EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 11. 4. 2019
SWD(2019) 155 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

KONZULTÁCIA SO ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI - SÚHRNNÁ SPRÁVA

Sprievodný dokument

SPRÁVA KOMISIE RADE

týkajúca sa hodnotenia odporúčania Rady o integrácii dlhodobo nezamestnaných do trhu práce

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

KONTEXT – ODPORÚČANIE RADY TÝKAJÚCE SA DLHODOBEJ NEZAMESTNANOSTI

V odporúčaní Rady z roku 2016 o integrácii dlhodobo nezamestnaných do trhu práce sa stanovuje, že Komisia by mala „*v spolupráci s členskými štátmi a na základe konzultácií s dotknutými zainteresovanými stranami vyhodnotiť opatrenia prijaté v nadväznosti na toto odporúčanie a predložiť Rade do 15. februára 2019 správu o uvedenom hodnotení*“.[1]

Cieľom konzultácie so zainteresovanými stranami bolo zhromaždiť údaje, skúsenosti a stanoviská príslušných skupín a verejnosti týkajúce sa kľúčových kritérií odporúčania. Tento postup je v súlade s usmerneniami o lepšej právnej regulácii[2]. V tejto správe sú zhrnuté konzultácie a ich hlavné výsledky.

Plán hodnotenia

Komisia vyzvala zainteresované strany, aby poskytli spätnú väzbu k plánu hodnotenia[3], k dispozícii online od 29. júna 2017 do 27. júla 2017. Výsledkom bolo šesť odpovedí: štyri odpovede poskytli mimovládne organizácie, jednu poskytlo podnikateľské združenie a v prípade jednej sa uvádzalo označenie „Iný“. Pripomienky, ktoré sa odrazili v hodnotiacej práci, sa týkali samotného odporúčania a zahŕňali výzvy zintenzívniť spoluprácu medzi členskými štátmi a viac sa zamerať na vytváranie kvalitných pracovných miest, na intenzívnejšie zapojenie sociálnych podnikov zameraných na integráciu do práce a organizácií občianskej spoločnosti.

Otvorená verejná konzultácia

Otvorená verejná konzultácia pre zainteresovaných občanov a zainteresované strany bola otvorená od 2. mája 2018 do 31. júla 2018 na online platforme Komisie pre konzultácie a to vo všetkých 24 úradných jazykoch EÚ okrem írčiny. Výsledkom bolo 482 odpovedí, v rámci konzultácie odpovedalo 205 jednotlivcov a 277 organizácií. V rámci otvorenej verejnej konzultácie boli nadmerne zastúpení respondenti z Bulharska, keďže predstavovali 48 % celkovej vzorky. Spomedzi respondentov 75 % odpovedalo, že odporúčanie je stále relevantné, pokiaľ ide o riešenie dlhodobej nezamestnanosti (pričom miera súhlasu bola medzi organizáciami vyššia ako medzi jednotlivcami). Po vylúčení bulharskej vzorky sa relevantnosť odporúčania vnímala pozitívnejšie. Pri zohľadnení bulharskej vzorky odpovedalo 40 % respondentov, že EÚ by mala prijať aj ďalšie opatrenia na pomoc dlhodobo nezamestnaným osobám pri hľadaní práce, zatiaľ čo pri vylúčení bulharských odpovedí sa tento percentuálny podiel mení na 66 %.

Väčšina respondentov vyjadrila názor, že opatrenia prijaté v priebehu posledných dvoch rokov sa zlepšili, pokiaľ ide o osoby s nízkou úrovňou zručností lebo nízkou kvalifikáciou a o osoby s mentálnym a/alebo psychologickým postihnutím. Väčšina respondentov nesúhlasila s tým, že došlo k zlepšeniu v prípade ostatných zraniteľných skupín medzi dlhodobo nezamestnanými.

[1] Odporúčanie Rady z 15. februára 2016 týkajúce sa integrácie dlhodobo nezamestnaných do trhu práce (2016/C 67/01).
[2] Usmernenia o lepšej právnej regulácii, SWD(2017) 350.
[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en.

Tretina respondentov odpovedala, že existuje súčinnosť medzi politikami EÚ, ktoré pomáhajú dlhodobo nezamestnaným. 89 % respondentov uviedlo, že považuje existenciu politiky EÚ zameranej na dlhodobú nezamestnanosť za prínos. Väčšina respondentov uviedla, že v dôsledku odporúčania nastalo niekoľko zmien v politikách (stanovenie priorít/financovanie/zrýchlenie opatrení). Bolo prijatých 23 doplnkových dokumentov, ktoré sa prevažne týkali pozičných dokumentov organizácií občianskej spoločnosti. V troch z týchto dokumentov sa zdôraznil význam integrovaných služieb a v štyroch sa uviedlo, že by sa mohol zlepšiť dosah na ľudí so zdravotným postihnutím. V troch ďalších dokumentoch respondenti vyslovili názor, že hĺbkové intervencie by sa mal uskutočniť čo možno najskôr a že 18-mesačná lehota je príliš dlhá. Tri organizácie občianskej spoločnosti uviedli, že vykonávanie mohlo byť účinnejšie, pokiaľ by sa vyčlenili osobitné finančné prostriedky, a jedna z nich kritizovala, že organizáciám občianskej spoločnosti nebola pridelená žiadna úloha. V dvoch dokumentoch sa uvádza, že je dôležité zaviesť aj prvok zručností. Jeden fínsky dokument sa týkal osvedčených postupov a použil sa ako príklad v pracovnom dokumente útvarov Komisie.

Semináre s národnými kontaktnými miestami pre dlhodobú nezamestnanosť

Uskutočnili sa tri semináre s národnými kontaktnými miestami. Tieto kontaktné miesta boli vymenované členskými štátmi v nadväznosti na preskúmanie Výboru pre zamestnanosť z roku 2016 týkajúce sa dlhodobej nezamestnanosti. Cieľom seminárov bolo získať neformálne informácie o hodnotení, najmä pokiaľ ide o podpornú štúdiu, a podeliť sa o skúsenosti získané v rámci vykonávania. Prvý seminár, ktorý sa konal 19. marca 2018, bol zameraný na podpornú štúdiu a metódu zberu údajov. V rámci druhého seminára, ktorý sa konal 28. júna 2018, sa poskytli informácie o mapovaní štúdie a prezentovali sa dva príklady sociálne inovatívnych projektov z občianskej spoločnosti. Posledný seminár, ktorý sa konal 6. novembra 2018, umožnil diskusiu o výzvach spojených s vykonávaním. Semináre pomohli spresniť mapovanie a objasniť definície použité v rámci hodnotenia.

Strategický dialóg s organizáciami občianskej spoločnosti

Dňa 15. novembra 2018 sa uskutočnil strategický dialóg s organizáciami občianskej spoločnosti na úrovni EÚ[4] s cieľom získať spätnú väzbu od organizácií, ktoré priamo alebo nepriamo pracujú s dlhodobo nezamestnanými alebo ich zastupujú. Súčasťou stretnutia boli skupinové diskusie o úlohe organizácií občianskej spoločnosti, o súčasných postupoch a odporúčaniach do budúcnosti.

Všetci účastníci sa zhodli na tom, že je dôležité usmerniť poskytovateľov služieb pri podpore dlhodobo nezamestnaných. Prístup odporúčania považovali za holistický a inkluzívny. Opakovane sa kritizovalo najmä, že v odporúčaní chýbajú osobitné finančné prostriedky, čo obmedzuje účinnosť odporúčania, ako aj príliš dlhá 18-mesačná lehota stanovená v súvislosti s dohodou o pracovnej integrácii. Účastníci takisto zdôraznili, že odporúčanie ponecháva len málo priestoru na inovácie, keďže prístup je pomerne prísny. Účastníci žiadali väčšie množstvo kvalitatívnych ukazovateľov určených na monitorovanie poskytovaných služieb a

[4] Strategický dialóg s organizáciami občianskej spoločnosti, ktorý sa uskutočnil 15. novembra 2018; správa sa pripravuje.

kvality pracovných miest. Rovnako zdôraznili nedostatočné poskytovanie odbornej prípravy a odborného vedenia v období po umiestnení do zamestnania. Účastníci napokon vyjadrili znepokojenie nad tým, že organizáciám občianskej spoločnosti nebola pridelená žiadna úloha.

Strategický dialóg so sociálnymi partnermi

Diskusia o odporúčaní so sociálnymi partnermi na úrovni EÚ sa uskutočnila 28. júna 2018. Organizácia Business Europe vyzvala k tomu, aby sa väčší dôraz kládol na zamestnávanie neaktívnych osôb. Európska konfederácia odborových zväzov vyjadrila svoje sklamanie nad tým, že sa nezohľadnila úloha odborových zväzov, a zdôraznila ich úlohu pri poskytovaní odbornej prípravy a podpory na pracovisku.

Konzultácia s európskou sieťou verejných služieb zamestnanosti

Sieť verejných služieb zamestnanosti (VSZ) vo veľkej miere prispela k monitorovaniu a medzi úradmi siete VSZ uskutočnila prieskum kapacity, ktorý bol zameraný na vykonávanie odporúčania. Podrobnosti sú uvedené v prílohe 1. Od 29. júna do 9. júla prebehla konzultácia s poradcami pre európske záležitosti týkajúce sa VSZ, zameraná na správu o výsledkoch tohto prieskumu. Výsledkom bolo posudzovanie *ex post* zamerané na výklad zistení prieskumu.

Konzultácia s výborom Európskeho sociálneho fondu

Konzultácia s neformálnou technickou pracovnou skupinou výboru ESF sa uskutočnila 5. októbra 2018. Vypracovala sa správa *ad hoc*[5] o využívaní ESF na podporu dlhodobo nezamestnaných, ktorá je podkladom pre hodnotenie.

Konzultácia s Výborom pre sociálnu ochranu

Konzultácia s Výborom pre sociálnu ochranu sa uskutočnila 30. októbra 2018. Výbor v rámci konzultácie udelil svoj súhlas k tomu, aby sa ním vypracovaná tematická správa z roku 2018[6] použila na účely hodnotenia.

Cielené rozhovory na úrovni EÚ

V rámci podpornej štúdie sa na úrovni EÚ uskutočnili rozhovory s deviatimi zainteresovanými stranami vrátane troch organizácií občianskej spoločnosti[7], štyroch sociálnych partnerov[8] a dvoch verejných orgánov.[9] Zisťoval sa názor respondentov na relevantnosť odporúčania, jeho účinnosti, koherentnosť a pridanú hodnotu EÚ.

Všetky zainteresované strany, ktorým boli položené otázky, sa zhodli na tom, že odporúčanie je stále relevantné, pokiaľ ide o boj proti dlhodobej nezamestnanosti. Organizácie zamestnávateľov a organizácie občianskej spoločnosti zdôraznili význam individualizovaného prístupu a koordinácie služieb. Dve organizácie občianskej spoločnosti kritizovali 18-

[5] Tematická poznámka o podpore z ESF a iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých ľudí pre dlhodobo nezamestnaných a o vykonávaní odporúčania Rady týkajúceho sa integrácie dlhodobo nezamestnaných do trhu práce.
[6] Predkladanie tematických správ Výboru pre sociálnu ochranu o „sociálnych službách, ktoré dopĺňajú opatrenia týkajúce sa aktívneho začleňovania do trhu práce pre ľudí v produktívnom veku, ktorí sú najviac vzdialení od trhu práce“, 2018.
[7] Európska sieť podnikov pre sociálne začlenenie („ENSIE“), Eurocities a Eurodiaconia.
[8] Organizácie zamestnávateľov: SMEUnited, CEEP a BusinessEurope. Odborové zväzy: Európska konfederácia odborových zväzov.
[9] Výbor regiónov a Európska komisia – GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie.

mesačnú lehotu uvedenú v dohode o pracovnej integrácii a jedna z organizácií občianskej spoločnosti, ako aj jeden sociálny partner uviedli, že v členských štátoch chýba posúdenie konkrétnych situácií na trhu práce spôsobujúcich dlhodobú nezamestnanosť. Odborové zväzy zdôraznili, že v odporúčaní im nebola pridelená žiadna úloha.

Väčšina respondentov argumentovala, že vykonávanie odporúčania je úlohou členských štátov a EÚ pritom zohráva obmedzenú úlohu. Väčšina z nich zastávala názor, že EÚ by mala monitorovať a sledovať vykonávanie, a mala by tiež vytvárať tlak na tie členské štáty, v ktorých sa dosiahol obmedzený pokrok. Ďalšími návrhmi bolo, že EÚ by mala pomôcť pri odbúravaní sociálnej stigmatizácie dlhodobo nezamestnaných (jedna organizácia občianskej spoločnosti) a mala by uľahčiť výmenu skúseností medzi členskými štátmi (jeden sociálny partner).

Jeden odborový zväz sa domnieval, že týmto odporúčaním sa dlhodobá nezamestnanosť v rámci politického programu posunula na poprednejšie miesto. Organizácie občianskej spoločnosti uviedli, že odporúčanie má pozitívny vplyv. Jeden verejný orgán uviedol, že zharmonizoval prístupy týkajúce sa integrácie dlhodobo nezamestnaných osôb. Väčšina respondentov uviedla, že odporúčanie je v súlade s ostatnými politikami EÚ zameranými na boj proti nezamestnanosti. Skonštatovalo sa, že by sa mohlo zlepšiť využívanie finančných prostriedkov EÚ, napríklad využitím ESF na prekonanie kapacitných problémov VSZ, ako to navrhol jeden sociálny partner. Podľa väčšiny respondentov spočívala pridaná hodnota EÚ, ktorú so sebou prinieslo odporúčanie v tom, že sa otázka dlhodobej nezamestnanosti posunula v rámci politického programu na poprednejšie (vyššie) miesto, ako ja v poskytnutí usmernení k opatreniam. Jedna organizácia občianskej spoločnosti argumentovala, že v odporúčaní by sa mohol uvádzať väčší počet minimálnych noriem pre členské štáty s nízko rozvinutými systémami podpory. Hypotetické zrušenie odporúčania však všetci respondenti vnímali ako negatívne.

Cielené rozhovory uskutočnené pre prípadové štúdie

V rámci externej podpornej štúdie[10] týkajúcej sa Fínska, Grécka, Chorvátska, Írska, Nemecka, Rumunska, Slovenska a Talianska sa uskutočnilo osem prípadových štúdií. Vymenovaní národní experti aktívnou prácou v teréne zhromaždili informácie doplnené cielenými rozhovormi so zainteresovanými stranami z členských štátov. Výsledky sa konzultovali s národnými kontaktnými miestami dlhodobej nezamestnanosti. Ďalšie informácie sú uvedené v prílohe 5. Prípadové štúdie.

Chorvátsko

Respondenti na vnútroštátnej úrovni uviedli, že odporúčanie je prelomovým bodom pre národnú politiku a vedie k zmenám v právnych predpisoch a k úprave vnútorných postupov. Práve túto skutočnosť považovala väčšina respondentov za pridanú hodnotu EÚ, ktorú prinieslo odporúčanie. Účinnosť opatrenia sa však v jednotlivých navrhovaných opatreniach líši. Zamestnávatelia, ktorým sa položili otázky, mali pozitívny postoj k využívaniu finančnej

[10] Štúdia na podporu hodnotenia odporúčania Rady týkajúceho sa integrácie dlhodobo nezamestnaných do trhu práce, konzorcium Ramboll Management pre Európsku komisiu, 2019.

podpory, vo všeobecnosti však nemali záujem o partnerstvá týkajúce sa najímania dlhodobo nezamestnaných. Väčšina zainteresovaných strán sa domnievala, že náklady na vykonávanie odporúčania by neboli nadmerné, keďže väčšina opatrení už bola zavedená, a to najmä, ak sa berie do úvahy predpokladaný prínos odporúčania (zníženie dlhodobej nezamestnanosti). Väčšina videla súčinnosť s vnútroštátnymi politikami. Uvítalo sa posilnenie vzájomného učenia.

Fínsko

Respondenti posúdili relevantnosť odporúčania ako nízku, s výnimkou zvýšenia informovanosti zamestnávateľov o príležitostiach na zamestnanie dlhodobo nezamestnaných osôb. Účinnosť odporúčania vo Fínsku sa považovala za nízku, keďže všetky navrhované opatrenia už boli zavedené. Zamestnanci verejných služieb zamestnanosti uviedli, že v prípade niektorých operačných opatreniach nastali postupné zmeny, ktoré však neboli výsledkom odporúčania. Všetky prvky sú v súlade s fínskou politikou zamestnanosti.

Nemecko

Odporúčanie sa v prípade Nemecka považovalo za irelevantné, keďže sa ním neiniciovali žiadne zmeny politiky (všetky navrhované opatrenia už boli zavedené alebo boli dokonca pokročilejšie). Odporúčanie pred rozhovormi poznala len polovica nemeckých respondentov. Správcovia VSZ uviedli, že v projektoch ESF by mala byť zakotvená väčšia sloboda. Keďže neboli zavedené žiadne opatrenia, nie je možné posúdiť ich účinnosť.

Grécko

Zdá sa, že opatrenia prijaté v rámci programu finančnej pomoci na rok 2012 sú v súlade s politikami stanovenými v odporúčaní. K týmto opatreniam patrí reštrukturalizácia služieb VSZ prostredníctvom modernizácie, rekvalifikácia zamestnancov s cieľom poskytovať väčšiu individuálnu podporu a zriadenie komunitných centier. Prijímatelia VSZ boli spokojní s poskytovanými službami, a rovnako aj s použitým postupom individuálneho plánovania činnosti. Poradcovia VSZ zdôraznili, že individuálny prístup zohráva kľúčovú úlohu a že vykonávanie dohody o pracovnej integrácii by bolo prínosné. Zamestnávatelia a združenia zamestnávateľov vyjadrili neochotu využívať služby VSZ a to z dôvodu vnímanej byrokratickej záťaže či nedostatku flexibility. Podniky vyjadrili svoje sklamanie z toho, že nie sú zapojené do rozvoja aktívnych politík trhu práce. Pridanou hodnotu EÚ je podľa zainteresovaných strán financovanie z ESF a výmena poznatkov. Na vnútroštátnej a miestnej úrovni sa konštatovalo, že politiky boli navrhnuté zhora nadol bez väčšieho počtu cielených opatrení.

Írsko

Respondenti sa zhodli, že odporúčanie je naďalej relevantné. Viedlo k lepšiemu pochopeniu cieľovej skupiny a k identifikácii zraniteľných skupín medzi dlhodobo nezamestnanými. Zainteresované strany na vnútroštátnej úrovni uviedli, že sa nim potvrdili opatrenia prijaté pred odporúčaním a že viedlo k zvýšenej spolupráci a integrovanejšiemu prístupu. Tento názor potvrdili aj respondenti na regionálnej úrovni. Zainteresované strany sa domnievali, že

podpora zo strany zamestnávateľov sa posilnila. Neposkytli žiadne informácie o finančných dôsledkoch odporúčania. Uviedlo sa, že odporúčanie je v súlade s ostatnými iniciatívami EÚ. Za pridanú hodnotou EÚ sa považovalo stanovenie spoločného cieľa pre rôzne inštitúcie, ktoré podporujú dlhodobo nezamestnaných. Zainteresované strany takisto navrhli, aby sa zintenzívnilo vzájomné učenie medzi členskými štátmi.

Taliansko

Odporúčanie sa považovalo za relevantné, pretože zvýšilo povedomie o existujúcich problémoch a pomohlo navrhnúť politický program na ich riešenie. Účinnosť odporúčania sa však vnímala ako nízka. Respondenti na miestnej úrovni v oboch regiónoch uviedli, že dosah odporúčania, a teda evidencia v službách zamestnanosti, zostáva na nízkej úrovni. Názory respondentov z regionálnej a miestnej úrovne potvrdili, že služba individualizovanej podpory sa líši v závislosti od územia[11], pričom regionálni respondenti to pripisujú nedostatku personálu. Respondenti vyjadrili názor, že spolupráca s inými poskytovateľmi služieb je neformálna a neštruktúrovaná a že zamestnávateľom sa poskytujú nízke stimuly na budovanie pevných vzťahov s VSZ. Opatrenia stanovené v odporúčaní boli podľa vyjadrení respondentov v súlade s vnútroštátnymi politikami v oblasti práce a boja proti chudobe zavedenými v rokoch 2012 až 2018.

Rumunsko

Odporúčanie sa považovalo za relevantné, najmä pokiaľ ide o poskytovanie podpory najznevýhodnenejším skupinám na trhu práce. Jeho účinnosť bola vnímaná ako vysoká. Respondenti na miestnej úrovni uviedli, že hoci sa pracuje na vývoji jednotného kontaktného miesta, zatiaľ chýba uvedenie do praxe. Jeden zamestnávateľ vyjadril názor, že podpora po umiestnení do zamestnania, ktorú ponúkajú služby zamestnanosti, je relevantná. Ľudia pracujúci s dlhodobo nezamestnanými osobami poznamenali, že mediačné služby sú účinné. Zainteresované strany uviedli, že odporúčanie vytvorilo nové príležitosti na lepšiu podporu klientov. Uviedlo sa, že efektívnosť sa zvýšila v dôsledku lepšej koordinácie služieb odstránením nadbytočných postupov, ako aj vďaka lepšej spätnej väzbe a zvýšenej spokojnosti zákazníkov. Zistila sa určitá súčinnosť so zárukou pre mladých ľudí, avšak so žiadnymi inými politickými iniciatívami EÚ v rámci Rumunska. Pridanou hodnotou EÚ bola mobilizácia vnútroštátneho úsilia na podporu dlhodobo nezamestnaných osôb.

Slovensko

Okrem opatrenia týkajúceho sa evidencie sa všetky opatrenia navrhované v odporúčaní pre Slovensko javili ako relevantné a považovali sa za účinné. Podľa zamestnancov VSZ bolo najefektívnejšou zmenou skrátenie obdobia aktivácie z 24 na 18 mesiacov, hoci to klienti VSZ nepotvrdili. Respondenti uviedli, že existujúce opatrenia na evidenciu uchádzačov o zamestnanie boli ďalej rozvinuté. Prijali sa opatrenia na zavedenie jednotného kontaktného miesta, jeho účinnosť je však diskutabilná. Názory klientov a verejných služieb zamestnanosti

[11] Pracovník regionálnej VSZ z Lombardska uviedol, že individualizovaný prístup bol už od roku 2007 súčasťou ich opatrení, kým aktéri z Mariek poznamenali, že v dohovore o individualizovaných službách (talianska forma dohody o pracovnej integrácii) sa stanovili úplne nové usmernenia.

na túto otázku sú protichodné. Zamestnávatelia a združenia zamestnávateľov boli so službami spokojní. Odporúčanie bolo v súlade s vnútroštátnymi politikami a pomohlo pri vykonávaní týchto politík v širšom rozsahu.