

POISTENIE V NEZAMESTNANOSTI

1. Nezamestnanosť ako poistné sociálne riziko

Nezamestnanosť, podobne ako iné sociálne riziká, spôsobuje stratu príjmov pracovníka a v dôsledku toho rodiny. Ide teda o riziko, ktoré sa kvalifikuje na zapojenie ho do systému sociálneho poistenia

Poistením možno obsiahnuť náhodné javy, čo pre prípad nezamestnanosti znamená nezamestnanosť neúmyselnú a nezavinенú dotknutou osobou. V praxi je veľmi ťažko viesť demarkačnú líniu medzi dobrovoľnou nezamestnanosťou a nezamestnanosťou vyvolanou podmienkami, ktoré pracovník nekontroluje. Právne definície nezamestnaného formulujú niekoľko podmienok, ktoré musí spĺňať pracovník, ktorí stráca prácu, aby získal poistnú dávku. K takýmto podmienkam patria tie, ktoré sú spojené s nedobrovoľným prepustením z práce a s určitým obdobím práce, počas ktorého boli platené poistné príspevky (*qualifying conditions*). Hovorí sa tiež o iných podmienkach: schopnosť pracovať a pripravenosť prijať prácu, ako aj registrácia v zodpovedajúcej pracovnej inštitúcii (*eligibility conditions*) (*Introduction to Social Security 1989*).

2. Vývoj poistenia v nezamestnanosti

Poistenie v nezamestnanosti nie je natoľko rozšíreným poistným riešením, ako v prípade iných sociálnych rizík. Existujú v okolo tridsiatich krajinách (starobné poistenie takmer v 130-tich). Tvorili sa najprv v krajinách s rýchlou industrializáciou realizovanou v podmienkach trhovej ekonomiky. Prvé dosť jednoduché formy pomoci pre prípad nezamestnanosti sa vyskytovali už v období manufaktúr. Týkali sa robotníkov, ktorí vykonávali profesie vyžadujúce špeciálnu kvalifikáciu, napr. výrobcovia umeleckého skla v Čechách alebo krajok vo Švajčiarsku. Fondy pre prípad nezamestnanosti tvorili predovšetkým odbory, ktoré vyplácali svojim členom dávky, ak títo prišli o prácu. Táto

činnosť odborov bola v Nemecku oficiálne uznaná a podporená verejnými dotáciami (z prostriedkov mestských rozpočtov). V roku 1901 sa z toho vyvinul tzv. *gentský systém*. Fondy začali vytvárať tiež zamestnávateľia pre prípad nezamestnanosti svojich zvlášť kvalifikovaných pracovníkov, ktorí strácali prácu na krátke obdobie, alebo čiastočne.

Zároveň s týmto uskutočňovali štátne orgány na celoštátnej aj regionálnej úrovni opatrenia s cieľom pomôcť nezamestnaným. Prvá akcia tohoto druhu sa uskutočnila vo Švajčiarsku. Koncom 19. storočia niekoľko švajčiarskych kantonov vytvorilo dobrovoľné poistenie pracovníkov pre prípad nezamestnanosti. Prvý takýto fond bol utvorený v Brus v roku 1893. Pre dobrovoľnosť tohoto poistenia vstupovali do neho predovšetkým robotníci ohrození sezónnou nezamestnanosťou, to znamená s často sa opakujúcim rizikom. Poistný fond sa takto rýchle stával finančne nedostatočný.

Dobrovoľný charakter malo tiež poistenie v nezamestnanosti, ktoré vzniklo v prvom desaťročí 20. storočia v Nórsku a Dánsku. Bolo to poistenie dotované štátom. Treba povedať, že v škandinávskych krajinách dodnes pretrvala tradícia dobrovoľnosti poistenia v nezamestnanosti. Vo Švédsku, Dánsku a Fínsku poistné pokladnice pre prípad straty práce naďalej spravujú odbory a príslušnosť k nim je povinná prakticky iba pre členov odborárskych organizácií. Pre osoby, ktoré nie sú členmi odborov a ktoré sa tiež môžu poistiť, táto povinnosť neplatí.

Tieto prvotné v širšom rozsahu organizované formy pomoci v nezamestnanosti mali svoje korene v ešte skorších obdobiach, v tradícii baníckych bratských spolkov. Podobu sociálnej ochrany pracovníkov v cisárskych baniach v Kremnici, v tom čase najrozvinutejšej oblasti Uhorska, v období 17. - 18. storočia dokumentujeme na tomto príklade. (uvádzam aj príklady iných druhov sociálnej ochrany, ktoré boli zavedené v týchto baniach, pretože tvorili spolu jeden celok).

Všetko sa začalo v 15. storočí Bratstvom Božieho tela a inými oltárnymi a pohrebnými bratstvami (zakladanie iných ako cirkevných spolkov nebolo v čase 15. a 16. storočia ani povolené). Po banských nepokojoch

začiatkom 16. storočia vznikli z týchto bratstiev bratské pokladnice, s cieľom podporovať chorých a starých baníkov, vdovy a siroty po nich. Panovník v tom čase prijal vo vzťahu k zamestnancom cisárskych baní jedno z prvých sociálnych opatrení štátu - začal vyplácať *provízie*. Cisár takto zrejme chcel predísť ďalším sociálnym nepokojom, ale možno sa tiež domnievať, že chcel ostať verný aj aristokratickej zásade povinnosti autority voči svojim poddaným.

Slovenský historik Vozár v tejto súvislosti uvádza: "Od druhej polovice 16. storočia začal vyplácať chorým, starým alebo pre úraz práceneschopným baníkom v štátnych baniach, hutách, mincovni a iných výrobných zariadeniach podpory aj banský erár. Išlo o tzv. provízie. Táto okolnosť súvisela s preberaním baní do správy štátu a so skutočnou odkázanosťou väčšiny robotníkov na takúto pomoc. Najprv sa tieto podpory priznávali len ako "dar z milosti kráľa", potom sa udeľovali stále častejšie. Zo začiatku 17. storočia sú už známe aj prípady hromadného priznávania provízií. /.../ Roku 1601 bol v mincovni v Kremnici zavedený raziaci stroj. Časť minciarov tým prišla o zamestnanie. Mladších mali preradiť do baní, starší mali dostať provízie, t.j. akési penzie. V tom istom čase priznali na Španej Doline provízie väčšiemu množstvu baníkov, pretože bol hlad a mnohí pre slabosť a starobu nevládali pracovať a zarábať si mzdu." [Vozár, 1987: 99].

V 18. storočí si baníci zriaďovali v rámci bratských pokladníc tzv. haviarske sýpky. Tie vo veľkom nakupovali obilie v čase, keď bolo lacnejšie a neskôr, keď ceny stúpili, pre baníkov častokrát neprimerane, predávali ho členom pokladnice za nižšie ceny ako boli na trhu. Ide o prvý príklad podnikania v rámci sociálnej pomoci, je to príklad skupinovej iniciatívy riešajúcej sociálny problém s prospechom pre všetkých zúčastnených.

Banské provízie v cisárskych baniach dostali v tomto období nový rozmer. Vyplácali sa už nielen ako podpory v starobe či podpory vdovám a sirotám po baníkoch, ale aj ako podpora v chorobe (tzv. chorobné peniaze, dnešná nemocenská). Až do troch mesiacov sa o mzdu delili s chorým jeho spolupracovníci, s ktorými bol vyplácaný v kolektívnom akorde. Inými slovami pracovali za neho a delili sa zárobkom. Ako to robili bolo vecou pracovnej

skupiny. Pri chorobe dlhšej ako 3 mesiace platil tzv. *choré smeny* zamestnávateľ, čiže banský erár. Bratská pokladnica hradila lieky, pobyt v baníckej nemocnici, pohrebné trovy (Vozár, 1987: 397-398).

Ako vidieť, v 18. storočí vznikol v baniach, ktoré vlastnil štát, ucelený sociálny systém, dnes by sme povedali zdravotného a sociálneho poistenia a sociálnej pomoci.

Prvé povinné poistenie pre prípad straty práce vzniklo v Anglii v roku 1911¹ následne v Talianku - v roku 1919, v dvadsiatych rokoch už bolo všeobecne rozšírené v západnej aj strednej Európe. V roku 1924 ho zaviedlo Poľsko, v roku 1927 Nemecko.

V Nemecku sa v období Weimarskej republiky diskutovalo o prechode od systému odborárskeho zvaného *Genter System* k povinnému systému, ktorý by organizoval štát. V odborárskom systéme pomoc získavali iba pracovníci organizovaní v odboroch, pretože vyzbierané od nich členské by nepostačovali na podporu pre všetkých potrebujúcich. Posilňovalo to pozíciu odborov. Členstvo v odboroch sa stávalo formou poistenia pre prípad straty príjmov pre nezamestnanosť.

Organizácia štátneho poistenia v nezamestnanosti viedla k všeobecnej a povinnej účasti zamestnávateľov v systéme. Takto bola sankcionovaná ich zodpovednosť za tvorenie a udržiavanie pracovných miest.

Spolu s prudkým rastom nezamestnanosti počas Veľkej krízy na prelome dvadsiatych a tridsiatych rokov, poistenie v nezamestnanosti strácalo svoju kapacitu. Napriek obmedzovaniu oprávnení na dávky a znižovania ich výšky, počet nezamestnaných, ktorí nedostávali pomoc, narástol na armádu. V roku 1932 v Nemecku z okolo 5,6 mil. nezamestnaných 1,3 mil. nezískalo žiadnu podporu a tí, ktorí dostávali dávky, dostávali ich veľmi skromné (Horst 1973).

¹ Poistenie v nezamestnanosti v Anglii bolo súčasťou balíka sociálnych poistení Lloyda George'a, ktoré okrem toho pokrývali riziko choroby a pracovných úrazov (viď viacej kapitoly o sociálnom poistení).

Masová nezamestnanosť bola vtedy pre národných socialistov základom pre získanie moci. V roku 1932 vyhrali voľby s heslom "Nie kapitál tvorí pracovné miesta. Je to práca, ktorá tvorí kapitál."

Pri analyzovaní procesu utvárania sa poistenia pre prípad nezamestnanosti vystupuje do popredia evolúcia od systému, ktorý organizovali odbory do systému, ktorého sa zúčastňujú zamestnávateľia aj štát.

Vzhľadom na to, že poistné formy pomoci nezamestnaným musia vo vzťahu príspevky - dávky zohľadňovať podmienky finančnej rovnováhy, preto v situácii masovej a dlhotrvajúcej nezamestnanosti sa stávajú formou nedostatočnou, dokonca možno povedať, že zavádzajúcou. Poistenie v nezamestnanosti je preto organizované iba na prvé obdobie nezamestnanosti a tak, aby bola zohľadnená stimulácia nezamestnaného nastúpiť do ďalšej práce. Poistenie pre prípad nezamestnanosti sa často organizuje spolu s inými sociálnymi poisteniami v rámci systému sociálneho poistenia. V mnohých krajinách funguje ako samostatný poisťovací systém, s vlastnou administratívou s rozšírenými funkciami v oblasti sprostredkovania práce, rekvalifikačných kurzov a iných foriem tzv. aktívnych foriem boja s nezamestnanosťou. Zároveň popri poistení existujú početné iné formy pomoci nezamestnaným, zvlášť dlhodobe nezamestnaným.

3. Teória a prax zapájania rizika nezamestnanosti do idey poistenia

Mobilita na pracovnom trhu, ktorá je z ekonomického hľadiska nevyhnutná, pretože prispieva k primeranej alokácii pracovných zdrojov, predstavuje zároveň hrozbu straty príjmov a táto situácia vyžaduje sociálne poistenie. Prijíma sa preto predpoklad, že nezamestnanosť je stav krátkotrválny, nahodilý, čo znamená, že nepodlieha systematickému vplyvu faktorov, ktoré je možné iniciovať, a že samotní nezamestnaní sú úplne mobilní a majú veľké adaptačné schopnosti.

Keby tieto predpoklady bolo možné uskutočniť v praxi, rozšírilo by sa súkromné poistenie v nezamestnanosti. S takým druhom súkromného poistenia

sa však možno stretnúť veľmi zriedka. Aby súkromné poistenie mohlo pôsobiť s pokrytím nákladov a možno tiež so ziskom, museli by byť navyiac splnené tieto podmienky:

- veľká tendencia k poisteniu sa pre prípad straty práce (takmer poistná povinnosť),
- závislosť výšky poistných príspevkov od rizika utvárania sa nezamestnanosti a dodržiavanie podmienok jednotlivých príspevkových období,
- krátke obdobie poberania podpory spojený s rýchlou reakciou nezamestnaného na vzniknutú situáciu.

V praxi sa stretávame s okolnosťami, ktoré nasvedčujú tomu, že nezamestnanosť má rôzne príčiny, ktoré iba v nevelkej miere môže poisťovacia firma zohľadniť pri pokrývaní rizika. Poisťovne by vlastne mohli zohľadniť iba frikčnú nezamestnanosť, ktorá vyplýva z potreby adaptačných presunov na pracovnom trhu. Podľa kalkulácií George'a z dvadsiatych rokov poisťovne sú v stave vysporiadať sa s nezamestnanosťou na úrovni maximálne 4,5% (Szubert 1946).

V realite sa stretávame s rôznymi druhmi nezamestnanosti, ktorá má rôzne príčiny, ktoré častokrát vystupujú spolu. Konjunkturálna nezamestnanosť a početné druhy štrukturálnej nezamestnanosti², ako aj frikčná nezamestnanosť, sa nedajú od seba oddeliť. Pri masovej nezamestnanosti, ktorá vyplýva predovšetkým z priebehu konjunkturálnych procesov, žiadna poisťovacia firma nebude v stave dostať svojim prv prijatým záväzkom.

V prípade nezamestnanosti sa stretávame s výnimočne ľahko identifikovateľným javom negatívnej selekcie. Pokiaľ v prípade nemocenského poistenia bez lekárskeho vyšetrenia nedisponujeme dostatočnými dôvodami pre vylúčenie kandidáta na poistenie, negatívna selekcia je v prípade poistenia v

² Štrukturálna nezamestnanosť obsahuje nezamestnanosť vyvolanú špecifickými problémami rozvoja odvetvia, alebo rozvoja regiónu, ktorý je z hľadiska výroby monokultúrny, ako aj nezamestnanosť vyplývajúcu z neprispôsobenia kvalifikácie pracovných zdrojov potrebám trhu práce, čo vyvoláva rast nezamestnanosti určitých skupín obyvateľstva, napr. mladých alebo naopak starších.

nezamestnanosti ľahšie použiteľná. Výskumy znakov, akými sa vyznačujú nezamestnaní odhaľujú totiž niekoľko univerzálne platných vzťahov:

- nezamestnanosť sa častejšie dotýka osôb bez kvalifikácie a s nízkou kvalifikáciou, ako osôb kvalifikovaných; častejšie žien ako mužov; častejšie mladších a starších ako osôb v strednom veku; častejšie osoby nezamestnané na plný úväzok ako pracujúce v plnej výmere pracovného času alebo dlhšie; častejšie osoby postihnuté ako zdravé; častejšie cudzinci ako domáci.

Poisťovacia firma ktorá by vylučovala negatívne riziká poisťovala by teda iba mužov necudzincov v strednom veku, vysoko kvalifikovaných, zdravých, schopných a veľa pracujúcich. Skupiny ľudí s vyšším rizikom by museli platiť zodpovedajúco vyššie poistné príspevky a sú to skupiny, ktoré zároveň majú nižšie zárobky. Okrem toho zamestnávateľa, ktorí participujú na poistných príspevkoch by sa tým viac snažili vyhýbať skupinám s väčším rizikom, čím viac by ich príspevky boli vyššie ako priemer.

Výsledkom je, že pre poistenie v nezamestnanosti sa ponúka riešenie sociálneho charakteru, t.j. so solidárnym znášaním potrebnej výšky zaťaženia (platenia poistných príspevkov v potrebnej výške), a to bez ohľadu na individuálne či skupinové riziko.

Solidarita v sociálnom poistení pre prípad nezamestnanosti nemôže však byť cieľom absolútnym, ktorý ničí poistné zásady, podľa ktorých sa poisťovací príspevok stanovuje v súlade s pravdepodobnosťou zrealizovania sa rizika.

V súvislosti s tým sa v poistení v nezamestnanosti povinnosť poistiť sa používa voči zamestnávateľom, často bez zaťaženia miezd pracovníkov. Známe sú dokonca prípady diferenciacie príspevkov ktoré platia zamestnávateľa podľa počtu a kvality prepúšťaných pracovníkov. Ide tu o americké poistenia známe ako *experience rating*. Poistné, ktoré platia podniky, závisí od toho, ako často spôsobujú poisťovacej firme finančné škody. Škoda sa stanovuje porovnaním sumy doterajších vkladov podniku s výplatami podpôr pre tých, ktorých tento podnik prepustil. V závislosti od toho, či saldo tohoto účtu je mínusové alebo plusové, poistný príspevok podniku je väčší alebo

menší. Takto okolo 50-70% poistení v nezamestnanosti pokrývajú podniky v súlade so zásadou ekvivalentnosti. Vyplýva z toho, že podniky, ktoré častejšie uvoľňujú pracovníkov, rýchlejšie bankrotujú. Okrem toho výška podpory sa neurčuje vo vnútri rámci vzťahu zamestnávateľ - poisťovacia firma, ale stanovuje ju administratíva príslušného štátu v rámci politických procedúr. Poistenia typu *experience rating* zodpovedajú charakteristikám amerického trhu práce, ktorý sa vyznačuje častými prípadmi krátkodobej nezamestnanosti (*layoffs*). Okrem toho treba poznamenať, že poistné podpory nie sú jedinými peňažnými formami pomoci nezamestnaným. V USA existujú okrem toho doplnkové príspevky (*supplemental unemployment benefits*), ako aj príspevky súvisiace so špeciálnymi programami pre nezamestnaných (*severance pay*). Až na základe tohoto možno pochopiť účinnosť takých poistení ako *experience rating* (Topel 1984).

Dĺžka obdobia počas ktorého sa poberá podpora z poistenia a výška tejto podpory sú určené zákonom. V súkromnej poisťovacej firme by boli výsledkom poisťovacej zmluvy, ktorej podmienky by v značnej miere boli stanovené na základe pravdepodobnosti s akou poistený môže prísť o prácu, pravdepodobnosti s akou sa objaví ďalšia ponuka práce pre neho a nakoniec - možnosti vykryť rôzne obdobia kedy bude bez práce.

Medzi príčiny, pre ktoré súkromné poisťovacie firmy rezignujú na to, aby vstupovali do oblasti spojenej s rizikom straty práce, dôležitá je tiež tá, že prijatie ďalšej práce nezamestnaným sa spája s dodatočnými podmienkami, ktorých splnenie vyžaduje od neho pripravenosť a námahu, a ktoré nie sú vždy rýchle a nekofликтne realizovateľné. Násť a prijať ďalšiu prácu sa spája alebo s námahou spojenou s doplnením kvalifikácie, alebo s vyjadrením súhlasu na prijatie horšej práce ako predtým, alebo prijatím takej istej práce, ale neatraktívne lokalizovanej, vyžadujúcej zmenu bydliska. Čím sú podmienky zmeny potrebnej pre získanie práce obtiažnejšie, tým viac narastá tendencia maximálne využiť obdobie poberania podpory z poistenia, tým je častejší prechod pod ochranné krídla iných inštitúcií pomoci pre nezamestnaných, tým

je pravdepodobnejšie, že činnosti s cieľom získať nové pracovné miesto nebudú dostatočne účinné.

Dĺžka obdobia počas ktorého sa poberá podpora a jej výška závisia od toho, ako sa interpretuje vyššie menovaná závislosť, t.j. či ide o výsledok negatívnej selekcie alebo morálneho hazardu nezamestnaných, ktorí využívajú možnosť nepracovať a požadovať podporu.

Prijatie negatívnej selekcie ako východiska v zásade eliminuje možnosť riešiť problém poistenia v nezamestnanosti rozvojom súkromných firiem. Prijatie východiska, podľa ktorého v správaní nezamestnaných dominuje morálny hazard, nabáda k takým riešeniam, ktoré by poisťovatelia, ktorí majú slobodu pri určovaní podmienok poistenia, mohli použiť.

Jedným z riešení, ktoré eliminujú tendenciu k správaniu sa, ktoré označujeme ako *moral hazard*, by bolo nepoistenie prvých 2-3 mesiacov nezamestnanosti. Nezamestnaným by v tomto období bolo množné ponúknuť výlučne pôžičky. Tento návrh bol v literatúre predmetu podrobne prezentovaný (Feldstein 1975). Zaujímavé je v nej to, že podpora v každom ďalšom mesiaci je inak vypočítavaná a je silne závislá na tom, či nezamestnaný prijme podmienky spojené s rastom kvalifikácie. Zavedenie mesiacov bez podpory je elementom silnej motivácie k rýchlemu nájdeniu novej práce a nastúpeniu do práce. Podmienenie ďalšieho priznania a výšky podpory od účasti na kurzoch má medzi nezamestnanými znížiť kvalifikačnú deficiu, ktorý predovšetkým rozhoduje pri negatívnej selekcii. V návrhu Feldsteina podpora rastie spolu s dĺžkou obdobia nezamestnanosti. Predpokladá sa totiž, že vďaka prv pôsobiacim motiváciám eliminovaná bude nezamestnanosť, ktorú je možné eliminovať vďaka individuálnemu úsiliu nezamestnaného. Nakoniec ostanú nezamestnaní, ktorým by mal pomôcť štát, pretože individuálna činnosť nepostačuje, alebo je dokonca bez nádeje na úspech. Príčiny pre ktoré takéto prípady existujú môžu byť spojené zároveň s individuálnymi znakmi nezamestnaných (napr. vyšší vek, postihnutie, zaťaženosť rodinnými povinnosťami), ako aj so znakmi lokálneho trhu práce (napr. značne monokultúrneho v oblasti výroby).

Typickým riešením ktoré sa týka dĺžky obdobia poberania podpory v nezamestnanosti a jej výšky je riešenie opačné ako je vyššie opísané. Spolu s dĺžkou obdobia trvania nezamestnanosti podpora klesá a keď nakoniec nezamestnaný nenachádza prácu, prechádza pod ochranu sociálnej pomoci. Na začiatku nezamestnanosti poberá teda najvyššiu podporu. Z hľadiska súkromnej poisťovacej firmy riešenie, ktoré spočíva vo vyplácaní relatívne vysokých podpôr, ale počas veľmi krátkeho obdobia, je riešením výhodným a bezpečným. Predlžovanie obdobia poberania podpory nemobilizuje k rýchlej reakcii na vzniknutú situáciu, prospieva skôr postojom morálneho hazardu. Nezamestnanosť tých, ktorí podporu poberajú mení s predlžovaním obdobia jej poberania svoj charakter - na konci tohoto obdobia je v prevažnej miere výsledkom negatívnej selekcie pôsobenia trhu práce. Spolu s predlžovaním obdobia podpory poistenie by sa teda dostávalo do polohy, ktorá v žiadnom prípade nezodpovedá jeho záujmom.

Poisťovacia firma, ktorá sa zaoberá nezamestnanými, zvlášť firma súkromná, bude vždy robiť nátlak na to, aby nezamestnaný prijal každú ponúkanú pracovnú príležitosť. V súčasných systémoch poistenia pre prípad straty zamestnania platí však zásada, podľa ktorej služby sprostredkovania práce ponúkajú tzv. zodpovedajúcu prácu (*suitable employment*). Všeobecná definícia zodpovedajúcej práce používaná napr. v materiáloch Medzinárodnej organizácie práce obsahuje výšku mzdy, pracovný čas a iné pracovné podmienky, a taktiež umiestnenie pracoviska spolu s možnosťou vrátenia nákladov eventuálneho dochádzania do práce, alebo presťahovania sa, a okrem toho účasť podniku v systéme sociálneho zabezpečenia a priemyselných vzťahoch (*Introduction to Social Security* 1989).

Kvalifikácia sa v definícii nezohľadňuje, ale napriek tomu táto definícia nie je v praxi plne používaná. V predpisoch týkajúcich sa nezamestnanosti sa veľmi často nezohľadňuje problém zodpovedajúcej práce. V nemeckej legislatíve týkajúcej sa problematiky zamestnanosti sa priamo hopvorí, že pri hodnotení toho, či práce je zodpovedajúca musí byť zohľadnená rovnováha

medzi záujmom nezamestnaného a záujmom poistenia³. Výsledkom je, že inštitúcie sprostredkujúce prácu v úzkej kooperácii s poisťovňami interpretujú podmienku zodpovedajúcej práce v závislosti na situácii na trhu práce, ako aj na finančnej situácii poisťovne. V obdobiach hospodárskej dekonjunktúry a nárastu nezamestnanosti odmietnutie akejkoľvek ponuky práce, vo všeobecnosti však až na druhý krát, vyvoláva reštriktívne opatrenia týkajúce sa priznania podpory.

Napriek tomu, že poisťná forma pomoci pre prípad nezamestnanosti je iba čiastočným riešením problému, je to forma, do mechanizmu ktorej sú zabudované významné tlaky na rýchle "vychádzanie" z rezervoáru nezamestnanosti. Ako už bolo ukázané, dobrovoľné súkromné poistenie v čistej podobe nemá v tejto oblasti právo na existenciu.⁴ Samostatné poisťovacie firmy môžu však pri zníženej regulácii zo strany štátu (okrem poisťnej povinnosti) byť vo vzťahu ku krátkodobo nezamestnaným spoločensky a ekonomicky účinnou formou pomoci a pozitívneho pôsobenia.

Na druhej strane tie verejné poistenia, ktoré iba formálne fungujú ako poistenia, čo v praxi znamená automatické vyrovňavanie deficitu prostredníctvom štátnych dotácií, nepôsobia účinne ani na zvýšenie zodpovedanosti za vznik nezamestnanosti, ani na rýchlejší obrat na pracovnom trhu.

Značná skupina ekonómov v Nemecku zastáva názor, že nezamestnanosť je zapríčinená politikou vysokých platov, ktoré utvárajú sociálni partneri pri dojednávaní kolektívnych zmlúv. Tak zväzy zamestnávateľov, ako aj odbory pri formovaní takejto politiky nenesú zodpovednosť za nezamestnanosť, pretože deficit poistenia v nezamestnanosti vykrýva štátna pokladňa (Soltwedel 1985). Preto riešenia doporučované v rôznych koncepciách reformy poistenia v nezamestnanosti spočívajú

³ Vid' paragraf 103 *Arbeitsförderungsgesetz* (Gagel 1979).

⁴ Súkromné poistenie pre prípad straty práce existuje napríklad vo Švajčiarsku, ale týka sa všetkých pracovníkov (povinnosť poistenia sa). Toto poistenie funguje pri organizáciách partnerov, ktorí dohodujú kolektívne zmluvy a podliehajú zákonu vyrovnávania na úrovni centra, vyrovnávacej poisťovacej pokladni. Pre tieto obmedzenia sa poisťovacie pokladne pre prípad straty zamestnania nesprávajú (*de facto*) ako

predovšetkým na spájaní príčin s účasťou vo financovaní podpôr, t.j. dôsledkov prebývania v stave nezamestnanosti. Ak by sme mali súhlasiť s tvrdeniami nemeckých autorov (Soltwedel 1983) o vplyve vysokých plátov na nezamestnanosť, tak by bolo treba konštatovať, že nákladmi na organizáciu a dofinancovanie poistenia v nezamestnanosti treba zaťažiť predovšetkým odbory. Všimnime si, že je to návrh, ktorý sa úplne odlišuje od americkej skúsenosti označovanej ako *experience rating*, podľa ktorej sa zodpovednosť za utváranie nezamestnanosti pripisuje predovšetkým zamestnávateľom.

Identifikácia príčin nezamestnanosti má zásadný význam pre účinné protiopatrenia. Avšak boj s nezamestnanosťou má podstatne širší kontext od toho, aký vymedzuje poistenie v nezamestnanosti. V nejednej krajine sa z moci zákona deklaruje aktívna politika zamestnanosti, alebo dokonca snaha o plnú zamestnanosť. V citovaných už nemeckých predpisoch týkajúcich sa podporovania práce (Gagel 1979) zámerom zákonodarcu je, aby činnosti predchádzania nezamestnanosti mali väčšiu váhu ako pomoc v prípade nezamestnanosti. V praxi sa tento zámer nerealizuje. Jeho plné uskutočnenie by však znamenalo vstúpiť na územie ekonomiky intervenciami v oblasti mzdovej politiky. Dôsledky takejto intervencie by narušili proces efektívnej alokácie a z dlhodobého hľadiska by priniesli nárast inflácie. Príkladom krajiny, v ktorej pri uskutočňovaní politiky plnej zamestnanosti nastali nepriaznivé tendencie v oblasti ekonomickej efektívnosti a narástla úroveň inflácie, je Švédsko. Výsledok bol ten, že po desiatkach rokov vlády socialistov sa v roku 1991 vo Švédsku zmenila vláda. Moc získali politici s liberálnymi ekonomickými názormi, ktorí v hospodárskej politike deklarujú odlišný smer od toho, ktorý sa uskutočňoval v minulosti. Nová ekonomická politika v tomto poprednom škandinávskom štáte sa oídvoláva k liberálnym hodnotám a k monetarizmu. Otvorene sa nenegujú švédske sociálne úspechy a účinne vedená politika plnej zamestnanosti. Je však možné "zmieriť" dlhodobý trend k ekonomickej efektívnosti s plnou solidaritou, ktorá sa týka pracovných miest ako aj príjmov.

súkromné subjekty na trhu. Riziko ich činnosti spojené s neistotou ktorá sa týka dopytu (poptávky) je totiž prakticky žiadne.

Táto otázka bude ďalšie desiatky rokov inšpirovať ekonómov a politikov k hľadaniu rôznych kombinácií sociálnej politiky a efektívnosti vo vládných ekonomických programoch, ktoré by dali šance na ekonomický rast a spoločenskú akceptáciu sociálnych vzťahov, ktoré pri tom budú utvárané.