , ktoré by boli podmienkou úspešného naplnenia zmeny (Mosley 2013)

Slovensko a Maďarsko zaviedli program verejných prác, ktorý zamestnáva v priemere 15-20% dlhodobo nezamestnanej populácie. Hoci verejné práce neznižujú dlhodobú nezamestnanosť, dokážu dočasne pomôcť domácnostiam bez príjmu a znižovať sociálne napätie na miestnej úrovni (Köllő and Scharle 2012, Mýtna Kureková et al 2013). Ak sú však aplikované vo väčšom rozsahu sú neefektívne a môžu samotný problém dokonca prehĺbiť (Harvan 2011). Systémy v oboch krajinách sú náchylné k prehlbovaniu rizika vďaka nesprávnym incentívam v ich administratíve.⁷

Po prvé, neefektívnosť sa môže prejavíť, ak záujemca o prácu očakáva, že bude opäť zapojený do výkonu verejných prác a môže vynaložiť menej úsilia pri hľadaní si práce na pracovnom trhu⁸. Po druhé, náklady na verejné práce na jednotlivca, sú vždy vyššie ako náklady na sociálne dávky pre chudobných. Príčinou sú ďalšie nepriame náklady v súvislosti s riadením, nástrojmi, spotrebou materiálu a nehovoriac o korupcii.⁹ Vzhľadom na obmedzené prostriedky určené na politiku zamestnanosti to znamená, že len menšia časť zdrojov zostane k dispozícii na potenciálne efektívnejšie programy ako napr. rekvalifikáciu.

Kontraproduktívne stimuly sú obzvlášť vypuklé v prípade Maďarska, kde vykonávatelia verejných prác sú vylúčení z evidencie nezamestnaných, pričom odmenu za prácu im vypláca priamo miestna samospráva, ktorej sú preplácané zo štátneho rozpočtu, bez výraznejšieho dohľadu nad spôsob ich využitia. Miestne samospráva má preto veľký záujem o spravovanie verejných prác, čo viedlo k nárastu výdavkov a dostalo centrálnu vládu do kúta. Akákoľvek jej snaha o zníženie výdavkov na verejné práce sa s veľkou pravdepodobnosťou stretne s nevôľou zo strany samospráv a privolá negatívnu publicitu, keďže výrazné škrtanie verejných prác sa okamžite odzrkadlí v náraste počtu evidovaných nezamestnaných.

4. Priestor pre zlepšenie tvorby politík

Post-komunistické ekonomiky zdedili verejnú správu, ktorá má skúsenosti skôr s plánovaním ako s hľadaním sofistikovaných stimulov pre nezávislých aktérov v trhovej ekonomike. Verejné inštitúcie prešli transformáciou v deväťdesiatych rokoch a krajiny V4 pokračovali v ich reformovaní smerom k vyššej efektívnosti, najmä v súvislosti so vstupom do EÚ. Napriek tomu rozhodovacie procesy vlády stále nepostupujú podľa osvedčených postupov vlád škandinávskych krajín či Veľkej Británie, kde sa tvorcovia politík opierajú o výsledky monitoringu a evaluácie dopadov opatrení, vykonaných často nezávislými expertmi (Meyer-Sahling 2009, Verheijen 2006).

Spôsob diskusie medzi expertmi z jednotlivých ministerstiev, sociálnymi partnermi a inými aktérmi je nedostatočný, čo znemožňuje zavádzanie komplikovaných reforiem, najmä tam, kde potenciálne prínosy sú badateľné až v dlhšom horizonte (Sirovátka 2008, Váradi 2012).

⁷ Hlavné črty systému verejných prác v daných regiónoch sú zhrnuté v Tabuľke 2 v prílohe. .

⁸ Ak sú verejnoprospešné práce vykonávané na plný úväzok, znižuje sa tým aktivita vynaložená na hľadanie práce, keďže účastníci majú menej času na jej hľadanie. Týka sa to najmä regiónov s voľnými pracovnými miestami.

⁹ Netýka sa to výrazne

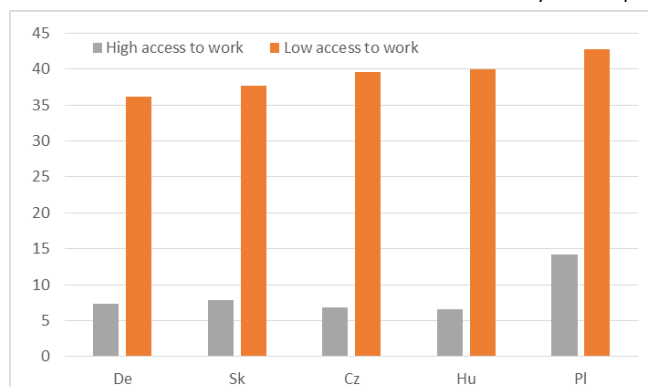
Slovenska, pretože vykonávatelia prác nedostávajú mzdu, ale len príplatok k dávkam, pričom prevádzkové náklady sú pokryté samosprávou.

Politické obmedzenia pri presadzovaní reforiem sú často prítomné pri politikách dlhodobej nezamestnanosti. Tie si v prvom rade vyžadujú dohodu medzi všetkými zaangažovanými stranami, dôsledné plánovanie a dôkladnú implementáciu a monitorovanie (Bonoli 2010). V druhom rade, niektoré z potrebných opatrení, ako napr. ďalšie škrtky v predčasných dôchodkoch, či reforma verejného vzdelávania by mohli mať dopad na strednú triedu (t.j. priemerného voliča). V neposlednom rade, vlády občas využívajú predsudky strednej triedy voči nezamestnaným, keď túto znevýhodnenú skupinu používajú ako obetných baránkov, ktoré sú príčinou ekonomickej recesie či pomalého tempa dobiehania životného štandardu krajín západnej Európy, vrátane všetkých negatív spojených so spoločenskou tranzíciou. Prítomnosť početnej rómskej minority zohráva pri správaní vlád dôležitú úlohu a z veľkej časti prispela k nárastu programov verejných prác na Slovensku a v Maďarsku.

5. Prečo je dôležité skúšať ďalej?

Dlhodobá nezamestnanosť vedie k chudobe a pokiaľ ohrozuje väčšie skupiny obyvateľstva môže sa odraziť v sociálnych nepokojoch a exklúzii, s negatívnym dopadom nielen na spoločnosť, ale aj na hospodársky rast krajiny. Slabá sociálna súdržnosť oslabuje politické a ekonomické inštitúcie, čo spomaľuje hospodársky rast (Easterly et al 2006). Vlády si preto nemôžu dovoliť prehliadať problém dlhodobej nezamestnanosti, či dúfať, že hospodársky rast vyrieši samotný problém. Ak však vlády dokážu zaviesť efektívne opatrenia a zvýšiť mieru zamestnanosti nekvalifikovanej pracovnej sily, vráti sa im to v podobe zníženia sociálneho napätia a predsudkov voči Rómom.

Graf 2. Ohrozenie chudobou na základe miery dostupnosti práce pre domácnosti v roku 2012



High access to work = vysoká dostupnosť práce, Low access to work = nízka dostupnosť práce

zdroj: EU SILC, Eurostat. Poznámka: v domácnostiach s nízkou mierou dostupnosti práce, dospelí do 60 rokov pracovali menej ako 20% z celkového pracovného potenciálu za uplynulý rok. Pri vysokej miere dostupnosti práce predstavuje 55% - 58% z celkového pracovného potenciálu. Pre porovnanie je znázornené Nemecko (De).

6. Aké sú riešenia?

Rýchle a účinné opatrenia v politike zamestnanosti neexistujú. Efektívne riešenia (uvedené v tabuľke 2) sú buď ťažko implementovateľné, či pomaly prinášajú ovocie, alebo nie sú v súlade s postojmi verejnosti. Zároveň môžu byť aj kombináciou všetkých uvedených faktorov. Je dôležité podotknúť, že väčšina opatrení najlepšie funguje v kombinácii. Napr. ciele dávky k mzdám, ktoré by zvýšili dopyt po nekvalifikovanej pracovnej sile prinesú lepšie výsledky ak sú súčasne sprevádzané sprísnením pravidiel

pri hľadani práce pre dlhodobo nezamestnaných, čím zvyšujú ponuku pracovnej sily. Mnohé z riešení predpokladajú počiatočné investície do verejných služieb zamestnanosti, ako aj do verejnej správy s cieľom zlepšiť kvalitu tvorby a implementácie politík. Vyžaduje si to výraznú politickú vôľu, keďže výsledky nie sú hmatateľné v krátkodobej perspektíve, avšak z dlhodobého hľadiska je návratnosť je vysoká.

Tabuľka 2. Možné opatrenia na zníženie dlhodobej nezamestnanosti na základe miery uskutočniteľnosti
 “+” uskutočniteľné; “-“ obmedzené; “o” mení sa v závislosti od nastavenia a kontextu

	Nenákladné* či dokonca úsporné	Rýchla návratnosť	Nie je proti postojom verejnosti	Nevyžaduje kompetentné služby verejnej zamestnanosti	Nízke riziko korupcie/mŕtvej váhy	Jednoduché navrhnuť	Bude fungovať aj samostatne	Založené na faktoch
Cielené mzdové dotácie	+	+	+	+	O	O	O	Hu1
Sprísnenie podmienok pre hľadanie práce/zaškolenie zamestnancov VSZ pre DN	+	+	+	O	+	O	O	Sk1 Hu2
Práca na skúšku a prechodné programy	+	+	O	-	O	+	-	Hu3
Sprísniť kritéria odchodu do predčasného dôchodku/invalidity a zlepšiť reintegráciu	+	+	-	-	O	O	O	Int1
Znížiť administratívnu záťaž pre MSP	+	-	+	+	+	-	+	Int2
(Cielené) zníženie min.mzdy	o	O	-	+	+	+	+	Int3
Rekvalifikácia, programy druhej šance na získanie gramotnosti, celoživotné vzdelávanie	o	O	+	-	-	-	-	Hu4
Zefektívnenie služieb úradov sociálnej práce a ich spolupráca s VSZ	o	-	+	-	+	-	+	Cz1
Dlhodobý program komplexného miestneho rozvoja	o	-	O	+	+	-	+	Int4

Zdroj: Cz1: DIC 2012, Hu1: Cseres-Gergely et al 2013, Hu2: Cseres-Gergely 2012, Hu3: Györgyi and Mártonfi 2002, Hu4: Adamecz et al 2013, Int1: Marie and Vall Castello 2012, OECD 2010, Int2: Yakovlev és Zhuravskaya 2007, Int3: Neumark a Wascher 2008, Int4: OECD 2013, Sk1: Csillag et al 2013. Pozri odporúčania Svetovej banky 2008, 2012.

Poznámka: * Prvotné náklady sú nízke v porovnaní s inými opatreniami, nie len v porovnaní s programami aktívnej politiky trhu práce. DN=dlhodobá nezamestnanosť, MSP=malé a stredné podniky, VSZ=verejné služby zamestnanosti.

Napriek tomu, že úloha pôsobí komplikovane, treba dodať, že všetky krajiny V4 urobili v implementácii niektorých politík pokrok, pričom každá z nich má skúsenosti na zdieľanie.

Reforma stredoškolského vzdelávania v Poľsku predstavovala dôležitý krok v prevencii dlhodobej nezamestnanosti zvýšením jazykových a matematických zručností absolventov škôl, vrátane tých zo znevýhodneného prostredia (BI 2014).

Maďarsko zaviedlo precízne nastavený systém mzdových dotácií pre dlhodobo nezamestnaných so základným vzdelaním alebo nad 50 rokov. Príspevok bol určený všetkým uchádzačom o prácu, ktorí spĺňali tieto základné kritériá a bol administrovaný daňovým úradom, ktorý mal povinnosť vydať dotáciu bez toho, aby posudzoval iné osobné špecifiká. Týmto postupom sa podarilo zamedziť novej korupcii alebo uprednostňovaniu určitých uchádzačov úradmi práce, čo v minulosti znižovalo

efektivitu tradičných mzdových dotačných programov. Ostatné hodnotenie preukázalo, že dané dotácie značne zvýšili šance uplatniť sa na trhu práce pre skupinu dlhodobo nezamestnaných mužov vo veku nad 50 rokov (Cseres-Gergely et al 2013). Ak sú dotácie úzko zamerané na dlhodobo nezamestnaných s viacnásobným znevýhodnením, vedú k úspore a sú výrazne menej nákladné ako plošné škrty v príspevkoch na sociálne zabezpečenie.

Všetky krajiny V4 pristúpili k zmenám pravidiel pri hľadaní práce a vyplácaní dávok, avšak najkomplexnejšia reforma prebehla na Slovensku v roku 2004 (Kalužná 2008). Reforma formálne zlúčila služby v zamestnanosti a sociálne služby vytvorením jednotných kontaktných miest pre nezamestnaných a poberateľov sociálnych dávok. Navýšil sa počet zamestnancov v službách verejnej zamestnanosti a prerozdelila sa administratíva, následkom čoho sa do roku 2006 znížilo pracovné zaťaženie odborných poradcov na udržateľnú úroveň. Dávky v nezamestnanosti mohli nezamestnaní poberať, len ak poskytnú dôkaz o aktívnom hľadaní práce a navštevovali úrad práce každý druhý týždeň (dlhodobo nezamestnaní mali túto povinnosť každý týždeň). Úrady práce boli zároveň povinné vypracovať individuálny akčný plán pre znevýhodnených uchádzačov o prácu a najat' odborníkov, ktorí proaktívne vyhľadávali voľné pracovné ponuky. Niektoré z tých inštitucionálnych a procesných zlepšení však neboli naplno implementované a následne boli v máji 2013 zrušené novelizáciou zákona o službách zamestnanosti (Duell and Mýtna Kureková 2013).

Česká republika vytvorila sieť agentúr zameraných na sociálnu inklúziu v tzv. rómskych lokalitách, ktorých cieľom je koordinovať integračnú politiku na miestnej úrovni (MHR 2009). Agentúry posudzujú miestne potreby týkajúce sa vzdelávania, bývania, sociálnych služieb a zamestnanosti, zároveň vytvárajú partnerstvá a poskytujú školenia či supervíziu. V niektorých prípadoch financujú existujúcich miestnych poskytovateľov služieb, aby efektívne naplnili dané potreby. Dlhodobo nezamestnaní často zápasia s viacerými problémami, ktoré im vytvárajú prekážky v snahe opätovne sa zamestnať. Tým, že agentúry pomáhajú pri riešení problémov súvisiacich so zadlžením, zlými rodinnými pomermi, bývaním, závislosťami a pod., prispievajú k snahe verejných služieb zamestnanosti pri aktivácii ťažko zamestnateľných občanov. Tieto služby sú obzvlášť potrebné v menších obciach, v ktorých samospráva nedisponuje dostatočnými zdrojmi alebo odbornosťou potrebnou pre poskytovanie efektívnych služieb pre dlhodobo nezamestnaných.

Problém spočíva hlavne v detailoch. Efektivita týchto, ako aj iných opatrení zameraných na riešenie problematiky dlhodobo nezamestnaných závisí do veľkej miery na vhodnom návrhu opatrenia a jeho implementácie. Za týmto účelom je potrebné viesť pravidelný a dôsledný monitoring, testovať nové opatrenia a ich modifikácie, ideálne na náhodne zvolenej vzorke, ako aj hodnotenie dopadov založenom na porovnávaní účastníkov a adekvátnej kontrolnej skupiny. Vzhľadom na podobný hospodársky a inštitucionálny kontext, by pre krajiny V4 bolo prospešné, ak by zdieľali a diskutovali výsledky hodnotení konkrétnych politík.

Tabuľka A1 Opatrenia ovplyvňujúce dlhodobú nezamestnanosť v krajinách V4

	Česko	Maďarsko	Poľsko	Slovensko
Motivácie na strane ponuky s cieľom znížiť nadmernú ponuku napr. predčasný dôchodok, invalidný	1989-1998	1989-1995	1989-1998	1989-1998

dôchodok				
Finančné motivácie na strane ponuky: zníženie úrovne /prístupu k dávkam alebo zvýšenie príjmu z práce* s cieľom zvýšiť ponuku pracovnej sily	1992-1996 (PN , PSD) 1998-2003 (min. mzda) 2002 (PN , predčasný dôchodok) 2006 (Zvýšenie nezdaniteľného základu DPFO) 2007 (PSD) 2008 (PN , rovná daň DPFO dôchodok)	1992-2002 (PN, DvHn) 2001-02 (min. mzda) 2008 (invalidita) 2011 (PN , DvHn , invalidita, predčasný dôchodok)	1996 (PN) 1997-1998 (min. mzda) 2001 (predčasný dôchodok) 2002 (PN) 2004 (predčasný dôchodok) 2005 (invalidita) 2008 (predčasný dôchodok, min.mzda) 2011 (invalidita) 2012 (min.mzda)	1992-1998 (PN) 2000 (PN) 2002-2004 (PN , DvHn) 2000-2004 (predčasný dôchodok) 2007 (PN)
Motivácie správania na strane ponuky: sprísnenie podmienok správania	2004 (PN) 2007 (PSD) 2013 (PN , DvHn)	2005 (PN) 2008 (invalidita) 2009 (DvHn) 2011 (DvHn)**	1996 (PN) 2002 (PN) 2005 (PN, DvHn) 2009 (PN)	1998 (sankcie za dobrovoľné ukončenie) 2003-2004 (PN , DvHn)
Motivácie na strane dopytu zamestnávateľov (PSZ, mzdové náklady, admin.náklady MSP)	2004-2006 séria znížení DPPO *** 2006 zjednodušenie registrácie podn.subjektov 2009 (škrtý PSZ) 2009 - 2010 zníženie DPPO	2007 (cielené škrtý PSZ) 2009 (cielené škrtý PSZ)	1999 nižšie dane pre podnikateľov 2002 (reforma POZ: vyššia flexibilita pre malé podniky) 2004 obmedzenia v DPO	2004 obmedzenia v DPO
Výdavky na strane dopytu na verejnú zamestnanosť***	-	2009 verejnú prácu 2013 verejnú prácu	1992-3 verejnú prácu	1990s verejnú prácu 2004 verejnú prácu
Zefektívnenie služieb	2009 IAP 2012 Regionalizácia VSZ	1993-1994 sieť sociálnych pracovníkov 2003 reforma vzdelávania	1993-2002 regionalizácia VSZ 1998 program pre čerstvých absolventov 1999 reforma vzdelávania 2004 štandardizácia služieb VSZ 2006 IAP, zvýšenie aktivity DN 2009 IAP	2002 IAP 2005 APTP monitorovanie efektivity 2012 evaluácia APTP

Notes: APTP= aktívna politika trhu práce, DPFO=daň z príjmov fyzických osôb, DPPO=daň z príjmu právnických osôb, POZ= právne predpisy na ochranu zamestnanosti, IAP= individuálne akčné plány, PSZ = príspevky na sociálne zabezpečenie, PSD = poberatelia sociálnych dávok, DN=dlhodobozamestnaní, PN =poistenie v nezamestnanosti, DvHn = nezamestnaní dostávajúci dávku v hmotnej núdzi (po využití podpory v nezamestnanosti)

* V niektorých prípadoch sa vlády pokúsili znížiť chudobu zlepšením prístupu k sociálnym transferom alebo ich navýšením (napr. Maďarsko v rokoch 2005-2006). Nie sú zahrnuté v tabuľke.

** Podmienky správania zahŕňali aj potenciálne vysoko stigmatizujúce prvky ako napr. posudzovanie čistoty v domácnosti miestnou samosprávou

*** Používame jednotný výraz "verejnú prácu" na označenie rôznych foriem verejnej zamestnanosti určených pre nezamestnaných (súkromný a neziskový sektor nie je zahrnutý)

Tabuľka A2 Nastavenie programov verejných prác v roku 2013

PROGRAM	Maďarsko	Slovensko	Česko	Poľsko
Explicitné ciele	Aktivovať nezamestnaných, predísť strate kontaktu s trhom práce, predísť strate pracovných návykov, poskytnúť dočasnú podporu na zmiernenie chudoby			
Latentné ciele	Ukludniť verejnú mienku - poberatelia sociálnych dávok (mnohí z nich sú Rómovia) musia pracovať, aby získali príspevok.		Žiadne.	Zvýšiť mieru zamestnanosti, znížiť výdavky na sociálne zabezpečenie.
		Odradiť od čiernej práce		
Kto sa môže zúčastniť?	Každý evidovaný uchádzač o zamestnanie	Iba poberatelia životného minima	Ťažko zamestnateľné skupiny obyvateľstva vrátane uchádzačov o zamestnanie s postihnutým.	VP: dlhodobo nezamestnaní a inak znevýhodnení uchádzači o zamestnanie VPP: nezamestnaní, ktorí nie sú oprávnení poberať sociálne dávky
Zostávajú príjemcovia v evidencii uchádzačov o zamestnanie?	Nie	Áno	Nie	Nie
Týždenný pracovný čas	20-40 hodín	10-20 hodín (alebo viac od januára 2014)	Polovičný úväzok	VP: bez obmedzenia VPP: max 10 hodín
Maximálna dĺžka (mesiac)	11	18, obnoviteľné po 6 mesiacoch (kontrakty s miestnou samosprávou)	12 (obnoviteľné)	VP: 12 VPP: 48
Forma odmeny pre vykonávateľa verejných prác	Mzda	Aktivačné príplatky	Mzda	Mzda
Je poistený?*	Plne (N, D, Z, NZ)	Čiastočne (Z)*	Plne (N, D, Z, NZ)	Plne (D, Z, NZ)
Kto vypláca odmeny?	Vláda prepláca zamestnávateľovi výdavky na SVZ (až 100% nákladov na mzdy)	Centrálne vláda platí vyššie príspevky cez VSZ	Vláda prostredníctvom VSZ	VP: 50% miestna samospráva VPP: čiastočne miestna samospráva
Kto pokrýva zvyšné náklady? (réžia, material a pod.)	Zamestnávateľ, ale manažérmi môžu byť verejní zamestnanci, podpora je poskytovaná na ďalšie náklady.	Organizátor**	Zamestnávateľ	Zamestnávateľ
Dohľad nad vynakladaním vládnej podpory	Veľmi slabý	Slabý	Slabý	Slabý (nedostatočne vypracované ukazovatele výkonnosti)

Notes: *Príjemcovia sú poistení nemocensky (N), dôchodkovo (D), zdravotne (Z) a v nezamestnanosti (NZ). Nezamestnaný je oprávnený byť poistený v nezamestnanosti po odpracovaní verejných prác v stanovenej dĺžke. Na Slovensku vzniká oprávnenie pre zdravotné poistenie na základe zaradenia do evidencie uchádzačov o zamestnanie, nie na základe vykonávania verejných prác. DN= dlhodobo nezamestnaní, VP= verejné práce, VPP= verejnoprospešné práce. ** Vo väčšine prípadov je to miestna samospráva, ale aj verejné služby zamestnanosti. V tomto prípade sú náklady pokryté zo štátneho rozpočtu.

Bibliografia

- Adamecz, A., B. Czafit, K. Bördös, E. Nagy, P. Lévy, Á. Scharle (2013) Roma inclusion and impact evaluation of two mainstream EU-funded active labour market programmes, Budapest Institute
- Balla, K, Köllő, J, and Simonovits, A. (2008) Transition with heterogenous labour, *Structural Change and Economic Dynamics*, 19(3): 203-220.
- BI (2014) Early tracking in education in the Visegrad countries, Budapest Institute Policy Brief 2014.2.
- Bonoli, G. (2010) The political economy of active labour market policy, *Politics and Society* 38: 435–457.
- Cseres-Gergely, Zs. (2012) Can the modernisation of a public employment service be an effective labour market intervention? The Hungarian experience, 2004-2008, *European Journal of Government and Economics*, 1(2): 145–162.
- Cseres-Gergely, Zs., Á. Scharle, and Á. Földessy (2013) The impact of a wage subsidy for older workers, [The Hungarian Labour Market 2013](#), IE HAS.
- Csillag, M., F. Samu and Á. Scharle (2013) Job Search and Activation Policies in Central and Eastern Europe, Grincov Working Paper.
- DIC (2012): Efektivita intervence Agentury pro sociální začleňování [Effectivity of intervention of Agency for Social Inclusion], Demografické informační centrum [DIC - Demographic Information Centre], Prague.
- Duell, N. and Mýtina Kureková, L. (2013) Activating benefit in material need recipients in the Slovak Republic, CELSI Research Report no.3, May 2013.
- Easterly, W., Ritzan, J., and Woolcock, M. (2006) Social Cohesion, Institutions, and Growth, CGD Working Paper No. 94. <http://ideas.repec.org/p/cgd/wpaper/94.html>
- European Commission (2013) Ministry of Labour and Social Policy, Poland: Peer Review on Performance Management in Public Employment Services, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.
- Györgyi, Z. and Mártonfi, Gy. (2002) Hátrányos helyzetű rétegek visszavezetése a munkaerőpiacra, *Szakoktatás*, 2002(3): 13-18.
- Harvan, P. (2011) Hodnotenie Efektívnosti a Účinnosti Výdavkov Na Aktívne Politiky Trhu Práce Na Slovensku [An Assessment of Effectiveness and Impact of Outlays on Active Labour Market Policies in Slovakia] Bratislava: Institute of Financial Policy.
- Kalužná, D. (2008) Main features of the Public Employment Service in the Slovak Republic, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 72, OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/230166268277>
- Klugman, J., J. Micklewright and G. Redmond (2002) [Poverty in the Transition: Social expenditures and the working-age poor](#), *Innocenti Working Papers* 02.18, UNICEF.
- Marie, O. and Vall Castello, J. (2012) Measuring the (income) effect of disability insurance generosity on labour market participation, *Journal of Public Economics*, 96(1): 198-210.
- Kertesi, G. and Köllő, J. (2003) Fighting “low equilibria” by doubling the minimum wage? Hungary/s experiment, IZA Discussion Paper No. 970. <http://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp970.html>
- Köllő, János and Ágota Scharle (2012) The impact of the expansion of public works programs on long-term unemployment, *The Hungarian Labour Market 2012*
- Maksim, M. M. and Sliwicki, D. (2012) Selected problems of targeting active labour market policies in Poland, *Acta Universitatis Nicolai Copernici, Ekonomia*, 43(2): 135–146.
- Meyer-Sahling J.H. (2009) Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession, OECD SIGMA paper No. 44.
- MHR (2009) Roma Integration Concept for 2010–2013, Minister for Human Rights, Czech Republic, December 2009.
- Mosley, H. (2013) Decentralisation of Public Employment Services, January 2013, European Commission <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en>
- MPIPS (2012) Annual statistics on the registered unemployed and ALMP, Table 22. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Mýtina Kureková, L., A. Salner, M. Farenzenová (2013) Implementation of activation works in Slovakia. Evaluation and Recommendations for Policy Change, Final Report, Bratislava, Slovak Governance Institute. http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/ACTIVATION_WORKS_REPORT_SGI.pdf
- Mýtina Kureková, L. (2014) Review of profiling systems, categorisation of jobseekers and calculation of unit service costs in employment services – implications and applications for Slovakia, CELSI Research Report No. 8, May 2014. http://www.celsi.sk/media/research_reports/celsi-rr-8-final.pdf
- Neumark, D. and Wascher, W. (2008) *Minimum Wages*, MIT Press
- OECD (2010) *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. OECD, Paris.
- OECD (2011) *Economic Outlook*. Chapter 5. Persistence of high unemployment: What risks? What policies? OECD, Paris.
- OECD (2013) *Tackling long-term unemployment amongst vulnerable groups*, LEED, OECD, Paris. http://www.oecd.org/cfe/leed/Tackling%20Long_Term%20Unemployment_%20WP_covers.pdf
- Scharle, Á. (2014): The size and cost of public works [in Hungary], *The Hungarian Labour Market 2014*, IE HAS.
- Sirovátka, T. (2008) Activation policies under conditions of weak governance: Czech and Slovak cases compared. *Central European Journal of Public Policy*, 2008(1).
- Starega-Piasek, J., Matela, P., Wóycicka, I., Piotrowski, B. (2006) Rescaling social welfare policies in Poland, Warsaw, European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Unicef (2009) *Learning achievement in the CEE/CIS Region*, Geneva: UNICEF.
- Várad, B. (2012) Decision-making procedures in the national policy, Fazekas and Scharle (eds) *From Pensions to Public Works: Hungarian Employment Policy from 1990 to 2010*, IE HAS and BI.
- Verheijen, T. (2006) EU-8 administrative capacity in the New Member States: The limits of innovation? Report No. 36930-GLB, The World Bank, Washington.
- World Bank (2008) *Czech Republic: Improving employment chances of the Roma*, Report No. 46120.
- World Bank (2012) *Protecting the poor and promoting employability. An assessment of the social assistance system in the Slovak Republic*, May 2012.
- Yakovlev, E. and Zhuravskaya, E. (2007) *Deregulation of Business*, CEPR Discussion Papers 6610.

Editor: Ágota Scharle (Budapest Institute) s príspevkami od Márton Csillag, Lucia Mýtina Kureková, Monika Maksim, Anna Orosz, Filip Pertold, Izabela Styczyńska a Balázs Váradi.

September 2014

Financované Medzinárodným vyšehradským fondom

