

INSTITUT PRO DEMOKRACII A EKONOMICKOU ANALÝZU

projekt Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i.

# Co s ekonomickou neaktivitou v zemích Visegrádu?

Studie 9/2014

21. 10. 2014

ÁGOTA SCHARLE

S PŘÍSPĚNÍM MÁRTONA CSILLAGA, LUCIE MÝTNA KUREKOVÉ,

MONIKY MAKSIM, ANNY OROSZ,

FILIPA PERTOLDA, IZABELY STYCZYŃSKE

A BALÁZSE VÁRADIHO

---

## O AUTORECH

---

# ÁGOTA SCHARLE

EXPERTKA NA TRH PRÁCE A ZAMĚSTNANOST, ABSOLVENTKA OXFORD UNIVERSITY A  
ZAKLADATELKA THINK-TANKU BUDAPEST INSTITUTE

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů a nikoli oficiální stanovisko Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE).

Národohospodářský ústav AV ČR, v. v. i., 2014

# Co s ekonomickou neaktivitou v zemích Visegrádu?

ŘÍJEN 2014

ÁGOTA SCHARLE

S PŘÍSPĚNÍM MÁRTONA CSILLAGA, LUCIE MÝTNA KUREKOVÉ, MONIKY MAKSIM, ANNY OROSZ,  
FILIPA PERTOLDA, IZABELY STYCZYŃSKÉ, AND BALÁZSE VÁRADIHO.

---

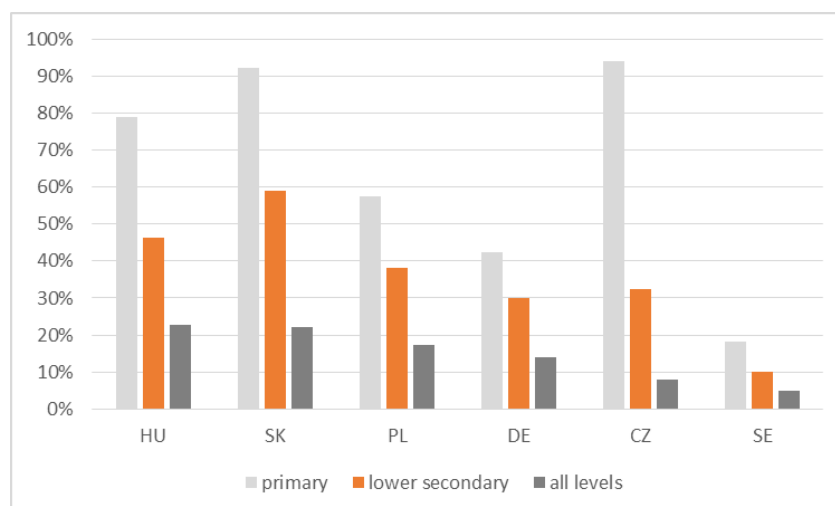
## Shrnutí

- Tato studie shrnuje základní zkušenosti Česka, Maďarska, Slovenska a Polska s bojem s dlouhodobou nezaměstnaností
- Obecně platí, že pro účinnost těchto a dalších opatření pro dlouhodobě nezaměstnané je klíčové jejich nastavení a implementace. Jejich správné provedení vyžaduje důkladnou a pravidelnou kontrolu, zkušební zavádění nových opatření a změn těch stávajících, pokud možno pomocí náhodných experimentů, a hodnocení dopadů založené na srovnání osob dotčených daným opatřením s odpovídající kontrolní skupinou.
- Žádná ze zemí nemá jednoznačně pozitivní nebo negativní zkušenosti s boji s nezaměstnaností. V Maďarsku a Polsku však určité politiky byly úspěšné.
- V Maďarsku byly zavedeny pečlivě navržené mzdové dotace, zaměřené na dlouhodobě nezaměstnané se základním vzděláním, nebo starší 50ti let. Nedávná evaluace prokázala, že tato dotace zvýšila pravděpodobnost opětovného začlenění mužů starších 50ti let na trh práce. Tento typ dotací, pokud jsou zacílené na dlouhodobě nezaměstnané s různými druhy znevýhodnění, může být nákladově efektivní a je levnější než plošné snižování příspěvků sociálního zabezpečení.
- Polská reforma středního školství byla zásadním krokem na cestě k prevenci vzniku dlouhodobé nezaměstnanosti. Zvýšila se díky ní gramotnost a matematická gramotnost absolventů středních škol, včetně těch ze znevýhodněných skupin obyvatel.
- V Česku a na Slovensku není možné identifikovat jednoznačně úspěšnou reformu. Zejména z toho důvodu, že neexistuje dostatečně kvalitní evaluace, která by jednoznačně určila, které programy jsou úspěšné a které ne.

## 1. Míra dlouhodobé ekonomické neaktivity je nejvyšší mezi lidmi s nižším vzděláním

Ve visegrádských zemích jsou dva z deseti dospělých v produktivním věku ekonomicky neaktivní déle než rok<sup>1</sup> a míra dlouhodobé ekonomické neaktivity je obzvláště vysoká u lidí s nízkým vzděláním. Nevýhody, kterým nevzdělaní zaměstnanci čelí na pracovním trhu, jsou zde přitom větší než v zemích západní Evropy a jsou obzvláště bolestné v Maďarsku, kde relativně velká část pracovní síly dokončila pouze základní vzdělání. Nárůst míry dlouhodobé ekonomické neaktivity si může vybírat svou daň jak na individuální úrovni, tak na úrovni celé ekonomiky. Kromě ztráty lidského kapitálu a potenciálně škodlivého vlivu na fyzické a duševní zdraví může nižší intenzita hledání práce dlouhodobě nezaměstnanými vést i k pomalejšímu přizpůsobování mezd a ozdravování ekonomiky (OECD 2011). Dlouhodobá ekonomická neaktivita způsobuje i zvyšování míry chudoby a sociálního vyloučení, což může nadále podvazovat ekonomický růst (Easterly a kol. 2006)

**Graf 1.** Podíl dlouhodobě ekonomicky neaktivních podle dosaženého vzdělání v roce 2012



*Pozn.: Populace ve věku 15-59 let. Podíl populace, která byla ekonomicky neaktivní nebo nezaměstnaná (bez zahrnutí studentů denního studia) v momentu šetření a v průběhu předchozího roku. Základní vzdělání odpovídá ISCED úrovni 0 a 1, nižší střední odpovídá ISCED úrovni 2 a 3c (méně než dva roky). Německo (DE) a Švédsko (SE) jsou v tabulce zahrnuti pro účely srovnání.*

*Zdroj: Vlastní výpočty založené na datech z Výběrového šetření pracovních sil EU v roce 2012.*

Omezení dlouhodobé nezaměstnanosti prostřednictvím aktivace nezaměstnaných, zvýšení úrovně vzdělanosti nebo prevence odchodů do předčasného důchodu by ve visegrádských zemích mohlo přinést růst míry zaměstnanosti o 2-3 procentní body<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Přesně je to 1,7, včetně ekonomicky neaktivních. Vlastní výpočet vycházející z Výběrového šetření pracovních sil EU (EU LFS) pro věk 15-59, rok 2012.

<sup>2</sup> Jednoduchý model založený na rozkladu rozdílů mezi mírou zaměstnanosti jednotlivých zemí ukazuje, že míra zaměstnanosti v České republice by byla o 1 procentní bod vyšší, kdyby pravděpodobnost zaměstnanosti lidí mezi 15-24 lety a 55-24 lety byla stejná jako na Slovensku. Míra zaměstnanosti v Maďarsku by byla o 2,5 procentního bodu vyšší, kdyby byl podíl pracovní síly se základním vzděláním stejně nízký, jako v České republice (vlastní výpočty vycházející z Výběrového šetření pracovních sil EU (EU LFS) za rok 2012)

## 2. Příčiny dlouhodobé nezaměstnanosti

Ve všech členských zemích EU nezaměstnanost v průběhu nedávné globální krize vzrostla. Míra, do jaké se tento šok promítl do přetrvávající zvýšené míry nezaměstnanosti, se ale v jednotlivých zemích zásadně liší. Ve východní Evropě má celý problém hlubší kořeny, které se sice nedají změnit, je jim ale přesto třeba věnovat pozornost a porozumět jim. Přejít k tržnímu hospodářství vedl k prudkému poklesu poptávky po práci a to zejména po práci nekvalifikované. Politická opatření se napříč regionem lišila. Některé vlády se pokusily zmírnit sociální dopady prvotního šoku zpomalením privatizačního procesu, jiné umožnily nezaměstnaným odchod do předčasného důchodu, nebo poskytovaly firmám dotace na mzdy pro nekvalifikované zaměstnance. Balla a kol. (2008) ukazují, že nejúspěšnější strategií, vedoucí k nejnižším mzdovým nerovnostem a vysoké agregátní zaměstnanosti, byla kombinace rychlé privatizace s vysokými dotacemi na mzdy (a nízkými důchody a sociálními dávkami). Nejhorší kombinací rychlé privatizace a vysokých sociálních dávek, která vedla k trvale nízké úrovni zaměstnanosti, zvolilo Maďarsko. Ostatní visegrádské země se rozhodly pro druhou nejlepší variantu, která spočívala v pomalejší privatizaci.

V celém regionu ale přetrvávají velké rozdíly v zaměstnanosti kvalifikovaných a nekvalifikovaných pracovníků. Zdá se tedy, že faktor technologického pokroku hrál důležitější roli než sociální politika a politika zaměstnanosti nízkopříjmových pracovníků, včetně daňové politiky a stanovení minimální mzdy.

To samozřejmě neznamená, že by zmíněné politiky neměly žádný dopad. Správně nastavená a koordinovaná hospodářská a vzdělávací politika a politika zaměstnanosti může problém s dlouhodobou nezaměstnaností přinejmenším zmírnit.<sup>3</sup> Posilování veřejné služby zaměstnanosti tak, aby byla schopna účinně kontrolovat proces hledání zaměstnání, a ztížení přístupu k předčasným a invalidním důchodům může udržet více lidí mezi ekonomicky aktivními a pomoci krotit sociální výdaje. Poptávku po málo kvalifikované práci lze také podpořit opatrnou politikou minimální mzdy, dotacemi na mzdy nekvalifikovaných pracovníků, podporou stabilního podnikatelského prostředí a nízké administrativní zátěže pro malé a střední podniky. Zlepšování kvality vzdělání ve veřejném školství pomáhá snižovat podíl nekvalifikované pracovní síly v budoucnu, zatímco rekvalifikační kurzy mají podobný dopad na současnou pracovní sílu.

---

<sup>3</sup> Efektivita těchto politik byla prokázána v rozvinutých tržních ekonomikách a existují již důkazy i o jejich efektivitě ve visegrádských zemích (viz tabulka 2).

### 3. Snižování dávek sociální podpory jako převažující vládní opatření

Reakce vlád na přetrvávající vysokou míru dlouhodobé nezaměstnanosti a rostoucí náklady systému sociálního zabezpečení byly ve všech visegrádských zemích v podstatě podobné. V 90. letech vlády opakovaně snižovaly částku, dobu poskytování, nebo rozsah (ve smyslu oprávněných osob) podpory v nezaměstnanosti. Tato úsporná opatření pomohla snížit vládní sociální výdaje, měla ale malý, nebo žádný vliv na nabídku práce, a to i přesto, že přispěla ke značnému zvýšení míry chudoby. (Klugman a kol. 2002) Na zvýšení nabídky práce měla větší vliv snaha o ztížení přístupu k předčasným a invalidním důchodům. Tato opatření však začala být zaváděna až ke konci 90. let.

Také zvýšení minimální mzdy na konci 90. let minulého a na začátku tohoto století bylo motivováno snahou o stimulaci nabídkové strany pracovního trhu. Toto opatření ovšem mělo pouze malý, nebo dokonce negativní dopad na zaměstnanost, protože reakce poptávkové strany byla silnější, než se očekávalo.<sup>4</sup> Pobídky, zaměřené na podporu poptávky po práci, byly zavedeny až krátce po roce 2000 a byly jen zřídka cílené na osoby s nízkou kvalitací.<sup>5</sup> Několikrát byla zavedena i opatření ke zvýšení kvality a přístupu do veřejného vzdělávacího systému a systému služeb zaměstnanosti, nebo ke zpřísnění pravidel poskytování podpor v nezaměstnanosti. Málokdy ale byla tato opatření vytrvale prosazována tak, aby byla schopna mít dlouhodobé dopady na problém vyloučení z pracovního trhu.<sup>6</sup> Žádná ze čtyř visegrádských zemí nevyvinula a nezavedla propracovaný nástroj, který by úřadům práce pomohl identifikovat uchazeče o práci, kteří jsou ohroženi dlouhodobou nezaměstnaností (Maksim a Sliwicki 2012, Mýtina Kureková 2014).

Během posledních deseti let vykristalizovaly dvě odlišné strategie boje s dlouhodobou nezaměstnaností. Česká a polská vláda se snažily problém vyřešit pomocí přesunutí odpovědnosti za řešení dlouhodobé nezaměstnanosti na krajskou úroveň a poskytnutí větší autonomie krajským úřadům práce. Naproti tomu Maďarsko a Slovensko se čím dál více spoléhaly na centrálně dotované veřejné práce. Ani jedna z obou strategií nebyla příliš úspěšná.

---

4 To byl příklad Maďarska, kde zdvojnásobení minimální mzdy vedlo k 3% poklesu zaměstnanosti nekvalifikované pracovní síly. Negativní dopad byl nejcitelnější u malých podniků, u mladých a ve znevýhodněných regionech. (Kertesi a Köllő 2003).

5 Výjimkou byla daňová zvýhodnění pro dlouhodobě nezaměstnané v Maďarsku (2007-2012) a na Slovensku (2014), zvýhodněné daňové sazby (Česká republika, Maďarsko do roku 1995) a snížení daní pro malé a střední podniky (Slovensko 1999-2000). Detailní informace viz tabulka 1 příloh.

6 Důležitou výjimkou byly z tohoto pohledu polské (od 1999) a maďarské (2003-2010) vzdělávací reformy a slovenská reforma systému sociální podpory a aktivní politiky zaměstnanosti (2003-2004)

**Tabulka 1. Účastníci programů a výdaje na programy veřejných prací a zaměstnance úřadů práce v roce 2012**

	Polsko	Česká republika	Slovensko	Maďarsko
Průměrný počet účastníků	24 702	6 669	54 968	63 023
V % nezaměstnaných, registrovaných na úřadu práce	1.1	1.3	13.2	21.4
Vládní výdaje v milionech EUR	40.4	27.4	51.1	455.3
V % DPH	0.01	0.02	0.07	0.47
Výdaje na zaměstnance úřadů práce jako, % DPH	0.08	0.11	0.07	0.12

*Poznámky: Údaje za Polsko zahrnují jak veřejné práce, tak společensky prospěšné práce (odbywający prace społecznie użyteczne). Údaje za Slovensko vychází ze stavu k prosinci 2012. Zdroje: Eurostat online, Mýtna Kureková a kol (2013:27); MPIPS (2012), Scharle (2014)*

V Polsku byl prostřednictvím několika navazujících reforem v letech 1993, 2000 a 2002 zaveden silně decentralizovaný systém, ve kterém 16 krajských úřadů práce (Wojewódzki Urząd Pracy) rozděluje prostředky přidělené centrální vládou mezi místní úřady práce na základě vlastních regionálních strategií. Krajské úřady práce jsou také odpovědné za zaškolení zaměstnanců na místní (poviat) úrovni (Starega-Piasek a kol. 2006). V České republice byla krajská samospráva zavedena v roce 2011, kdy bylo zřízeno 14 krajských úřadů práce, odpovědných za vytváření a zavádění programů zaměstnanosti, financovaných příslušným ministerstvem. Tento krok měl vést ke zlepšení spolupráce mezi aktéry pracovního trhu na krajské úrovni. Bohužel ale ani český, ani polský systém kraje dostatečně nemotivuje ke snaze politiku zaměstnanosti zefektivnit, protože hlavní zdroj financování je centrální vláda a objem finančních prostředků není závislý na výsledcích. Dalším omezením je fakt, že při vytváření systému regionální samosprávy nedošlo zároveň k systematickému rozvoji lokálního odborného zázemí, které by se věnovalo analýze trhu práce a nastavování programů zaměstnanosti. Dostatečné místní odborné kapacity jsou přitom předpokladem schopnosti kraje naplno využívat výhody samosprávy (Mosley 2013).

V Maďarsku a na Slovensku byl vytvořen rozsáhlý systém veřejných prací, který v průměru zaměstnává 15-20% dlouhodobě nezaměstnaných. Programy veřejných prací nepochybně nejsou schopny snížit míru dlouhodobé nezaměstnanosti, ale nabízí alespoň dočasnou podporu domácnostem nezaměstnaných a na místní úrovni mohou také přispět ke zmírnění sociálního napětí (Köllő a Scharle 2012, Mýtna Kurekova a kol. 2013). Ovšem ve chvíli, kdy jsou využívány v příliš velkém měřítku, se stávají neefektivními a mohou celý problém dokonce prohloubit (Harvan 2011). Tímto rizikem je ohrožen jak maďarský, tak slovenský systém a to zejména kvůli jejich špatnému administrativnímu nastavení.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Hlavní charakteristiky systému veřejných prací v zemích regionu jsou shrnuty v tabulce 2 přílohy.



Neefektivita může být zaprvé způsobena začarovaným kruhem veřejných prací. Pokud nezaměstnaní předpokládají, že mohou být povoláni k vykonávání veřejných prací, může to u některých vést ke snížené aktivitě při hledání zaměstnání na otevřeném trhu práce.<sup>8</sup> Zadruhé, náklady na jednoho zaměstnance veřejných prací jsou vždy vyšší než náklady na příspěvky sociální podpory. Při financování veřejných prací je třeba zaplatit i vedoucí pracovníky, materiál a často se vyskytují i náklady spojené s korupcí.<sup>9</sup> Vzhledem k obvykle napjatému rozpočtu určenému na politiku zaměstnanosti to znamená, že zbývá méně prostředků na potenciálně účinnější programy, jako jsou například rekvalifikace.

Chybné nastavení systému veřejných prací se týká především Maďarska. Zaměstnanci veřejných prací jsou vymazáni z registru nezaměstnaných a dostávají mzdu přímo od místní samosprávy, které jsou tyto prostředky zpětně hrazeny ze státního rozpočtu s minimální kontrolou jejich využití. Toto nastavení ústí v situaci, kdy jsou místní samosprávy silně motivovány k využívání veřejných prací, a náklady na veřejné práce prudce rostou. Centrální vláda má zároveň svázané ruce, protože každý pokus o snížení výdajů na veřejné práce se setká se silným odporem radnic a vyvolá vlnu špatné publicity, protože zaměstnanci, propuštění z veřejných prací okamžitě zvýší počet registrovaných nezaměstnaných.

#### **4. Jaké jsou možnosti zlepšení procesu tvorby politik**

Postsocialistické země zdědily státní správu, jejíž silnou stránkou je spíše plánování, než tvorba propracovaných motivačních schémat pro nezávislé aktéry v tržním hospodářství. Vládní instituce byly reorganizovány v 90. letech a většina visegrádských zemí od té doby přijala další opatření ke zvýšení efektivity státní správy, zejména v období kolem vstupu do Evropské unie. Rozhodování na úrovni vlád se ale stále ještě neřídí (alespoň ne systematicky) zásadami dobré praxe ve skandinávských zemích, nebo ve Velké Británii, kde tvůrci politik při svém rozhodování využívají nezávislá odborná hodnocení dopadů již zavedených opatření (Meyer-Sahling 2009, Vergeijen 2006). Nedostatečné jsou i procesy konzultací mezi vládními odborníky napříč ministerstvy a komunikace se sociálními partnery a dalšími aktéry. Je proto problematičtější zavádět složitější reformy a to zejména v oblastech, kde jsou výsledky těchto reforem patrné až v dlouhodobém horizontu (Sirovatka 2008, Váradí 2012).

Politická omezení při zavádění reforem se projevují nejsilněji právě v oblasti politik, zaměřených na dlouhodobou nezaměstnanost. Zaprvé tyto politiky většinou vyžadují

---

<sup>8</sup> Pokud jsou veřejné práce vykonávány na plný úvazek, dále to snižuje aktivitu nezaměstnaných při hledání práce, protože na hledání mají méně času. Dopady tohoto jevu jsou samozřejmě vyšší v oblastech, kde jsou volná pracovní místa.

<sup>9</sup> Na Slovensku není tento zdroj neefektivity tak závažný, protože za veřejné práce není vyplácena mzda. Obce hradí jen doplatek k příspěvku v nezaměstnanosti a provozní náklady.

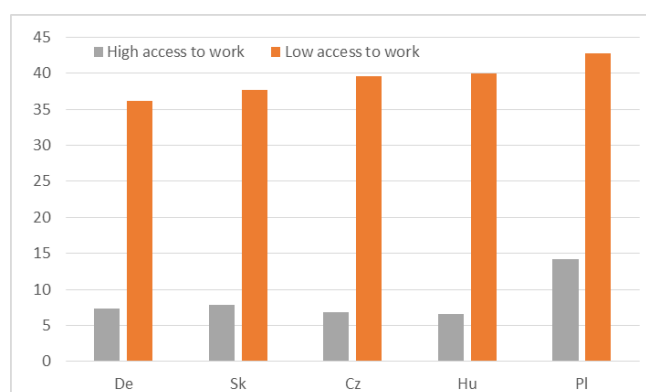


jednání se všemi aktéry, velmi pečlivé nastavení a důkladnou implementaci a kontrolu (Bonoli 2010). Zadruhé jdou některá z nezbytných opatření, jako například další omezování předčasných důchodů, nebo reforma veřejného školství, proti zájmu střední třídy (mediánového voliče). A v neposlední řadě také vlády čelí pokušení hrát na strunu silných společenských předsudků střední třídy vůči nezaměstnaným a využívat znevýhodněné skupiny jako obětní beránka při vysvětlování pomalého růstu ekonomiky, nebo obecněji pomalejšího dohánění životní úrovně starých členských zemí EU a všech dalších nečekaných a nepříjemných sociálních dopadů transformace. Početná romská menšina toto pokušení ještě posiluje a její existence pravděpodobně napomohla vzniku programů veřejné práce v Maďarsku a na Slovensku.

## 5. Proč bychom se měli snažit?

Dlouhodobá nezaměstnanost vede k chudobě, a pokud se týká velkých skupin populace, může podněcovat sociální nepokoje a vést k sociálnímu vyloučení. To vše má neblahý vliv na rozvoj společnosti a hospodářský růst. Nedostatek sociální soudržnosti vede k oslabení politických a ekonomických institucí (které v širší definici zahrnují i důvěru a spolupráci), což prokazatelně zpomaluje ekonomický růst (Easterly a kol. 2006). Proto si vlády nemohou dovolit problém dlouhodobé nezaměstnanosti přehlížet, nebo doufat, že se vyřeší sám jen prostřednictvím ekonomického růstu. Pokud se ale vládám podaří přijmout a zavést účinná opatření a zvýšit míru zaměstnanosti nekvalifikovaných pracovníků, dostaví se navíc i přínos v podobě snížení společenského napětí a zmenšení předsudků vůči Romům.

**Graf 2.** Ohrožení chudobou podle intenzity práce domácnosti, 2012



*Poznámka: V domácnostech s malými možnostmi přístupu k zaměstnání (nízká intenzita práce) pracovali v minulém roce dospělí do 60ti let věku méně než 20% jejich pracovního potenciálu. Vysoká intenzita práce znamená, že dospělý pracuje 55-85% svého pracovního potenciálu. V grafu je pro srovnání zahrnuto Německo.*

*Zdroj: EU SILC, Eurostat*

## • Co je možné dělat?

V politice zaměstnanosti neexistují rychlá vítězství. Účinné politiky (shrnuté v tabulce 2) je buď složité zavádět, nebo dlouho trvá, než přinesou výsledky, nejsou v souladu s veřejným míněním, nebo se na ně vztahuje vše zmíněné. Klíčové také je, že většina opatření nejlépe funguje pouze v kombinaci s jinými. Například cílené mzdové dotace zaměřené na zvýšení poptávky po nekvalifikované práci jsou účinnější, pokud jsou doprovázeny zpřísněním podmínek pro dlouhodobě nezaměstnané, zvyšujícím nabídku práce. Mnoho opatření také vyžaduje počáteční investice do veřejných služeb zaměstnanosti a obecně do veřejné správy, které by zvýšily kvalitu navrhovaných politik a jejich implementace. Prosazení takových investic by vyžadovalo značné politické odhodlání, protože ačkoli je návratnost těchto opatření v dlouhodobém horizontu vysoká, v krátkodobém horizontu z nich žádné zisky neplynou.

**Tabulka 2.** Možná opatření ke snížení dlouhodobé nezaměstnanosti podle míry proveditelnosti

+ proveditelné; - těžko proveditelné; o proveditelnost závisí na nastavení a momentálním kontextu

	Finančně nenároč- né* nebo dokonce úspěšné	Rychlá návr- at- nost	V souladu s veřej- ným míněním	Nevyža- duje kvalitní služby zaměst- nanosti (úřady práce)	Nízké riziko korupce/ nákladů mrtvé váhy	Jednodu- ché nastavení	Bude fungovat i sama o sobě	Příklad dokazují- cí jejich účinnost
Cílené mzdové dotace	+	+	+	+	o	o	o	Hu1
Zpřísněné podmínky podpory v nezaměstnanosti, navýšení počtu nebo zaškolení zaměstnanců úřadů práce pro individuální práci s dlouhodobě nezaměstnanými	+	+	+	o	+	o	o	Sk1 Hu2
Zaměstnání na zkoušku a přechodné programy	+	+	O	-	o	+	-	Hu3
Omezení možnosti využívání předčasných a invalidních důchodů a zlepšení rehabilitace	+	+	-	-	o	o	o	Int1
Snížení administrativní zátěže pro malé a střední podniky	+	-	+	+	+	-	+	Int2
(Cílené) snížení minimální mzdy	o	o	-	+	+	+	+	Int3
Rekvalifikace, druhá šance získání gramotnosti, celoživotní učení	o	o	+	-	-	-	-	Hu4
Posílení služeb úřadů sociální péče a jejich provázání s úřady práce	o	-	+	-	+	-	+	Cz1
Dlouhodobé komplexní programy místního rozvoje	o	-	O	+	+	-	+	Int4

*Poznámky: \* Počáteční náklady jsou nízké ve srovnání s jinými opatřeními nejen z oblasti aktivních programů zaměstnanosti.*

*Zdroje: Cz1: DIC 2012, Hu1: Cseres-Gergely a kol. 2013, Hu2: Cseres-Gergely 2012, Hu3: Györgyi a Mártonfi 2002, Hu4: Adamecz a kol. 2013, Int1: Marie a Vall Castello 2012, OECD 2010, Int2: Yakovlev és Zhuravskaya 2007, Int3: Neumark a Wascher 2008, Int4: OECD 2013, Sk1: Csillag a kol. 2013. Dále také doporučení Světové banky 2008, 2012.*

Přestože úkol bojovat s dlouhodobou nezaměstnaností vypadá svízelně, všechny visegrádské země udělaly v implementaci některých zmíněných opatření pokroky a každá má zkušenosti, které může sdílet s ostatními.

Polská reforma středního školství byla zásadním krokem na cestě k prevenci vzniku dlouhodobé nezaměstnanosti. Zvýšila se díky ní gramotnost a matematická gramotnost absolventů středních škol, včetně těch ze znevýhodněných skupin obyvatel (BI 2014).

V Maďarsku byly zavedeny pečlivě navržené mzdové dotace, zaměřené na dlouhodobě nezaměstnané se základním vzděláním, nebo starší 50ti let. Dotace se vztahovala na všechny uchazeče o zaměstnání, splňující tato jednoduchá kritéria a byla spravována finančním úřadem, který musel dotaci vydat, aniž by zkoumal jakékoli další charakteristiky uchazeče. Tím bylo vyloučeno riziko korupce nebo selektivního posuzování uchazečů zaměstnanci úřadů práce, kteří často snižují účinnost tradičně navržených programů mzdových dotací. Nedávná evaluace prokázala, že tato dotace zvýšila pravděpodobnost opětovného začlenění mužů starších 50ti let na trh práce (Cseres-Gergely a kol. 2013). Tento typ dotací, pokud jsou zacílené na dlouhodobě nezaměstnané s různými druhy znevýhodnění, může být nákladově efektivní a je levnější než plošné snižování příspěvků sociálního zabezpečení.

Podmínky pobírání podpory v nezaměstnanosti, nebo jiných sociálních dávek, byly zpřísněny ve všech čtyřech zemích, ale nejjobsáhlejší reforma byla zavedena na Slovensku v roce 2004 (Kalužná 2008). V rámci reformy byly formálně sloučeny služby zaměstnanosti a sociální služby a byla zavedena tzv. jednotná výplatní místa pro nezaměstnané a příjemce sociálních dávek. Došlo k navýšení zaměstnanců úřadů práce a k přesunu některých povinností, čímž se do roku 2006 podařilo snížit vytížení pracovních poradců na zvladatelnou úroveň. Pobírání dávek v nezaměstnanosti bylo podmíněno předložením důkazu o aktivním hledání práce a pravidelnými návštěvami úřadu práce každé dva týdny (v případě dlouhodobě nezaměstnaných každý týden). Úřady práce zároveň dostaly povinnost vypracovat pro každého znevýhodněného uchazeče o zaměstnání individuální akční plán a najmout specialistu na pracovní trh, který aktivně vyhledává volná pracovní místa. Některá institucionální a procedurální zlepšení však nebyla plně uvedena do praxe a některá byla zrušena reformou Zákona o službách zaměstnanosti z května 2013 (Duell a Mýtina Kureková 2013).

V České republice byla v romských lokalitách založena síť Agentur pro sociální začleňování s cílem koordinovat politiku sociálního začleňování na místní úrovni (MHR 2009). Agentura mapuje místní potřeby v oblasti vzdělávání, bydlení, sociálních služeb a zaměstnanosti, zprostředkovává spolupráci mezi aktéry a poskytuje školení, dohled a v některých případech i financování místních poskytovatelů služeb, naplňujících tyto potřeby. Dlouhodobě nezaměstnaní se často potýkají s množstvím problémů, znesnadňujících jejich návrat na trh práce. Řešením zadluženosti, nevyhovujícího bydlení, rodinných problémů, závislostí a podobně

mohou takové agentury podpořit snahu úřadů práce o aktivování těžce umístitelných uchazečů o práci. Jejich činnost je užitečná zejména v obcích, kde místní správa nedisponuje prostředky nebo odborností, nezbytnou k poskytování kvalitních služeb dlouhodobě nezaměstnaným.

Řádek se skrývá v detailech. Pro účinnost těchto a dalších opatření pro dlouhodobě nezaměstnané je klíčové jejich nastavení a implementace. Jejich správné provedení vyžaduje důkladnou a pravidelnou kontrolu, zkušební zavádění nových opatření a změn těch stávajících, pokud možno pomocí náhodných experimentů, a hodnocení dopadů založené na srovnání osob dotčených daným opatřením s odpovídající kontrolní skupinou. Vzhledem k podobnému ekonomickému a institucionálnímu prostředí zemí Visegrádu by tyto země také mohly těžit ze sdílení a diskusí o výsledcích hodnocení jednotlivých politik.

## PŘÍLOHY

**Tabulka A1** Opatření ovlivňující dlouhodobou nezaměstnanost ve visegrádkých zemích

	Česká republika	Maďarsko	Polsko	Slovensko
Pobídky na nabídkové straně s cílem <i>snížit</i> přebytečnou nabídku práce pomocí předčasných a invalidních důchodů	1989-1998	1989-1995	1989-1998	1989-1998
Finanční pobídky na nabídkové straně: snižování částky podpory nebo dostupnosti dávek, zvyšování příjmů ze zaměstnání* s cílem <i>zvýšit</i> nabídku práce	1992-1996 (PN, DSP) 1998-2003 (min mzda) 2002 (PN, předčasný důchod) 2006 (zvýšení stropu pro spodní hranici pásma DPF) 2007 (DSP) 2008 (PN, rovná DPF) 2010 (PN, předčasný důchod)	1992-2002 (PN, SDN) 2001-02 (min mzda) 2008 (invalidita) 2011 (PN, SDN, invalidita, předčasný důchod)	1996 (PN) 1997-1998 (min mzda) 2001 (předčasný důchod) 2002 (PN) 2004 (předčasný důchod) 2005 (invalidita) 2008 (předčasný důchod, min mzda) 2011 (invalidita) 2012 (min mzda)	1992-1998 (PN) 2000 (PN) 2002-2004 (PN, SDN) 2000-2004 (min mzda) 2007 (PN)
Pobídky na nabídkové straně: zpřísnění pravidel chování pro přiznávání dávek	2004 (PN) 2007 (DSP) 2013 (PN,SDN)	2005 (PN) 2008 (invalidita) 2009 (SDN) 2011 (SDN)**	1996 (PN) 2002 (PN) 2005 (PN, SDN) 2009 (PN)	1998 (sankce za dobrovolnou výpověď) 2003-2004 (PN, SDN)
Pobídky na poptávkové straně ke zvýšení tržní poptávky po práci (příspěvky sociálního zabezpečení, mzdové náklady, administrativní náklady malých a středních podniků)	2004-2006 (řada opatření snižujících DPP)*** 2006 (zjednodušení zakládání podniků) 2009 (všeobecné snížení PSZ) 2009 - 2010 (řada opatření snižujících DPP)	2007 (cílené snížení PSZ) 2009 (všeobecné snížení PSZ)	1999 snížení daní pro OSVČ 2002 (reforma POZ: zvýšení flexibility POZ v malých podnicích) 2004 všeobecné snížení DPP	2004 snížení DPP
Poptávková strana – výdaje na veřejné práce***	-	2009 veřejné práce 2013 veřejné práce	1992-3 veřejné práce	1990s veřejné práce 2004 veřejné práce

Zlepšování služeb	2009 IAP 2012 Regionalizace služeb zaměstnanosti	1993-1994 síť sociálních pracovníků 2003 vzdělávací reforma	1993-2002 Regionalizace služeb zaměstnanosti 1998 PAPZ pro čerstvé absolventy 1999 vzdělávací reforma 2004 Standardizace služeb zaměstnanosti 2006 IAP, zvýšení aktivace DN 2009 IAP	2002 IAP 2005 PAPZ účinnost monitoring 2012 PAPZ vyhodnocení
-------------------	---	--	---	--

*Poznámky: PAPZ = programy aktivní politiky zaměstnanosti, DPP = daň z příjmu právnických osob, POZ = právní ochrana zaměstnanců, IAP= Individuální akční plány. DN = dlouhodobě nezaměstnaný, DPF = daň z příjmu fyzických osob, DSP = příjemci (testovaných) dávek sociální podpory, PSZ = příspěvky sociálního zabezpečení, PN = pojištění nezaměstnaní, SDN = uchazeči o zaměstnání pobírající sociální dávky pro nezaměstnané (po vyčerpání nároku na podporu v nezaměstnanosti).*

*\* V některých případech se vlády snažily snížit míru chudoby zlepšením přístupu k sociálním transferům nebo zvyšováním pobírané částky (například v Maďarsku v letech 2005-2006). Tato opatření nejsou v tabulce uvedena.*

*\*\* Pravidla chování zahrnovala i potenciálně silně stigmatizující prvky, jako například povinnost udržovat uklízenou domácnost, a jejich rozsah byl ponechán na uvážení místních samospráv.*

*\*\*\* Používáme jednotný termín "veřejné práce" pro všechny různé typy a varianty veřejného zaměstnání, vytvořeného zejména pro nezaměstnané (s vyloučením dotací soukromému a neziskovému sektoru).*

**Tabulka A2** Nastavení programů veřejných prací, 2013

PROGRAM	Maďarsko	Slovensko	Česká republika	Polsko
Hlavní cíle	Aktivovat nezaměstnané, zabránit ztrátě kontaktu s trhem práce, zabránit ztrátě pracovních návyků, poskytnout dočasnou podporu s cílem zmírnit ohrožení chudobou			
Vedlejší cíle	Uchlácolit veřejné mínění faktem, že příjemci sociální podpory, mezi nimiž je mnoho Romů, musí pro získání podpory pracovat		Žádné	Zvýšit míru zaměstnanosti, snížit výdaje na sociální dávky
		Odradit od práce načerno		
Oprávnění účastníci	Všichni registrovaní uchazeči o zaměstnání a příjemci podpory v programu sociální rehabilitace	Jen příjemci podpory s nejnižším příjmem	Cílené na těžko umístitelné uchazeče o zaměstnání včetně handicapovaných	VP: DN, a další znevýhodnění nezaměstnaní SPP: nezaměstnaní bez nároku na podporu
Zůstávají účastníci v registru nezaměstnaných?	Ne	Ano	Ne	Ne
Týdenní pracovní doba	20-40 hodin	10-20 hodin (nebo více – od ledna 2014)	Částečný pracovní úvazek	VP: není regulováno SPP: max 10 hodin
Maximální doba trvání (v měsících)	11	18, obnovitelná po 6ti měsících (smlouvy s obcí)	12 (obnovitelná)	VP: 12 SPP: 48
Kompenzace za veřejné práce	Mzda	Vyšší částka podpory (příspěvek za aktivitu)	Mzda	Mzda
Pojištění	Plné (D, Z, U, N)	Částečné (Z)*	Plné (D, Z, U, N)	Částečné (D, Z, N)
Kdo hraď kompenzaci pro zaměstnance veřejných prací	Ústřední vláda zpětně proplácí zaměstnavatelům prostřednictvím úřadů práce (až 100% mzdových nákladů)	Ústřední vláda hraď vyšší dávky podpory prostřednictvím úřadů práce	Ústřední vláda prostřednictvím úřadů práce	VP: 50% místní správa SPP: částečně místní správa
Kdo platí další přidružené náklady (organizační, materiálové, atd.)	Zaměstnavatel. Vedoucí pracovníci mohou být také zaměstnanci veřejných prací, na přidružené náklady se poskytují dotace	Osoba organizující veřejné práce**	Zaměstnavatel	Zaměstnavatel
Dohled nad využíváním státních dotací	Velmi slabý	Slabý	Slabý	Slabý (nedostatečně definované indikátory výkonu)

Poznámky: \*Účastníci mají důchodové (D), zdravotní (Z), úrazové (U) pojištění a pojištění v nezaměstnanosti (N). Pojištění v nezaměstnanosti v tomto případě znamená, že díky odpracování veřejných prací po určitou dobu získávají znovu oprávnění čerpat podporu v nezaměstnanosti V případě Slovenska vychází krytí zdravotním pojištěním ze statutu registrovaného uchazeče o zaměstnání a ne z účasti na veřejných pracích. DN = dlouhodobě nezaměstnaní, VP = veřejné práce, SPP = společensky prospěšné práce.

\*\* Ve většině případů je to místní samospráva, ale může to být i úřad práce. V tom případě jsou ostatní náklady hrazeny ze státního rozpočtu.

## Literatura

- Adamecz, A., B. Czafit, K. Bördős, 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, Grincoh 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 Mýtna Kureková, L. (2013) Activating benefit in material need recipients in the Slovak Republic, CELSI Research Report no.3, May 2013.
- Easterly, W., Ritzen, 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.
- Mýtna 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](http://www.governance.sk/assets/files/publikacie/ACTIVATION_WORKS_REPORT_SGI.pdf)
- Mýtna 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](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 c overs.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Tackling%20Long%20Term%20unemployment%20WP%20c%20overs.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).
- Staręga-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.
- Váradi, 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.

-

## **Předchozí publikace**

1.10.2014 Štěpán Jurajda, Daniel Münich, Lucie Zapletalová: Vliv informací z volebních lístků na výsledky obecních a krajských voleb

29.8.2014 Matěj Bajgar, Petr Janský: Regionální rozdíly v kupní síle: Ceny, platy, mzdy a důchody

7.7.2014: Štěpán Jurajda, Jiří Šatava: Budete mít nárok na důchod?

27.6.2014: Daniel Münich, Miroslava Federičová: Učení mučení, nebo škola hrou?

25.6. 2014: Petr Bouchal, Petr Janský: Státní úředníci: Kolik jich vlastně je, kde a za kolik pracují?

31.5.2014: Klára Kalíšková, Daniel Münich: Komu pomůže navrhované zvýšení slevy na dani na dítě?

17.3.2014: Miroslava Federičová, Daniel Münich: Příprava na osmiletá gymnázia: velká žakovská steeplechase

6.3.2014: Klára Kalíšková: Ženy v českém finančním sektoru 1994-2012: nové pracovní příležitosti pro mladé a vzdělané

16.12.2013: Daniel Münich, Tomáš Protivínský: Dopad vzdělanosti na hospodářský růst: ve světle nových výsledků PISA 2012

9.12.2013: Libor Dušek, Jiří Šatava: Zdanění vysokých příjmů, reforma za reformou...

7.10.2013: Libor Dušek, Klára Kalíšková, Daniel Münich: Kdo a kolik odvádí do společné kasy? Zdanění příjmů ze zaměstnání a podnikání v českém systému

3.10.2013: Libor Dušek, Klára Kalíšková, Daniel Münich: Co by od roku 2015 přinesla již schválená reforma přímých daní?

18.9.2013: Jiří Šatava: Dopad rozvodu na příjmy v důchodu

17.6.2013: Ondřej Schneider, Jiří Šatava: Důchodový systém: scénáře budoucího vývoje

20.5.2013: Ondřej Schneider, Jiří Šatava: Dopady reformy I. důchodového pilíře po roce 1996 na starobní důchody jednotlivců

7.5.2013: Petr Janský: Účastníci penzijního připojištění

22.4.2013: Martin Gregor: Může zaporný hlas ve volebním systému se dvěma mandáty zvýšit kvalitu kandidátů?

15.3. 2013: Pavel Hait, Petr Janský: Kdo je nejvíce zasažen růstem cen? Rozdíly v inflaci pro různé domácnosti

13.12. 2012: Vilém Semerák: Zachrání Čína české exporty? Studie

27.11. 2012: Petr Janský: Odhady dopadů změn sazeb DPH na domácnosti: porovnání dvou možných scénářů od roku 2013. Krátká studie

19.10. 2012: Vilém Semerák: Makropredikce III/2012



## O IDEA

Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA) je nezávislý think-tank zaměřující se na analýzu, vyhodnocování a vlastní návrhy veřejných politik. Doporučení IDEA vychází z analýz založených na faktech, datech, jejich nestranné interpretaci a moderní ekonomické teorii.

IDEA je součástí akademického pracoviště CERGE-EI a vznikla z iniciativy a pod vedením prof. Jana Švejnara.

## Principy fungování IDEA

1. Vytváření shody na základě intelektuální otevřenosti – přijímání volné soutěže myšlenek, otevřenost podnětům z různých částí světa, přehodnocování existujících stanovisek vzhledem k novým výzvám.
2. Využívání nejvhodnějších teoretických a praktických poznatků – snaha o rozvinutí postupů na základě nejlepších teoretických i praktických poznatků (z České republiky i ze zahraničí).
3. Zaměření aktivit na vytvoření efektivní politiky a strategie České republiky – doplňovat akademické instituce vytvářením podkladů efektivním a operativním způsobem.

**Pokud chcete dostávat do své emailové schránky informace o připravovaných studiích a akcích IDEA, napište nám na [idea@cerge-ei.cz](mailto:idea@cerge-ei.cz)**



<http://idea.cerge-ei.cz>