



TEMATICKÝ INFORMAČNÝ PREHĽAD EURÓPSKEHO SEMESTRA

DÁVKY V NEZAMESTNANOSTI

1. ÚVOD

Dávky v nezamestnanosti sú kľúčovým prvkom všetkých európskych systémov sociálneho zabezpečenia. Poistením zamestnancov proti riziku straty zamestnania poskytujú jednotlivcom a domácnostiam základnú bezpečnostnú sieť, čím prispievajú k ich ochrane pred chudobou. Pôsobia aj ako automatické stabilizátory v hospodárskom cykle, keďže podporujú príjmy osôb, ktoré stratili prácu a hľadajú si nové zamestnanie. Dávky v nezamestnanosti navyše prispievajú k väčšej plynulosti prerozdelenia pracovnej sily v rámci hospodárstva, keďže uchádzači o zamestnanie môžu venovať čas hľadaniu pracovného miesta, ktoré zodpovedá ich zručnostiam a očakávaniam, alebo sa môžu rekvalifikovať. Dávky v nezamestnanosti týmto spôsobom podporujú rast.

Ak sa však vysoké dávky v nezamestnanosti poberajú počas dlhšieho obdobia a sú len v obmedzenej miere podmienené hľadaním zamestnania, môžu znižovať motiváciu pre návrat do práce. To má negatívny vplyv na dĺžku nezamestnanosti a celkovú nezamestnanosť a škodlivé účinky na rast a na udržateľnosť systémov sociálnej ochrany.

Systémy dávok v nezamestnanosti v členských štátoch sú veľmi odlišné a fungujú v kontexte širšieho hospodárskeho a inštitucionálneho rámca. Rozdiely existujú v dĺžke obdobia požadovaného na priznanie nároku, v trvaní poskytovania dávok

v nezamestnanosti, v ich peňažnej výške a súvisiacom vývoji v priebehu času, ako aj v spôsobe ich výpočtu. Vyplácanie dávok v nezamestnanosti napríklad môže trvať od 90 dní po neobmedzené obdobie, pričom ich výška sa môže vypočítavať ako daný alebo pohyblivý percentuálny podiel z poslednej mzdy osoby, ako paušálna sadzba alebo ako výsledok vzorca zahŕňajúceho oba tieto prvky, s prípadným uplatňovaním minimálnej a maximálnej hranice. Veľké rozdiely existujú aj v požiadavkách týkajúcich sa hľadania zamestnania a disponibilít na jeho výkon. Sú to ďalšie kľúčové prvky systémov dávok v nezamestnanosti, ktorými sa zabezpečuje, aby príjemcovia zostali angažovaní a aby neupadli do nečinnosti.

Motivácia pracovať nie je ovplyvnená len týmito koncepčnými vlastnosťami systémov v oblasti nezamestnanosti, ale aj platnými daňovo-dávkovými systémami, ktoré (obyčajne) zahŕňajú aj dávky vyplácané na základe posúdenia príjmu, ako sú sociálna pomoc, príspevky na bývanie, rodinné dávky a dávky podpory v zamestnanosti. Úsilie jednotlivca hľadať si zamestnanie je ovplyvnené rovnako aj aktívnymi

politikami trhu práce¹, či celkovými hospodárskymi podmienkami a podmienkami na trhu práce.

Dávky v nezamestnanosti môžu mať dve rôzne formy: poistenie v nezamestnanosti a pomoc v nezamestnanosti. Dávky poistenia v nezamestnanosti existujú vo všetkých členských štátoch a sú založené na príspevkoch. To znamená, že osoba môže o tieto dávky požiadať, len ak strávila určité minimálne obdobie v zamestnaní, v ktorom platila príspevky (obdobie požadované na priznanie nároku). Ich výška sa často vypočítava ako podiel výšky mzdy v poslednom zamestnaní a trvanie ich poskytovania často závisí od dĺžky času platenia príspevkov. Hlavným cieľom pomoci v nezamestnanosti je predchádzať chudobe súvisiacej s nezamestnanosťou: vo všeobecnosti sa vypláca na základe posúdenia príjmu a je dostupná pre nezamestnané osoby, ktoré nie sú oprávnené na dávky poistenia v nezamestnanosti alebo už na ich poberanie nemajú nárok. Dávky pomoci v nezamestnanosti sú vo všeobecnosti nižšie ako dávky poistenia v nezamestnanosti. Väčšina členských štátov nemá zavedený samostatný systém pomoci v nezamestnanosti, ale vo všeobecnosti zväčša využíva sociálnu pomoc vyplácanú na základe posúdenia príjmu, ktorá je k dispozícii pre domácnosti s nízkym príjmom².

Tento dokument má takúto štruktúru: v oddiele 2 sa skúmajú existujúce výzvy

¹ Aktívne politiky trhu práce (APTP) nie sú obmedzené na príjemcov dávok v nezamestnanosti, ale sú vo všeobecnosti otvorené (v závislosti od charakteristík systému APTP) aj uchádzačom o zamestnanie, ktorí nie sú oprávnení na poberanie dávok v nezamestnanosti (alebo iných dávok). Môžu siahť od podpory pri hľadaní zamestnania, ktorú poskytujú verejné služby zamestnanosti, po odbornú prípravu a celoživotné vzdelávanie, dotácie na mzdy alebo režimy na vytváranie pracovných miest. Tejtó osobitnej oblasti politiky je venovaný samostatný tematický informačný prehľad.

² Samostatnú dávku pomoci v nezamestnanosti vyplácanú na základe posúdenia príjmu má jedenásť členských štátov (Rakúsko, Nemecko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Írsko, Malta, Portugalsko, Španielsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo).

v krajinách EÚ s ohľadom na výsledky politiky, v oddiele 3 sa opisujú dostupné dôkazy o politikách, ktoré by boli vhodné na účinné riešenie príslušných výziev, a v oddiele 4 sa predkladá preskúmanie výsledkov politiky v jednotlivých krajinách v EÚ. v oddiele 5 sa uvádzajú doplňujúce zdroje údajov a informácií.

2. POLITICKÉ VÝZVY; PREHĽAD VÝSLEDKOV V KRAJINÁCH EÚ

Systémy dávok v nezamestnanosti musia byť koncipované takým spôsobom, aby sa dosiahla rovnováha medzi cieľom podpory príjmu uchádzačov o zamestnanie v obdobiach nezamestnanosti a potrebou zabezpečiť primeranú motiváciu k práci. Dávky sa odlišujú výškou (najmä vo vzťahu k predchádzajúcej mzde) aj trvaním ich poskytovania v priebehu času. Nízka úroveň dávok sa prejavuje znížením životnej úrovne nezamestnaných. To isté platí aj pre trvanie poskytovania dávok, keďže nezamestnaní potrebujú dostatok času na to, aby si našli vhodné zamestnanie, ktoré zodpovedá ich zručnostiam a kvalifikácii. Na druhej strane, ak je rozdiel medzi výškou príjmu poskytovaného prostredníctvom dávok v nezamestnanosti a príjmu, ktorý sa potenciálne môže zarábať v zamestnaní, príliš malý, môže to ohroziť motiváciu pre návrat do zamestnania³.

Mieru účasti nezamestnaných na trhu práce a ich zamestnateľnosť ovplyvňujú aj ďalšie koncepčné charakteristiky **systémov dávok v nezamestnanosti**. Ide napríklad o požiadavky týkajúce sa hľadania zamestnania a disponibilít na jeho výkon, ako aj povinnú účasť v aktívnych programoch trhu práce, ktoré sa môžu stanoviť ako podmienka pre pokračovanie poberania dávok. Vplyv má aj súvisiace ukládanie sankcií, najmä pozastavenie oprávnenosti na poberanie dávok v prípadoch neplnenia požiadaviek týkajúcich sa disponibilít na výkon zamestnania a hľadania zamestnania.

³ Takéto finančné faktory odrádzajúce od nástupu do zamestnania sú vhodne vyjadrené v takzvanom ukazovateli pasce nezamestnanosti, ktorý vypracovala Európska komisia na základe daňovo-dávkových modelov OECD. Pozri oddiel 5.

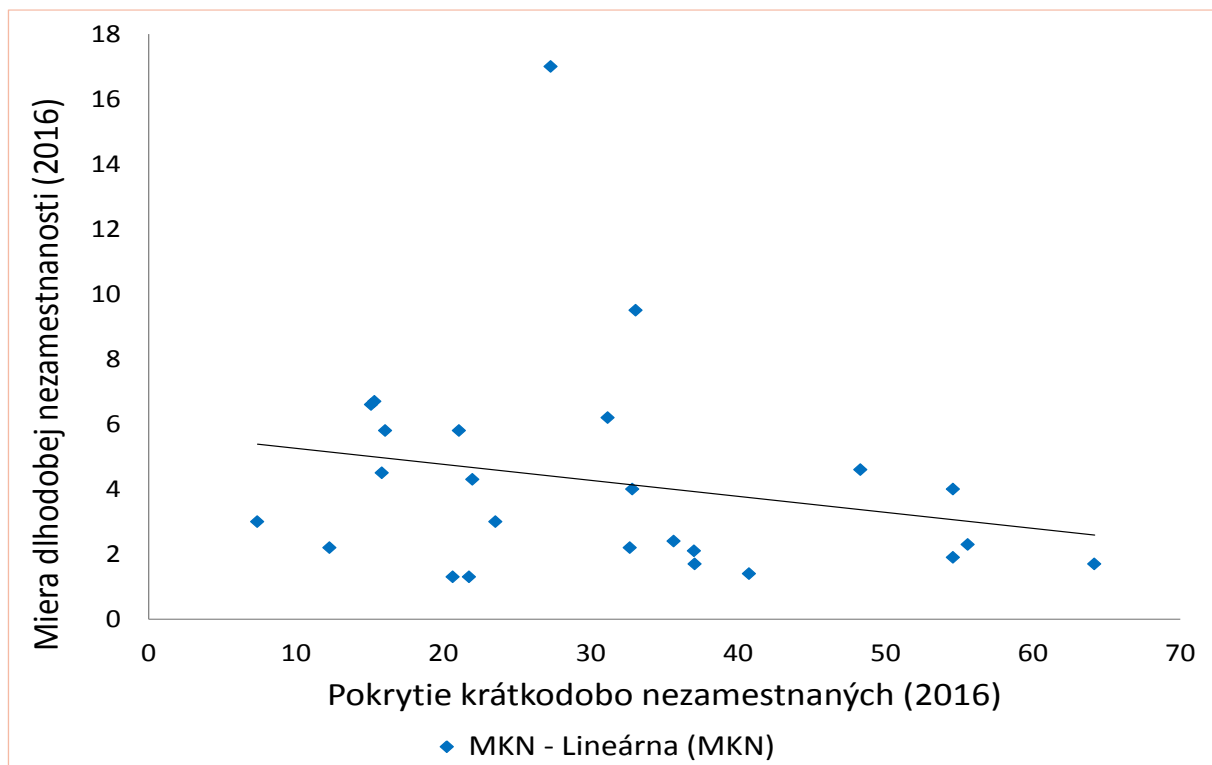
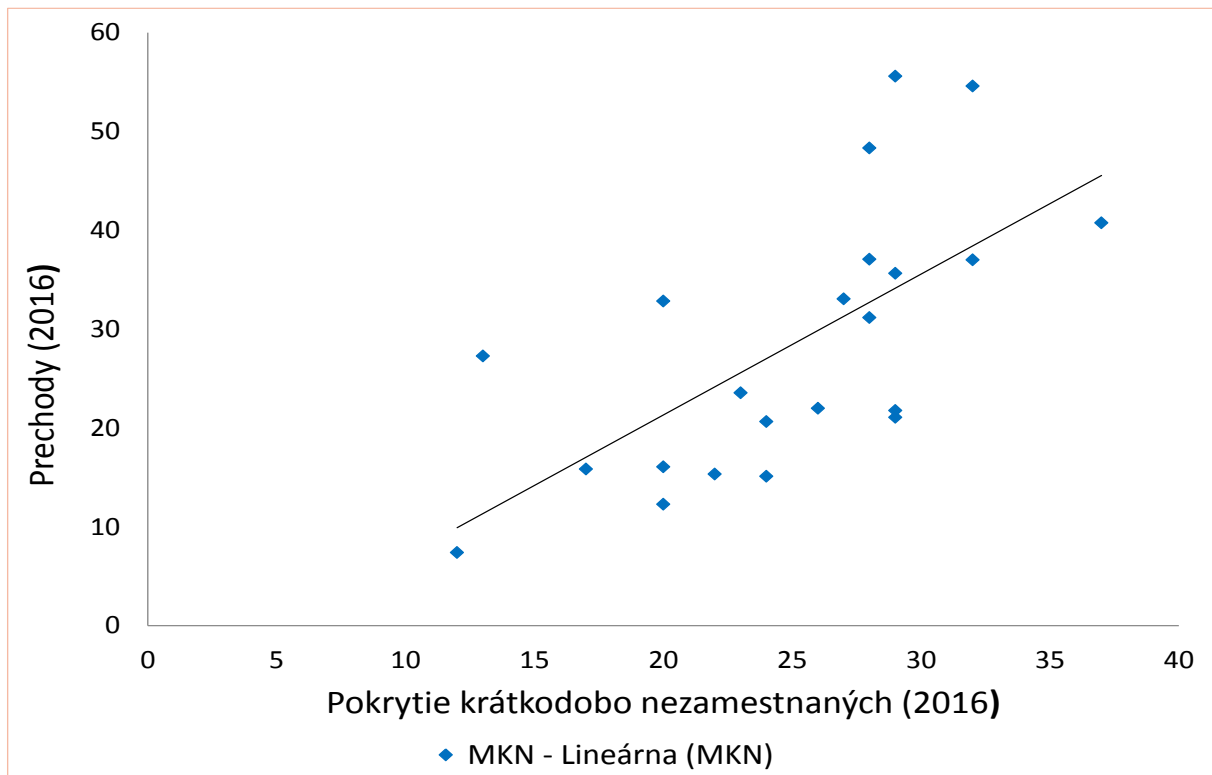
Od prísnejších požiadaviek týkajúcich sa hľadania si zamestnania a disponibility na jeho výkon sa očakáva najmä to, že poberateľov dávok v nezamestnanosti podpora v aktívnom hľadaní práce a prijímaní vhodných pracovných ponúk. Tým sa vyvažujú prípadné finančné faktory odrádzajúce od nástupu do zamestnania, ktoré vytvárajú štedré systémy dávok v nezamestnanosti, Veľmi prísne požiadavky týkajúce sa pracovnej mobility (ako požiadavka prijať akúkoľvek pracovnú ponuku bez ohľadu na kvalifikáciu danej osoby) môžu napríklad z krátkodobého hľadiska viesť k tomu, že sa zosúladí vyšší počet ponúkaných a požadovaných pracovných miest, avšak na úkor kvality takéhoto zosúladovania, ktoré nemusí mať dlhé trvanie (pričom viac ľudí sa častejšie stane znovu nezamestnanými). Nadmerne zaťažujúce požiadavky takisto môžu jednotlivcov odrádzať od toho, aby sa snažili o ich splnenie, a môžu ich viesť k tomu, aby ľudia naďalej žiadali o dávky a upadli do neaktivity. Kľúčovú úlohu zohráva aj poskytovanie včasnej podpory uchádzačom o zamestnanie v podobe poradenstva a primeraných aktívnych politík trhu práce. O tejto téme sa tu ďalej nehovorí, keďže aktívne politiky trhu práce sú témou samostatného tematického prehľadu⁴.

a znižuje sa závislosť od dávok. Intenzívnejším úsilím vynakladaným na hľadanie zamestnania a rýchlejším prijímaním pracovných ponúk by sa znížil efekt odrádzania od nástupu do práce a mohlo by sa prípadne obmedziť trvanie nezamestnanosti. Príliš prísne požiadavky môžu mať zároveň nezamýšľané alebo opačné účinky.

Na to, aby sa dalo posúdiť, do akej miery sa vďaka systémom dávok v nezamestnanosti dosiahne očakávané zosúladenie ponuky a dopytu na trhu práce a sociálne výsledky, sú mimoriadne dôležité dva ukazovatele: miera rizika chudoby nezamestnaných a miera dlhodobej nezamestnanosti (ako percentuálny podiel ekonomicky aktívneho obyvateľstva). Podiel krátkodobo nezamestnaných, na ktorých sa vzťahujú dávky v nezamestnanosti, vykazuje pozitívnu koreláciu s vyššou mierou prechodu z krátkodobej nezamestnanosti do zamestnania (graf 1a) a nižšou mierou dlhodobej nezamestnanosti (graf 1b). Pokrytie krátkodobo nezamestnaných dávkami v nezamestnanosti je založené najmä na trvaní poskytovania dávok a na osobitných podmienkach nároku.

⁴ Pozri: tematický informačný prehľad európskeho semestra o aktívnych politikách trhu práce.

Graf 1. Pokrytie krátkodobými dávkami v nezamestnanosti a ukončenie krátkodobej nezamestnanosti alebo miera dlhodobej nezamestnanosti



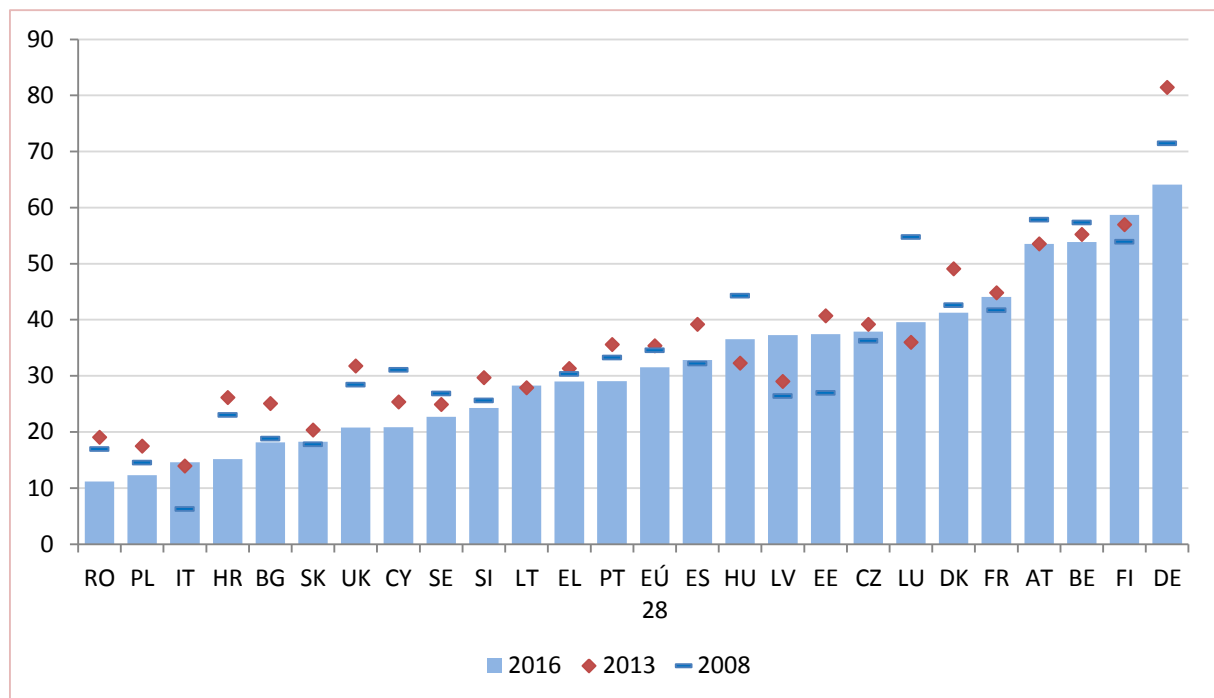
Zdroj: Eurostat a rámec spoločného hodnotenia.

Poznámka: prechod z krátkodobej nezamestnanosti do zamestnania; MDN: miera dlhodobej nezamestnanosti; v prípade miery prechodov $R^2 = 25\%$, v prípade miery dlhodobej nezamestnanosti $R^2 = 9\%$.

Pokrytie krátkodobo nezamestnaných dávkami v nezamestnanosti si zasluhuje osobitnú pozornosť, keďže sa týka trhu práce aj sociálnych výsledkov. Chudoba je zároveň výrazne vyššia medzi dlhodobo nezamestnanými, z čoho vyplýva, že je len čiastočne spojená s pokrytím krátkodobo nezamestnaných dávkami v nezamestnanosti. Existuje aj viacero ďalších činiteľov podmieňujúcich chudobu ako primeranosť dávok sociálneho zabezpečenia vrátane sociálnych dávok.

Situácia členských štátov, pokiaľ ide o tri kľúčové rozmery merania výsledkov politiky v tejto oblasti, je zhrnutá v nasledujúcich grafoch (grafy 2, 3 a 4). V jednotlivých grafoch je zobrazená úroveň a zmena pokrytia krátkodobo nezamestnaných, miera dlhodobej nezamestnanosti a miera chudoby medzi nezamestnanými. Zvislé pruhy označujú veľmi nízku a nízku a/alebo veľmi vysokú a vysokú výkonnosť⁵; vodorovné pruhy označujú nízku a/alebo vysokú úroveň zmeny.

Graf 2. Pokrytie dávkami v nezamestnanosti v prípade krátkodobo nezamestnaných osôb (v rokoch 2016, 2013 a 2008)

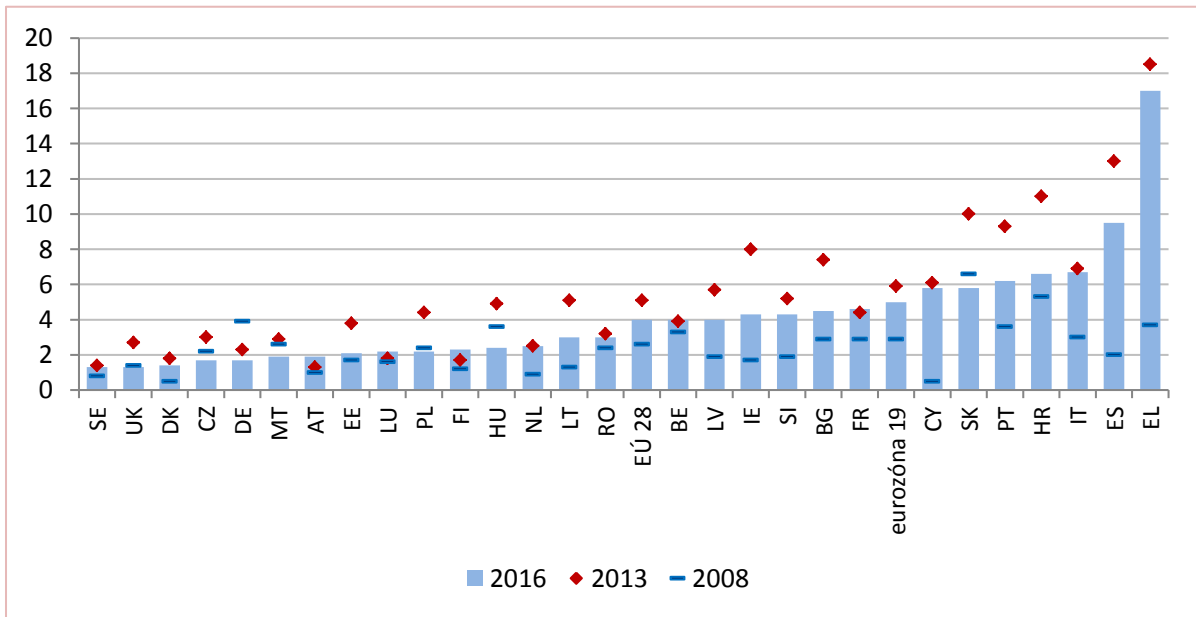


Zdroj: Eurostat.

Poznámka: údaje týkajúce sa Írska, Holandska a Rakúska nie sú dispozícii. Zmena je vyjadrená v bodoch.

⁵ Ako sa stanovuje v metodike hodnotiacej tabuľky, na základe vzdialenosti od priemeru z hľadiska úrovne aj z hľadiska trendov. Podrobnejšie údaje o metodike pozri v spoločnej správe o zamestnanosti (2016), príloha 4.

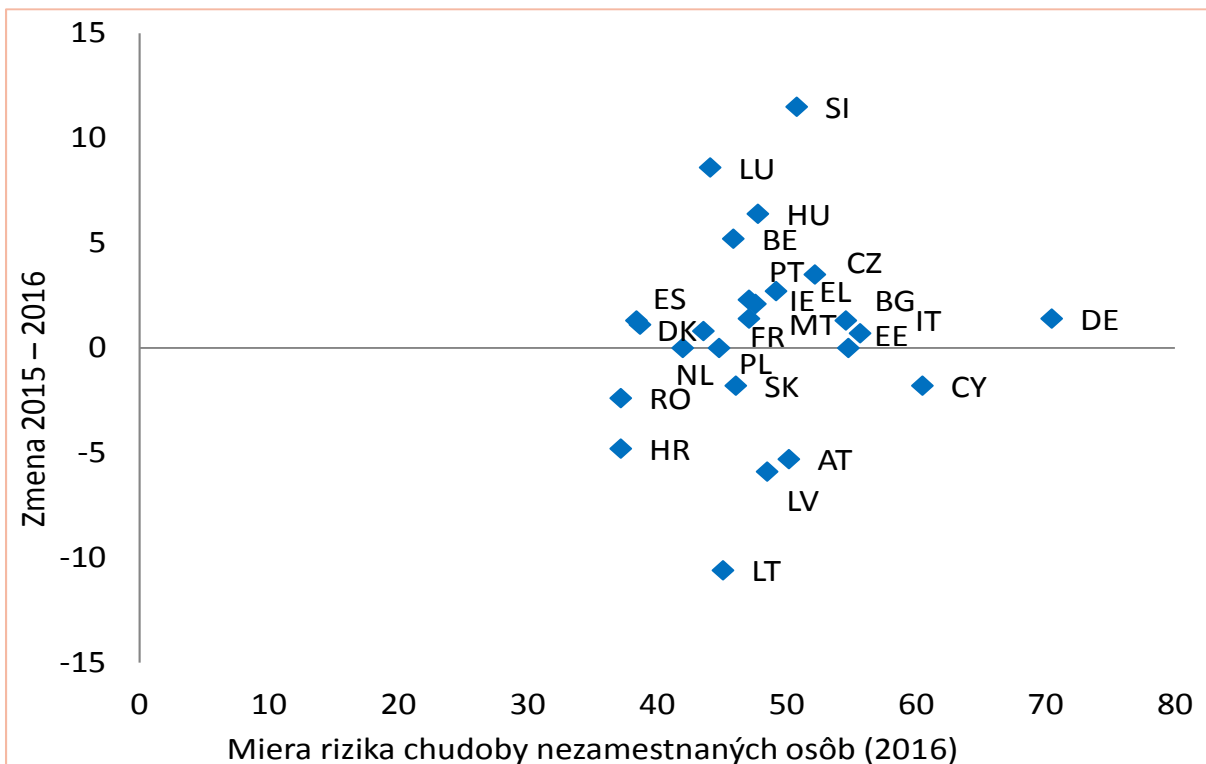
Graf 3. Dlhodobá nezamestnanosť ako percentuálny podiel ekonomicky aktívneho obyvateľstva (2008, 2013 a 2016)



Zdroj: Eurostat.

Poznámka: úrovne a zmena sú vyjadrené v bodoch.

Graf 4. Miera chudoby medzi nezamestnanými (2016) a zmena tejto miery chudoby (2015 – 2016)



Zdroj: štatistika EÚ o príjmoch a životných podmienkach (EU-SILC), 2016 (príjem za rok 2015) a 2015 (príjem za rok 2014).

Poznámka: zmena je vyjadrená v bodoch.

3. POLITICKÉ NÁSTROJE NA RIEŠENIE POLITICKÝCH VÝZIEV

Zdá sa, že na výsledky identifikované v predchádzajúcom oddiele má vplyv viacero parametrov systémov dávok v nezamestnanosti.

Prvým politickým nástrojom, ktorý treba zvážiť, je trvanie poskytovania dávok v nezamestnanosti, ktoré má zrejme priamy vplyv na mieru chudoby nezamestnaných. V praxi trvanie závisí od viacerých faktorov, najmä od predchádzajúcej pracovnej histórie, keďže maximálne trvanie poskytovania dávok sa v mnohých členských štátoch zvyšuje s trvaním obdobia práce (dlhšie trvanie dávky za dlhšie príspevkové obdobia v danom časovom úseku). To, v akom rozsahu sa daňovo-dávkovým systémom chránia príjmy nezamestnaných, však závisí aj od iných politických nástrojov, ako je miera náhrady dávky alebo nárok na poberanie dávok v nezamestnanosti (pozri ďalej).

Vplyv trvania poskytovania dávok na trvanie nezamestnanosti celkového nezamestnaného obyvateľstva je, naopak, vo všeobecnosti pomerne

slabý⁶, keďže zachovanie životnej úrovne v prípade nezamestnanosti môže takisto znamenať lepšie šance na opätovné zamestnanie sa a lepšie zosúládovanie ponúkaných a požadovaných pracovných miest pri návrate do práce⁷. Existujú aj dôkazy, že noví nezamestnaní, ktorí nemajú nárok na dávky v nezamestnanosti, častejšie pochádzajú z chudobnejšieho prostredia so slabšou mierou účasti jednotlivca na

⁶ Pozri napríklad L.F. Katz a B.D. Meyer (1990) „The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment“ (Vplyv potenciálneho trvania poskytovania dávok v nezamestnanosti na trvanie nezamestnanosti). *Journal of Public Economics*, zv. 41 (1): s. 45 – 72. S.P. Jenkins, C. Garcia-Serrano (2004) „The relationship between unemployment benefits and re-employment probabilities: evidence from Spain“ (Vzťah medzi dávkami v nezamestnanosti a pravdepodobnosťou opätovného zamestnania: dôkazy zo Španielska). *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, zv. 66 (2): s. 239 – 260. K. Carling, P-A. Edin, A. Harkman, B. Holmlund (1996) „Unemployment duration, unemployment benefits, and labour market programmes in Sweden“ (Trvanie nezamestnanosti, dávky v nezamestnanosti a programy trhu práce vo Švédsku). *Journal of Public Economics*, zv. 59 (3): s. 313 – 334. M. Hagedorn, I. Manovskii, K. Mitman (2015) „The impact of unemployment benefit extensions on employment: the 2014 employment miracle?“ (Vplyv rozšírenia dávok v nezamestnanosti na zamestnanosť: zázrak zamestnanosti v roku 2014?). H. Schmitz, V., Steiner (2007) „Benefit-entitlement effects and the duration of unemployment: an ex-ante evaluation of recent labour market reforms in Germany“ (Účinky nároku na dávky a trvanie nezamestnanosti: hodnotenie nedávnych reforiem trhu práce v Nemecku ex ante), dokument na rokovanie č. 2681 inštitútu IZA.

⁷ Pozri napríklad D. Gallie, S. Paugam, S. Jacobs (2003) „Unemployment, poverty and social isolation: is there a vicious circle of social exclusion?“ (Nezamestnanosť, chudoba a sociálna izolácia: existuje bludný kruh sociálneho vylúčenia?). *European Societies*, zv. 5 (1): s. 1 – 32.

trhu práce⁸. Krajiny so štedrejším poistením v nezamestnanosti a vyššími výdavkami na aktivačné politiky a opatrenia navyše vykazujú udržateľnejší výsledok v oblasti opätovného začlenenia predtým nezamestnaných pracovníkov⁹.

Druhý politický nástroj, t. j. čistá miera náhrady predchádzajúceho príjmu, je v negatívnej korelácii s mierou chudoby nezamestnaných.

Pri výpočte čistej miery náhrady sa čistý príjem vymedzuje ako príjem po zdanení a odvedení príspevkov sociálneho zabezpečenia so započítaním možných sociálnych dávok (sociálna pomoc, rodinné dávky, príspevok na bývanie a dávky podmienené výkonom práce). Treba zdôrazniť, že čistá miera náhrady a jej vývoj v priebehu času sa môžu výrazne líšiť v závislosti od minulých príspevkov nezamestnanej osoby, najmä v prípade kratšieho odvádzania príspevkov, a od zohľadneného časového horizontu, keďže dávky sa zvyčajne znižujú s časom stráveným v nezamestnanosti¹⁰.

Hoci je zrejmé, že vyššia čistá miera náhrady sa priamo prejavuje vo vyššom príjme domácnosti, jej

⁸ Pozri napríklad F. Figari, M. Matsaganis, a H. Sutherland, (2013) „Are European Social Safety Nets Tight Enough? Coverage and Adequacy of Minimum Income Schemes in 14 EU Countries“ (Sú európske sociálne záchranné siete dostatočne pevné? Pokrytie a primeranosť režimov minimálneho príjmu v 14 krajinách EÚ). *International Journal of Social Welfare*, zv. 22: s. 3 – 14. M. Fernandez Salgado, F. Figari, H. Sutherland, A. Tumino (2014) „Welfare compensation for unemployment in the great recession“ (Kompenzácia sociálneho zabezpečenia v prípade nezamestnanosti v období väčšej recesie). *Review of Income and Wealth*, séria 60, príloha, máj 2014.

⁹ Pozri napríklad Wulframm M. and Fervers L. (2013), „Unemployment and subsequent employment stability: does labour market policy matter?“ (Nezamestnanosť a následná stabilita zamestnanosti: záleží na politike trhu práce?), dokument na rokovanie č. 7193 inštitútu IZA.

¹⁰ Jednou možnosťou je zamerať sa na základe praxe členských štátov na čistú mieru náhrady po šiestich mesiacoch nezamestnanosti na úrovni 80 % priemernej mzdy, pričom sa prihliada na skutočnosť, že existujú aj dolné a horné hranice.

čistý vplyv závisí od viacerých faktorov, najmä od jej vzájomného vzťahu s inými dávkami a daňovým systémom a od takých aspektov ako výška predchádzajúceho príjmu a pracovná história¹¹. Vyššia miera náhrady sa okrem toho môže prejavovať aj ako rastúci finančný faktor odrádzajúci od nástupu do zamestnania, čo zasa môže nepriaznivo ovplyvniť mieru aktivity alebo zamestnanosti, najmä v prípade niektorých kategórií pracovníkov (ako sú nezamestnaní so zamestnaným partnerom)¹². Pasce nezamestnanosti¹³ sú často veľmi veľké v prípade osôb s nízkou mzdou a pracovníkov, ktorým sa pri opätovnom zamestnaní ponúka pracovné miesto s nižšou mzdou.

Tretí politický nástroj súvisiaci s podmienkami nároku, dĺžka obdobia požadovaného na priznanie nároku, sa javí ako pozitívne prepojený s mierou chudoby nezamestnaných. Nárok na dávky z poistenia v nezamestnanosti závisí od predchádzajúcich pracovných záznamov a/alebo zaplatených príspevkov. Nezamestnaní vo všeobecnosti musia mať najmä minimálny pracovný záznam, ktorého presné vymedzenie a dĺžka sú výrazne odlišné. Dávky v nezamestnanosti sa preto zriedkavejšie vyplácajú osobám s krátkymi obdobiami zamestnanosti a menším počtom prípadov nepretržitej

¹¹ Pozri napríklad Gruber, J., „The consumption smoothing benefits of unemployment insurance“ (Výhody poistenia v nezamestnanosti v súvislosti s uľahčením spotreby), pracovný dokument NBER č. 4750, 1994, alebo Dolls, M., Fuest, C., Peich, A., „Automatic stabilisation and discretionary fiscal policy in the financial crisis“ (Automatická stabilizačná a diskrečná fiškálna politika vo finančnej kríze), *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, zv. 1 (4).

¹² Pozri napríklad OECD, „Increasing financial incentives to work: the role of in-work benefits“ (Zvyšovanie finančnej motivácie k práci: úloha dávok podmienených výkonom práce), *Employment outlook*, 2005, kapitola 3.

¹³ Ukazovateľom sa meria efektívne hraničné daňové zaťaženie práce, najmä to, v akom rozsahu sa v dôsledku dane z príjmu, príspevkov sociálneho zabezpečenia a ukončenia poskytovania dávok obmedzí zvýšenie hrubej mzdy pri prechode z nezamestnanosti do zamestnania.

pracovnej histórie¹⁴. Prísne podmienky oprávnenosti preto vedú k tomu, že nárok na dávky má menší počet nezamestnaných, čo znamená nízke pokrytie a nízky stabilizačný vplyv. V tejto súvislosti má významný vplyv možnosť kumulovania rôznych období odvádzania príspevkov, aby neprišlo k strate nijakých práv. Podmienky nároku samostatne zárobkovo činných osôb a pracovníkov s atypickými zmluvami sa takisto často používa ako nástroj na zlepšenie pokrytia, napríklad poskytnutím možnosti vstúpiť do systému na dobrovoľnom základe.

Reformy zamerané na zvýšenie miery náhrady a trvania poskytovania dávok alebo na rozšírenie podmienok nároku znamenajú dodatočné výdavky. V systémoch poistného typu zamestnanci a podniky prispievajú priamo na financovanie dávok. Keďže takéto príspevky sa vo všeobecnosti vnímajú podobne ako zdanenie, širšie pokrytie dávkami, ktoré by si vyžadovalo vyššie príspevky, by mohlo odrádzať od vytvárania pracovných miest. Od takýchto reforiem sa však takisto očakáva, že umožnia lepšie fungovanie trhu práce a hospodárstva v strednodobom horizonte vytvorením vyšších daňových príjmov z príjmu z pracovnej činnosti, aj keď so znížením návratnosti sumy vynaloženej na dávky v nezamestnanosti a aktivačné opatrenia.

Zníženie dávok v nezamestnanosti nevyhnutne neznamená úsporu verejných prostriedkov ani v krátkodobom horizonte: vo väčšine členských štátov nezamestnaní často poberajú iné formy sociálnej podpory,

ktoré sú často trvalejšie a siahajú od pomoci v nezamestnanosti po minimálny príjem (pasívne opatrenia).

Náklady z hľadiska verejných financií v krátkodobom a dlhodobom horizonte nie je ľahké posúdiť a postupom času sa menia. Prijateľným predpokladom je, že prvé kolo nákladov súvisiacich s väčším pokrytím alebo vyššími dávkami sa môže pomerne rýchlo kompenzovať zlepšením výsledkov v oblasti zamestnanosti a vyššími daňovými výnosmi zo zvýšeného počtu zamestnaných osôb, ako aj z rýchlejšieho rastu hospodárstva vďaka lepšiemu využívaniu ľudského kapitálu.

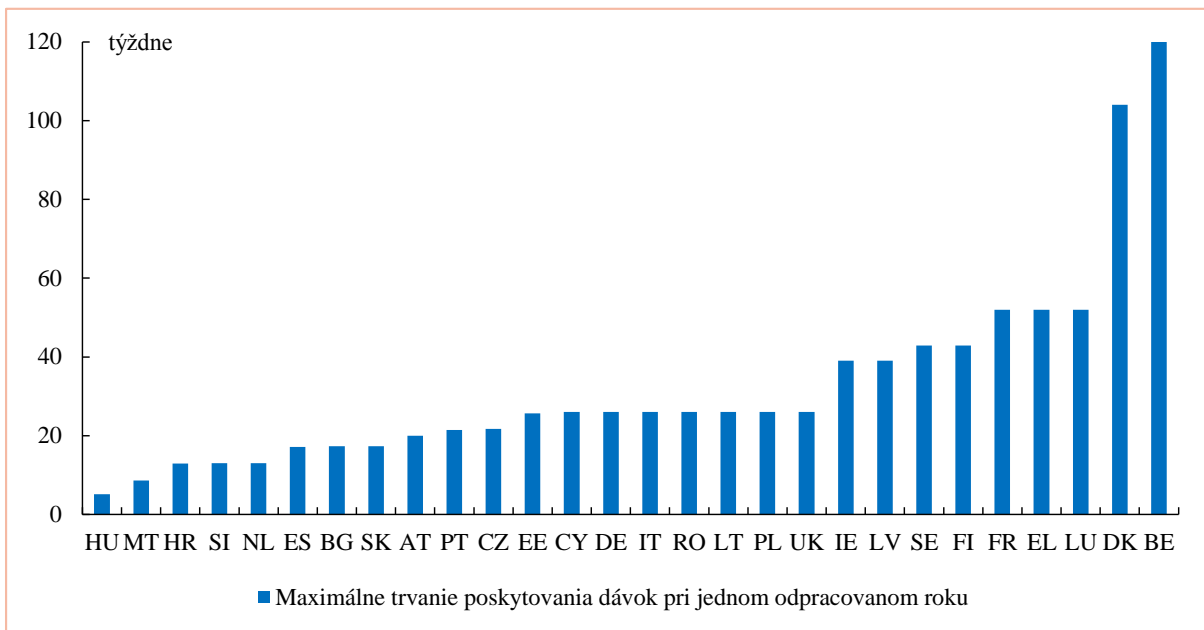
4. KRÍŽOVÉ PRESKÚMANIE SÚČASNÉHO STAVU POLITIKY

Súčasný stav v jednotlivých členských štátoch v súvislosti rôznymi parametrami poistenia v nezamestnanosti, ktoré boli ako politické nástroje opísané v predchádzajúcom oddiele, sa uvádza v grafoch 5, 6, 7 a 8.

Graf 5 znázorňuje maximálne trvanie poskytovania dávok po jednom roku platenia príspevkov. Zatiaľ čo vo väčšine členských štátov je toto trvanie kratšie ako obdobie odvádzania príspevkov (pričom najčastejšia je polovica obdobia, t. j. 26 týždňov), v štyroch prípadoch sa rovná obdobiu platenia príspevkov (t. j. v Grécku, vo Francúzsku, v Luxembursku a Holandsku) a v troch prípadoch je dlhšie (71 týždňov vo Fínsku, 104 v Dánsku, bez obmedzenia v Belgicku). Na opačnej strane škály sú Chorvátsko, Maďarsko, Malta a Slovinsko, kde sa dávky poskytujú tri mesiace alebo menej.

¹⁴ Pozri napríklad ILO Správu MOP o sociálnej ochrane vo svete, 2014 – 15, Esser, I., Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J., a Sjoberg, O., „Unemployment Benefits in EU Member States“ (Dávky v nezamestnanosti v členských štátoch EÚ, 2013, alebo Langenbucher, K., „How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries“ (Aké náročné sú kritériá oprávnenosti na dávky v nezamestnanosti, kvantitatívne ukazovatele OECD a krajín EÚ), pracovné dokumenty OECD v sociálnej oblasti, oblasti zamestnanosti a migrácie, č. 166, OECD Publishing, Paríž, 2015.

Graf 5: Maximálne trvanie poskytovania dávok pri jednom odpracovanom roku, január 2017



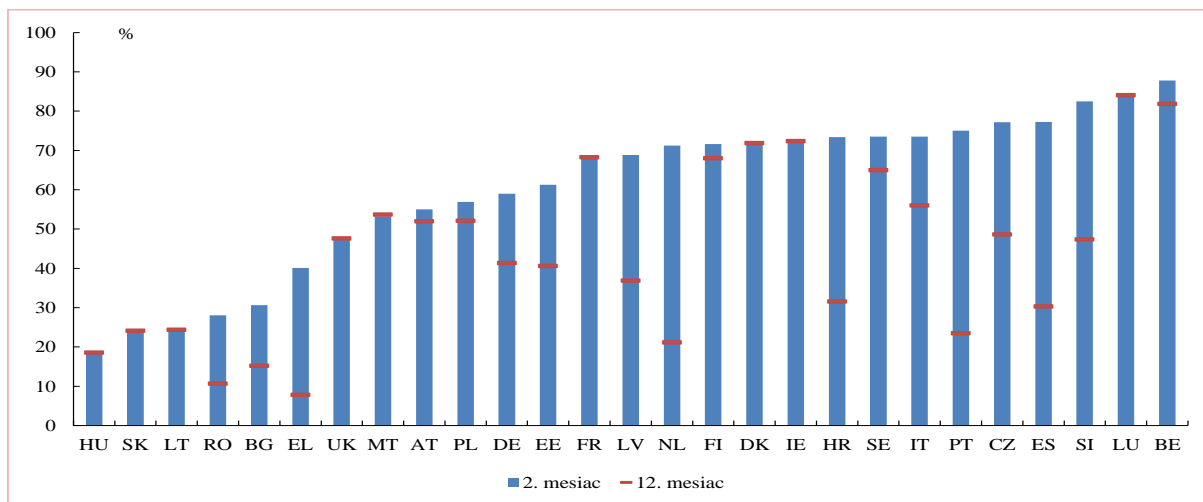
Zdroj: Databáza spoločného informačného systému o sociálnej ochrane a vnútroštátne právne predpisy (v prípade Španielska, Talianska a Francúzska).

Poznámka: V Belgicku je trvanie poskytovania dávok neobmedzené. V mnohých krajinách (Česká republika, Nemecko, Litva, Portugalsko) trvanie poskytovania dávok závisí aj od veku, pričom trvanie v prípade najmladšej vekovej skupiny je najkratšie, ako vyplýva z grafu. V Portugalsku sa namiesto jedného roku používa obdobie platenia príspevkov v trvaní 15 mesiacov. V prípade Slovenska sa zobrazené trvanie týka osôb so zmluvou uzavretou na určitý čas, inak je to šesť mesiacov. V Poľsku trvanie závisí napríklad aj od regionálnej miery nezamestnanosti.

Čistá miera náhrady poukazuje na primeranosť funkcie náhrady príjmu, ktorú majú dávky poistenia v nezamestnanosti. Ich výška závisí od viacerých faktorov vrátane výšky predchádzajúceho príjmu, počtu odpracovaných rokov, trvania obdobia nezamestnanosti, veku a zloženia domácnosti (najmä ak sa prihliada na vzájomný vzťah s daňovým systémom a s inými dávkami). V prípade pracovníka s nízkou mzdou a krátkou pracovnou históriou (jeden rok) sa hodnota čistej miery náhrady po jednom mesiaci nezamestnanosti pohybuje v rozmedzí od 25 % do 90 % predchádzajúceho (čistého) príjmu (graf 6). V dolnej časti rozmedzia sa nachádzajú členské štáty, kde osoba s pracovnou kariérou v trvaní jedného

roka nie je oprávnená na poberanie dávok z poistenia v nezamestnanosti (Slovensko, Litva) alebo kde sa vyplácanie dávky ukončuje už v druhom mesiaci nezamestnanosti (Maďarsko). Po nich nasledujú členské štáty, ktoré poskytujú paušálnu dávku, ktorá nesúvisí (alebo súvisí iba okrajovo) s úrovňou predchádzajúceho príjmu (Bulharsko, Grécko, Malta, Rumunsko, Spojené kráľovstvo). Porovnaním s čistou mierou náhrady v 12. mesiaci obdobia nezamestnanosti sa ukazuje uplynutie nároku na dávky (pričom dotknuté osoby sa zaraďujú do iných systémov, ako sú pomoc v nezamestnanosti či sociálna pomoc) alebo zníženie dávky.

Graf 6. Čistá miera náhrady dávok v nezamestnanosti na úrovni 67 % priemernej mzdy, január 2016



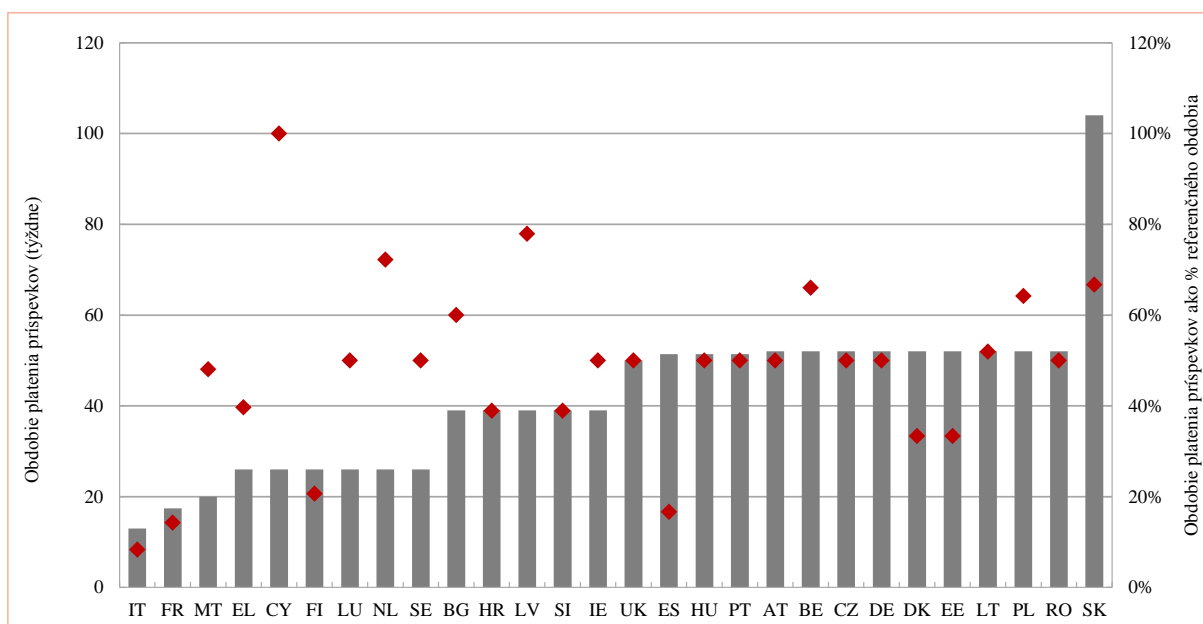
Zdroj: Európska komisia na základe daňovo-dávkových ukazovateľov OECD.

Poznámka: Výpočet sa týka pracovníka s príjmom na úrovni 80 % priemernej mzdy, ktorý odvádza príspevky jeden rok (2. a 12. mesiac poberania dávok). V grafe sú zahrnuté všetky rôzne zložky príjmu vrátane dávok v nezamestnanosti a iných dávok (ako je sociálna pomoc a príspevok na bývanie).

Nárok na dávky z poistenia v nezamestnanosti vo všetkých členských štátoch závisí od predchádzajúcich pracovných záznamov a/alebo zaplatených príspevkov. Z grafu 7 vyplýva, že počet týždňov potrebných na prístup k dávkam v nezamestnanosti sa pohybuje od 25 alebo menej v Grécku, vo Francúzsku, v Taliansku a na Malte po viac ako 80

v Litve a na Slovensku, pričom najbežnejšou podmienkou je jeden rok (52 týždňov). Pokiaľ ide o pomer medzi obdobím platenia príspevkov a dlhším „referenčným“ obdobím – ktoré umožňuje prihliadať na obdobia nezamestnanosti –, najčastejšou hodnotou v členských štátoch je 0,5 (čiže príjemcovia museli prispievať aspoň polovicu referenčného obdobia).

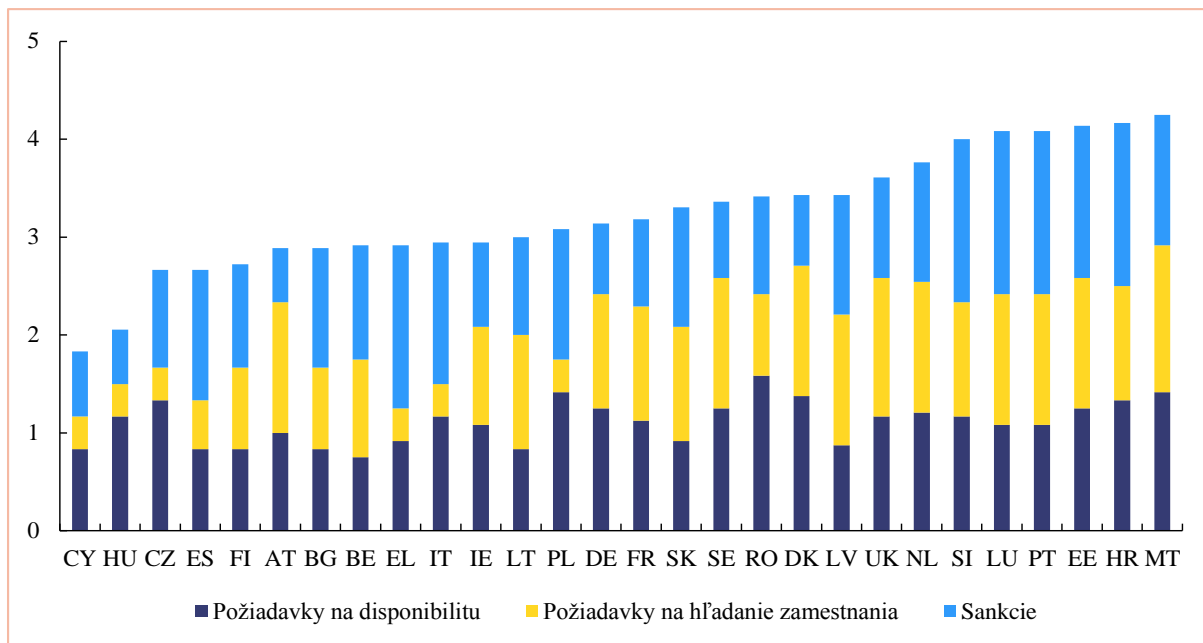
Graf 7. Dĺžka obdobia požadovaného na priznanie nároku, 2015



Zdroj: Databáza spoločného informačného systému o sociálnej ochrane a vnútroštátne zdroje (v prípade Talianska)¹⁵.

Poznámka: Červené kosoštvorce označujú pomer medzi obdobím platenia príspevkov a referenčným obdobím. V prípade niektorých krajín, kde sa obdobie požadované na priznanie nároku vypočítava zložitejším spôsobom, sa v grafe používajú zjednodušené údaje.

Graf 8: Ukazovateľ prísnosti požiadaviek týkajúcich sa hľadania zamestnania a disponibility na jeho výkon, 2014



Zdroj: OECD.

¹⁵ V prípade Talianska sa údaje týkajú situácie po prijatí zákona o zamestnanosti, ktorý bol prijatý v máji 2015.

A napokon požiadavky týkajúce sa hľadania zamestnania a disponibilít na jeho výkon a príslušné sankcie sa javia najprísnejšie v Estónsku, Chorvátsku, Luxembursku, na Malte, v Portugalsku a Slovinsku, zatiaľ čo najmenej prísne sú na Cypre a v Maďarsku. Relatívny význam čiastkových zložiek sa v jednotlivých krajinách takisto výrazne líši.

5. UŽITOČNÉ ZDROJE

Viac informácií a údajov o podmienkach nároku, trvaní poskytovania dávok a kritériách oprávnenosti na dávky v nezamestnanosti sa nachádza v databáze MISSOC¹⁶. Databáza sa aktualizuje každých šesť mesiacov a potvrdzujú ju členské štáty. Tieto informácie sa môžu ďalej doplniť primárnymi vnútroštátnymi zdrojmi (ako sú právne predpisy) a informáciami o daňovo-dávkových systémoch z jednotlivých krajín, ktoré zostavuje napríklad OECD.

Výsledky daňovo-dávkových modelov OECD sa môžu použiť aj na monitorovanie vývoja čistej miery náhrady dávok a účinkov na motiváciu k práci (najmä takzvaná pasca nezamestnanosti, ktorá sa vymedzuje ako efektívna sadzba dane, ktorá sa uplatňuje na dodatočný hrubý príjem, ktorý sa získava pri prechode z nezamestnanosti do zamestnania, a ktorá zahŕňa priame zdanenie aj ukončenie poskytovania dávok)¹⁷. Tieto údaje sa vo všeobecnosti uverejňujú každý rok v novembri s oneskorením približne 1,5 roka až 2 roky. Vytváranie modelov je založené na konzistentnom súbore predpokladov, ktorý zabezpečuje porovnateľnosť medzi krajinami a v ktorom sa využívajú oficiálne informácie poskytované prostredníctvom

vnútroštátnych delegátov. Informácie o priemerných mzdách, ktoré sa používajú ako vstup vo výpočtoch daňovo-dávkových modelov, sa získavajú pomocou vhodne vymedzenej a dohodnutej metodiky.

Požiadavky týkajúce sa hľadania zamestnania a disponibilít na jeho výkon spojené s dávkami v nezamestnanosti boli predmetom analýzy OECD¹⁸. Zobierali sa údaje za všetky členské štáty EÚ a na meranie prísnosti takýchto požiadaviek sa zostavil zložený ukazovateľ. Určených bolo jedenásť položiek, ktorými sa charakterizujú rôzne aspekty požiadaviek týkajúcich sa hľadania zamestnania a disponibilít na jeho výkon. Tieto položky sú zoskupené do troch oblastí: disponibilita na výkon zamestnania aj počas účasti na aktívnych politikách trhu práce a kritériá vhodného zamestnania

¹⁶ MISSOC – spoločný informačný systém o sociálnej ochrane – je informačná základňa pre právne predpisy, dávky a podmienky v oblasti sociálnej ochrany zavedená vo všetkých členských štátoch EÚ, na Islande, v Lichtenštajnsku, Nórsku a vo Švajčiarsku. Ďalšie informácie pozri na adrese: <http://www.missoc.org/>.

¹⁷ Ďalšie informácie pozri na adrese: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPageld=3197&langId=en>.

¹⁸ Pozri: Venn (2012), Langenbucher (2015). OECD vo svojej práci odkazuje na požiadavky týkajúce sa hľadania zamestnania a disponibilít ako na „kritériá oprávnenosti“, čím sa v terminológii rozlišuje medzi podmienkami nároku (ktoré sa vzťahujú na požiadavky týkajúce sa získania práva na dávky) a kritériami oprávnenosti (ktoré zahŕňajú súbor podmienok uplatňovaných na pokračovanie poberania dávok).

(t. j. za akých okolností možno odmietnuť pracovnú ponuku bez penalizácie); monitorovanie činností hľadania zamestnania (frekvencia pri hľadaní zamestnania, požadované doklady); sankcie (v prípade dobrovoľnej nezamestnanosti, pri odmietnutí pracovnej ponuky alebo pri neúčasti na poradenských stretnutiach či aktívnych politikách trhu práce).

Dátum: 11. 11. 2017