



EVROPSKÝ SEMESTR – TEMATICKÝ PŘEHLED

AKTIVNÍ POLITIKY NA TRHU PRÁCE

1. ÚVOD

Hlavním cílem aktivních politik na trhu práce je zvýšit pracovní příležitosti pro uchazeče o zaměstnání a zlepšit přiřazování nabídek práce (volných pracovních míst) k pracovníkům (tj. nezaměstnaným)¹. Přitom mohou aktivní politiky na trhu práce přispět k růstu zaměstnanosti a HDP a snižování nezaměstnanosti a závislosti na dávkách. Aktivní politiky na trhu práce sahají od nabídek na institucionální vzdělávání a odbornou přípravu na pracovišti přes nepřímé pobídky k nástupu do zaměstnání (držení pracovního místa, sdílení pracovního místa, příspěvek na podporu zaměstnávání) po vytváření chráněných a podporovaných pracovních míst nebo přímé vytváření pracovních míst (programy veřejně prospěšných prací) a pobídky pro zahájení podnikatelské činnosti. Aktivní politiky na trhu práce pomáhají zajistit, aby se nezaměstnaní vrátili do zaměstnání co nejrychleji a na nejvhodnější pracovní místo, a to

poskytováním podpory, kterou potřebují pro úspěšný návrat na trh práce. Prostřednictvím opatření v oblasti rekvalifikace a rozšiřování dovedností mohou aktivní politiky na trhu práce pomoci také nasměrovat lidi do oblastí, které se potýkají s nedostatkem kvalifikovaných pracovníků. To pomáhá zvládnout strukturální změny a zvýšit odolnost ekonomiky v čase změn. Aktivní politiky na trhu práce jsou klíčovým prvkem tzv. „aktivačních strategií“ a obvykle jsou spojeny se systémy pojištění/pomoci v nezaměstnanosti prostřednictvím splnění podmínek pro poskytnutí dávek². Účast na aktivních politikách na trhu práce je v zásadě ve všech zemích EU předpokladem pro (další) pobírání dávky.

Nezaměstnanost, a zejména dlouhodobá nezaměstnanost (tj. po dobu nejméně dvanácti měsíců) může mít vážné

¹ OECD definuje aktivní politiky na trhu práce takto: „Aktivní programy na trhu práce zahrnují veškeré sociální výdaje (kromě vzdělávání), které mají zlepšit vyhlídku příjemců na získání placeného zaměstnání či jinak zvýšit jejich výdělečnou schopnost. Tato kategorie zahrnuje výdaje na veřejné služby zaměstnanosti a správu, odbornou přípravu zaměřenou na trh práce, zvláštní programy pro mladé lidi při přechodu ze vzdělávání do zaměstnání, programy na trhu práce k zajištění nebo na podporu zaměstnávání nezaměstnaných a jiných osob (s výjimkou mladých lidí a osob se zdravotním postižením) a zvláštní programy pro osoby se zdravotním postižením.“

² Viz např. John P. Martin, „*Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness*“, IZA Policy Paper č. 84, červen 2014.

nepříznivé důsledky pro jednotlivce, společnost i ekonomický systém³.

³ Tento dokument se zaměřuje především na předcházení dlouhodobé nezaměstnanosti, a to z řady důvodů. Za prvé, dlouhodobá nezaměstnanost má obvykle větší dopady než nezaměstnanost obecně, a to z hlediska závažnosti i doby trvání. To vyžaduje využití aktivních politik na trhu práce. Za druhé, aby se pokud možno zabránilo zbytečně vynaloženým prostředkům, měly by se aktivní politiky na trhu práce v pravém smyslu (tj. „skutečná opatření“ navíc k veřejným službám zaměstnanosti poskytujícím služby trhu práce) zaměřit co nejlépe na osoby, které jsou od trhu práce nejvíce odloučené a které jsou většinou dlouhodobě nezaměstnané. To zvýší (nákladovou) efektivnost aktivních politik na trhu práce. Za třetí, vývoj dlouhodobé nezaměstnanosti poskytuje dobrou představu o náležitém fungování aktivních politik na trhu práce mnohem lépe než v případě celkové nezaměstnanosti, jelikož ta je do značné míry ovlivněna cyklickými výkyvy.

Dlouhodobě nezaměstnaní považují postupem času nástup do práce za obtížnější a jejich vyhlídky s ohledem na příjmy a profesní kariéru jsou nižší. Na vnitrostátní úrovni ohrožuje trvale vysoká dlouhodobá nezaměstnanost celkové cíle politiky zaměstnanosti, snižuje schopnost přiřadit vhodné pracovníky na vhodná pracovní místa a narušuje pracovní a geografickou mobilitu⁴.

Lidský kapitál pracovníků (skutečný, nebo jak jej vnímají zaměstnavatelé) se může během dlouhého období nezaměstnanosti zhoršit a doba věnovaná hledání zaměstnání se obvykle zkracuje. Oba tyto faktory znamenají, že pravděpodobnost vymanění se z nezaměstnanosti s délkou jejího trvání klesá, což vede k vyšší pravděpodobnosti toho, že dotyčná osoba zůstane nezaměstnaná. S přetrvávající nezaměstnaností opustí nezaměstnaní pracovníci časem s větší pravděpodobností pracovní síly a odejdou do důchodu, přihlásí se do programů pro osoby se zdravotním postižením nebo se jednoduše stanou „demotivovanými pracovníky“⁵. Proto je nezbytný včasný zásah, na začátku období nezaměstnanosti.

Dopad krize na trh práce mimoto vyzdvihl zásadní význam dovedností, kvalifikace a praxe. Krize se nejvíce dotkla mladých lidí a pracovníků s nízkou kvalifikací. Aktivní politiky na trhu práce mohou hrát důležitou úlohu při umožňování přístupu lidí k dovednostem a pracovním zkušenostem a mohou u těchto cílových skupin odstranit hlavní překážku při hledání zaměstnání.

K hlavním cílovým skupinám aktivních politik na trhu práce patří dlouhodobě nezaměstnaní, a zejména mladí lidé⁶, starší pracovníci, osoby s nízkou kvalifikací. Aktivní politiky na trhu práce se

však zaměřují i na podporu hlavní skupiny krátkodobě nezaměstnaných osob při jejich návratu na trh práce. Význam aktivních politik na trhu práce je náležitě zohledněn v politických dokumentech Komise, zejména v hlavních směrech politik zaměstnanosti 6 a 7⁷.

K zlepšení pokroku při řešení dlouhodobé nezaměstnanosti přijala Rada v únoru 2016 doporučení o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce⁸. Doporučení podporuje cíle strategie Evropa 2020 tím, že přispívá k cílům týkajícím se zvýšení míry zaměstnanosti a snižování chudoby.

Dne 17. listopadu 2017 vyhlásily Evropský parlament, Rada a Komise společně evropský pilíř sociálních práv. Zásady a práva, jež jsou stanoveny v evropském pilíři sociálních práv, se projeví v činnosti v rámci evropského semestru, zejména s pomocí nového srovnávacího přehledu sociálních ukazatelů. Pilíř obsahuje odkaz na aktivní politiky na trhu práce⁹.

Ve společné zprávě o zaměstnanosti pro rok 2017 se mimoto uvádí, že „prioritou zůstává řešení dlouhodobé nezaměstnanosti“.

Tento tematický přehled se zaměřuje především na dlouhodobě nezaměstnané osoby, které se při vstupu na trh práce potýkají s nejméně závažnými překážkami a které jsou závislé na aktivní podpoře.

Dokument je strukturován následovně: oddíl 2 hodnotí výsledky jednotlivých zemí EU v oblasti dlouhodobé nezaměstnanosti, aktivační podpory a výdajů na aktivní politiky na trhu práce. Oddíl 3 se zabývá

⁴ Viz „Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix“, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>

⁵ Viz A. Nichols, J. Mitchell, a S. Lindner, „Consequences of Long-Term Unemployment“, <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>

⁶ Viz tematický přehled o zaměstnanosti mladých lidí.

⁷ Rozhodnutí Rady (EU) 2016/1838 ze dne 13. října 2016.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ „Každý má právo na včasnou a individuálně uzpůsobenou pomoc pro zlepšení vyhlídek na zaměstnání nebo na výkon samostatné výdělečné činnosti. Zahrnuto je právo na pomoc pro účely hledání pracovního místa a pro účely odborné přípravy a rekvalifikace... Nezaměstnaní mají právo na personalizovanou, kontinuální a konzistentní pomoc. Dlouhodobě nezaměstnaní mají právo na hloubkové individuální posouzení své situace nejpozději 18 měsíců od ztráty zaměstnání.“

dostupnými důkazy o potenciálu aktivních politik na trhu práce při účinném řešení nezaměstnanosti. Oddíl 4 podává stručný obecný přehled o provádění politiky v EU.

Záležitosti a výzvy spojené s veřejnými službami zaměstnanosti objasňuje zvláštní tematický přehled.

Tento tematický přehled úzce souvisí s tematickým přehledem o dávkách v nezaměstnanosti prostřednictvím požadavků na splnění podmínek pro poskytnutí dávek, které existují v mnoha členských státech.

2. POLITICKÉ VÝZVY: PŘEHLED VÝSLEDKŮ V ZEMÍCH EU

Rozsah dlouhodobé nezaměstnanosti je jedním z hlavních ukazatelů, podle nichž lze posoudit přiměřenost a/nebo úspěšnost aktivních politik na trhu práce (a veřejných služeb zaměstnanosti).

Dlouhodobá nezaměstnanost, která v roce 2008 činila v EU 2,6 %, se v období od roku 2008 významně zvýšila a dosáhla 5,1 %, načež v roce 2016 klesla na 4 % (viz graf 1). Nárůst byl obzvláště silný v Řecku, Španělsku, Chorvatsku, Portugalsku, Itálii, na Kypru a v Irsku a přispěl k rostoucím rozdílům mezi členskými státy v tomto období. Po šesti letech tlumeného růstu a nízké poptávky po práci se dlouhodobá nezaměstnanost (spolu s nezaměstnaností mladých lidí) objevila jako hlavní důsledek krize v oblasti zaměstnanosti s významnými negativními sociálními a ekonomickými dopady pro jednotlivce a společnost. Dlouhodobá nezaměstnanost přináší značné problémy: s tím, jak se prodlužuje období nezaměstnanosti, se zhoršuje spojení s trhem práce, prudce klesá pravděpodobnost opětovného zaměstnání na stálém pracovním místě a zvyšuje se riziko neaktivity. Čím delší je období nezaměstnanosti, tím větší podpora je zapotřebí pro pomoc lidem při návratu na trh práce. Překážky účasti se zpravidla kumulují a často vyžadují zapojení více podpůrných služeb.

Hlavním faktorem nárůstu dlouhodobé nezaměstnanosti od doby krize byla neschopnost trhu práce umístit příliv

pracovníků, kteří byli propuštěni pro nadbytečnost v důsledku restrukturalizace, a to kvůli nedostatečné poptávce po práci a/nebo většímu nesouladu mezi poptávkou po práci a její nabídkou.

Účinky krize zhoršily institucionální nedostatky. Jedním z těchto jevů je segmentace, kdy vysoký počet lidí s pracovní smlouvou na dobu určitou / částečným pracovním úvazkem („flexibilní rezerva“) ztratí práci, zatímco osoby s vysokou jistotou pracovního místa a vysokými náklady na propuštění („stálé jádro“) si svá pracovní místa udrží. Jinou otázkou je nepřiměřenost aktivních politik na trhu práce, a zejména veřejných služeb zaměstnanosti, kterým se v mnoha zemích nepodařilo náležitě zvládnout vysoký nárůst počtu nezaměstnaných osob v situaci dlouhodobého hospodářského zpomalení.

Dlouhodobá nezaměstnanost dopadá na určité skupiny, jako jsou mladí lidé¹⁰ a pracovníci s nízkou kvalifikací¹¹, ve větší míře než na ostatní skupiny a zasahuje zejména ty, kdo pracují v upadajících povoláních a odvětvích. Jak bylo uvedeno, důležitým faktorem při určování změn v úrovních a přechodech do řad a z řad dlouhodobě nezaměstnaných je celkový stav hospodářství, v jednotlivých zemích však existují i specifické účinky, přičemž některé členské státy zajišťují poměrně vysoké míry přechodu zpět do zaměstnání.

Mezi roky 2014 a 2015 se míra dlouhodobé nezaměstnanosti ve většině členských států snížila (graf 2), přičemž v sedmi členských státech dále rostla, včetně některých zemí s poměrně nízkou mírou dlouhodobé nezaměstnanosti (Rakousko, Finsko, Lucembursko).

Kromě míry dlouhodobé nezaměstnanosti lze posoudit rovněž podíl dlouhodobé

¹⁰ V roce 2016 bylo dlouhodobě nezaměstnaných 5,5 % nebo 29,5 % nezaměstnaných mladých lidí.

¹¹ U osob s nízkou kvalifikací nejsou v současnosti standardní údaje k dispozici, avšak dřívější údaje z 2. čtvrtletí roku 2015 prokazují, že dlouhodobá nezaměstnanost může činit až 9,3 %.

nezaměstnanosti na celkové nezaměstnanosti. To udává výskyt jevu. V EU-28¹² se výskyt dlouhodobé nezaměstnanosti¹³ zvýšil z 34,7 % v roce 2008 (čtvrté čtvrtletí) na 48,3 % v roce 2015 (čtvrté čtvrtletí) a odráží snížení míry úspěšnosti při hledání práce kvůli trvale nízké poptávce po práci a rostoucímu nesouladu mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi, což souvisí s hospodářskou restrukturalizací a s postupným zhoršováním dovedností při delším období nezaměstnanosti. členské státy dosahují velmi rozdílných výsledků, pokud jde o výskyt dlouhodobé nezaměstnanosti, s mírami ve 4. čtvrtletí roku 2015 na spodním konci (pod 30 %) v Dánsku, Finsku, Švédsku a ve Spojeném království a vyššími než 55 % v Bulharsku, Irsku, Řecku, Chorvatsku, Itálii, Portugalsku a na Slovensku.

Účast na aktivních politikách na trhu práce může pomoci dlouhodobou nezaměstnanost snížit usnadněním odlivu nezaměstnaných osob místo ovlivňování přílivu nezaměstnaných osob, který je do značné míry cyklický. Jak ukazuje graf 3, země s nejnižší mírou dlouhodobé nezaměstnanosti

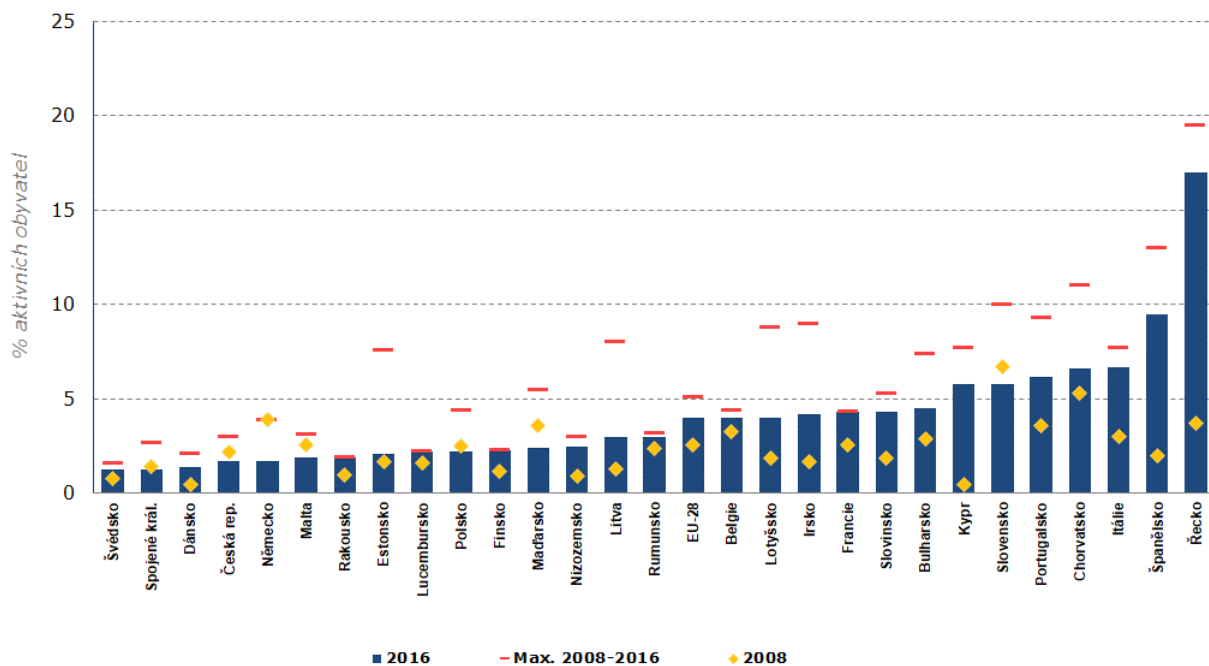
(Švédsko, Rakousko, Lucembursko, Dánsko, Finsko a Německo) patří k zemím, v nichž je účast na aktivních politikách na trhu práce nejvyšší. V některých dalších členských státech se aktivační podpora nezdá být úměrná výzvám, jimž tyto státy v oblasti nezaměstnanosti čelí.

Proti vyšší míře nezaměstnanosti se zpravidla bojuje kombinací pasivních a aktivních politik na trhu práce, jak je znázorněno na grafu 4. Některé členské státy s vysokou nezaměstnaností vynakládají na služby trhu práce a aktivní opatření relativně malé podíly svého HDP (zejména Bulharsko, Slovensko, Kypr, Chorvatsko a Řecko). Tyto země mají současně poměrně vysoké výdaje na pasivní opatření, jako jsou dávky v nezaměstnanosti (zejména Irsko a Španělsko a v poněkud menším rozsahu Portugalsko a Itálie).

¹² Zeměmi, jichž se týkají údaje v tomto přehledu, jsou země EU-28, není-li uvedeno jinak.

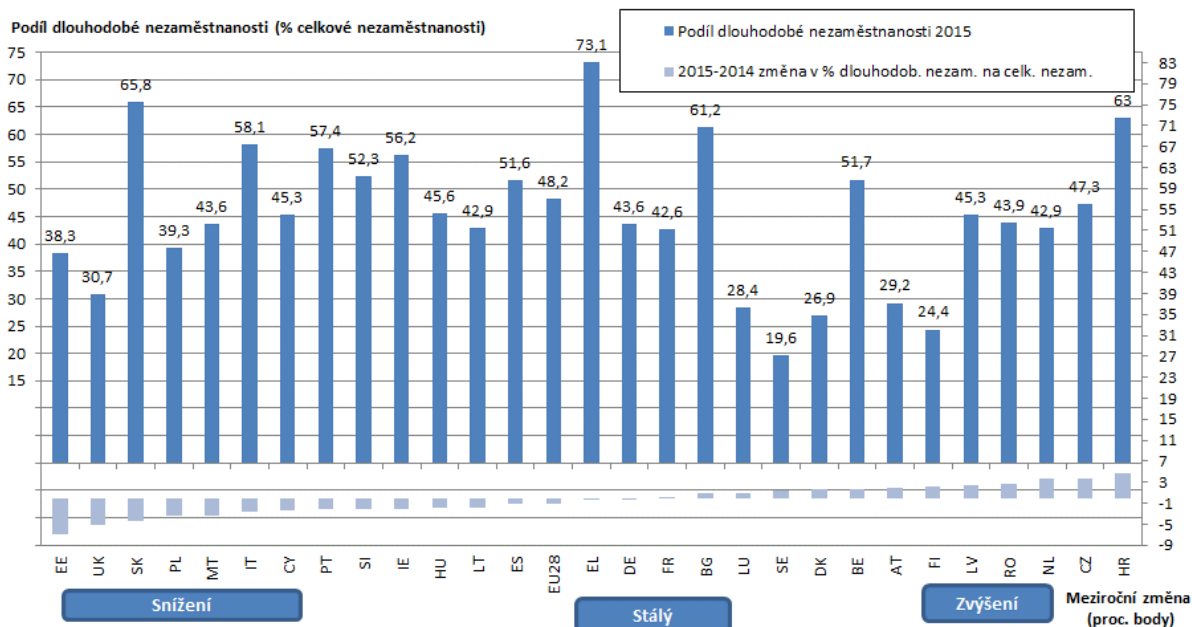
¹³ Výskyt dlouhodobé nezaměstnanosti se vypočítává jako počet osob, které jsou nezaměstnané déle než dvanáct měsíců, vydělený celkovým počtem nezaměstnaných osob.

Graf 1 – Míry dlouhodobé nezaměstnanosti v % aktivních obyvatel pro EU-28 a v jednotlivých členských státech v roce 2008 a 2016



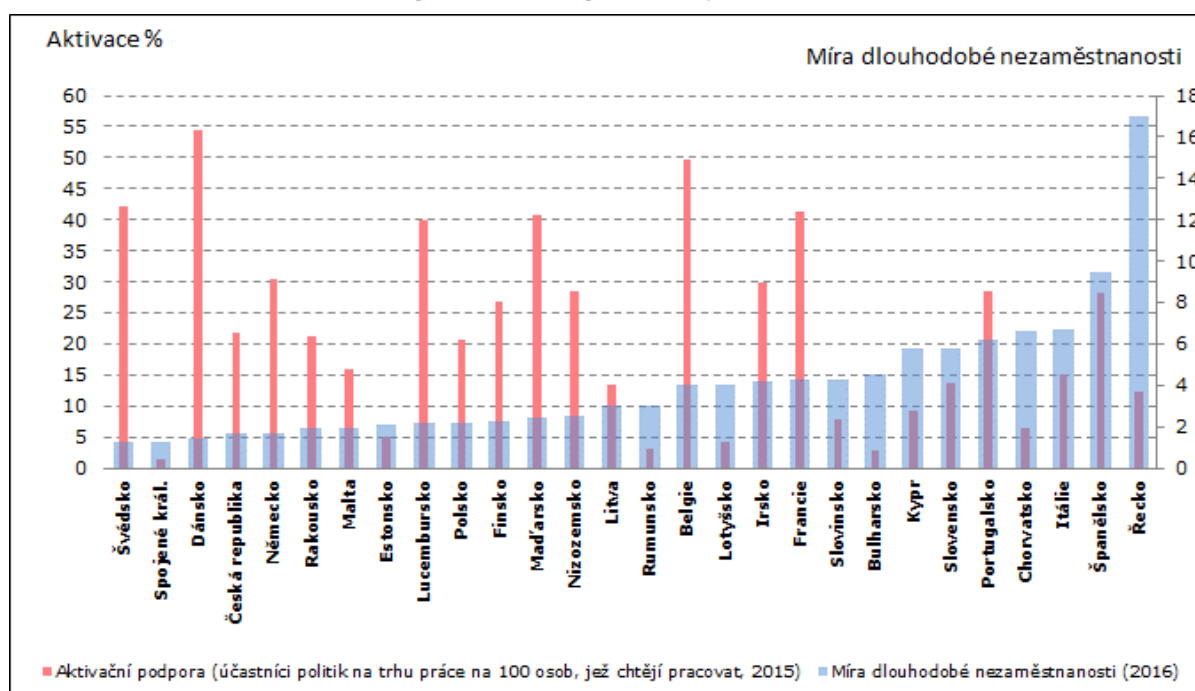
Zdroj: Eurostat, šetření pracovních sil.

Graf 2 – Podíl dlouhodobé nezaměstnanosti na celkové nezaměstnanosti v %



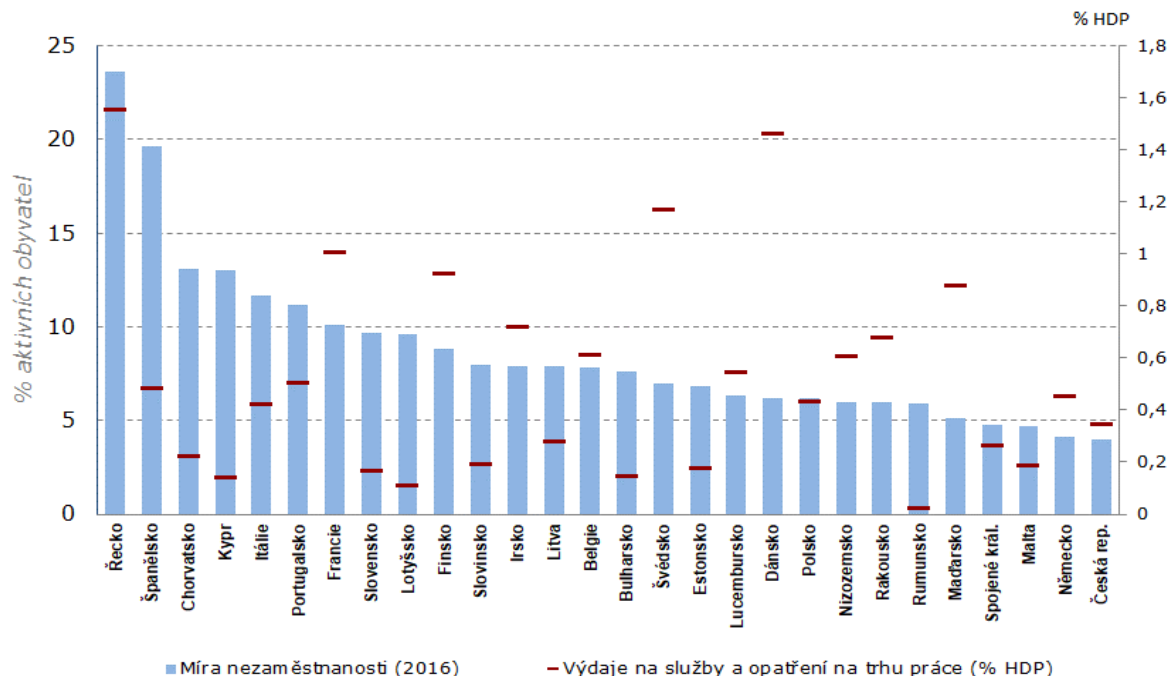
Zdroj: Eurostat, šetření pracovních sil.

Graf 3 – Aktivační podpora (účastníci na 100 osob, jež chtějí pracovat, 2015) a míra dlouhodobé nezaměstnanosti podle členských států, 2016



Zdroj: Eurostat, databáze politiky na trhu práce.

Graf 4 – Výdaje na služby trhu práce, aktivní a pasivní opatření (% HDP; vlevo) a míra nezaměstnanosti (vpravo) podle členských států, 2016



Zdroj: Eurostat, databáze politiky na trhu práce.

Poznámka: „Služby trhu práce“ odkazují na kategorii 1 databáze politiky na trhu práce, „aktivní opatření“ na kategorie 2–7 a „pasivní opatření“ na kategorie 8–9 (zachování a podpora příjmu v nezaměstnanosti, předčasný odchod do důchodu). Údaje databáze politiky na trhu práce jsou pro Řecko a Spojené království uvedeny za rok 2010, pro Kypr za rok 2012 a pro Irsko a Španělsko za rok 2013.

3. POLITICKÉ PÁKY K ZVLÁDNUTÍ POLITICKÝCH VÝZEV

Nezaměstnanost může mít řadu příčin, jako je nedostatečná poptávka po práci nebo neodpovídající dovednosti. Může být ovlivněna rovněž institucionálními faktory, jako jsou právní předpisy na ochranu zaměstnanosti a zdanění práce. Zálžitosti a výzvy spojené s ochranou zaměstnanosti objasňuje zvláštní tematický přehled. Některé tyto příčiny lze odstranit pomocí aktivních politik na trhu práce, nefungují však u všech nezaměstnaných osob a za všech okolností. Velký význam pro účinnost a efektivnost aktivních politik na trhu práce má jejich koncepce, pokrytí a zaměření a způsob, jakým jsou prováděny (tj. veřejnými službami zaměstnanosti nebo jinak). V současnosti je k dispozici značné množství důkazů o tom, jak politiky fungují nejlépe, u koho a za jakých podmínek. Obecně se však předpokládá, že pro předcházení dlouhodobé nezaměstnanosti má zásadní význam včasný zásah. Studie, kterou provedly Ecorys a IZA, obsahuje závěr, že „neexistuje jedna konkrétní politika, která může sloužit jako univerzální nástroj k zlepšení vyhlídek nezaměstnaných osob na trhu práce“¹⁴. Ve skutečnosti se zdůrazňuje, že všechny politiky na trhu práce mají své přednosti i nedostatky. V praxi to znamená, že politiky bude třeba přizpůsobit každé jednotlivé nezaměstnané osobě, což vyžaduje účinné techniky profilování. Tento individuální přístup zahrnuje zjištění, zda je dotyčná osoba zaměstnána krátkodobě nebo zda bude potenciálně nezaměstnaná dlouhodobě.

Ačkoliv se mnoho hodnotících studií potýká s metodickými nedostatky¹⁵, ze současné literatury lze odvodit některé obecné závěry, které mohou členským státům poskytnout politické vodítko při formování

¹⁴ Ecorys/IZA, „Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures“, 2012.

¹⁵ Metodické problémy souvisejí většinou s tím, že chybí hypotetický srovnávací scénář, jež je třeba sestavit na základě údajů, například s použitím technik porovnávání. Nahodilé pokusy se s tímto problémem nesetkávají, jsou však dosud ojedinělé.

jejich aktivních politik na trhu práce (viz rámeček na s. 8)^{16 17}. **Náborové pobídky** pro podniky v tržním odvětví nejsou celkově příliš účinné (vyjma v případě velmi nízké poptávky po práci), jelikož jsou zpravidla spojeny s poměrně vysokými zbytečně vynaloženými prostředky¹⁸. Mimoto existuje riziko, že zaměstnavatelé nahradí nedotované pracovníky dotovanými pracovníky nebo počkají, až se uchazeči o zaměstnání stanou způsobilými pro dotace. Jsou-li tudíž tyto pobídky využity, měly by být náležitě zacíleny a měly by se uplatňovat v malém rozsahu a dočasně. Je třeba zavést také mechanismy k poskytování pobídek zaměstnavatelům, aby si pracovníky ponechali poté, co dotace skončí, nebo je třeba je spojit s jinými opatřeními aktivních politik na trhu práce k zlepšení zaměstnatelnosti příjemců. Nejnižší účinnost je obvykle zjištěna u vytváření přímých pracovních míst ve veřejném sektoru (včetně programů veřejně prospěšných prací).

Aktivní politiky na trhu práce zaměřené na zachování zaměstnanosti, jako jsou programy práce na zkrácený úvazek, by se měly využívat pouze krátkodobě a během vážné recese. Nákladově nejefektivnější a nejvhodnější jsou aktivní politiky na trhu práce, které přesouvají pobídky na osoby, jež v současnosti na trhu práce nejsou, takže je posíleno jejich spojení s trhem práce a je podpořena jejich motivace vymanit se z nezaměstnanosti. Tyto aktivní politiky na trhu práce jsou obzvláště účinné v době hospodářského oživení.

Mezi provedením aktivních politik na trhu

¹⁶ Poměrně komplexní hodnocení účinnosti aktivních politik na trhu práce je uvedeno ve zprávě Evropské komise o zaměstnanosti v Evropě z roku 2006. Kluge et al. (2010; „The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes“, Labour Economics č. 17, s. 904-18) a Kluge et al. (2010; „Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis“, The Economic Journal č. 120, s. 452-77) obsahují obecné (meta-) analýzy založené na vysokém počtu studií.

¹⁷ Rozsáhlejší přehled účinnosti aktivních politik na trhu práce je uveden v příloze 2.

¹⁸ Dotovaná pracovní místa by byla stejně vytvořena/zachována.

práce a jejich dopadem na trh práce obvykle existuje určitá prodleva, ačkoliv u některých opatření to platí více než u jiných. Ze studií založených na mikrodětech vyplývá, že ačkoliv jsou dopady aktivních politik na trhu práce na míry úspěšnosti při hledání práce v krátkodobém horizontu obvykle poměrně malé, jejich dlouhodobější dopad je zpravidla významnější¹⁹.

¹⁹ „Effective Active Labour Market Policies“, J. Boone & J. C. van Ours, IZA DP č. 1335, 2004.

Aktivní politiky na trhu práce: nástroje a cílové skupiny

Úspěšnost aktivních politik na trhu práce závisí nejen na výši výdajů, nýbrž ponejvíce na formě opatření a na způsobu jejich provádění.

- **Poradenství a pomoc při hledání zaměstnání:** tato opatření jsou většinou užitečná u krátkodobě nezaměstnaných osob, mohou však hrát cennou úlohu i mimo tuto skupinu, jsou-li součástí individualizovaného nebo „upraveného“ přístupu k podpoře nezaměstnaných osob. Individualizace podpory zahrnuje poradenství spojené s celou řadou možných druhů podpory, včetně odborné přípravy, pomoci při hledání zaměstnání, „motivačních“ kurzů a sociální podpory, podle posouzených potřeb uchazeče o zaměstnání.
- **Dotace pro zaměstnavatele:** tyto programy jsou poměrně nákladné a obvykle jsou zaměřeny na nejvíce znevýhodněné skupiny, u nichž se ostatní opatření ukázala jako neúčinná. Tato opatření mohou hrát důležitou úlohu při pozitivním ovlivňování postojů zaměstnavatelů vůči dlouhodobě nezaměstnaným osobám, a to zkontaktováním těchto dvou skupin a tím, že zaměstnavatelům umožňují „otestovat“ si budoucí zaměstnance s nižšími než úplnými mzdovými náklady.
- **Programy přímé zaměstnanosti / vytváření pracovních míst:** tyto programy jsou obvykle zaměřeny na střednědobě a dlouhodoběji nezaměstnané osoby, aby se zamezilo nevhodným dopadům na zaměstnanost u krátkodobě nezaměstnaných osob, pokud jsou například účastníci, kteří by si jinak mohli najít „skutečná“ pracovní místa, udržování mimo trh práce v době, kdy se účastní programu. Tyto programy jsou zpravidla rovněž stálejší a dlouhodobější, aby byla zajištěna jejich účinnost a nákladová efektivnost.
- **Odborná příprava** má obvykle největší pozitivní dlouhodobé účinky, je však nákladná. Odborná příprava na pracovišti, obecné programy a odborné vzdělávání jsou vhodné, avšak pro různé účely. Studie prokazují, že obecné programy přispívají k lepšímu souladu požadovaných a nabízených dovedností, zejména po prvním vstupu na trh práce, zatímco (certifikované) programy odborného vzdělávání (na pracovišti nebo se vzděláváním ve škole) se ukázaly jako velmi účinné při přechodu ze vzdělávání do zaměstnání.

K snížení rizika dlouhodobé nezaměstnanosti je důležité přizpůsobit kombinaci aktivačních opatření a jejich institucionálního rámce hospodářské situaci. Problémem je zajistit, aby byly výdaje na aktivační opatření účinné i za hospodářské situace, kdy je vytváření pracovních míst obtížné. Na omezeném trhu práce je třeba uvážit náležitou rovnováhu mezi přístupem „nejdříve vzdělávání“ v porovnání s přístupem „nejdříve práce“.

Při opětovném začleňování nezaměstnaných na trh práce musí hrát stěžejní úlohu veřejné služby zaměstnanosti. Důvodem je skutečnost, že veřejné služby zaměstnanosti mají nejlepší předpoklady pro oslovení různých skupin nezaměstnaných osob²⁰. Aby veřejná služba zaměstnanosti dobře fungovala, potřebuje:

- dostatečný počet pracovníků, kteří jsou náležitě vyškoleni s ohledem na aspekty zvyšující kvalitu služby, jako je diskriminace, důstojná pracovní místa a řešení citlivých případů,
- integrované služby, které účinně spolupracují s ostatními veřejnými službami, zejména těmi, které souvisejí se vzděláváním, zdravím, bydlením a jinými sociálními službami,
- náležitě zavedený systém hodnocení a kontroly²¹.

Pro posouzení a zvýšení účinnosti je skutečně nezbytné monitorování a hodnocení. Aktivní politiky na trhu práce zpravidla sledovány a hodnoceny nejsou. Rozvoj kultury hodnocení je důležitý a k tomu mohou přispět různé faktory. K nim patří politický závazek týkající se tvorby politiky založené na důkazech

²⁰ Viz tematický přehled o veřejných službách zaměstnanosti.

²¹ EAPN: *Fighting for a Social Europe Free of Poverty*:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>

(a odpovědnosti), právní požadavky na hodnocení, požadavky na hodnocení v souvislosti s evropským financováním

a odborná příprava a vzdělávání hodnotitelů k zajištění hodnocení během celého cyklu politiky.

Představení nástroje aktivních politik na trhu práce: pracovní pobídky k vytváření pracovních míst a podpoře zaměstnanosti

Pracovní pobídky jsou obvykle cílené, dočasné a podmíněné platby či snížení daní / příspěvků na sociální zabezpečení, které zlevňují práci pro zaměstnavatele a naopak zvyšují poptávku po práci. V rámci EU je šestina výdajů na aktivní politiky na trhu práce vynaložena na pracovní pobídky a ve významu je předstihují výdaje na odbornou přípravu a služby trhu práce.

V situaci nízké poptávky po práci mohou být pracovní pobídky přitažlivým nástrojem na podporu zaměstnanosti, přičemž současně zlepšují také zaměstnatelnost zvláštních zranitelných skupin. Z tohoto důvodu a vzhledem k omezenému fiskálnímu prostoru v mnoha členských státech se v doporučení Rady o zárukách pro mladé lidi (2013) požadovaly cílené a náležitě navržené mzdové a náborové dotace, zatímco v doporučení Rady týkajícím se dlouhodobě nezaměstnaných osob (2016) se doporučovalo zaměření finančních pobídek na programy podporující začlenění na trh práce, jako jsou náborové dotace a snížení příspěvků na sociální zabezpečení.

Jestliže však nejsou pracovní pobídky náležitě koncipovány, mohou vést k plýtvání veřejnými prostředky, zejména tehdy, pokud by dotovaná pracovní místa byla stejně vytvořena/zachována (tzv. „zbytečně vynaložené prostředky“), nebo pokud dotace pobízejí zaměstnavatele pouze k přijetí/udržení určitých pracovníků namísto jiných (tzv. „efekt přesunu“). Mohou rovněž snižovat produktivitu, pakliže podniky vybízejí k tomu, aby nahradily produktivnější pracovníky méně produktivními. Jsou-li pracovní místa vytvořena pouze po dobu vyplácení dotace, zlepšuje to sice zaměstnatelnost dotčených pracovníků, čistý sociální přínos je však mnohem omezenější, či dokonce negativní.

K prvkům koncepce, které pomáhají maximalizovat přínosy pracovních pobídek, patří:

- **zaměření se na nezaměstnané osoby s omezenou vyhlídkou na zaměstnání** (např. dlouhodobě nezaměstnané s cílem snížit riziko zbytečně vynaložených prostředků na minimum), avšak rovněž na skupiny se značným potenciálem k zvýšení produktivity (např. mladí lidé bez praxe, kteří si nebyli schopni najít zaměstnání určitou dobu),
- **zajištění toho, aby se v dotovaném období zvýšila produktivita** pracovníka, například prostřednictvím účinné odborné přípravy a odborného vedení,
- **zavedení podmínek k zvýšení pravděpodobnosti toho, že pracovní poměr bude po skončení dotovaného období prodloužen** (např. kontroly, zda je příjemce v podniku zaměstnán po určité době od skončení dotací a/nebo zda v podniku došlo k hrubé nebo čisté tvorbě pracovních příležitostí),
- **pravidelné sledování a hodnocení** dotovaných podniků a jejich chování při náboru a chování pracovníků, kteří jsou příjemci.

Související literatura:

Brown, A. (2015), „*Can hiring subsidies benefit the unemployed?*“ IZA World of Labor 2015; Evropská komise (2014). „*Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe*“ Evropská observatoř politiky zaměstnanosti; HoPES (2013), „*HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies.*“ Reakce Evropské sítě vedoucích veřejných služeb zaměstnanosti na výzvy k přijetí opatření schválené na berlínské konferenci o zaměstnávání

V kontextu opatření v rámci fiskální konsolidace je fiskální prostor pro manévrování omezený a veřejné výdaje jsou celkově pod tlakem. Proto je třeba věnovat zvláštní pozornost upřednostnění výdajů, které podporují růst. To zahrnuje posílení pokrytí veřejnými službami zaměstnanosti a aktivními politikami na trhu práce v případě potřeby, avšak rovněž zvýšení jejich účinnosti, zejména prostřednictvím náležitého zaměření a individualizace podpory.

4. VZÁJEMNÝ PŘEZKUM STAVU POLITIK

Praxe EU ukazuje, že povaha aktivních politik na trhu práce je stále rozmanitější, a to v důsledku cílenějšího přístupu k individuálním potřebám. Větší pozornost je věnována také prosazování požadavků týkajících se připravenosti pracovat a vzájemné povinnosti. To znamená, že se příjemci dávek „výměnou“ za poskytování dávek podle očekávání zapojí do sledovaných činností při hledání zaměstnání a zlepší svou zaměstnatelnost. V posledních letech členské státy kladly větší důraz na dosažení účinné koordinace aktivních politik na trhu práce se správou dávek a politikami, které zajišťují, aby se vyplatilo pracovat, v zájmu provádění konzistentních aktivačních strategií.

Přizpůsobení podpory individuálním potřebám často vyžaduje lepší koordinaci služeb mezi organizacemi. V reakci na tuto potřebu schválily členské státy v doporučení Rady zřízení jednotného kontaktního místa pro dlouhodobě nezaměstnané. Pro účinné poskytování služeb mají zásadní význam výměna údajů a platformy pro interoperabilitu. Některé země dosáhly při zřizování jednotných kontaktních míst značného pokroku, zatímco jiné činí první kroky ke koordinaci poskytování služeb mezi organizacemi.

Provádění aktivních politik na trhu práce bude v některých členských státech i nadále problematické. Veřejné služby zaměstnanosti mají prostor k: i) zvýšení své účinnosti a efektivnosti při zajišťování

toho, aby uchazeči o zaměstnání snáze našli pracovní místa, a ii) tomu, aby tak učinily s co nejnižšími náklady. V několika členských státech by veřejné služby zaměstnanosti mohly poskytovat individuálnější a lépe zacílené služby. Tyto problémy byly řešeny (v různé míře) v doporučeních pro jednotlivé země, která byla řadě členských států vydána v několika minulých letech v rámci procesu ekonomického monitoringu „evropského semestru“.

Řada zemí například zajišťuje, aby byla podpora dlouhodobě nezaměstnaných osob individualizovanější, v souladu s doporučením Rady, v němž se vyžadovaly dohody o pracovní integraci přizpůsobující podporu individuálním potřebám s jasnými právy a povinnostmi pro nezaměstnané osoby i subjekty poskytující podporu. Jiné země zajišťují služby zaměstnanosti pro dlouhodobě nezaměstnané osoby externě, zatímco další skupina zemí zvýšila u dlouhodobě nezaměstnaných odbornou přípravu.

V Bulharsku byla přijata opatření k lepšímu zacílení aktivních politik na trhu práce a k lepší integraci služeb zaměstnanosti a sociálních služeb pro znevýhodněné skupiny. Opatření podporuje nábor dlouhodobě nezaměstnaných osob podle čl. 55 písm. c) zákona o podpoře zaměstnanosti a v rámci programu odborné přípravy a zaměstnávání dlouhodobě nezaměstnaných osob financovaného ze státního rozpočtu. Iniciativa se zaměří na 2 900 dlouhodobě nezaměstnaných osob a bude na ni vynaložena celková částka ve výši 4,6 milionu EUR.

V Dánsku byl zaveden program prémie při nástupu do zaměstnání s cílem zvýšit pobídky pro dlouhodobě nezaměstnané osoby k nástupu do práce. Dlouhodobě nezaměstnané osoby, které nastoupí do zaměstnání, mohou obdržet prémii osvobozenou od daní ve výši 10 % výdělku, a to do maximální částky ve výši 2 500 DKK (336 EUR) měsíčně. Tato prémie může být poskytována po dobu

osmnácti měsíců, takže celková maximální částka prémie při nástupu do zaměstnání činí 45 000 DKK (6 053 EUR) na osobu. Jedná se o dočasnou politickou iniciativu, která potrvá dva roky (od 1. dubna 2017 do 1. dubna 2019).

V Estonsku zahrnuje program trhu práce na období 2017–2020 poskytnutí prostředků Fondu pojištění pro případ nezaměstnanosti za účelem nabízení aktivních opatření, která mají zabránit nezaměstnanosti. To zahrnuje opatření na podporu účasti na formálním vzdělávání, poukazy na odbornou přípravu a náhradu nákladů zaměstnavatelů na odbornou přípravu. Opatření budou zaměřena na osoby, které se dosud nacházejí na trhu práce. Hlavní cílovou skupinou budou osoby bez odborné kvalifikace, osoby se zastaralým vzděláním a dovednostmi, osoby s nedostatečnou znalostí estonštiny, osoby ve věkové skupině 50+ nebo osoby, které potřebují nové zaměstnání ze zdravotních důvodů.

Ve Francii byl schválen plán financování kurzů další odborné přípravy pro 500 000 uchazečů o zaměstnání, který doposud vedl téměř k 1,1 milionu vzdělávacích akcí v odvětvích s pozitivními pracovními a ekonomickými vyhlídkami. Přibližně 28 % odborné přípravy bylo zaměřeno na osoby s nízkou kvalifikací, 29 % na mladé lidi a 20 % na osoby, které

dlouho hledají zaměstnání. Plán provádějí regionální rady, které ve Francii představují úroveň místní samosprávy, jež odpovídá za odborné vzdělávání a přípravu, a to na základě úmluv mezi státem a regiony. Podle těchto úmluv rozhodují regiony o navrhované odborné přípravě a veřejné služby zaměstnanosti nabízejí odbornou přípravu uchazečům o zaměstnání. Plán byl prodloužen do prvního pololetí roku 2017.

Portugalsko zavedlo opatření, které pomůže nezaměstnaným osobám získat pracovní smlouvy na dobu neurčitou a které se zaměří na zranitelné skupiny, jako jsou mladí lidé, dlouhodobě nezaměstnaní a starší pracovníci. V rámci tohoto nového opatření je podpora na získání pracovní smlouvy na dobu určitou poskytnuta pouze **ve výjimečných případech** (např. velmi zranitelným skupinám, jako jsou uprchlíci a bývalí vězni). Program podporuje rovněž přeměnu pracovních smluv na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou. Cílem stanoveným v portugalském národním programu reforem pro rok 2017 je vytvoření 15 000 pracovních míst. V rámci tohoto opatření již bylo podpořeno více než 10 000 pracovních míst.

Datum: 11. 11. 2017

PŘÍLOHA: STATISTICKÉ UKAZATELE

Tabulka 1 – Míry dlouhodobé nezaměstnanosti pro EU, eurozónu a jednotlivé členské státy v roce 2014 a 2015 podle pohlaví

Pohlaví:	Ženy		Muži	
Doba:	2015	2016	2015	2016
EU-28	4,5	4,0	4,5	3,9
Euro-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Zdroj: Eurostat.

Tabulka 2 – Dlouhodobá nezaměstnanost (dvanáct měsíců nebo déle) jako procento celkové nezaměstnanosti, podle pohlaví (%)

Pohlaví:	Ženy		Muži	
Doba:	2015	2016	2015	2016
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
Euro-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Zdroj: Eurostat.