



## TEMATICKÝ INFORMAČNÝ PREHĽAD EURÓPSKEHO SEMESTRA

# AKTÍVNE POLITIKY TRHU PRÁCE

### 1. ÚVOD

Hlavným cieľom aktívnych politík trhu práce (AFTP) je zvýšiť množstvo pracovných príležitostí pre uchádzačov o zamestnanie a zlepšiť priradovanie (voľných) pracovných miest k pracovníkom (t. j. nezamestnaným)<sup>1</sup>. Aktívne politiky trhu práce môžu týmto spôsobom prispieť k rastu zamestnanosti a HDP a znížiť nezamestnanosť a závislosť od sociálnych dávok. Aktívne politiky trhu práce zahŕňajú širokú škálu opatrení počnúc ponukami inštitucionálneho vzdelávania a školení zamestnancov cez nepriame stimuly zamestnanosti (držanie pracovných miest, delené pracovné miesta, dotácie na nábor pracovníkov) až po vytváranie chránených pracovísk a podporovaného zamestnávania alebo poskytovanie stimulov na priame vytváranie pracovných miest (programy verejných prác) a stimulov pre startupy. Aktívne politiky trhu práce pomáhajú zabezpečiť, aby sa nezamestnaní čo

najrýchlejšie vrátili do zamestnania, ktoré bude pre nich čo možno najvhodnejšie, a to tak, že im poskytujú podporu, ktorú potrebujú na úspešný návrat na trh práce. Prostredníctvom opatrení zameraných na rekvalifikáciu a zvyšovanie kvalifikácie môže aktívna politika trhu práce prispieť aj k tomu, aby sa ľudia nasmerovali do oblastí, v ktorých chýbajú zručnosti. To pomáha vyrovnáť sa so štrukturálnymi zmenami a zvyšuje odolnosť hospodárstva v časoch zmeny. Aktívne politiky trhu práce tvoria kľúčovú zložku tzv. aktivačných stratégií a zvyčajne sú prepojené so systémami poistenia/podpory v nezamestnanosti prostredníctvom podmienenosti dávok<sup>2</sup>. Účasť na aktívnych politikách trhu práce sa prakticky vo všetkých krajinách EÚ stala predpokladom na (ďalšie) poberanie dávok.

Nezamestnanosť, a predovšetkým dlhodobá nezamestnanosť (t. j. nezamestnanosť trvajúca minimálne 12 mesiacov), môže mať vážne nepriaznivé

---

<sup>1</sup> OECD vymedzuje aktívne politiky trhu práce takto: „Aktívne programy trhu práce zahŕňajú všetky sociálne výdavky (s výnimkou výdavkov na vzdelávanie), ktorých cieľom je zlepšiť vyhliadky príjemcov, aby si našli platené zamestnanie alebo inak zlepšili svoju zárobkovú schopnosť. Do tejto kategórie patria výdavky na verejné služby zamestnanosti a verejnú správu, odbornú prípravu zameranú na trh práce, osobitné programy pre mladých ľudí pri prechode zo školy do zamestnania, programy trhu práce zamerané na zabezpečenie alebo podporovanie zamestnanosti nezamestnaných a iných osôb (s výnimkou mladých ľudí a osôb so zdravotným postihnutím) a osobitné programy pre osoby so zdravotným postihnutím.“

---

<sup>2</sup> Pozri napríklad John P. Martin „Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness“ (Aktivácia a aktívne politiky trhu práce v krajinách OECD: zovšeobecnené empirické fakty a dôkazy o ich efektívnosti), Strategický dokument IZA č. 84, jún 2014.

následky pre jednotlivcov, spoločnosť  
a ekonomický systém<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Tento dokument sa zameriava najmä na predchádzanie dlhodobej nezamestnanosti, a to z niekoľkých dôvodov. Po prvé, následky dlhodobej nezamestnanosti sú zvyčajne ďalekosiahlejšie než následky nezamestnanosti vo všeobecnosti, a to z hľadiska závažnosti aj trvania. Jej riešenie si vyžaduje využitie aktívnych politík trhu práce. Po druhé, aby sa čo možno najviac zabránilo vzniku tzv. straty mŕtvej váhy, aktívne politiky trhu práce v užšom zmysle (t. j. „skutočné opatrenia“ popri verejných službách zamestnanosti zabezpečujúcich služby trhu práce) by sa mali čo najlepšie zamerať na osoby, ktoré sa najviac vzdialili od trhu práce, čo sú najmä dlhodobo nezamestnané osoby. Tým by sa zlepšila (nákladová) účinnosť aktívnych politík trhu práce. Po tretie, vývoj dlhodobej nezamestnanosti poskytuje dobrú predstavu o tom, ako dobre fungujú aktívne politiky trhu práce, oveľa lepšiu než v prípade celkovej nezamestnanosti vzhľadom na to, že celkovú nezamestnanosť do značnej miery ovplyvňujú cyklické výkyvy.

Pre dlhodobu nezamestnanú osobu je po určitom čase ťažšie nájsť si prácu a majú nižšie zárobky a horšie vyhliadky na postup v práci. Trvalo vysoká dlhodobá nezamestnanosť na vnútroštátnej úrovni ohrozuje celkové ciele politiky zamestnanosti, znižuje schopnosť pridelať správne pracovné miesta správnym ľuďom a oslabuje pracovnú a geografickú mobilitu<sup>4</sup>.

Ľudský kapitál pracovníkov (či už skutočný alebo taký, ako ho vnímajú zamestnávateľia) sa počas obdobia dlhobehnej nezamestnanosti môže zhoršiť a hľadaniu práce zvyčajne venujú menej času. Z obidvoch faktorov vyplýva, že čím je nezamestnanosť dlhšia, tým viac klesá pravdepodobnosť, že sa z nej človek vymaní, čo zas zvyšuje pravdepodobnosť, že osoba ostane nezamestnaná. S postupom času je pravdepodobnejšie, že nezamestnaní pracovníci prestanú patriť medzi ekonomicky aktívne obyvateľstvo a odídu do dôchodku, prihlásia sa do programov pre osoby so zdravotným postihnutím alebo sa z nich pri pokračujúcej nezamestnanosti jednoducho stanú „demotivovaní pracovníci“<sup>5</sup>. Preto je nevyhnutné zasiahnuť včas, ešte na začiatku obdobia nezamestnanosti.

Navyše vplyv krízy na trh práce poukázal na kľúčový význam zručností, kvalifikácie a pracovných skúseností. Kríza sa najviac dotkla mladých a nízkokvalifikovaných pracovníkov. Aktívne politiky trhu práce môžu zohrávať kľúčovú úlohu tak, že ľuďom poskytnú prístup k zručnostiam a pracovným skúsenostiam a odstránia hlavnú prekážku, ktorej tieto cieľové skupiny čelia pri hľadaní práce.

Hlavnými cieľovými skupinami aktívnych politik trhu práce sú dlhodobu

---

<sup>4</sup> Pozri „Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix“(Dlhodobá nezamestnanosť: jednoduché riešenie neexistuje), <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>.

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

nezamestnané osoby, a najmä mladí ľudia<sup>6</sup>, starší pracovníci a nízkokvalifikovaní ľudia. Aktívne politiky trhu práce sú však zamerané aj na to, aby bežným krátkodobo nezamestnaným pomohli znovu vstúpiť na trh práce. Význam aktívnych politik trhu práce sa dobre odzrkadľuje v politických dokumentoch Komisie, a najmä v usmerneniach politik zamestnanosti č. 6 a 7<sup>7</sup>.

Aby sa zlepšilo napredovanie pri riešení dlhobehnej nezamestnanosti, Rada vo februári 2016 prijala odporúčanie týkajúce sa integrácie dlhodobu nezamestnaných do trhu práce<sup>8</sup>. V odporúčaní sa podporili ciele stratégie Európa 2020 tak, že sa prispelo k cieľom zvýšenia miery zamestnanosti a zníženia chudoby.

Európsky parlament, Rada a Komisia 17. novembra 2017 spoločne vyhlásili Európsky pilier sociálnych práv. Zásady a práva stanovené v Európskom pilieri sociálnych práv sa prejavujú v činnostiach v rámci európskeho semestra, najmä s pomocou nového porovnacieho prehľadu sociálnych ukazovateľov. Piliere obsahuje odkaz na aktívne politiky trhu práce<sup>9</sup>.

A napokon, v spoločnej správe o zamestnanosti za rok 2017 sa uvádza, že „*riešenie dlhobehnej nezamestnanosti je aj naďalej prioritou*“.

Tento tematický informačný prehľad je zameraný najmä na dlhodobu nezamestnaných, ktorí stoja pred najťažšími prekážkami vstupu na trh práce a ktorí sú závislí od aktívnej podpory.

---

<sup>6</sup> Pozri tematický informačný prehľad o zamestnanosti mladých ľudí.

<sup>7</sup> Rozhodnutie Rady (EÚ) 2016/1838 z 13. októbra 2016.

<sup>8</sup> 2016/C 67/01.

<sup>9</sup> „Každý má právo na včasnú a cieleňú pomoc na zlepšenie vyhliadok zamestnania alebo samostatnej zárobkovej činnosti. Patrí sem aj právo na pomoc pri hľadaní pracovného miesta, pri odbornej príprave a rekvalifikácii... Nezamestnaní majú právo na personalizovanú, trvalú a dôslednú podporu. Dlhodobu nezamestnaní majú právo na hĺbkové individuálne posúdenie najneskôr v čase, keď obdobie ich nezamestnanosti dosiahne 18 mesiacov.“

Tento dokument má takúto štruktúru:  
V oddiele 2 sa skúmajú výsledky krajín EÚ v oblasti dlhodobej nezamestnanosti, aktivačnej podpory a výdavkov na aktívne politiky trhu práce. Oddiel 3 sa zaoberá dostupnými dôkazmi o možných aktívnych politikách trhu práce, ktoré by sa mohli uplatňovať v záujme účinného riešenia nezamestnanosti. Oddiel 4 obsahuje krátky všeobecný prehľad vykonávania politik v EÚ.

Otázky a výzvy spojené s verejnými službami zamestnanosti sa vysvetľujú v samostatnom tematickom informačnom prehľade.

A nakoniec, tento tematický informačný prehľad je úzko spojený s tematickým informačným prehľadom o dávkach v nezamestnanosti prostredníctvom požiadaviek podmienenosti, ktoré existujú v mnohých členských štátoch.

## **2. POLITICKÉ VÝZVY: PREHĽAD VÝSLEDKOV V KRAJINÁCH EÚ**

Rozsah dlhodobej nezamestnanosti je jedným z hlavných ukazovateľov, na základe ktorých možno posudzovať primeranosť a/alebo úspešnosť aktívnych politik trhu práce (a verejných služieb zamestnanosti).

Dlhodobá nezamestnanosť, ktorá bola v EÚ v roku 2008 na úrovni 2,6 %, sa v období po roku 2008 značne zvýšila a vo všetkých členských štátoch dosiahla 5,1 %, až kým v roku 2016 neklesla na 4 % (pozri graf 1). Zvýšenie nezamestnanosti bolo mimoriadne výrazné v Grécku, Španielsku, Chorvátsku, Portugalsku, Taliansku, na Cypre a v Írsku, čo prispelo k prehlbovaniu rozdielov medzi členskými štátmi v tomto období. Po šiestich rokoch tlmeného rastu a nízkeho dopytu po pracovných miestach sa objavila dlhodobá nezamestnanosť (popri nezamestnanosti mladých ľudí) ako hlavný dôsledok krízy v oblasti zamestnanosti so závažnými negatívnymi sociálnymi a hospodárskymi následkami pre jednotlivcov a spoločnosť. Dlhodobá nezamestnanosť prináša značné problémy: tak ako sa predlžuje obdobie nezamestnanosti, zhoršuje sa spojenie s trhom práce a prudko klesá pravdepodobnosť opätovného zamestnania na stabilnom pracovnom mieste a zvyšuje sa riziko nečinnosti. Čím dlhšie nezamestnanosť trvá, tým väčšiu podporu potrebujú ľudia, aby sa dokázali vrátiť na trh práce. Prekážky, ktoré bránia účasti na trhu, sa zvyknú kopíť, čo si často vyžaduje zapojenie viacerých podporných služieb.

Hlavným činiteľom, ktorý stál za nárastom dlhodobej nezamestnanosti po kríze, bola

neschopnosť trhu práce pojať prílev pracovníkov, ktorí boli prepustení v dôsledku reštrukturalizácie, a to buď z dôvodu nedostatočného dopytu po pracovnej sile, a/alebo väčšieho nesúladu medzi dopytom po pracovnej sile a jej ponukou.

Účinky krízy zhoršili inštitucionálne nedostatky. Jedným z týchto javov je segmentácia, pri ktorej vysoký podiel ľudí so zmluvami na určitú dobu alebo so zmluvami na kratší pracovný čas (tzv. flexibilná okrajová skupina) prišiel o prácu, kým ľuďom s vysokou istotou pracovného miesta a s vysokými nákladmi na prepúšťanie (tzv. pevné jadro) ich zamestnanie ostalo. Ďalším problémom je neprimeranosť aktívnych politik trhu práce, a najmä verejných služieb zamestnanosti, ktoré v mnohých krajinách nedokázali riadne zvládnuť veľký nárast počtu nezamestnaných v situácii zdĺhavej ekonomickej stagnácie.

Dlhodobá nezamestnanosť postihuje určité skupiny, ako sú mladí ľudia<sup>10</sup> a nízkokvalifikovaní pracovníci<sup>11</sup>, viac ako iné a zasahuje najmä tých, ktorí pracujú v povolaniach a sektoroch, ktoré upadajú. Ako sa už uviedlo, celkový stav hospodárstva ostáva dôležitým faktorom, ktorý ovplyvňuje zmeny úrovni a prílevu a odlevu v radoch dlhodobo nezamestnaných, avšak v jednotlivých krajinách existujú aj typické účinky, pričom niektoré členské štáty zabezpečujú pomerne vysokú mieru prechodu späť do zamestnania.

Nedávno, v rokoch 2014 až 2015, došlo vo väčšine členských štátov k zníženiu miery dlhodobej nezamestnanosti (graf 2), pričom v siedmich členských štátoch sa ešte zvýšila, a to vrátane niektorých štátov s pomerne nízkou mierou dlhodobej nezamestnanosti (Rakúsko, Fínsko, Luxembursko).

<sup>10</sup> V roku 2016 bolo z 29,5 % nezamestnaných mladých ľudí dlhodobo nezamestnaných 5,5 %.

<sup>11</sup> V prípade nízkokvalifikovaných osôb v súčasnosti neexistujú nijaké štandardné údaje, ale z predchádzajúcich údajov z druhého štvrtroku 2015 vyplýva, že dlhodobá nezamestnanosť môže dosahovať až 9,3 %.

Okrem miery dlhodobej nezamestnanosti možno zohľadniť aj podiel dlhodobej nezamestnanosti na celkovej nezamestnanosti. Poskytuje to obraz o výskyte tohto javu. V EÚ28<sup>12</sup> sa výskyt dlhodobej nezamestnanosti<sup>13</sup> zvýšil z 34,7 % v roku 2008 (štvrtý štvrtrok) na 48,3 % v roku 2015 (štvrtý štvrtrok), v čom sa odráža pokles miery nachádzania pracovných miest z dôvodu nepretržite nízkeho dopytu po pracovnej sile a zvyšovania nesúladu medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami, čo súvisí s hospodárskou reštrukturalizáciou a postupným zhoršovaním zručností pri predlžovaní obdobia nezamestnanosti. Pokiaľ ide o výskyt dlhodobej nezamestnanosti, výsledky členských štátov sú veľmi rôznorodé, pričom jej miera v štvrtom štvrtroku 2015 bola najnižšia (menej než 30 %) v Dánsku, vo Fínsku, Švédsku a v Spojenom kráľovstve a vyššia ako 55 % bola v Bulharsku, Írsku, Grécku, Chorvátsku, Taliansku, Portugalsku a na Slovensku.

Účasť na aktívnych politikách trhu práce by mohla pomôcť znížiť dlhodobú nezamestnanosť tak, že sa bude uľahčovať odliv z radov nezamestnaných namiesto toho, aby sa ovplyvňoval príliv nezamestnaných, ktorý je z veľkej časti cyklický. Ako je znázornené na grafe 3, krajiny s najnižšou mierou dlhodobej nezamestnanosti

(Švédsko, Rakúsko, Luxembursko, Dánsko, Fínsko a Nemecko) patria medzi krajiny s najvyššou úrovňou účasti na aktívnych politikách trhu práce. V prípade niekoľkých ďalších členských štátov sa aktivačná podpora nejaví ako úmerná problémom s nezamestnanosťou, ktorým čelia.

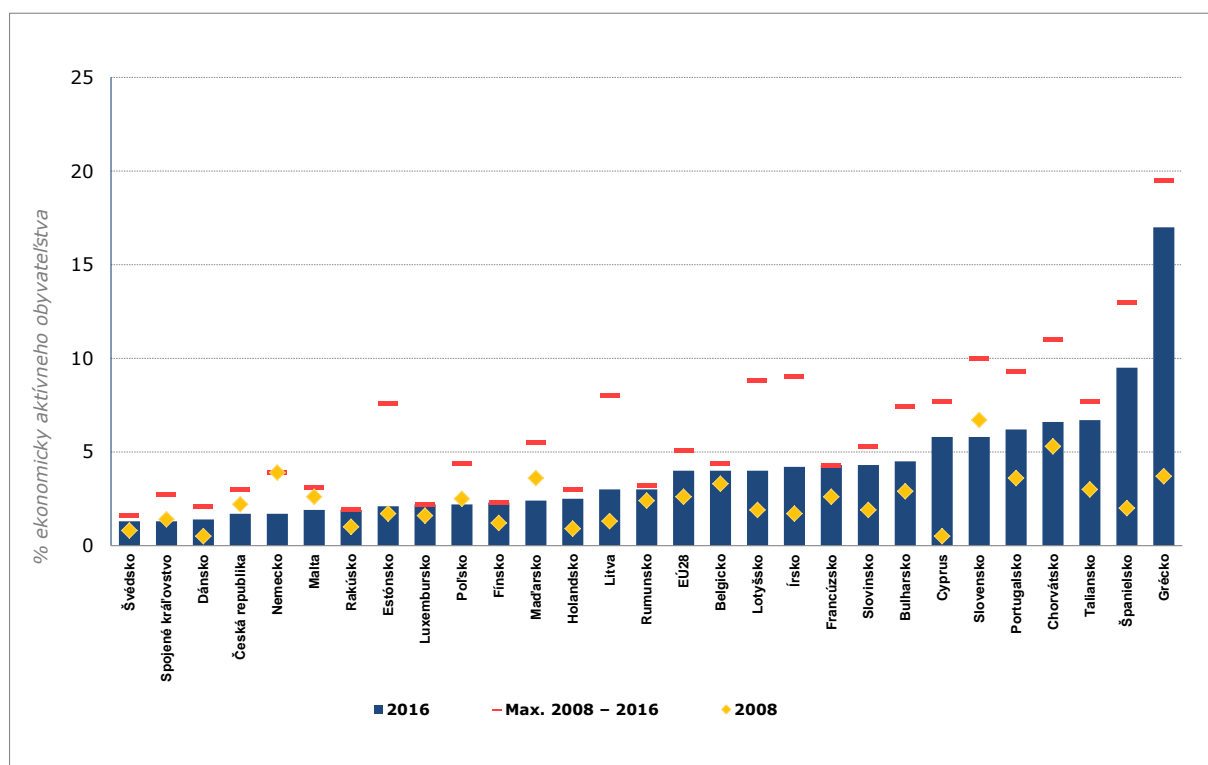
Proti vyššej miere nezamestnanosti možno vo všeobecnosti bojovať kombináciou pasívnych a aktívnych politik trhu práce, ako je znázornené na grafe 4. Niektoré členské štáty s vysokou nezamestnanosťou vynakladajú pomerne malý podiel svojho HDP na služby trhu práce a na aktívne opatrenia (najmä Bulharsko, Slovensko, Cyprus, Chorvátsko a Grécko). Zároveň majú tieto krajiny pomerne vysoké výdavky na pasívne opatrenia, ako sú dávky v nezamestnanosti (najmä Írsko a Španielsko a v trochu menšej miere Portugalsko a Taliansko).

---

<sup>12</sup> Pokiaľ sa neuvádza inak, údaje v tomto informačnom prehľade sa týkajú krajín EÚ28.

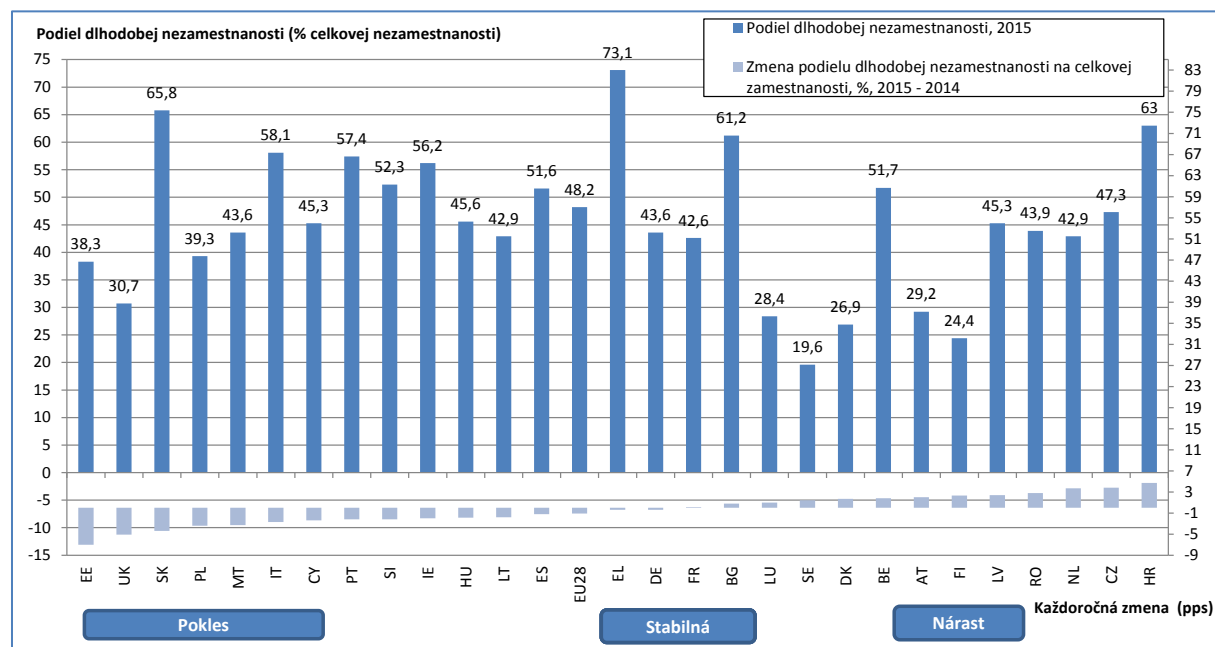
<sup>13</sup> Výskyt dlhodobej nezamestnanosti sa vypočítava ako počet osôb, ktoré boli nezamestnané viac ako 12 mesiacov, delený celkovým počtom nezamestnaných.

**Graf 1 – Miera dlhodobej nezamestnanosti v % ekonomicky aktívneho obyvateľstva v EÚ28 a v jednotlivých členských štátoch v rokoch 2008 a 2016**



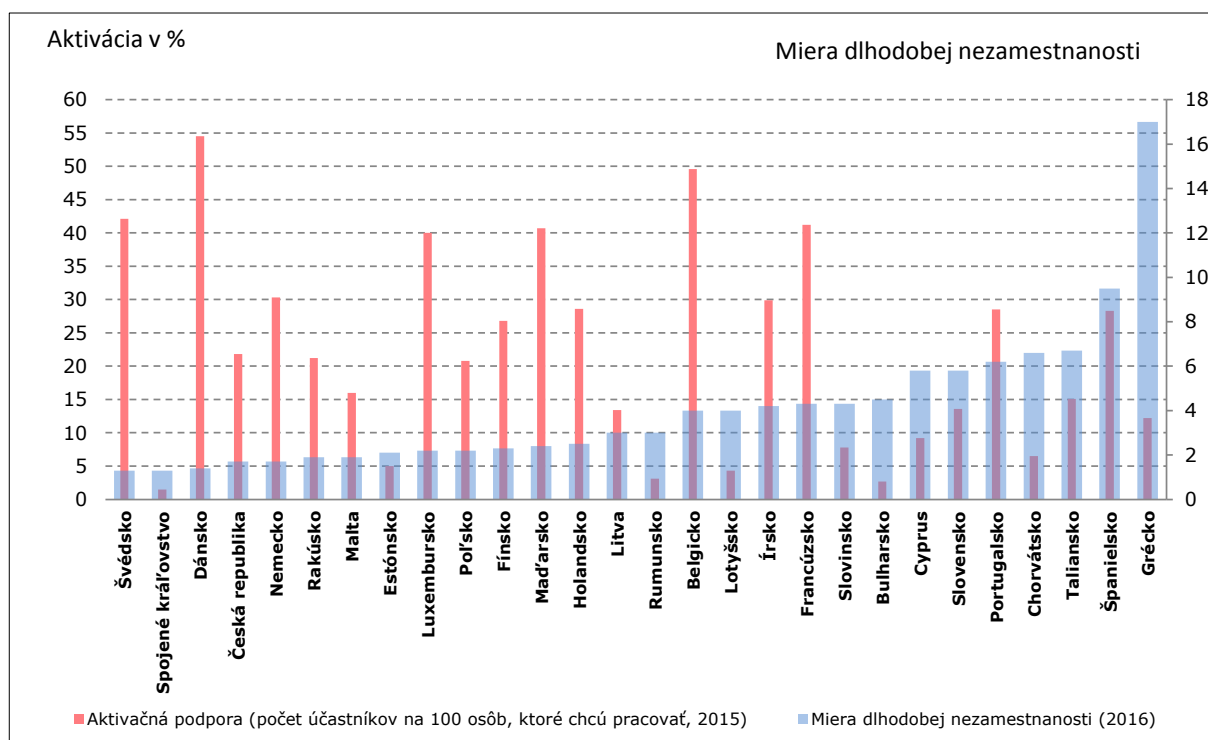
Zdroj: Eurostat, výberové zisťovanie pracovných síl.

**Graf 2 – Podiel dlhodobej nezamestnanosti na celkovej nezamestnanosti v %**



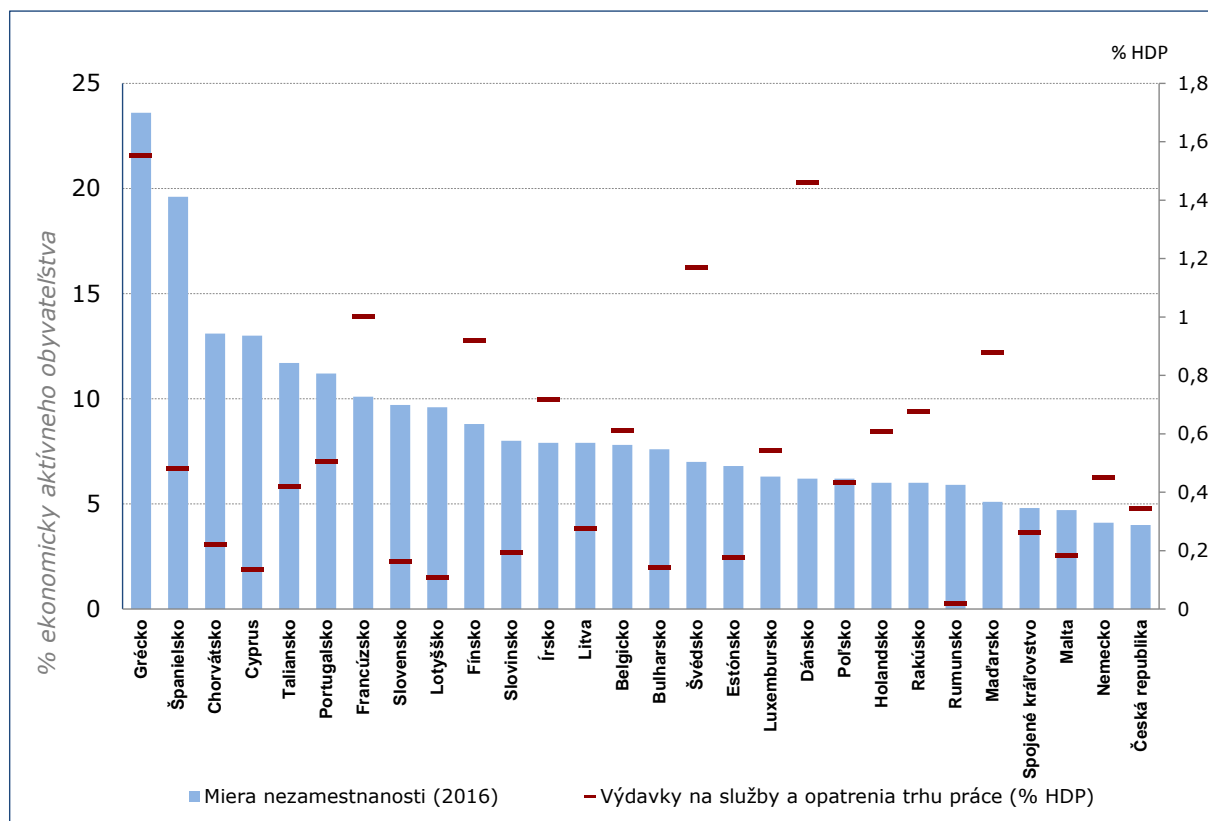
Zdroj: Eurostat, výberové zisťovanie pracovných síl.

**Graf 3 – Aktivačná podpora (počet účastníkov na 100 osôb, ktoré chcú pracovať, 2015) a miera dlhodobej nezamestnanosti podľa členských štátov, 2016**



Zdroj: Eurostat, databáza politik trhu práce.

**Graf 4 – Výdavky na služby trhu práce, aktívne a pasívne opatrenia (% HDP; ľavá strana) a miera nezamestnanosti (pravá strana) podľa členských štátov, 2016**



Zdroj: Eurostat, databáza politik trhu práce.



*Poznámka: Pojem „služby trhu práce“ označuje kategóriu 1 databázy politík trhu práce, „aktívne opatrenia“ kategórie 2 až 7 a „pasívne opatrenia“ kategórie 8 a 9 (zaopatrenie a podpora v nezamestnanosti, predčasný odchod do dôchodku). Údaje týkajúce sa politík trhu práce z Grécka a Spojeného kráľovstva sú za rok 2010, z Cypru za rok 2012 a z Írska a Španielska za rok 2013.*

### 3. POLITICKÉ NÁSTROJE NA RIEŠENIE POLITICKÝCH VÝZEV

Nezamestnanosť môže mať viacero príčin, napríklad nedostatočný dopyt po pracovnej sile alebo nedostatočnú kvalifikáciu. Ovplyvňovať ju môžu aj inštitucionálne faktory, napríklad právne predpisy na ochranu zamestnanosti a zdanenie práce. Otázky a problémy spojené s ochranou zamestnanosti sa vysvetľujú v samostatnom tematickom informačnom prehľade. Niektoré z týchto príčin možno odstrániť s použitím aktívnych politik trhu práce, ktoré však nefungujú v prípade všetkých nezamestnaných ľudí a za každých okolností. Konceptia, rozsah a zameranie aktívnych politik trhu práce a spôsob, akým sa realizujú (t. j. prostredníctvom verejných služieb zamestnanosti alebo iných služieb), majú veľký význam z hľadiska ich účinnosti a efektívnosti. V súčasnosti existuje značné množstvo dôkazov o tom, ktoré politiky fungujú najlepšie, pre koho a za akých okolností. Všeobecne sa však uznáva, že zásadnú úlohu pri predchádzaní dlhodobej nezamestnanosti zohráva včasná intervencia. Zo záverov štúdie spoločnosti Ecorys a inštitútu IZA vyplýva, že „neexistuje jedna konkrétna politika, ktorá môže slúžiť ako univerzálny nástroj na zlepšenie vyhliadok nezamestnaných na trhu práce<sup>14</sup>“. V štúdií sa v podstate zdôrazňuje, že všetky aktívne politiky trhu práce majú svoje prednosti a nedostatky. V praxi to znamená, že politiky sa musia prispôbiť každému jednotlivému nezamestnanému, čo si vyžaduje účinné metódy profilovania. V rámci tohto individuálneho prístupu sa okrem iného zisťuje, či je daná osoba zamestnaná krátkodobo alebo bude potenciálne dlhodobo nezamestnaná.

Hoci má veľa hodnotiacich štúdií metodické nedostatky<sup>15</sup>, z existujúcej

odbornej literatúry možno vyvodiť určité všeobecné závery, ktoré môžu členským štátom poskytnúť politické usmernenia pri formulovaní ich aktívnych politik trhu práce (pozri rámček na strane 8)<sup>16 17</sup>.

**Stimuly na prijímanie do zamestnania** určené podnikom v sektore trhu nie sú celkovo veľmi účinné (s výnimkou prípadu veľmi nízkeho dopytu po pracovnej sile), keďže obvykle so sebou prinášajú pomerne veľkú stratu mŕtvej váhy<sup>18</sup>. Navyše existuje riziko, že zamestnávateľia nahradia nedotovanými pracovníkmi dotovanými alebo počkajú, kým sa uchádzači o zamestnanie stanú oprávnenými na dotácie. V prípade, že sa takéto stimuly použijú, by teda mali byť dobre ciele a mali by sa uplatňovať v malom rozsahu a dočasne. Musia sa zaviesť aj mechanizmy na stimulovanie zamestnávateľov, aby si ponechali pracovníkov po uplynutí nároku na dotáciu, alebo sa musia skombinovať s inými opatreniami aktívnych politik trhu práce na zlepšenie zamestnateľnosti príjemcov. Najnižšiu účinnosť má zvyčajne priame vytváranie pracovných miest vo verejnom sektore (vrátane programov verejných prác).

Aktívne politiky trhu práce zamerané na zachovanie zamestnania, ako sú programy skráteného pracovného času, by sa mali používať iba krátko a počas závažných hospodárskych recesií. Nákladovo efektívnejšie a žiaducejšie sú aktívne politiky trhu práce, pri ktorých sa stimuly presúvajú na ľudí, ktorí v súčasnosti nie sú

---

Náhodných pokusov sa tento problém netýka, sú však stále zriedkavé.

<sup>14</sup> Pomerne komplexné hodnotenie účinnosti aktívnych politik trhu práce sa nachádza v správe Európskej komisie *Zamestnanosť v Európe*, 2006. Publikácie Kluge a kol. (2010; „The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes“ (Účinnosť aktívnych politik trhu práce), Labour Economics č. 17, s. 904 – 918), a Kluge a kol. [2010; „Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis“ (Hodnotenie aktívnych politik trhu práce: metaanalýza), The Economic Journal č. 120, s. 452 – 477] ponúkajú rozsiahle (meta)analýzy založené na veľkom počte štúdií.

<sup>17</sup> Rozsiahlejší prehľad účinnosti aktívnych politik trhu práce sa nachádza v prílohe 2.

<sup>18</sup> Dotované pracovné miesta by sa aj tak vytvorili alebo zachovali.

---

<sup>14</sup> Ecorys/IZA, „Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures“ (Komparatívna analýza nákladov a prínosov aktívnych a pasívnych opatrení), 2012.

<sup>15</sup> Metodické problémy zväčša súvisia s tým, že chýba kontrafaktuálny scenár, ktorý sa tak musí zostaviť pomocou údajov, napr. s použitím zodpovedajúcich techník.

na trhu práce, aby sa posilnilo ich spojenie s trhom práce a aby sa podporila ich motivácia nájsť si zamestnanie. Tieto aktívne politiky trhu práce sú mimoriadne účinné počas hospodárskeho oživenia.

Vo všeobecnosti je medzi zavedením aktívnych politík trhu práce a ich účinkom na trh práce určitý časový odstup, hoci pre niektoré opatrenia to platí viac než pre iné. Zo štúdií založených na mikroúdajoch vyplýva, že hoci účinky aktívnych politík trhu práce na mieru nachádzania pracovných miest bývajú z krátkodobého hľadiska dosť malé, ich dlhodobější vplyv je vo všeobecnosti podstatnejší<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Boone, J., a van Ours, J. C., „Effective Active Labour Market Policies“ (Aktívne politiky trhu práce), IZA DP č. 1335, 2004.

## Aktívne politiky trhu práce: nástroje a cieľové skupiny

Úspech aktívnych politík trhu práce nezávisí iba od výšky výdavkov, ale najmä od koncepcie opatrení a od spôsobu ich realizácie.

- **Poradenstvo a pomoc pri hľadaní práce:** tieto opatrenia sú väčšinou užitočné pre krátkodobo nezamestnaných, no môžu byť cenné aj v iných prípadoch, ak sú súčasťou individualizovaného alebo „prispôbeného“ prístupu uplatňovaného pri podpore nezamestnaných. Individualizácia podpory zahŕňa poradenstvo v kombinácii s celým radom potenciálnych typov podpory vrátane odbornej prípravy, pomoci pri hľadaní pracovného miesta, „motivačných“ kurzov a sociálnej podpory, podľa posúdených potrieb uchádzača o prácu.
- **Dotácie poskytované zamestnávateľom:** tieto programy sú pomerne nákladné a obvykle sú zamerané na najviac znevýhodnené skupiny, pri ktorých sa iné opatrenia ukázali ako neúčinné. Tieto opatrenia môžu zohrávať významnú úlohu pri pozitívnom ovplyvňovaní postojov zamestnávateľov k dlhodobo nezamestnaným, a to tak, že sa nadviaže spojenie medzi týmito dvoma skupinami a zamestnávateľom sa poskytne príležitosť, aby „vyskúšali“ potenciálnych zamestnancov za nižšie ako plné mzdové náklady.
- **Programy priameho zamestnávania/programy vytvárania pracovných miest:** tieto programy bývajú zvyčajne zamerané na strednodobo a dlhodobo nezamestnaných s cieľom zabrániť nevhodným účinkom na zamestnanosť u krátkodobo nezamestnaných, napríklad v prípade, keď sa účastníci, ktorí by si inak mohli nájsť „skutočné“ pracovné miesta, držia mimo trhu práce, kým sa zúčastňujú na programe. Tieto programy sú zvyčajne aj stabilnejšie a dlhotrvajúcejšie, aby sa zabezpečila ich účinnosť a nákladová účinnosť.
- **Odborná príprava** máva zvyčajne najsilnejšie dlhodobé pozitívne účinky, je však nákladná. Odborná príprava na pracovisku, všeobecné programy a odborná príprava sú vhodné takisto, avšak na odlišné účely. Zo štúdií vyplýva, že všeobecné programy prispievajú k lepšiemu zosúladeniu zručností, najmä po prvom vstupe na trh práce, kým (certifikované) programy odbornej prípravy (príprava na pracovisku alebo spojená so školskou prípravou) sa ukázali ako veľmi účinné pri uľahčovaní prechodu zo vzdelávania do práce.

V záujme zníženia rizika dlhodobej nezamestnanosti je dôležité, aby sa kombinácia aktivačných opatrení a ich inštitucionálneho rámca prispôbila hospodárskym okolnostiam. Výzva spočíva v tom, aby sa zabezpečilo, že výdavky na aktivačné opatrenia zostanú účinné aj v hospodárskej situácii, keď je ťažké vytvárať pracovné miesta. Na obmedzenom trhu práce sa musí zohľadniť presná rovnováha medzi prístupom „najprv odborná príprava“ a prístupom „najprv práca“.

Verejné služby zamestnanosti majú kľúčovú úlohu pri opätovnom začleňovaní nezamestnaných. Dôvodom je skutočnosť, že verejné služby zamestnanosti majú najlepšie predpoklady na to, aby oslovili rôzne skupiny nezamestnaných<sup>20</sup>. Na to, aby verejné služby zamestnanosti fungovali správne, potrebujú:

- dostatočný počet zamestnancov, ktorí prešli náležitou odbornou prípravou týkajúcou sa aspektov, ktoré zvyšujú kvalitu služieb, ako je diskriminácia, dôstojné pracovné miesta a riešenie citlivých prípadov;
- integrované služby, ktoré účinne spolupracujú s inými štátnymi službami, najmä s tými, ktoré súvisia so vzdelávaním, zdravotníctvom, bývaním a inými sociálnymi službami;
- solídne vybudovaný systém hodnotenia a následnej kontroly<sup>21</sup>.

Monitorovanie a hodnotenie sú skutočne zásadné pri posudzovaní a zvyšovaní účinnosti. Aktívne politiky trhu práce sa spravidla nemonitorujú, ani neposudzujú. Dôležité je rozvíjanie kultúry hodnotenia, pričom existujú rôzne faktory, ktoré môžu k tomuto cieľu prispieť. Patrí medzi ne

<sup>20</sup> Pozri tematický informačný prehľad o verejných službách zamestnanosti.

<sup>21</sup> EAPN: Boj za sociálnu Európu bez chudoby: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

politický záväzok tvorby politik (a zodpovednosti) založenej na dôkazoch, právne požiadavky týkajúce sa hodnotenia, požiadavky na hodnotenie

financovania z európskych zdrojov a odborná príprava a vzdelávanie hodnotiteľov s cieľom zabezpečiť hodnotenie počas celého cyklu politik.

### **Predstavenie nástroja aktívnych politik trhu práce: stimuly zamestnanosti na vytváraní a podpore pracovných miest**

Stimuly zamestnanosti sú zvyčajne cielené, dočasné a podmienené platby alebo zníženia daní alebo príspevkov na sociálne zabezpečenie, ktoré znižujú náklady zamestnávateľov na pracovnú silu a zároveň zvyšujú dopyt po pracovnej sile. V EÚ sa jedna šestina výdavkov na aktívne politiky trhu práce vynakladá na stimuly zamestnanosti, pričom veľkosťou ich predstihujú výdavky na odbornú prípravu a služby trhu práce.

Stimuly zamestnanosti môžu byť v prostredí nízkeho dopytu po pracovnej sile prítlačivým nástrojom na podporu zamestnanosti a zároveň na zvýšenie zamestnateľnosti konkrétnych rizikových skupín. Z tohto dôvodu a vzhľadom na obmedzený fiškálny priestor v mnohých členských štátoch sa v odporúčaní Rady o zavedení záruky pre mladých ľudí (2013) požadovali cielené a dobre navrhnuté mzdové dotácie a dotácie na nábor pracovníkov, kým v odporúčaní Rady o dlhodobu nezamestnaných (2016) sa odporúčalo sústrediť finančné stimuly na programy podporujúce začlenenia na trh práce, ako sú dotácie na nábor pracovníkov a zníženie príspevkov na sociálne zabezpečenie.

Avšak v prípade, že stimuly zamestnanosti nie sú navrhnuté dobre, môžu viesť k plytvaniu verejnými prostriedkami, a to najmä vtedy, keď by dotované pracovné miesta boli vytvorené alebo zachované aj bez dotácie (tzv. strata mŕtvej váhy) alebo keď by dotácie jednoducho viedli k tomu, že by zamestnávateľia najímali alebo udržiavali určitých pracovníkov namiesto iných (tzv. efekt premiestnenia). Stimuly môžu takisto znížiť produktivitu, ak sa vytvoria stimuly pre spoločnosti, aby nahradili produktívnejších pracovníkov menej produktívnymi. Ak boli pracovné miesta vytvorené iba na obdobie nároku na dotáciu, stále sa tým zvýši zamestnateľnosť dotknutých pracovníkov, čistý sociálny prínos je však oveľa obmedzenejší či dokonca záporný.

Medzi koncepčné prvky, ktoré pomáhajú zvýšiť prínos stimulov zamestnanosti, patrí:

- **zacielenie na nezamestnaných, ktorí majú obmedzené vyhliadky na zamestnanie** (napr. dlhodobu nezamestnaní, s cieľom minimalizovať riziko straty mŕtvej váhy), ale aj na skupiny so značným potenciálom zvýšenia produktivity (napr. mladí ľudia bez pracovných skúseností, ktorí si neboli schopní nájsť prácu do určitého času);
- **zabezpečenie toho, aby sa v období poskytovania dotácií zvýšila produktivita pracovníka**, napr. prostredníctvom účinnej odbornej prípravy a odborného vedenia;
- **zavedenie podmienok na zvýšenie pravdepodobnosti, že sa pracovnoprávne vzťahy predĺžia po skončení obdobia poskytovania dotácií** (napr. kontroly, či podnik po istom čase od ukončenia poskytovania dotácie príjemcu stále zamestnáva a/alebo či v podniku dochádza k hrubému alebo čistému vytváraniu pracovných miest);
- **pravidelné monitorovanie a posudzovanie** dotovaných podnikov a ich správania pri prijímaní pracovníkov a pri prijímaní oprávnených pracovníkov.

#### **Súvisiaca literatúra:**

Brown, A., „Can hiring subsidies benefit the unemployed?“ (Môžu byť dotácie na nábor pracovníkov osožné pre nezamestnaných?), IZA World of Labor, 2015; Európska komisia (2014), „Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe“ (Stimulácia dopytu po pracovných miestach: návrh účinných dotácií na nábor pracovníkov)

v Európe), Európske monitorovacie stredisko pre politiku zamestnanosti; HoPES (2013), „HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies“ (Dokument HoPES o kritériách udržateľných mzdových dotácií), Odpoveď od Európskej siete vedúcich predstaviteľov verejných služieb zamestnanosti na výzvy na prijatie opatrení dohodnuté na berlínskej konferencii o zamestnanosti mladých ľudí 3. júla 2013.

Berúc do úvahy opatrenia na fiškálnu konsolidáciu je fiškálny priestor na manévrowanie obmedzený a verejné výdavky sú vo všeobecnosti pod tlakom. Osobitnú pozornosť preto treba venovať uprednostňovaniu výdavkov priaznivých pre rast. To zahŕňa prípadné posilnenie rozsahu verejných služieb zamestnanosti a aktívnych politík trhu práce, ale aj posilnenie ich účinnosti, najmä prostredníctvom vhodného zacielenia a individualizácie podpory.

#### 4. KRÍŽOVÉ PRESKÚMANIE SÚČASNÉHO STAVU POLITÍK

Z praxe EÚ vyplýva, že aktívne politiky trhu práce sú čoraz rozmanitejšie, keďže sa viac prispôbujú potrebám jednotlivcov. Väčší dôraz sa kladie aj na presadzovanie požiadaviek týkajúcich sa pripravenosti pracovať a požiadaviek na vzájomnú záväznosť. To znamená, že od príjemcov dávok sa očakáva, že sa zapoja do monitorovaných činností spojených s hľadaním pracovného miesta a zvýšia svoju zamestnateľnosť „výmenou“ za poberanie dávok. V posledných rokoch členské štáty čoraz viac uprednostňujú účinnú koordináciu aktívnych politík trhu práce so správou dávok a politík, ktorými sa zabezpečuje, aby sa oplatilo pracovať, a to v záujme vykonávania konzistentných aktivačných stratégií.

Prispôbenie podpory individuálnym potrebám si často vyžaduje lepšiu koordináciu služieb medzi organizáciami. V reakcii na túto potrebu sa členské štáty v odporúčaní Rady dohodli, že pre dlhodobu nezamestnaných vytvoria jednotné kontaktné miesto. Výmena údajov a interoperabilita platforiem sú zásadným predpokladom efektívneho poskytovania služieb. Niektoré krajiny už pri zavádzaní jednotných kontaktných miest značne pokročili, kým iné podnikajú iba prvé kroky smerom ku koordinácii poskytovania služieb medzi organizáciami.

Vykonávanie aktívnych politík trhu práce je v niektorých členských štátoch naďalej problematické. Verejné služby zamestnanosti majú priestor na to, aby: i) zlepšili svoju účinnosť a efektívnosť s cieľom zabezpečiť, aby si uchádzaci

o prácu ľahšie našli prácu, a ii) aby vykonávali túto úlohu za čo najnižšiu cenu. V niekoľkých členských štátoch by verejné služby zamestnanosti mohli poskytovať ešte individualizovanejšie a lepšie ciele služby. Tieto otázky sa v posledných rokoch riešili (i keď v odlišnej miere) v odporúčaní pre jednotlivé krajiny v rámci procesu hospodárskeho monitorovania európskeho semestra.

Niekoľko krajín napríklad viac individualizuje podporu dlhodobo nezamestnaným v súlade s odporúčaním Rady, v ktorom sa požadovali dohody o pracovnej integrácii prispôbujúcej podporu individuálnym potrebám s jasnými právami a povinnosťami nezamestnaných, ako aj podporných orgánov. Iné krajiny zabezpečujú služby zamestnanosti pre dlhodobu nezamestnaných externe, kým v ďalšej skupine krajín došlo k posilneniu odbornej prípravy pre dlhodobu nezamestnaných.

Bulharsko prijalo opatrenia na zlepšenie zacielenia aktívnych politík trhu práce a lepšiu integráciu služieb zamestnanosti a sociálnych služieb pre znevýhodnené skupiny. Opatrením sa podporuje prijímanie dlhodobu nezamestnaných do pracovného pomeru podľa článku 55 písm. c) zákona na podporu zamestnanosti a v rámci programu pre odbornú prípravu a zamestnanosť dlhodobu nezamestnaných financovaného zo štátneho rozpočtu. Opatrenie je zacielené až na 2 900 dlhodobu nezamestnaných osôb, pričom na iniciatívu sa vynaloží spolu 4,6 milióna EUR.

V Dánsku bol zavedený program pracovného bonusu s cieľom zintenzívniť stimuly pre dlhodobu nezamestnané osoby, aby prijímali prácu. Dlhodobu nezamestnaní, ktorí nastúpia do zamestnania, môžu dostať nezdanený pracovný bonus vo výške 10 % zárobku, a to až do maximálnej sumy 2 500 DKK (336 EUR) mesačne. Tento bonus sa môže poskytovať až 18 mesiacov, čo znamená maximálny celkový pracovný bonus vo výške 45 000 DKK (6 053 EUR) na osobu. Ide o dočasnú politickú iniciatívu, ktorá sa má uskutočňovať dva roky (od 1. apríla 2017 do 1. apríla 2019).

Estónsky program trhu práce na roky 2017 – 2020 vyčleňuje prostriedky pre Fond poistenia v nezamestnanosti, aby mohol ponúkať aktívne opatrenia na predchádzanie nezamestnanosti. Patria medzi ne opatrenia na podporu účasti na formálnej odbornej príprave, poukážky na odbornú prípravu a náhrada výdavkov zamestnávateľov na odbornú prípravu. Opatrenia budú zamerané na ľudí, ktorí sú stále na trhu práce. Hlavnými cieľovými skupinami budú osoby bez odbornej kvalifikácie, osoby so zastaraným vzdelaním a zručnosťami, osoby so slabou znalosťou estónčiny, osoby vo vekovej skupine 50 rokov a viac alebo osoby, ktoré potrebujú nové pracovné miesto zo zdravotných dôvodov.

Vo Francúzsku bol vytvorený plán financovania doplnujúcich kurzov odbornej prípravy pre 500 000 uchádzačov o zamestnanie a doteraz sa uskutočnilo takmer 1,1 milióna školení v sektoroch s pozitívnymi pracovnými a hospodárskymi vyhliadkami. Približne 28 % odbornej prípravy bolo zameraných na osoby s nízkou kvalifikáciou, 29 % na mladých ľudí a 20 % na dlhodobých uchádzačov o zamestnanie. Plán vykonávajú regionálne rady, ktoré vo Francúzsku predstavujú úroveň miestnej samosprávy zodpovednú za odborné vzdelávanie

a odbornú prípravu na základe zmlúv medzi štátom a regiónom. Na základe týchto zmlúv regióny rozhodujú o ponuke odbornej prípravy a verejné služby zamestnanosti odbornú prípravu ponúkajú uchádzačom o zamestnanie. Plán bol predĺžený do prvej polovice roku 2017.

A napokon, Portugalsko zaviedlo opatrenie, ktoré pomôže nezamestnaným získať pracovné zmluvy na neurčitý čas a ktoré sa zameriava na rizikové skupiny, ako sú mladí ľudia, dlhodobo nezamestnaní a starší pracovníci. S týmto novým opatrením sa podpora na získanie pracovnej zmluvy na určitý čas udeľuje iba **vo výnimočných prípadoch** (napr. pre veľmi rizikové skupiny, ako sú utečenci alebo bývalí odsúdenci). V rámci programu sa podporuje aj premena zmlúv na určitý čas na pracovné zmluvy na neurčitý čas. Cieľ stanovený v portugalskom národnom programe reforiem na rok 2017 je vytvorenie 15 000 pracovných miest. V rámci tohto opatrenia sa už podporilo vyše 10 000 pracovných miest.

Dátum: 11. 11. 2017



## PRÍLOHA: ŠTATISTICKÉ UKAZOVATELE

Tabuľka 1 – Miera dlhodobej nezamestnanosti v EÚ, eurozóne a v jednotlivých členských štátoch v roku 2014 a 2015 podľa pohlavia

Pohlavie:	Ženy		Muži	
	2015	2016	2015	2016
Čas:				
EÚ28	4,5	4,0	4,5	3,9
EZ19	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.

**Tabuľka 2 – Dlhodobá nezamestnanosť (12 mesiacov a viac) ako percentuálny podiel z celkovej nezamestnanosti podľa pohlavia (%)**

Pohlavie:	Ženy		Muži	
Čas:	2015	2016	2015	2016
EÚ28	47,6	46,2	48,6	46,7
EZ19	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.