

Daniel Münich: Náš neověřený lék za 5 miliard

Jen málokdo by dobrovolně užíval lék s neověřenými účinky. Proto se léky tak dlouze a draze testují. Ale když přijde řada na léčení společenských problémů typu nezaměstnanosti?

Nejenže si vlády své dobře míněné dotační programy předem pilotně neověřují; ony to často nedělají ani zpětně. Typickým příkladem jsou programy tzv. aktivní politiky nezaměstnanosti čili APZ. Jen loni jsme za ně utratili pět miliard - a nevíme dost dobře, k čemu to bylo.

Němcům došla trpělivost

Většinou jde o různě cílené dotace, které mají podnítit vznik pracovních míst. Programy APZ se liší zemi od země, ale jedno mají společné: většinou nikdo pořádně neví, zda a nakolik jsou vůbec přínosné.

V sousedním Německu se tímto problémem začali zabývat teprve nedávno. Vysoká nezaměstnanost a trvale napjatý státní rozpočet dotlačily Němce k rozhodnutí podrobit tyto programy věrohodnému zhodnocení efektivity. Není divu, vždyť Německo za ně loni utratilo téměř 15 miliard eur.

Vyhodnocení si neplet'me s účetní kontrolou, jakou u nás dělá NKÚ. Jde o metodologicky náročnou analýzu skutečných ekonomicko-sociálních přínosů. Zatím Němci zhodnotili necelou třetinu programů. Zjištění institutu IZA v Bonnu jsou poměrně tristní: jen 28 procent výdajů z tohoto vzorku mělo přesvědčivě pozitivní dopad. Jak dopadne hodnocení zbylých dvou třetin programů, se ještě neví.

Falešná pracovní místa

Problém hodnocení spočívá v tom, že programy APZ mají celou řadu obtížně pozorovatelných efektů.

Za prvé jde o to, že některá dotovaná pracovní místa by vznikla i bez dotací. Lze najít případy, kdy zaměstnavatel formálně zrušil pracovní místo jen proto, aby ho posléze jako dotované opět vytvořil.

Za druhé, administrátoři dotací přirozeně chtějí vykazovat co nejlepší výsledky. To je svádí k tomu, aby do programů vybírali z nezaměstnaných ty schopnější, kteří by si možná pomohli i bez dotace.

Za třetí, dotací podpořená místa u zaměstnavatele A mohou skrze konkurenční tlak vést k propouštění v konkurenční firmě B.

Za čtvrté, pokud dotace dala vzniknout pracovnímu místu, zdaleka to ještě neznamená, že pracovní místo záhy tiše nezanikne. Jak dlouho místa vydrží, se však systematicky nesleduje.

Za páté, programy se hradí z daní. Zatímco tedy stát dotacemi náklady práce na jednom místě snižuje, na jiném místě je daněmi zvyšuje. Čistý dopad na zaměstnanost zůstává ve hvězdách.

Víme, že skoro nic nevíme

Hodnocení na základě objemu utracených peněz nebo počtu podpořených pracovních míst se sice u nás dělají od vzniku APZ na počátku 90. let, ale ty o dopadech těchto programů nic neříkají. Je to stejné, jako kdybychom účinnost léků odvozovali od nákladů na ně vynaložených nebo od počtu pacientů-uživatelů.

Zatím u nás existuje jediná solidnější studie dopadu APZ (od Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí), ale ta spíše popisuje zacílení na skupiny nezaměstnaných. Pokud jde o čisté efekty programů, je v závěrech velice opatrná.

Přítom k loňským pěti miliardám za APZ nutno přičíst i několik miliard rozptýlených v jiných programech. Třeba investiční pobídky v regionech s vysokou nezaměstnaností.

Co je tady "neetické"?

Na poměry Evropské unie utrácíme na tento účel poměrně málo (asi 0,5 % HDP). Až se do Česka vrátí ekonomický útlum a zvýší se nezaměstnanost, bude se jistě mluvit o přidání peněz na APZ.

Stejně jako před plošným zaváděním léků by se i u APZ měla provádět náročná a průkazná pilotní analýza jejich účinnosti, minimálně na základě kontrolních skupin. Náklady na takové ověřování by byly zanedbatelné ve srovnání s tím, kolik peněz na APZ možná vylétává komínem.

Překážkou č. 1 je rozšířené mylné přesvědčení, že zhodnotit programy je v podstatě snadné, stačí na to dosavadní účetní metody.

Překážkou č. 2 je nepodložené přesvědčení, že ověřovat programy na lidech je neetické. S takovou by se ale nesměly testovat ani léky a lidstvo by dodnes neznalo antibiotika. Jestli je něco neetické, pak je to bezmyšlenkovité utrácení peněz daňových poplatníků.

Autor, ekonom, přednáší v institutu CERGE-EI