

**Hodnocení programů
aktivní politiky zaměstnanosti
na lokálním trhu práce**

závěrečná zpráva z pilotního výzkumného projektu

Tomáš Sirovátka
Václav Kulhavý
Markéta Horáková
Miroslava Rákoczyová

VÚPSV Praha
výzkumné centrum Brno

květen 2003

Obsah

1. Východiska a cíle projektu	3
1.1 Role hodnocení aktivní politiky zaměstnanosti	3
1.2 Cíle výzkumného projektu	3
1.3 Obecná východiska hodnocení programů APZ.....	5
1.4 Typy programů APZ	6
1.5 Účinky programů APZ	7
2. Aktivní politika zaměstnanosti v České republice	10
2.1 Vývoj aktivních opatření na trhu práce	10
2.2 Cílenost opatření APZ.....	11
3. Cílenost a efekty vybraných opatření na lokálním trhu práce (Břeclavsko)	16
3.1 Úvod: lokální trh práce a aktivní politika v okrese Břeclav.....	16
3.2 Přínosy rekvalifikací z hlediska účastníků	17
3.3 Přínosy veřejně prospěšných prací.....	29
3.4 Hodnocení efektů aktivní politiky zaměstnanosti - odhady čistých efektů (případová studie podle databáze ÚP Břeclav)	38
4. Závěry a doporučení	45
4.1 Celkové závěry.....	45
4.2 Další závěry.....	46
4.3 Doporučení.....	50
Poznámky	53
Literatura	54

1. Východiska a cíle projektu

1.1 Role hodnocení aktivní politiky zaměstnanosti

Role „aktivní politiky zaměstnanosti“ (dále používáme přes metodologickou nepřesnost tento termín, jenž je už déle zaveden v české legislativě i praxi) v posledních letech výrazně narostla. Nezaměstnanost se v letech 1997-1999 zvedla z 3,5 na 9,4 procenta a po poklesu v roce 2000 a 2001 o 0,5 až 1 procento se v roce 2002 opět zvýšila. Na jaře roku 2003 přesáhla hranici 10 procent. Ještě rychleji se zvyšoval v druhé polovině devadesátých let počet dlouhodobě nezaměstnaných až přesáhl polovinu počtu nezaměstnaných. Skupina dlouhodobě nezaměstnaných lidí je v současné době hlavní sociální kategorií vystavenou riziku sociálního vyloučení a závislosti na sociálních dávkách.

Rozsah aktivní politiky realizované úřady práce v letech 1998-2002 v reakci na tento vývoj postupně narůstal. Jestliže dříve Česká republika vydávala na aktivní opatření v porovnání s jinými evropskými zeměmi relativně nízké prostředky, postupně došlo s růstem nezaměstnanosti k jejímu přiblížení evropskému standardu. V roce 1999 byl přijat, podobně jako tomu bylo o rok dříve v zemích Evropské unie, "Národní plán zaměstnanosti" a návazně na něj pak "Národní akční plány zaměstnanosti" (dále NAPZ), které deklarují cíle a priority obdobné těm, jež byly definovány v členských zemích EU, když vycházejí ze směrnic přijatých v roce 1997 Evropskou komisí.

V souvislosti s nároky na rozsah, cílenost, kvalitu a pracovní náročnost opatření APZ se dostávají do popředí otázky po přínosu a účincích těchto opatření: jde konkrétně o to, jak jsou programy účinné. Zhodnocení jejich přínosu vyžaduje porovnání se situací, kdy opatření nejsou uplatněna, i porovnání přínosů různých opatření mezi sebou a konečně porovnání přínosu opatření pro různé skupiny nezaměstnaných. V zemích Evropské unie či v zemích OECD představuje hodnocení programů APZ jeden z hlavních směrů hodnocení veřejných programů. Soustavně se jím zabývají jak instituce veřejných služeb zaměstnanosti, tak i výzkumné instituce. Veřejné služby zaměstnanosti přitom sledují stanovené indikátory „výkonu“ a případně „účinků“ aktivní politiky zaměstnanosti, jež jsou východiskem pro operativní hodnocení a jsou doplněny dalšími výzkumnými metodami, jako je typicky následné sledování účastníků programů. Tento zájem roste nejnověji v souvislosti s poskytováním prostředků Evropského sociálního fondu členskými zeměmi EU. Evropská komise klade jednoznačné požadavky na kontrolu vynaložení prostředků, zvláště na vyhodnocení účinků opatření jako základní podmínku pro poskytnutí příslušných fondů. Dané požadavky jsou nejen relativně striktní pokud jde o finanční management programů, ale současně náročné na vedení datových zdrojů o podporovaných projektech, metodologii a kvalitu vyhodnocení.

V České republice byly zatím provedeny dílčí studie hodnocení účinků APZ [např. Cranston 1992, Světová banka 1996 - viz Benus et al. 1998], spektrum indikátorů použitelných ke sledování dopadu a přínosu opatření APZ je zatím relativně úzké.

1.2 Cíle výzkumného projektu

Cílem pilotního projektu „Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce“ bylo ověřit možnosti a vytvořit předpoklady pro rozvoj a rozšiřování hodnotících postupů vztahujících se k programům APZ v podmínkách konkrétních lokálních trhů práce. Na příkladu jednoho lokálního trhu práce chceme ověřit několik výzkumných postupů, jako je především možnost vyhodnocení databází úřadu práce o účastnících opatření a vedle toho vstupní, závěrečné a následné dotazování panelu účastníků opatření. To má přinést informaci o komplexních účincích vybraných opatření APZ v podmínkách lokálního trhu práce a identifikovat ty prvky jejich uplatňování, jež podporují žádoucí účinky opatření

nejvíce. V dané fázi byly ke komplexnímu zhodnocení vybrány programy rekvalifikací a programy veřejně prospěšných prací.

Vycházíme přitom z „kauzálního modelu“, jenž předpokládá, že účinky programů jsou podmíněny třemi okruhy relativně komplexních faktorů:

- za prvé se jedná o kvality programu a jejich přínos pro nezaměstnané (zejména pro zlepšení jejich zaměstnatelnosti), stejně jako o pontenci programů motivovat zaměstnavatele k tvorbě míst, účast na rekvalifikaci, na přijímání nezaměstnaných na vytvořená místa;
- za druhé se jedná o různé individuální charakteristiky účastníků, obecně o jejich lidský kapitál (kvalifikaci, praxi, komunikativní schopnosti, motivovanost atd.) a jejich sociální kapitál;
- za třetí se jedná o celkové podmínky a vývoj na lokálním trhu práce charakterizovaný především tvorbou pracovních míst ve specifické struktuře a kvantitě, ale též dostupností těchto míst pro specifické kategorie nezaměstnaných.

Výzkumná strategie využila především tyto hodnotící postupy:

- (1) vyhodnocujeme jako celkový rámec hodnocení dostupná data agregovaná na celostátní úrovni, konkrétně data o výdajích a o účastnících programů APZ;
- (2) v podmínkách lokálního trhu práce provádíme analýzy databází o nezaměstnaných a účastnících trhu práce;
- (3) v podmínkách lokálního trhu práce provádíme dotazování účastníků opatření, kteří vstupují do programů v průběhu dvanácti po sobě jdoucích měsíců; tyto účastníci jsou pak znovu dotazováni na výstupu z programů a konečně s odstupem 6 měsíců po skončení programu (následné sledování - „follow-up“);
- (4) v podmínkách lokálního trhu práce provádíme prohlubující program kvalitativních rozhovorů s účastníky vybraných programů APZ a s pracovníky úřadu práce a dalších subjektů, které se na implementaci programů podílejí.

V analýze se zaměřujeme na ty aspekty hodnocení programů, jež považujeme za klíčové:

- jde o nám o komparaci účinků programů pro různé kategorie nezaměstnaných, zejména ve vztahu ke kategoriím ohroženým vyšším rizikem nezaměstnanosti (par. 9 zákona o zaměstnanosti);
- jde o zhodnocení čistých účinků programů na zaměstnanost a odhad „mrtvé váhy“ programů;
- jde o zhodnocení širšího spektra komplexních účinků programů - vedle krátkodobých účinků na nezaměstnanost se snažíme identifikovat střednědobé dopady na zaměstnanost a širší sociální efekty programů, které mohou mít dlouhodobý vliv;
- snažíme se postihnout „mechanismus“ fungování programů v kontextu podmínek na lokálním trhu práce, individuální situace nezaměstnaných, přínos programů pro zlepšení úrovně jejich zaměstnatelnosti a ukázat přitom význam kvalit a způsobu uplatňování programů.

Projekt byl rozdělen do tří etap. V první etapě jsme se zabývali celkovým kontextem: rozsahem a cíleností programů APZ v České republice, rolí programů APZ s ohledem na strategie nezaměstnaných, zájmem nezaměstnaných o programy a očekáváními vztaženými k programům, motivací účastníků programů ke vstupu do programů (2000).

Druhá etapa vyhodnotila komplexní přínosy veřejně prospěšných prací s odstupem 6 měsíců po skončení programu a přínosy rekvalifikací bezprostředně po skončení programu (2001).

Třetí etapa využila výsledky dotazování účastníků programů ve třech vlnách a vyhodnocení databází o toku uchazečů a účastníků programů v průběhu let 2001 až 2002. Zaměřila se na vyhodnocení komplexních účinků programů rekvalifikací s odstupem 6 měsíců po skončení programu a na odhady čistého efektu různých programů na zaměstnanost. Vedle toho jsme se pokusili identifikovat ty prvky programů rekvalifikací a veřejně prospěšných prací, jež pozitivní účinky programů ovlivňují.

1.3 Obecná východiska hodnocení programů APZ

Většina klasických definic konceptu „hodnocení veřejných programů“ se shoduje v tom, že se jedná o posuzování dopadů nebo účinků těchto programů (zamýšlených i nezamýšlených) s ohledem na stanovené cíle, jež dané programy sledují (srovnej např. Freeman, Rossi, OECD 1991). V případě hodnocení programů politiky na trhu práce se taková hodnocení typicky snaží o:

- zjištění čistých účinků programu - intervence;
- zjištění, které prvky-kvality programu a procesu jeho implementace ovlivňují rozhodujícím způsobem jeho účinnost.

Protože se hodnocení vztahuje ke stanoveným cílům intervencí (programů), je třeba se zabývat v obecnější rovině otázkou stanovených cílů aktivní politiky zaměstnanosti.

Cíle APZ a "Národní akční plán zaměstnanosti"

Obecně se odborná literatura shoduje v tom, že v aktivní politice zaměstnanosti jde o:

1. prosazování rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou na pracovním trhu, zejména snižováním nákladů na hledání zaměstnání (informace) a nápomocí přizpůsobení pracovní síly požadavkům trhu práce (o to usilují programy zvyšování motivace, programy pracovního výcviku a rekvalifikace);
2. přerozdělení nezaměstnanosti ve prospěch nejvíce ohrožených skupin nezaměstnaných (například dlouhodobě nezaměstnaných) s předpokladem, že se tak zlepšuje celková zaměstnatelnost pracovní síly, a proto i poptávka po práci a zaměstnanost (tyto cíle jsou realizovány především podporou vzniku pracovních míst v soukromém a veřejném sektoru);
3. umožnění prvního kontaktu či udržení kontaktu s pracovním trhem a ochrana lidského kapitálu a kvalifikace nezaměstnaných (v tomto případě jde zejména o programy tvorby dočasných míst ve veřejném sektoru a pracovní zkušenosti pro absolventy škol);
4. prevence sociální exkluze a prevence zhoršování celkové kvality života nezaměstnaných (k tomuto cíli se vztahují pracovní a sociálně aktivující programy včetně specifických programů, které nevedou přímo k zaměstnání či zvýšení kvalifikace, například jde o motivační kurzy, kluby práce atp.).

Tyto cíle jsou spolu provázány, i když každý z nich jednotlivě navozuje poněkud jiné strategie (opatření).

Uvedené cíle se projevují ve směrnicích EU o zaměstnanosti - v nich jsou vymezeny jako základní požadavky zvýšení celkových výdajů na APZ a s přihlédnutím k rozpočtovým možnostem i zvýšení těchto výdajů na jednu osobu, zařazení alespoň 20 procent nezaměstnaných ročně do těchto opatření, zvýšení důrazu na prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti nabídkou rekvalifikačních programů či pracovní příležitosti/praxe každé osobě do 25 let ještě před 6 měsíci trvání nezaměstnanosti, dospělým před 12 měsíci trvání nezaměstnanosti, prověření motivačních prvků systémů sociální ochrany, podpoření investic zaměstnavatelů do lidských zdrojů daňovými úlevami, podporování schopnosti starších pracovníků setrvat co nejdéle v pracovním procesu aj. Podobné cíle jsou deklarovány

v "Národním plánu zaměstnanosti" (Usnesení vlády ČR č. 418 z 5.5.1999) a v "Národním akčním plánu zaměstnanosti". Účinek programů budeme proto hodnotit především ve vztahu k těmto cílům.

Faktory ovlivňující dosažení cílů APZ

Faktorů, které ovlivňují úspěšnost umístění nezaměstnaných na pracovní místa je celá řada. Zde se zabýváme faktory vztahujícími se k programům. Pomíjíme do značné míry „objektivní“ faktory jako je rozsah a struktura poptávky po práci, kvalita, resp. struktura nezaměstnanosti a komplexní systémy pobídek k práci či společenské hodnotové klima, úroveň nabízených mezd a celková „kvalita“ pracovních příležitostí. Tyto „externí“ faktory jsou ovšem velmi podstatné, a proto - i když je přímo nehodnotíme - musíme k jejich významu přihlížet. Právě z toho důvodu považujeme za vhodné provést pilotní projekt na jednom lokálním trhu práce: zde totiž je vliv externích faktorů na různé skupiny nezaměstnaných a na různé typy programu stabilní, což usnadňuje právě posouzení efektu různých programů a stejně tak posouzení vlivu určitého programu na různé skupiny nezaměstnaných.

Za hlavní „interní“ faktory, které ovlivňují dosažení cílů APZ, považujeme ve shodě s existující odbornou literaturou:

(1) dostatečný rozsah aktivních opatření

Směrnice EU stanoví jako cíl dosažení podílu 20 % účastníků na celkovém počtu nezaměstnaných. To odpovídá obecně přijatému záměru, aby politika zaměstnanosti byla proticyklická: její absolutní rozsah má narůstat současně s nárůstem nezaměstnanosti, a tedy takto narůstají i výdaje státu na ni (srovnej zvláště Layard, Nickell, Jackmann 1994).

(2) vhodnou strukturu aktivních opatření

Volba vhodné skladby opatření (podle jejich typu) závisí na stavu a vývojové tendenci trhu práce a tedy vychází z analýzy konkrétních podmínek. Zejména je důležité rozeznat povahu nezaměstnanosti, resp. podíl její frikční, cyklické a strukturální složky. Význam aktivní politiky narůstá především ve vztahu ke strukturální složce nezaměstnanosti (její cíle směřují typicky zejména k přizpůsobení pracovní síly měnícím se podmínkám a poptávce trhu práce).

(3) vhodnou cílenost aktivních opatření

Cílenost opatření k obtížně umístitelným skupinám je základní podmínkou dosažení i ostatních stanovených cílů aktivní politiky zaměstnanosti, ke snižování mrtvé váhy a k růstu efektivity. Směrnice APZ zdůrazňují cílenost na skupiny před přechodem do dlouhodobé nezaměstnanosti.

(4) dostatečnou kvalitu aktivních opatření

Aby opatření aktivní politiky mohla dosahovat stanovených cílů ve smyslu vlivu na zaměstnatelnost, podnikavost, adaptabilitu a rovné šance, musí na jedné straně přihlížet k potřebám trhu práce (zaměstnavatelů), na druhé straně musí dostatečně přihlížet i k motivacím, možnostem a potřebám uchazečů o zaměstnání a poskytovat dostatečnou odpověď těmto potřebám.

1.4 Typy programů APZ

V podstatě můžeme rozlišit dva základní typy programů APZ - srovnej např. Nicaise (1995), Allen, Hansbro, Mooney, DfEE (1999):

- a) programy orientované trhem (na stranu poptávky)
- b) programy orientované klienty (na stranu nabídky)

Programy orientované na stranu poptávky se orientují podle pracovních činností a profesí, pro které je na trhu poptávka. Vztahují se na hlavní dimenzi přizpůsobení pracovní síly: na nedostatek kvalifikace. Jsou spojeny s konkrétní pracovní činností: jejich obsah, trvání a další charakteristiky se odvozují od požadavků pracovního místa. Jsou „tržně“ orientované, z hlediska obsahu, procesu implementace jasně strukturované, plánované a dobře kontrolovatelné (například „specifické“ rekvalifikace).

Programy orientované na stranu nabídky se orientují spíše podle individuálních předpokladů a potřeb nezaměstnaných - pracovní síly. Zaměřují se na více dimenzí přizpůsobení pracovní síly, ale věnují pozornost i straně poptávky, resp. jejímu ovlivňování směrem k většímu přizpůsobení potřebám nezaměstnaných. Jejich obsah, trvání a další charakteristiky jsou odvozeny od individuálních kombinací „kumulovaných nevýhod“ na straně pracovní síly. Počítá se v nich s deficitem lidského i sociálního kapitálu, například i s deficitem motivace na straně nezaměstnaných. Kombinují různé nástroje APZ a jsou „individuálně uzpůsobené“ pro řešení jednotlivých případů. Vyžadují značnou míru pozornosti věnované posouzení možností a potřeb i flexibilitu v práci s klienty - nezaměstnanými.

1.5 Účinky programů APZ

Literatura o hodnocení přínosů aktivní politiky zaměstnanosti rozeznává několik dimenzí přínosů - efektů programů APZ (srovnej též OECD 1991, Cranston 1992, Calmfors 1994, Layard, Nickell, Jackman 1994, Nicaise 1995, Layard 1996, Allen, Hansbro, Mooney 1999, OECD 2001, Child 2001).

(a) Zaměstnanost

Lze rozlišit

- přímé dopady na zaměstnanost (získání zaměstnání v souladu a v návaznosti s absolvovaným programem);
- nepřímé dopady na zaměstnanost v důsledku zlepšení některých předpokladů na straně pracovní síly (zaměstnatelnosti), např. jde o zvýšení motivace k pracovnímu výcviku, motivace hledat zaměstnání, ke studiu, získání komunikativnosti a sociálních kontaktů, jež vedou k zaměstnání, zvýšení sebedůvěry, získání podpory sociálního okolí při hledání zaměstnání atp.

Přímé dopady na zaměstnanost

Za hlavní přínos programů APZ jsou obecně považovány přímé dopady programů na zaměstnanost. Jde o to, zda účastníci získali zaměstnání, a za druhé jak dlouho po dokončení programu si je udrželi, respektive jak dlouho se jim podařilo vyhnout se opakované nezaměstnanosti (hledisko „retence“ se stává stále významnějším, neboť zvýšení zaměstnatelnosti by mělo obecně vést nejen ke zvýšení odtoků, ale i ke snížení přítoků do nezaměstnanosti - (srovnej Child 2001)). Zaměstnanost je neoddelitelná od zaměstnatelnosti [pozn1]

V hodnocení dopadu na zaměstnanost je důležité rozlišit krátkodobou a dlouhodobou perspektivu. Stále větší důraz je v praxi veřejných služeb zaměstnanosti kladen na schopnost nezaměstnaných udržet si zaměstnání v delším časovém horizontu: například při hodnocení programů New Deal pro mladé lidi ve Velké Británii je sledován počet zaměstnaných ještě po uplynutí 3 měsíců od získání zaměstnání (srovnej Child 2001). Udržitelnost zaměstnání souvisí na jedné straně se zvýšením zaměstnatelnosti pracovníků, jednak s kvalitou zaměstnání, k němuž program napomáhá. V této studii usilujeme o hodnocení přínosu programů ve střednědobé perspektivě (6 měsíců po programu).

Nepřímé dopady na zaměstnanost

Vedle přímých dopadů na zaměstnanost jsou stejně významné i nepřímé dopady programů, jako je například udržení kvality lidského kapitálu a prevence či eliminace sociálního vyloučení, neboť právě tyto ovlivňují zaměstnatelnost pracovní síly dlouhodobě. Z toho důvodu je žádoucí hodnotit situaci účastníků opatření s určitým (pokud možno delším) časovým odstupem po skončení programu ^[pozn2].

(b) Okolnosti snižující efekt programů na zaměstnanost

Existuje řada okolností, které účinek programů na zaměstnanost snižují. Tyto jsou dostatečně známy (a byly v literatuře mnohokrát popsány) jako „mrtvá váha“ (místa, jež by vznikla nebo umístění, k nimž by došlo i bez programů), „substituce“ (omezení nábory jiných pracovníků v důsledku přijetí účastníků programů), „vytlačení“ (nahrazení již zaměstnaných pracovníků účastníky programů). Odhad mrtvé váhy je klíčovým problémem metodologie hodnocení programů APZ. Většina hodnocení, ať se zakládají na přímých experimentálních metodách či na statistickém postupu vyhodnocení změn v pravděpodobnosti trvání nezaměstnanosti pro účastníky programu v porovnání s ostatními nezaměstnanými, usiluje právě o jeho zpřesnění - a odvození čistých efektů programu na zaměstnanost. Mrtvá váha je důsledkem více faktorů, nejvýznamnější je způsob a kritéria selekce účastníků programů.

Snížení mrtvé váhy přináší cílenost programů ke skupinám, u nichž je ověřeno, že by jinak s vysokou pravděpodobností vůbec nezískaly zaměstnání (např. může být k tomu jednoduchým kritériem doba trvání nezaměstnanosti). Jinou možností snížení mrtvé váhy je hledisko „aditivnosti“ (dodatečnosti). Při tvorbě míst mají být subvencovány jen takové aktivity, resp. činnosti zaměstnavatelů, jež by jinak nebyly vůbec realizovány (jeví se například soukromým subjektům nevýnosné).

(c) Další pozitivní účinky programů APZ

Programy APZ mají kromě dopadu na zaměstnanost účastníků řadu dalších pozitivních efektů. Ekonomové oceňují i tu skutečnost, že účast v programech aktivuje nezaměstnané a zapojuje je buď do pracovního trhu nebo alespoň do soutěže o pracovní místa, a takto zvýšená konkurence oslabuje pozici zaměstnaných a snižuje tlak na mzdy (srovnej Layard, Nickell, Jackman, 1994).

Child (2001) konstatuje, že přes určité pochybnosti o čistých účincích některých programů APZ bylo prokázáno, že přispěly ke zvýšení „obratu“ nezaměstnaných na trhu práce, a tím současně ke snížení rozsahu dlouhodobě nezaměstnaných a důsledků, jež jsou s dlouhodobou nezaměstnaností spojeny.

K hlavním účinkům programů patří komplex účinků sociálních. Jde o snížení rizika sociální exkluze ve více směrech: za prvé v důsledku účasti v programech se zvyšuje příjem nezaměstnaných, za druhé dochází k rozšíření nezaměstnaných zúžených sociálních kontaktů, obnovuje se struktura trávení času. Účast v programu pomáhá zlepšit anebo alespoň obnovit lidský kapitál a pracovní dovednosti, zvyšuje sebedůvěru účastníků. Konečně, v některých případech motivuje nezaměstnané k dalšímu vzdělávání či pracovnímu výcviku, v jiných jim poskytuje kvalitnější a zajímavější využití volného času. Celkově lze říci, že programy přispívají ke snížení mnoha negativních dopadů nezaměstnanosti (srovnej Child 2001) a ke zlepšení celkové kvality života nezaměstnaných. Tyto účinky jsou významné zejména právě tam, kde je nezaměstnanost spojena s vyšším rizikem sociálního vyloučení.

(d) Negativní účinky programů

Nicméně, programy APZ nemusí mít jen pozitivní účinky. Hlavním negativním účinkem programů je efekt uzavření („locking-in“, srovnej např. Calmfors (1992)):

v důsledku účasti nemají nezaměstnaní tolik času na hledání zaměstnání, respektive odkládají hledání na pozdější dobu po skončení programu. Tento efekt nemusí být na závadu, pokud program zlepší výrazně šance nezaměstnaných na trhu práce. V některých případech je toto zlepšení šancí nejisté (jde-li o krátké programy výcviku či o veřejně prospěšné práce) ^[pozn3]. Tento efekt může být eliminován zařazením prvků výcviku a rozvoje schopností a pracovních dovedností do programů, uplatněním poradenské podpory při hledání práce (asistované zprostředkování).

Negativní účinek je do značné míry důsledkem nedostatečné „kvality“ programů. Zvláště nevhodné cílení programů má vážné negativní efekty. Obecně vzato, v praxi se běžně setkáváme s „creaming efektem“, tedy se samovýběrem a také s upřednostňováním spíše schopnějších a lépe vybavených uchazečů o programy před těmi, kteří by účast v programech nejvíce potřebovali.

Tento efekt vyplývá dílem ze snahy služeb zaměstnanosti udržet si zájem zaměstnavatelů a nabízet jim proto nejvhodnější (kvalifikované a motivované) uchazeče, stejně jako z náborových procedur do programů, kde méně motivovaní uchazeči jsou opomíjeni (pro pracnost jejich získání či pro nejistotu o jejich setrvání a dokončení programu).

Hledisko úspěšnosti realizace programu bývá v praxi upřednostňováno před efektivností dopadu programu. De Koning (2001) však kriticky poznamenává, že provedené studie neprokázaly efekt tzv. „nosné vlny“, tedy že by zaměstnavatelé zvýšili nabídku míst v důsledku skutečnosti, že jim úřady práce dodávají kvalitnější a kratší dobu nezaměstnanou pracovní sílu, naopak se prokázal větší efekt „uzamčení“ v programech a snížení hledačské aktivity při zařazení krátkodobě nezaměstnaných do programů.

Kromě toho, jak uvádí Nicaise (1995), je více důvodů proč právě pro nejpotřebnější uchazeče je obtížný přístup do programů: je běžné, že jsou a priori považováni za „ztracené případy“ a není jim věnována dostatečná individuální pozornost (někdy veřejné služby zaměstnanosti rozlišují na „zaměstnatelné“ a „nezaměstnatelné“). Procesy schematického rozlišování klientů na základě stereotypů, selekce a racionalizace „udělování“ služeb administrativou veřejných institucí výstižně charakterizoval Lipsky (1991).

Navíc řada nezaměstnaných nedůvěřuje institucím a není ochotna spolupracovat nebo se dokonce neregistrují na úřadech práce, zejména pokud se setkávají s přísnými procedurami ověřování jejich aktivit při hledání zaměstnání. Přístup k programům je ale samozřejmě jen výjimečně umožněn neregistrovaným nezaměstnaným.

2. Aktivní politika zaměstnanosti v České republice

2.1 Vývoj aktivních opatření na trhu práce

Ve vývoji trhu práce v České republice došlo v polovině devadesátých let k významnému obratu: v souvislosti s ekonomickou recesí se zrychlily procesy restrukturalizace a míra nezaměstnanosti rostla. Ve vývoji aktivní politiky ve sledovaném období můžeme rozlišit tři období, přičemž přelomem je rok 1997 a rok 2000.

1. období (1995 - 1997): "útlum aktivní politiky"

Mezi roky 1995 a 1997 nominální (tím více reálné) výdaje státu na aktivní politiku zaměstnanosti mírně klesaly. Nezaměstnanost se v té době udržovala na nízké, i když neustále mírně rostoucí úrovni. Výsledkem tohoto vývoje byl pokles reálných výdajů na 1% nezaměstnanosti téměř o 50 % (z 210,6 mil. Kč v roce 1995 na 107,3 mil. Kč v roce 1997 v cenách roku 1995). I nadále klesal nejen podíl nezaměstnaných zařazených do programů APZ, ale také absolutní počet účastníků těchto programů (tento trend započal již v roce 1993). Mezi jednotlivými programy APZ se poněkud zvýšil důraz na veřejně prospěšné práce, a to jak z hlediska výdajů, tak z hlediska počtu zařazených uchazečů. Počet uchazečů zařazených do rekvalifikací naopak v tomto období klesal, až se počty nezaměstnaných zařazených do veřejně prospěšných prací (VPP) a rekvalifikací v roce 1997 vyrovnaly.

Počet účastníků všech programů APZ vyjma VPP v tomto období klesal. Z vývoje výdajů na programy lze vyvodit, že VPP byly zdůrazňovány především na úkor tvorby společensky účelných pracovních míst v soukromém sektoru (SÚPM) - zatímco v roce 1995 bylo na SÚPM vynaloženo až 26 % všech prostředků APZ, v roce 1997 to bylo pouhých 12 %.

2. období (1997 - 2000): "renesance aktivní politiky zaměstnanosti"

Vzhledem k rychle rostoucí nezaměstnanosti došlo k přehodnocení politiky státu v této oblasti. Od roku 1998 (resp. už v roce 1997) rostly jak výdaje na APZ, tak i počty účastníků ve všech programech APZ. Byl přijat "Národní plán zaměstnanosti". Současně také (po velmi výrazném poklesu v předchozím období) mírně narostl podíl uchazečů zařazených do APZ na průměrném počtu uchazečů (zatímco v roce 1997 bylo do programů APZ zařazeno pouze 11,3 % nezaměstnaných, v roce 2000 už to bylo 20,1 %). Tím byl dokonce dosažen cíl, který pro členské země EU stanoví směrnice přijatá k "Národním plánům zaměstnanosti" (!)

Od roku 1997 se postupně také měnila struktura výdajů na APZ: klesal podíl VPP a rostl podíl SÚPM, což bylo zjevně reakcí na ekonomickou recesi a zhoršení poměru nezaměstnaných a volných pracovních míst. Struktura výdajů na APZ v roce 2000 byla téměř identická se strukturou v roce 1995. Ve struktuře APZ podle počtu zařazených osob došlo ke zvýšení podílu společensky účelných pracovních míst, který byl doprovázen poklesem podílu VPP. Zastoupení rekvalifikací, praxí absolventů a mladistvých, osob zařazených do chráněných dílen a pracovišť zůstalo prakticky zachováno.

3. období (2001 - 2002): „stabilizace“ APZ

V roce 2000 došlo k hospodářskému oživení a stejně tak i v následujících letech HDP rostl. Nezaměstnanost se však snižovala jen mírně. Dlouhodobá nezaměstnanost měla spíše dále rostoucí tendenci. Projevuje se tendence k „růstu bez pracovních míst“, jež je typická pro modernizující se ekonomiky. Rozsah APZ v počtech účastníků APZ ještě mírně narostl, zvyšoval se totiž důraz na rekvalifikace a také celkové náklady APZ k HDP narostly jen velice mírně.

V roce 2001 se podařilo udržet pozitivní trend v oblasti aktivní politiky trhu práce, jenž byl nastartován v roce 1999, a projevil se v roce 2000. Je to - proti minulým obdobím -

celkové zvýšení počtu účastníků aktivní politiky trhu práce v ČR: ten se už druhý rok pohyboval kolem jedné pětiny nezaměstnaných a odpovídá tak záměrům Evropské komise (doporučení k "Národním akčním plánům zaměstnanosti"). Na druhé straně se růst tohoto podílu na počtu nezaměstnaných zastavil (naopak v roce 2001 byl zaznamenán mírný pokles). Pozitivní je ovšem mírný nárůst účastníků rekvalifikací, k němuž současně došlo.

Dalším pozitivním trendem byl nárůst výdajů na oblast aktivní politiky zaměstnanosti v relaci k HDP. To je důležité právě z toho důvodu, že příliš levná opatření (zejména krátké rekvalifikační kurzy atp.) nejsou vždy účinná v případě potřeb integrace dlouhodobě nezaměstnaných, zdravotně handicapovaných atp. V mezinárodním srovnání s některými evropskými zeměmi s podobnou mírou nezaměstnanosti je Česká republika v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti stále pozadu. Výdaje na tuto oblast - srovnáno k HDP - jsou proti ČR vyšší minimálně dvojnásobně (Maďarsko, Itálie), ale spíše čtyř- až pětinasobně (Finsko, Francie, Německo).

T a b u l k a 1 Opatření aktivní politiky na pracovním trhu ve vybraných zemích v roce 2001

země (a míra nezaměstnanosti)	ČR	(8,2)	Fin.	(9,1)	Něm	(7,9)	Mad	(5,8)	Fr.	(8,6)	It.	(9,5)
výdaje a účastníci	V	Ú	V	Ú	V	Ú	V	Ú	V	Ú	V	Ú
administrativa služeb zaměstnanosti	0,08		0,12		0,23		0,11		0,18		n.ú.	
pracovní výcvik- rekvalifikace	0,02	0,7	0,29	2,8	0,34	1,2	0,07	1,6	0,25	2,4	0,05	n.ú.
mládež, absolventi	0,02	0,2	0,16	1,5	0,09	0,7	-	-	0,42	2,8	0,23	3,3
podpora míst v priv. sektoru	0,04	0,3	0,15	0,9	0,03	0,1	0,09	1,2	0,18	1,8	0,24	3,8
sebezaměstnávání	0,01	0,1	0,03	0,2	0,04	0,2	0,01	0,2	-	0,2	0,04	n.ú.
veřejně prospěšné práce	0,04	0,4	0,12	0,9	0,19	0,7	0,19	3,7	0,18	1,2	0,05	0,5
zdravotně postižení	0,01		0,09	0,9	0,29	0,3	-	-	0,09	0,5	-	-
aktivní politika celkem	0,24	1,7	0,95	7,2	1,20	3,2	0,47	6,7	1,31	8,9	0,61	7,6
podpory	0,21		2,02		1,92		0,38		1,65		0,63	
celkem	0,45		2,97		3,13		0,85		2,96		1,24	

Vysvětlivky: v závorce vedle názvu země je uvedena míra nezaměstnanosti za rok 2001. V - výdaje jako procento HDP. Ú - účastníci (inflow) za období jednoho roku jako procento pracovní síly.

Pramen: OECD Employment Outlook 2002, upraveno.

V roce 2002 došlo v důsledku finančních restrikcí (povodně) k omezení počtu účastníků zařazených v tvorbě pracovních míst (zvláště v soukromém sektoru), mírně však narostl počet účastníků rekvalifikací.

Postupně dochází v ČR v oblasti APZ k inovacím ve smyslu moderních přístupů v zemích EU: zaváděny jsou například nové nástroje, které se jeví přes počáteční implementační potíže vhodně volené i s ohledem na naše podmínky: jde konkrétně o rekvalifikace-stáže či o individuální akční plány. Řadu v zahraničí a částečně i u nás pilotně ověřených inovací zahrnuje návrh novely zákona o zaměstnanosti.

2.2 Cílenost opatření APZ

Cílenost podle okresů

V souvislosti s růstem koncepčnosti politiky dochází ke zlepšování cílenosti opatření do nejvíce ohrožených oblastí - měřeno podle počtů účastníků opatření. V porovnání s roky

1999 i 2000 je zjevná v roce 2001 výraznější cílenost opatření APZ a také rekvalifikací do okresů s vyšší mírou nezaměstnanosti a kromě toho i cílenost rekvalifikací do okresů s vyšším podílem dlouhodobé nezaměstnanosti.

T a b u l k a 2 Cílenost opatření aktivní politiky do okresů v letech 1999 - 2001 (koeficienty Pearson, hladina významnosti 5 % a nižší)

1999	MN	PDN	APZ	REKV
míra nezaměstnanosti (MN)		,852	,338	NV
míra VPM	-,477	-,344	-,246	NV
podíl dlouhodobé nez. (PDN)	,852		NV	NV
index vzdělání nezaměstnaných	-,494	-,520	NV	NV
podíl nez. bez kvalifikace (NN)	,395	,476	NV	NV

2000	MN	PDN	APZ	REKV
míra nezaměstnanosti (MN)		,793	,257	NV
míra VPM	-,488	-,323	NV	NV
podíl dlouhodobé nez. (PDN)	,793		NV	,262
index vzdělání nezaměstnaných	-,437	-,391	NV	NV
podíl nez. bez kvalifikace (NN)	,312	,328	-,239	NV

2001	MN	PDN	APZ	REKV
míra nezaměstnanosti (MN)		,877	,344	,285
míra VPM	-,462	-,410	NV	NV
podíl dlouhodobé nez. (PDN)	,877		NV	,277
index vzdělání nezaměstnaných	-,489	-,435	NV	NV
podíl nez. bez kvalifikace (NN)	,381	,374	NV	NV

Vysvětlivky: MN = míra nezaměstnanosti, PDN = podíl dlouhodobě nezaměstnaných, NN = podíl nezaměstnaných bez kvalifikace. APZ = podíl účastníků v opatřeních aktivní politiky zaměstnanosti z celkového počtu nezaměstnaných, REKV = podíl účastníků v rekvalifikacích z celkového počtu nezaměstnaných, TVMIST = tvorba pracovních míst.

Míra VPM je vypočítána podobně jako míra nezaměstnanosti jako procento z ekonomicky aktivních, index vzdělání nezaměstnaných je vypočten z podílu nezaměstnaných se základním vzděláním, se středním vzděláním bez maturity a s maturitou, s vysokoškolským vzděláním.

Cílenost rekvalifikací podle skupin nezaměstnaných

V roce 2001 pokračoval trend rostoucího důrazu na rekvalifikační programy v rámci aktivní politiky zaměstnanosti (APZ). Projevilo se to jednak ve výrazném nárůstu absolutního počtu osob, které byly do rekvalifikace zařazeny, jednak také ve srovnání s počty účastníků ostatních programů APZ: statisticky byl v letech 1999 - 2001 zaznamenán až třetinový nárůst počtu nezaměstnaných zařazených od počátku roku do rekvalifikace (z 22 938 osob v roce 1999 na 35 145 účastníků v roce 2001).

Stejně jako v dřívějších letech se projevila značná cílenost rekvalifikací na absolventy škol, kteří se jeví jako skupina, již je mezi nezaměstnanými celkově věnována nejvyšší pozornost. Potvrdila se také nízká cílenost rekvalifikací na osoby se zdravotním omezením a nepříliš výrazná cílenost na ženy.

T a b u l k a 3 Cílenost rekvalifikací v roce 2001 podle vybraných skupin

	rekvalifikace		nezaměstnanost		cílenost (b)/(d)
	(a)	(b) %	(c)	(d) %	
ženy	25 000	57,4	231 870	50,2	1,14
absolventi a mladiství	8 056	18,5	57 393	12,4	1,49
ZPS	2 555	5,9	61 518	13,3	0,44
celkem	43 560	100,0	461 923	100,0	1,00

Do rekvalifikací byli v roce 2001 nejčastěji zařazováni lidé nezaměstnaní krátkodobě. Z celkového počtu osob zařazených do rekvalifikace jich bylo 58 % evidováno v registru úřadu práce méně než 6 měsíců, zatímco jejich podíl na nezaměstnanosti je nižší (45 %). Index cílenosti na krátkodobě nezaměstnané zůstal ve srovnání s předchozím rokem v podstatě nezměněn. Cílenost na osoby nezaměstnané 6 - 9 měsíců poklesla a naopak se zvýšila cílenost na osoby nezaměstnané více než rok a zvláště pak na osoby, které hledají práci déle než dva roky.

T a b u l k a 4 Cílenost rekvalifikací v roce 2001 podle délky evidence

	rekvalifikace		nezaměstnanost		cílenost (b)/(d)
	(a)	(b) %	(c)	(d) %	
méně než 3 měsíce	14 310	32,9	120 721	26,1	1,26
3 - 6 měsíců	10 872	25,0	87 755	19,0	1,36
6 - 9 měsíců	5 198	11,9	47 202	10,2	1,17
9 - 12 měsíců	2 990	6,9	35 042	7,6	0,91
12 - 24 měsíců	5 814	13,3	69 785	15,1	0,88
nad 24 měsíců	4 376	10,0	101 418	22,0	0,45
celkem	43 560	100,0	461 923	100,0	1,00

Projevila se ale poměrně silná souvislost mezi cíleností na krátkodobě nezaměstnané a mírou nezaměstnanosti v okrese: čím hůře je okres postižen, tím více směřuje rekvalifikační programy ke krátkodobě nezaměstnaným. Na jedné straně sice dostává na tuto oblast více prostředků, a tím více je směřuje ke krátkodobě nezaměstnaným (k lépe využitelným na trhu práce).

Cílenost rekvalifikací je nejvýraznější u skupin nezaměstnaných do 24 let, tedy tam, kde je největší zastoupení absolventů škol. Rozložení cílenosti podle věku má stejný charakter jako v roce 2000, došlo k určitému zvýšení cílenosti právě na nezaměstnané do 24 let.

T a b u l k a 5 Cílenost rekvalifikací v roce 2001 podle věku

	rekvalifikace		nezaměstnanost		cílenost (b)/(d)
	(a)	(b) %	(c)	(d) %	
do 19 let	4991	11,5	36 180	7,8	1,47
20 - 24	10 611	24,4	83 324	18,0	1,36
25 - 29	6 890	15,8	63 512	13,7	1,15
30 - 34	5 977	13,7	51 374	11,1	1,23
35 - 39	4 865	11,2	48 302	10,5	1,07
40 - 44	3 748	8,6	45 442	9,8	0,88
45 - 49	3 523	8,1	54 701	11,8	0,68
50 - 54	2 483	5,7	56 066	12,1	0,47
nad 55	472	1,1	23 022	5,0	0,22
celkem	43560	100,0	461923	100,0	1,00

Cílenost na mladé lidi byla v roce 2001 vyšší v okresech hůře postižených nezaměstnaností. Nejsilněji se projevila souvislost mezi mírou nezaměstnanosti a cíleností na osoby ve věku od 20 do 24 let. Cílenost u vyšších věkových kategorií je nízká bez ohledu na míru nezaměstnanosti v okrese.

Index cílenosti rekvalifikací podle stupně dosaženého vzdělání vykazuje největší rozdíly mezi skupinami. Zřetelně se projevila cílenost na osoby s maturitou, ať už jde o vyučené s maturitou nebo absolventy gymnázií nebo středních odborných škol. Zastoupení těchto skupin v rekvalifikaci je více než dvojnásobné ve srovnání s jejich podílem na nezaměstnanosti (index cílenosti větší než 2,00). Největší podíl nezaměstnaných, ale i rekvalifikantů, však tvoří vyučení. Výrazně podhodnoceny jsou v rekvalifikacích osoby se základním vzděláním, které tvoří téměř třetinu všech nezaměstnaných.

T a b u l k a 6 Cílenost rekvalifikací v roce 2001 podle vzdělání

	rekvalifikace		nezaměstnanost		cílenost (b)/(d)
	(a)	(b) %	(c)	(d) %	
bez vzdělání	59	0,1	3 200	0,7	0,14
základní vzdělání	5 869	13,5	145 243	31,4	0,43
vyučen	13 625	31,3	185 560	40,2	0,78
SŠ bez maturity	1 055	2,4	14 064	3,0	0,8
vyučen s maturitou	3 541	8,1	17 669	3,8	2,1
ÚSV (gymnázium s maturitou)	3 297	7,6	14 358	3,1	2,5
ÚSO (SOŠ s mat.)	13 516	31,0	64 621	14,0	2,2
vyšší vzdělání	558	1,3	2 760	0,6	2,2
vysokoškolské	2000	4,6	14 090	3,1	1,5
vědecká výchova	36	0,1	358	0,1	1,0
celkem	43 556	100,0	461 923	100,0	1,0

Současně se projevily rozdíly v cílenosti podle pohlaví: zatímco jsou rekvalifikace cílené spíše na středoškolsky vzdělané ženy, u osob vyučených a se základním vzděláním se jedná častěji o muže.

V roce 2002 bylo patrné výraznější zacílení rekvalifikačních kurzů na absolventy a mladé lidi bez kvalifikace (index cílenosti vzrostl o 0,54 procentního bodu) a mírně vzrostla také cílenost rekvalifikací na ženy. Jde o pozitivní trend zařazování většího počtu účastníků těchto skupin do rekvalifikací (protože jejich podíl na nezaměstnanosti zůstává prakticky nedotčen), který pravděpodobně odráží snahu realizátorů APZ o aktivizaci a udržení motivace u mladých a tzv. „nadějných“ nezaměstnaných.

Cílenost na osoby se ZPS a nízkokvalifikované zůstává nezměněna. Již tradičně je typickým účastníkem rekvalifikací muž s výučním listem evidovaný na ÚP nejdéle 6 měsíců, bez závažnějších zdravotních problémů.

Nepatrně v roce 2002 poklesla cílenost k dlouhodobě nezaměstnaným a osobám nad 50 let. Tyto skupiny uchazečů jsou pravděpodobně častěji vnímány jako „definitivně ztracené případy“ na trhu práce (dlouhodobě nezaměstnaní vzhledem ke ztrátě pracovních návyků a obrovským nákladům, které je nutné do jejich obnovy investovat a lidé starší 50 let vzhledem k nezvratnosti procesu stárnutí). Příčiny poklesu cílenosti k těmto skupinám nezaměstnaných je možné z určité části vztahovat k aktivitě a motivaci vstoupit do kurzu na straně nezaměstnaných, z určité části také k aktivní politice samotné:

- (a) v případě dlouhodobě nezaměstnaných došlo k poklesu počtu osob zařazovaných do rekvalifikačních kurzů, a to i přesto, že byl patrný stabilní trend jejich podílu na celkové nezaměstnanosti;

- (b) u osob nad 50 let politika nedostatečně reagovala na růst počtu (i podílu) této kategorie uchazečů na celkové nezaměstnanosti - přesto, že podíl osob ve věku nad 50 let v nezaměstnanosti výrazněji vzrostl, podíl starších osob na rekvalifikacích zůstal konstantní.

T a b u l k a 7 Cílenost rekvalifikací v roce 2001 a 2002 podle vybraných skupin

	rekvalifikace 2002		nezaměstnanost 2002		cílenost	
	(a)	(b) %	(c)	(d) %	2002 (b)/(d)	2001
ženy	26 976	60,1	257 438	50,1	1,20	1,14
absolventi a mladiství	10 591	23,6	59 895	11,6	2,03	1,49
ZPS	2 551	5,71	66 907	13,0	0,44	0,44
dlouhodobě nezaměstnaní ¹	9 600	21,4	191 327	37,2	0,58	0,63
osoby nad 50 let	3 082	6,7	99 902	19,4	0,35	0,40
nizkokvalifikovaní uchazeči ²	6 347	14,1	162 125	31,5	0,45	0,42

¹ = osoby v evidenci ÚP 12 měsíců a více

² = osoby bez vzdělání a se základním vzděláním

Shrnutí

Rekvalifikace lze v České republice považovat za preventivní nástroj APZ. Jeho preventivní charakter je možné vidět ve dvou rovinách: jednak se jedná o prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti (což vyplývá z cílenosti na krátkodobě nezaměstnané) a jednak o prevenci nezaměstnanosti jako (celo)životní kariéry (cílenost na mladé lidi). Současně však lze konstatovat, že jsou do rekvalifikací stále zařazovány především ty skupiny nezaměstnaných, u kterých lze předpokládat, že by se na trhu práce uplatnily snáze než ostatní (mladí, zdraví, vzdělání, krátkodobě nezaměstnaní). Tato tendence je silnější tam, kde je nezaměstnanost, zejména dlouhodobá nezaměstnanost na vyšší úrovni. Lze proto očekávat, že rekvalifikační programy mohou zahrnovat nezanedbatelnou mrtvou váhu. Krom toho prevence jde v řadě případů k nezaměstnaným, kteří ji potřebují méně než dlouhodobě nezaměstnaní potřebují léčbu. V trendu posledních dvou let ale došlo k mírnému zvýšení cílenosti k dlouhodobě nezaměstnaným a k nekvalifikovaným, mimo jiné i proto, že byly pro ně postupně uplatněny specifické programy.

3. Cílenost a efekty vybraných opatření na lokálním trhu práce (Břeclavsko)

3.1 Úvod: lokální trh práce a aktivní politika v okrese Břeclav

Okres Břeclav je okresem, kde se nezaměstnanost pohybuje dlouhodobě lehce nad průměrem ČR: na konci roku 2000 zde byla míra nezaměstnanosti 10,1 %, v roce 2001 došlo v okrese Břeclav k mírnému vzestupu míry nezaměstnanosti na 10,4 % (tím okres převýšil republikový průměr 8,9 %).

Nezaměstnanost okresu je citlivá na hospodářský cyklus, stejně jako má výraznější sezónní průběh s ohledem na větší význam služeb včetně turistického ruchu, zemědělské a potravinářské výroby. V první polovině devadesátých let došlo k prudké redukci zaměstnanosti v zemědělských družstvech (ta nebyla dodnes plně absorbována) a problém nekvalifikované pracovní síly je zde proto stejně významný, jako je tomu v průmyslových okresech. Dokonce je podíl nekvalifikované pracovní síly v pracovní síle okresu (29,4 %) vyšší nejen proti průměru ČR (23,4 %), ale také proti průměru například v Moravskoslezském kraji (25,7 %) (údaje za rok 2001). Vedle vysokého podílu nekvalifikovaných je problémem lokálního trhu práce nedostatek volných pracovních míst, jež vyplývá z menšího počtu výrobních podniků v okrese a menšího zájmu investorů o tuto oblast. Míra volných míst v okrese byla například v roce 2001 0,47 procent, zatímco republikový průměr byl 1,00, a tak připadalo na jedno volné místo v okrese 22 nezaměstnaných, zatímco průměr republiky byl 8,9 nezaměstnaných na jedno místo a v Jihomoravském kraji to bylo 14,8 nezaměstnaných.

V okrese převažují malá sídla - je zde 69 obcí, z toho je 54 s méně než dvěma tisíci obyvatel a pouze Břeclav má víc než 20 tisíc obyvatel. Přestože železniční tah patří k jistým výhodám okresu, celá řada malých obcí je dopravně špatně dostupná, neatraktivní pro investory a pro drobné podnikání, s nevýhodnými podmínkami pro vyjíždění za prací. Mnohde vznikají „kapsy chudoby“, když se v nich koncentruje větší podíl nezaměstnaných v populaci a skupiny s nízkými příjmy. Pak upadají služby i podnikatelská činnost.

Na jedné straně je v okrese vyšší podíl krátkodobě nezaměstnaných do 3 měsíců než jinde v republice: je to dáno jistou flexibilitou venkovské populace zvyklé přijímat zaměstnání dočasná a vyjíždět za nimi i sezónním charakterem některých zaměstnání. V okrese je v důsledku většího vlivu sezónnosti i vyšší pohyb na trhu práce (přes 14 procent pracovní síly vstupuje do nezaměstnanosti během roku proti průměru 12,4 % v republice a 8,8 % v Moravskoslezském kraji). Podíl dlouhodobě nezaměstnaných je tak nižší (31 % proti průměru ČR 37 %), časté je však opakování nezaměstnanosti. Na druhé straně také narůstá podíl nezaměstnaných nad 2 roky, kteří se postupně uzavírají vůči vnějšímu okolí, zejména pokud žijí v malých odlehlých sídlech. Současně se projevuje demotivace těchto nezaměstnaných a jejich rezignace na hledání práce.

Programy aktivní politiky trhu práce prošlo v průběhu roku 2001 asi 15,3 % nezaměstnaných. Ačkoliv je nezaměstnanost mírně nad průměrem ČR, je to relativně o něco méně účastníků než je průměr v ČR, kde v roce 2001 prošlo programy 19,1 % nezaměstnaných. **Rekvalifikacemi prošlo 6,3 % nezaměstnaných proti 7,6 % v ČR a programy zaměřenými na tvorbu míst pak 9 % nezaměstnaných proti 11 % v ČR.**

Struktura programů je dost podobná jako je tomu v republice jako celku s tím, že větší důraz je kladen na podporu tvorby nových míst v soukromém sektoru a pro absolventy než na tvorbu míst na veřejně prospěšných pracích.

T a b u l k a 8 Struktura nástrojů APZ na Břeclavsku (2001)

nástroj APZ	zařazení uchazeči	%	srovnání v % ČR
VPP	162	13	21
SÚPM	376	30	23
ABS	145	15	10
REKV	506	39	46
CHD	45	3	1
celkem	1274	100	100

V okrese Břeclav je - s ohledem na nižší poptávku po práci - obtížnější než jinde koncipovat rekvalifikační programy, jež by vedly spolehlivě k získání zaměstnání jejich účastníky. Podobné potíže provázejí tvorbu míst v soukromém sektoru. Na druhé straně je jistou (méně však významnou) výhodou potřeba a schopnost menších obcí realizovat programy veřejně prospěšných prací.

Úřad práce identifikuje jako základní problém ovlivňující obtížné umístění uchazečů kvalitu jejich lidského a sociálního kapitálu - zejména je to nízká kvalifikace, malá flexibilita a výkonnost, častá je nízká úroveň pracovní motivace, možnosti zaměstnávání na černo, vysoké náklady na dopravu. Naproti tomu zaměstnavatelé požadují kvalitní pracovní sílu. To vše se promítá i do účinnosti opatření APZ. Například rekvalifikace mají úspěch v umístění kolem 60 procent u většiny programů. Ten je ale často jen krátkodobý a mnozí nezaměstnaní se vracejí do registrů. Úřad práce usiluje o individuální práci s obtížnými případy, nicméně jsou zde limity spočívající v „pracovním nákladu“ 300 uchazečů na jednu zprostředkovatelku. Obtížně řešitelná je zejména situace nekvalifikovaných, neboť kurzy by měly být dlouhodobější a vést k certifikátu. Navíc zákon neumožňuje, aby se účastníci finančně spolupodíleli na déle trvajících kurzech. Jiným problémem, jenž identifikoval Úřad práce v Břeclavi, je nedostatečná pružnost vzdělávacích subjektů v reakci na potřeby trhu práce (srovnej Zprávu o zaměstnanosti a nezaměstnanosti Úřadu práce Břeclav za rok 2001).

3.2 Přínosy rekvalifikací z hlediska účastníků

Význam rekvalifikací

Rekvalifikace jsou nejvýznamnějším nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) v ČR a jejich relativní i absolutní rozsah se neustále zvyšuje. Lze tedy předpokládat, že jsou do této oblasti vkládány nemalé naděje nejen ze strany nezaměstnaných (viz níže), ale také ze strany policy-makers. Obecně se od nich očekává pozitivní účinek na zaměstnanost a na zaměstnatelnost, tedy přizpůsobení pracovní síly poptávce po práci.

Hodnotící studie však poukazují na nejednoznačnost účinků rekvalifikací (např. problém tzv. mrtvé váhy, efekt uzamčení ^[pozn4] ad.) a na jejich nízký účinek na zaměstnanost. Esping - Andersen (2001) v této souvislosti upozorňuje na nízkou efektivitu rekvalifikací - krátkodobé výcvikové a vzdělávací programy nejsou totiž schopny eliminovat dlouhodobé zanedbání rozvoje dovedností. Je navíc typické, že i pokud se nezaměstnanému jedinci podaří znovu zapojit na trhu práce, nastupuje zpravidla do nejistého a marginálního zaměstnání. Nízkou účinnost krátkodobých programů v případě nezaměstnaných s výrazným deficitem znalostí a dovedností však není vždy možné překonat poskytováním dlouhodobých kurzů: vedle nákladnosti narážejí totiž dlouhodobé programy na bariéru v podobě malé motivace, resp. přijatelnosti pro nezaměstnané. Pro některé skupiny pak není rekvalifikace vhodnou počáteční strategií - jedná se zvláště o starší jedince, nekvalifikované a dlouhodobě nezaměstnané. Nízká motivovanost k účasti totiž výrazně snižuje efekty programu na kultivaci jejich pracovního potenciálu. (Nicaise, 1995).

Reálné přínosy rekvalifikací bývají hodnoceny nejen v přímém vztahu k zaměstnanosti po jejím ukončení, ale také v perspektivě psychosociálních a sociálně-

integračních účinků na participanty. Význam má zejména jejich potenciál motivovat nezaměstnané, stimulovat jejich sebedůvěru, začleňovat je do širších sociálních skupin, podporovat jejich osobnostní rozvoj, rozšíření znalostí, schopností a dovedností.

Výzkumný postup

Cílem výzkumného projektu „Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce“ bylo komplexně postihnout účinky rekvalifikačních programů, stejně jako ověřit a rozvinout možnosti monitorování a pravidelného vyhodnocování účinků v podmínkách lokálního trhu práce. K hodnocení využíváme jednak metody dotazníkového šetření účastníků rekvalifikací, jednak rozhovorů s nimi i s odpovědnými pracovníky úřadu práce. Naší snahou bylo provést vyčerpávající šetření, tedy dotázat všechny účastníky rekvalifikačních programů v daném období.

Dotazování probíhá ve třech fázích:

1. V první fázi se zabýváme situací respondentů při vstupu do programu - jejich zkušenostmi s nezaměstnaností, motivací ke vstupu do programu, jejich očekáváními. Celkem bylo na vstupu do programu dotázáno 508 osob v období od února 2001 do června 2002, tedy přibližně během 1,5 roku. Chtěli jsme totiž získat zhruba roční objem účastníků rekvalifikací, ale nepodařilo se nám to docílit v průběhu 12 měsíců, protože někteří respondenti (asi třetina) odmítli účastnit se panelového opakovaného dotazování.
2. V druhé vlně byli respondenti osloveni při výstupu z programu. Zajímají nás zkušenosti s rekvalifikacemi, subjektivní hodnocení programů respondenty, vliv na kvalitu života v období nezaměstnanosti a účinky na zaměstnanost (v této fázi jde především o to, zda se respondentům podařilo získat příslib zaměstnání). Na výstupu se podařilo dotázat 422 osob, což představuje 83 % původního souboru.
3. Potřetí byli respondenti dotazováni s časovým odstupem 6 měsíců po ukončení rekvalifikačního kurzu (412 účastníků). Zde bylo cílem vyhodnotit především vliv rekvalifikací na zaměstnanost a zaměstnatelnost a vztah kvality programů k těmto účinkům.

Rekvalifikace v okrese Břeclav

a) situace při vstupu účastníků do programů rekvalifikací

Charakteristiky účastníků rekvalifikací

V okrese Břeclav jsou rekvalifikační programy poskytovány podobně jako v republice nejčastěji osobám středoškolsky vzdělaným s maturitou, které tvořily přibližně polovinu (46,5 %) všech účastníků. Zastoupení středoškoláků v rekvalifikacích zde tedy téměř třikrát převyšuje jejich podíl na nezaměstnanosti (v registru ÚP v Břeclavi bylo k 31. 12. 2001 15,7 % osob se středoškolským vzděláním s maturitou). Potvrdila se tendence poskytovat rekvalifikace především středoškolsky vzdělaným ženám (SŠ vzdělání mělo 52,3 % žen). Druhou nejčetnější zastoupenou vzdělanostní kategorií jsou vyučení (21,7 %).

Ve srovnání se strukturou nezaměstnanosti (jak ji vykazovala ke konci roku 2001 Správa služeb zaměstnanosti) byly v rekvalifikaci výrazněji zastoupeny všechny věkové kategorie do 40 let, největší cílenost se pak projevila v kategorii 30 - 34 let.

Do programů byli nejčastěji zařazováni nezaměstnaní do půl roku (59,4 %), což přibližně odpovídá i jejich podílu na nezaměstnanosti (54,5 % ke konci roku 2001). Ve srovnání se strukturou nezaměstnanosti je v rekvalifikacích výrazněji poddimenzována pouze kategorie nezaměstnaných nad dva roky: nezaměstnaní déle než dva roky tvoří na Břeclavsku 18,5 % (!) všech nezaměstnaných (k 31. 12. 2002) a 9,8 % účastníků rekvalifikací. U těchto osob jsou často vzhledem ke kumulaci handicapů uplatňovány jiné nástroje APZ (typicky

veřejně prospěšné práce). Nezaměstnaní, kteří jsou v registru úřadu práce teprve krátce, vstupují do programu v mnoha případech s příslibem zaměstnání (29,1 % všech účastníků nezaměstnaných méně než 3 měsíce, ale jen 13 % nezaměstnaných déle než 1 rok). Krátkodobě nezaměstnaní jsou zařazováni především do profesních kurzů, nezaměstnaní dlouhodobě (nad 1 rok) pak do všeobecných rekvalifikací.

Úřad práce poskytuje dva typy rekvalifikací. Jednak se jedná o profesně zaměřené kurzy, které poskytují novou kvalifikaci v určité konkrétní profesi, a jednak o kurzy všeobecné, jejichž cílem je získání širšího spektra znalostí a dovedností a celková aktivace nezaměstnaných. Profesní rekvalifikace mají krátkodobý charakter (80 % bylo v délce do 2 měsíců). Jejich účastníci jsou zpravidla krátkodobě nezaměstnaní: 66 % účastníků profesních rekvalifikací bylo nezaměstnaných méně než půl roku. Mnozí mají příslibeno zaměstnání již při vstupu do programu. V profesních rekvalifikacích jsou rovnoměrně zastoupena obě pohlaví.

Všeobecné rekvalifikace naopak mají často povahu podané pomocné ruky - téměř třetina z nich byla cílena na některou z rizikových skupin nezaměstnanosti, především pak na ženy po mateřské dovolené (27,6 %) a mladistvé a absolventy (18,1 %). V tomto typu rekvalifikací převažovaly ženy (75,1 % všech účastníků) a častěji byli zastoupeni středoškoláci s maturitou: SŠ s maturitou jsou nejvýznamnější skupinou jak mezi účastníky všeobecných (53,2 %), tak i profesních rekvalifikací (40,4 %). Plná čtvrtina těchto kurzů trvala déle než 3 měsíce (oproti pouhým 6 % profesních rekvalifikací).

Cílem většiny rekvalifikací je nejen poskytnout nové informace, ale také vybavit účastníky novými dovednostmi. Proto většina kurzů zahrnuje praktickou výuku a čtvrtina rekvalifikací dokonce i odbornou praxi. Pouhá tři procenta rekvalifikací měla výhradně teoretický charakter.

Dopady nezaměstnanosti a očekávání nezaměstnaných při vstupu do rekvalifikačního programu

Nezaměstnanost přinesla respondentům tři výrazné změny: zhoršení finanční situace, rozšíření časového prostoru a zhoršení psychického stavu. Negativní dopady na finanční situaci a psychický stav pocíťovaly především osoby s vyšším dosaženým stupněm vzdělání a starší nezaměstnaní. Vedle ochoty rekvalifikovat se na práci v jiném oboru byli respondenti často ochotní přizpůsobit se situaci na trhu práce i jinak: muži byli ochotni dojíždět za prací nebo i pracovat přes týden mimo bydliště, u žen se projevila ochota přijmout zaměstnání na částečný úvazek.

V zásadě se mezi účastníky rekvalifikací projeví tři typy strategií řešení nezaměstnanosti: (1) změna životního stylu - přestěhovat se za prací, dojíždět nebo začít podnikat, (2) přijmout nestandardní formu zaměstnání - na částečný úvazek, na dobu určitou nebo i nejisté zaměstnání a (3) sestupná mobilita - ochota změnit pracovní činnost a přijmout zaměstnání pod úroveň kvalifikace. Na druhou stranu se jako bariéra u některých nezaměstnaných projevil nesoulad mezi mzdovými požadavky a reálně očekávanou mzdou: zatímco muži jsou ochotni nastoupit za mzdu, kterou lze od zaměstnavatelů reálně očekávat, plná třetina žen se ocitla v pasti, kdy nejnižší přijatelná mzda převyšuje očekávané mzdové nabídky. V průměru ženy reálně očekávaly mzdovou nabídku o 577 Kč nižší, než za kterou by byly vůbec ochotny nastoupit do zaměstnání. V tomto kontextu význam rekvalifikací narůstá i z hlediska motivace k zaměstnání, neboť zvýšení lidského kapitálu umožňuje získávat i lépe hodnocená místa.

Ochota zúčastnit se rekvalifikačního programu bývá podmíněna celou řadou faktorů. Na jedné straně je významné, jak nezaměstnaní hodnotí celkovou situaci na trhu práce, vlastní pozici a vyhlídky na získání zaměstnání. Na straně druhé hraje důležitou roli, jak vnímají nabízené rekvalifikační kurzy a co jim účast v nich může přinést, co od ní sami očekávají.

Lze říci, že účastníci vstupují do rekvalifikace proto, aby zvýšili svoje šance na uplatnění na trhu práce. Jiné očekávané efekty (např. získání nových zkušeností či osobnostní rozvoj) jsou zpravidla pozitivně vnímány právě s ohledem na možnost získání zaměstnání. Tato primární motivace je společná pro naprostou většinu nezaměstnaných bez ohledu na socio-demografické či jiné charakteristiky. Zdá se, že tak rekvalifikace plní docela dobře jejich hlavní účel - aktivaci nezaměstnaných ke zvýšení jejich zaměstnatelnosti a získání zaměstnání.

V některých případech byla účast v rekvalifikaci vnímána jako cesta k lepšímu zaměstnání, a to ať už jde o finanční ohodnocení nebo charakter práce, eventuelně sociální status vázaný na určité pracovní pozice.

T a b u l k a 9 Očekávání spojená s rekvalifikacemi

	určitě ano (%)	spíše ano (%)	celkem souhlasí (%)
získání nových zkušeností	90,9	7,5	98,4
získání kontaktů k dalšímu zaměstnání	44,4	40,1	84,5
získání lepšího zaměstnání	40,6	38,8	79,4
jediná možnost získat zaměstnání	25,5	47,0	72,5
lépe se tak snáší doba nezaměstnanosti	41,1	29,4	70,6
finanční přilepšení	10,6	17,9	28,6
snížení rizika ztráty nároku na sociální dávky	4,2	4,0	8,1

Ekonomické incentivy nejsou příliš významným faktorem. Překvapivě se projevují spíše u účastníků profesních rekvalifikací. Finanční přilepšení očekávalo až 37 % účastníků profesních rekvalifikací (oproti 18,9 % u všeobecných rekvalifikací); strachem ze ztráty nároku na dávky byli naopak častěji vedeni účastníci všeobecných rekvalifikací (13,3 %) než účastníci profesních rekvalifikací (3,8 %)

b) Situace při výstupu z programu rekvalifikací Hodnocení rekvalifikací

Řada účastníků krátkodobých rekvalifikací vnímala nedostatek času věnovaného programu jako hlavní problém, a to ať už šlo o intenzitu studia ("*...snažili se nám toho co nejvíc narvat do hlavy a člověk byl z toho zmatený...kurz by měl být delší alespoň o měsíc...*"), nedostatek časového prostoru na procvičení.

Přestože řada respondentů v rozhovorech vypovídala o nedostatečném vybavení znalostmi a dovednostmi pro výkon povolání, na které se rekvalifikovali, podle výsledků dotazníkového šetření většina (přes 80 %) vnímá množství teoretických poznatků i praktických dovedností, jimiž je kurz vybavil, jako odpovídající potřebě v případném zaměstnání.

Efekty rekvalifikací

Pro polovinu všech respondentů bylo období účasti na rekvalifikačním programu spojeno se zlepšením psychického stavu, a to bez ohledu na to, jakého typu rekvalifikace se účastnili, zda v průběhu kurzu získali příslib zaměstnání či nikoliv. Neprojevil se ani rozdíl mezi muži nebo ženami.

Efekt uzamčení se projevil přibližně ve stejném rozsahu u kurzů orientovaných profesně i všeobecně. Podstatný rozdíl je v tom, že do kurzů profesních vstupuje výrazně vyšší podíl osob s již přislíbeným zaměstnáním (29,1 %) než do kurzů všeobecných (5,3 %). Podobně se také neprojevil rozdíl mezi přístupem mužů a žen. Rozdíl je opět v tom, že muži mají častěji přislíbeno zaměstnání (24,7 % mužů oproti 14,5 % žen). To je dáno větším rozsahem nespécifických všeobecných rekvalifikací pro ženy.

V průběhu rekvalifikačního kurzu získal nové kontakty na potenciální zaměstnavatele každý třetí účastník (32,1 %). Nové kontakty získali častěji muži (40,8 %) než ženy (26,3 %). V tomto ohledu se neprojevil statisticky významný rozdíl mezi účastníky profesně a všeobecně orientovaných rekvalifikačních programů.

Získání nových kontaktů bylo v mnoha případech prvním krokem k získání příslibu zaměstnání. Celkově se v průběhu rekvalifikace podařilo získat příslib zaměstnání 18 % účastníků, stanoveno jako podíl osob, které rekvalifikaci dokončily. Někteří účastníci však ukončili svoji účast předčasně právě z důvodu získání zaměstnání. Mezi těmi, kteří navázali nové kontakty, se podařilo najít zaměstnání každému třetímu, bez nových kontaktů pak jen každému desátému.

Příslib zaměstnání častěji získali účastníci profesně orientovaných rekvalifikací (23,9 %). V některých profesních rekvalifikacích byla naděje na získání zaměstnání poměrně vysoká. (Například rekvalifikační kurz na krupíera již dopředu všem úspěšným absolventům garantoval pracovní místo (což byl pro některé účastníky důvod účasti v kurzu). V základním i pokročilém kurzu práce s programem Autocad osobně nabízeli zástupci firem zaměstnání.

Neprojevila se statisticky významná souvislost mezi délkou rekvalifikace a získáním příslibu zaměstnání. Stejně tak na úspěšnost hledání zaměstnání nemělo vliv vzdělání, pohlaví, věk účastníka, délka předchozí nezaměstnanosti ani náklady na rekvalifikační program.

Absolvování rekvalifikačního kurzu celkově pozitivně ovlivnilo hodnocení vlastních vyhlídek na trhu práce. Svoje vyhlídky na získání zaměstnání v oboru, na který se rekvalifikovali, hodnotí jako dobré nebo velmi dobré 42,6 % absolventů profesně zaměřených rekvalifikací. U všeobecných kurzů se takto vyjádřila čtvrtina rekvalifikovaných ^[pozn5]. Vzhledem k tomu, že tři čtvrtiny účastníků všeobecných rekvalifikací tvořily ženy, projevil se u nich celkově menší optimismus v hodnocení pracovních vyhlídek než u mužů.

Pokud se však zaměříme na změnu v hodnocení pracovních vyhlídek během účasti v rekvalifikaci, zjistíme, že u žen došlo dokonce k výraznějšímu posunu než u mužů. Zatímco muži změnili svá negativní hodnocení pouze na průměrná, ženy častěji na pozitivní. To potvrzuje silnější vliv rekvalifikací na sebevědomí žen.

T a b u l k a 10 Změna hodnocení pracovních vyhlídek podle pohlaví

	muži			ženy		
	před rekvalifikací	po rekvalifikaci	změna	před rekvalifikací	po rekvalifikaci	změna
	(a)	(b)	(b) - (a)	(c)	(d)	(d) - (e)
velmi špatné, žádné	6,6 %	1,6 %	-5,0	10,9 %	5,6 %	-5,3
spíše špatné	23,7 %	9,7 %	-14,7	26,4 %	14,4 %	-12,0
průměrné	37,4 %	47,6 %	10,2	47,5 %	51,4 %	3,9
spíše dobré	23,7 %	31,5 %	7,8	10,2 %	23,6 %	13,4
velmi dobré	8,6 %	9,7 %	1,1	5,0 %	5,1 %	0,1

Pozn. Situace před rekvalifikací vyjadřuje hodnocení vyhlídek na získání zaměstnání v jiném oboru, po rekvalifikaci vyhlídky na získání zaměstnání v oboru, na který se rekvalifikovali.

Za povšimnutí stojí skutečnost, že v rekvalifikacích se zúčastnilo asi 30 % těch nezaměstnaných, kteří hodnotí své vyhlídky na získání místa před rekvalifikací jako velmi či spíše dobré - naznačuje to určitou mrtvou váhu programu. Na druhé straně jistě získává část těchto účastníků vyhlídky ještě lepší.

Shrnutí

Jak ukázala analýza cílenosti rekvalifikací v ČR, nevybočuje okres Břeclav nijak zaměřením a strukturou účastníků ze vzorce obvyklého ve většině okresů. Potvrdilo se, že rekvalifikace jsou cílené více k mladším účastníkům a spíše maturantům, případně vyučeným, zatímco poněkud opomíjejí nezaměstnané bez kvalifikace.

Rekvalifikační programy jsou převážně krátkodobé, více než polovina s trváním do jednoho měsíce. To je nákladově efektivní a odpovídá tomu, že v programech je značná část účastníků, kteří mají i tak dobré šance získat zaměstnání. Otázkou zůstává, nakolik je to efektivní pro ty, kteří jsou ve větším riziku setrvání v nezaměstnanosti a potřebují silný impulz. Obsah kurzů je posuzován účastníky jako přiměřený potřebě uplatnění na trhu práce, ale právě délka kurzu byla předmětem připomínek. Příliš mnoho účastníků postrádalo časový prostor na procvičení a zažití dovedností a znalostí a kurz se zdál příliš krátký. Také se zdá, že často není v programu vytvořeno odpovídající prostředí a „pravé“ srovnatelné podmínky k výkonu práce. Vzniká u nich pochybnost, zda jsou skutečně připraveni k výkonu pracovní činnosti v kvalitě z hlediska zaměstnavatele srovnatelné s ostatními pracovníky.

Účast v rekvalifikacích zlepšila při výstupu z programu subjektivně vyhlídky nezaměstnaných na získání zaměstnání. Nejvýraznější je to u profesní přípravy, menší je tento subjektivní efekt u motivačních programů. Stále však převažuje hodnocení vyhlídek jako „průměrných“, menší podíl rekvalifikovaných je hodnotí jako „dobré“. Potvrzuje se, že programy nejsou zase až tak silným impulzem - s ohledem na situaci na trhu práce a na handicap účastníků.

V průběhu rekvalifikace se poměrně často (asi ve třetině případů) daří navazovat nové kontakty se zaměstnavateli a v 18 % případů se dokonce podařilo získat příslib zaměstnání. Většina účastníků rekvalifikací pokračuje alespoň občasnou hledačskou aktivitou i v době rekvalifikace.

Na druhé straně každý čtvrtý rekvalifikant přerušil během kurzu hledání zaměstnání. Efekt uzamčení se projevil především v krátkodobých kurzech, kdy snaha o nákladovou efektivitu často vede i k časové intenzitě výuky.

Účast v rekvalifikačním kurzu má obecně pozitivní vliv na psychickou pohodu nezaměstnaných, a to bez ohledu na typ rekvalifikace.

Nicméně pro čtvrtinu respondentů je účast v rekvalifikaci spojena s dalším zhoršením finanční situace. Ukazuje se, že zvýšení podpory v nezaměstnanosti sazbou 10 % je zanedbatelné - s ohledem na nízkou úroveň HZ v nezaměstnanosti a na zvýšené náklady spojené s účastí v kurzu.

c) Situace 6 měsíců po skončení rekvalifikací

Ve třetí vlně dotazníkového šetření, kdy jsme dotázali 412 absolventů rekvalifikací s odstupem 6 měsíců po absolvování programu, jsme se zaměřili především na vyhodnocení přínosu rekvalifikací pro zaměstnanost jejich účastníků-absolventů. Vedle toho jsme se zaměřili na identifikaci dalších účinků rekvalifikací jako je získání kvalifikace, získání orientace jak hledat zaměstnání, zvýšení sebedůvěry, zvýšení motivace hledat zaměstnání, získání kontaktů vedoucích k zaměstnání, zlepšení prožívání nezaměstnanosti.

Tyto účinky totiž ve svém souhrnu zvyšují zaměstnatelnost, protože ovlivňují schopnost a motivaci získávat a udržet si zaměstnání, což se projevuje zejména v střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu.

Konečně jsme si také všimli souvislosti mezi kvalitami programů a jejich účinky na zaměstnanost i zaměstnatelnost.

Přímý účinek na zaměstnanost

V průběhu půl roku následujícího po ukončení účasti v rekvalifikaci se na pracovním trhu alespoň dočasně uplatnilo 56,6 % jejich absolventů; při dotazování po 6 měsících pak mělo placené zaměstnání 47,3 % rekvalifikantů. Nejedná se však o čistý vliv rekvalifikací na zaměstnanost. K jeho stanovení by bylo nutné srovnání s kontrolní skupinou a určení tzv. mrtvé váhy (počet osob, jež by se uplatnily na trhu práce i bez účasti v rekvalifikaci). Celkový čistý efekt je tedy pravděpodobně nižší než prostý podíl zaměstnaných osob ve zkoumané skupině.

T a b u l k a 11 **Zaměstnanost po 6 měsících od ukončení účasti v rekvalifikaci**

		%
zaměstnaní	199	47,3
nezaměstnaní	183	43,5
ekonomicky neaktivní (v domácnosti, na MD, studuje)	15	3,6
ostatní a nezjištěno	24	5,7
celkem	421	100

Ne všem se podařilo pracovní poměr udržet: celkem 62 (15 %) rekvalifikovaných zaměstnání během sledovaného období získalo a opět ztratilo, někteří dokonce opakovaně - 6 % bylo při dotazování po 6 měsících znovu zaměstnáno a 9 % respondentů se zařadilo zpět mezi nezaměstnané. Pokud tento údaj interpretujeme z pohledu rekvalifikantů, jež jsou po šesti měsících od účasti v kurzu nezaměstnaní, pak každý pátý z nich v průběhu tohoto období prošel krátkodobým zaměstnáním.

Subjektivní hodnocení přínosu rekvalifikací naznačuje, že mrtvá váha programu je značná. Řada rekvalifikovaných se ale domnívá, že by na trhu práce uspěli i bez rekvalifikace. 39 % zaměstnaných respondentů vyjádřilo přesvědčení, že by *rozhodně* získali nějaké zaměstnání, aniž by se rekvalifikovali. Naopak pouhých 15 osob (7,5 % zaměstnaných) by zřejmě bez účasti v rekvalifikaci žádné zaměstnání nezískalo. Kdybychom tedy vycházeli z těchto výpovědí účastníků programů, pak by mrtvá váha programu byla kolem 50 procent. Podíl těch, kteří by *rozhodně* získali zaměstnání, které v současnosti vykonávají, se zvyšuje s úrovní dosaženého stupně vzdělání (nejvyšší je u SŠ s maturitou - 37,3 %) a klesá s délkou předchozí nezaměstnanosti (na 20 % u vyučených a 6 % u účastníků rekvalifikací se základním vzděláním). Podobně zatímco mezi krátkodobě nezaměstnanými do 6 měsíců je o svém úspěchu i bez rekvalifikací rozhodně přesvědčena více než třetina zaměstnaných respondentů, u nejdéle nezaměstnaných (nad 2 roky) je to jen jeden z patnácti.

Faktory ovlivňující zaměstnanost absolventů rekvalifikací

V principu úspěšnost rekvalifikací ovlivňují tři široké skupiny faktorů:

1. vývoj na lokálním pracovním trhu,
2. charakteristiky účastníků programu,
3. kvalita a charakter samotného rekvalifikačního programu.

V našem výzkumu jsme se zaměřili především na posouzení druhého a třetího okruhu faktorů, neboť ty jsou více relevantní pro tvůrce programů. Tím, že studie byla provedena na jednom lokálním trhu práce, byl vliv prvního okruhu faktorů vyloučen, což umožnilo lépe rozeznat význam ostatních faktorů.

a) Charakteristiky absolventů rekvalifikací

I po absolvování rekvalifikačního kurzu se potvrdilo, že s délkou předchozí nezaměstnanosti obecně klesá úspěšnost při hledání zaměstnání (Spearmanův korelační koeficient 0,245 na hladině významnosti 0,001). Výjimku z této tendence představovala

kategorie dlouhodobě nezaměstnaných nad dva roky. Jejich poměrně velmi vysokou úspěšnost lze nejlépe vysvětlit právě pečlivým výběrem do rekvalifikačních programů - lze usuzovat, že v rámci této kategorie byly vybrány osoby, které podle odpovědných pracovníků úřadu práce disponovaly nejlepšími vyhlídkami na pracovní uplatnění (tzv. "creaming", sbírání smetany).

Vliv vzdělání na zaměstnanost po absolvování rekvalifikačního kurzu se projevil jen u dvou kategorií: celkově byli po rekvalifikaci na trhu práce nejvíce úspěšní vysokoškoláci (po půl roce jich pracovalo 64 %) a naopak nejméně se dařilo nekvalifikovaným (pracovalo 27 %), zejména pak nekvalifikovaným ženám. Zastoupení obou těchto kvalifikačních kategorií mezi rekvalifikovanými však bylo poměrně nízké. Kategorie vyučených a maturantů se pak z hlediska úspěšnosti zaměstnání příliš nelišily.

Ještě menší rozdíly byly v zaměstnanosti zjištěny podle věku. Lze předpokládat, že ve vyšších věkových kategoriích se do rekvalifikačního programu zapojují jednak osoby s relativně dobrými vyhlídkami na trhu práce a jednak lidé, kteří mají o rekvalifikaci skutečně zájem (asi pro čtvrtinu účastníků nad 40 let bylo obtížné se do kurzu vůbec dostat). Zřejmě právě z těchto důvodů byli po ukončení rekvalifikace úspěšní při hledání zaměstnání i starší absolventi a vliv věku na zaměstnanost absolventů rekvalifikací se neprojevil.

Vzhledem k realizaci všeobecného rekvalifikačního programu pro ženy nezaměstnané po mateřské dovolené, byl větší podíl rekvalifikací poskytnut ženám - tvořily 60 % celkového počtu účastníků. Rekvalifikace mužů a žen však měly celkově odlišný charakter. Zatímco muži se typicky účastnili krátkodobějších profesních rekvalifikací, které často sloužily pouze k doplnění stávající kvalifikace, ženy často participovaly na všeobecných programech, jejichž bezprostředním cílem (z pohledu úřadu práce) nemusí být zapojení do pracovního procesu. Tyto programy sledují především aktivaci žen, jejichž kontakt s trhem práce byl dlouhodobě přerušen.

Po půl roce od ukončení účasti v programu byla zaměstnána třetina účastníků se ZPS nebo částečně invalidních a pouze čtvrtina těch, kteří mají zdravotní potíže ovlivňující možnost získat zaměstnání, ale formálně sníženou pracovní schopnost nemají. Ještě významnější je pak skutečnost, že naprostá většina (75%) z těch zdravotně handicapovaných, kteří si práci našli, nespojuje získání zaměstnání s absolvováním rekvalifikace. To ukazuje na velmi nízký efekt na zaměstnanost (pod 10 %) u této skupiny nezaměstnaných.

Na úspěšnost neměl naopak vliv ani rodinný stav, počet nezaopatřených dětí ani velikost obce, z níž rekvalifikant pochází. Neprojevil se dokonce ani vliv věku nezaopatřených dětí.

Na základě kvality získaného zaměstnání můžeme přibližně vymezit čtyři skupiny zaměstnaných absolventů rekvalifikačních programů:

1. "*Úspěšní (spokojení)*" - svoje zaměstnání hodnotí jako stabilní a dobře placené. Typicky jsou to mladí muži do 30 let, zhusta ještě sdílející domácnost se svými rodiči. Jsou svobodní a bezdětní. Nezaměstnaní byli před nástupem do rekvalifikace zpravidla jen krátce, nejčastěji do půl roku.
2. "*Skromní*" - nastoupili do zaměstnání sice stabilního, nicméně špatně placeného. Jsou to muži i ženy středních let (30 - 44 let), nezaměstnaní byli méně než jeden rok. Živí se manuální prací - například ve strojírenském průmyslu nebo i ve stavebnictví.
3. "*Využívající příležitosti*": momentálně vykonávají dobře placené, ale nestabilní zaměstnání. Jedná se o početně nejmenší podskupinu zaměstnaných (jen 7 %). Typicky se jedná o vdané ženy okolo třicítky pečující o dvě děti. Také ony byly nezaměstnané kratší dobu (do jednoho roku). Nastoupily například do zemědělství (!) nebo peněžnictví. Nejistotu si mohou dovolit - jejich příjem není v domácnosti jediný - manžel pracuje nebo podniká.

4. *"Poražení mezi vítězi"*: ti, kterým se sice podařilo najít zaměstnání, nicméně jde o práci jak nestabilní, tak nízko finančně ohodnocenou. Jedná se o muže i ženy nad 40 let, vyučené nebo SŠ bez maturity, kteří se potýkali s dlouhodobou nezaměstnaností. Jejich pozice je navíc ovlivněna zhoršeným zdravotním stavem.

S c h é m a 1 **Stabilita a finanční ohodnocení získaného zaměstnání**

zaměstnání	dobře placené	špatně placené
stabilní	"úspěšní" 47 %	"skromní" 22 %
nestabilní	"využívající šanci" 7 %	"poražení mezi vítězi" 24 %

N = 168

Při vstupu do rekvalifikačního programu 18 % dotázaných očekávalo nižší mzdovou nabídku, než za jakou by byli ochotni nastoupit do zaměstnání. Pro třetinu pak nebyla výše mzdy rozhodující a další třetina očekávala nabídku odpovídající minimální přijatelné výši. Pouze každý desátý pak očekával reálnou nabídku přesahující minimálně přijatelnou mzdu. Přestože se tedy téměř pětina rekvalifikantů nacházela ve "mzdové" pasti, neprojevila se u této skupiny nižší úspěšnost při hledání zaměstnání po ukočení rekvalifikace. Lze usuzovat, že předpovídaná úroveň mzdových nabídek často neodpovídala skutečné situaci na trhu práce (asi třetina dotázaných neměla představu o výši mzdových nabídek), jiní zase z deklarovaných požadavků slevili: z aktuálně zaměstnaných nastoupilo 68, tj. třetina, za nižší mzdu než původně požadovali.

b) charakteristiky rekvalifikačních programů

Vedle sociodemografických charakteristik účastníků rekvalifikací mají na následnou zaměstnanost vliv také samy rekvalifikační programy, ať už jde o jejich kvalitu nebo vhodnost ve vztahu k individuálním potřebám participantů a k aktuální situaci/poptávce na trhu práce.

K získání zaměstnání vedla častěji účast v profesně orientované rekvalifikaci: podíl zaměstnaných účastníků byl vyšší než u absolventů všeobecných rekvalifikací (55 % oproti 37 %). Navíc také větší podíl absolventů profesních kurzů vidí získání svého zaměstnání v přímé souvislosti s účastí v programu: zatímco participace ve všeobecné rekvalifikaci pomohla získat zaměstnání jen 17 % účastníků, u profesních rekvalifikací byl tento podíl víc než dvojnásobný (44 %). Mnoho rekvalifikovaných by si zaměstnání našlo i bez absolvování rekvalifikace, zejména pokud jde o absolventy všeobecných rekvalifikačních programů.

Absolventi celkově hodnotili rekvalifikace jako kvalitní (65 %) a odpovídající jejich potřebám (75,1 %) i očekáváním (65,4 %), přičemž spolu jednotlivé složky hodnocení vzájemně výrazně souvisejí. S programem bylo velmi spokojeno přes čtyřicet procent absolventů a dalších čtyřicet procent jich bylo spíše spokojeno. Nejsilnějším ze sledovaných faktorů celkové spokojenosti s rekvalifikačním kurzem bylo právě naplnění očekávání. Ve všech ohledech pozitivněji vyznělo hodnocení od těch absolventů, kteří byli v době dotazování (tj. po půl roce) zaměstnaní, nicméně i u nezaměstnaných výrazně převládalo kladné hodnocení. Značná část nezaměstnaných je totiž přesvědčena, že absolvováním rekvalifikace se zlepšily jejich vyhlídky na získání zaměstnání.

Celkově bylo s rekvalifikací velmi spokojeno 47,4 % absolventů profesních kurzů a 38,0 % absolventů kurzů všeobecných. Tato diference se ještě výrazněji projevila v hodnocení kvality rekvalifikací podle přínosu ke kvalifikaci: kurzy, jejichž absolvováním jedinec nezískal ani část kvalifikace, byly hodnoceny méně příznivě (velmi spokojeno bylo 27 % jejich účastníků).

Jako kvalitní vyhodnotili účastníci ty rekvalifikační programy, ve kterých si nejen zlepšili své obecné dovednosti, ale také získali představu, jak vykonávat určitou konkrétní

práci. Kvalitní kurzy navíc častěji vedly k posílení sebevědomí při hledání zaměstnání. Z hlediska zaměření byly opět kladněji hodnoceny profesní rekvalifikace, jež jednak častěji splnily očekávání účastníků a jednak lépe odpovídaly jejich potřebám. V zásadě však byly oba typy rekvalifikací hodnoceny kladně.

Jako charakteristiky velmi kvalitních rekvalifikací můžeme označit: profesní zaměření, délku trvání tři měsíce, zahrnující praktickou výuku, poskytující kvalifikaci nebo její část. Respondenti, kteří hodnotili kurz jako velmi kvalitní, byli po šesti měsících od ukončení rekvalifikace častěji zaměstnaní než absolventi kurzů nižší kvality. Navíc ti z absolventů velmi kvalitních rekvalifikací, kteří zaměstnání neměli, vypovídali nejčastěji o zlepšení svých vyhlídek na pracovním trhu v důsledku absolvování programu.

T a b u l k a 12 Vyhlídky na pracovním trhu v závislosti na kvalitě rekvalifikace (po 6 měsících)

kvalita kurzu	zaměstnaní		nezaměstnaní - zlepšily se pracovní vyhlídky absolvováním rekvalifikace ?								celkem	
			rozhodně ano		spíše ano		spíše ne		rozhodně ne			
		%		%		%		%		%		%
velmi vysoká	54	58,7	9	9,8	14	15,2	9	9,8	1	1,1	92	100,0
spíše vysoká	74	41,3	15	8,4	39	21,8	21	11,7	10	5,6	179	100,0
průměrná	57	57,6	5	5,1	10	10,1	11	11,1	7	7,1	99	100,0
nízká	5	31,3	0	0,0	1	6,2	4	25,0	5	31,2	16	100,0

Hladina významnosti 0,001.

Pozn. dopočet do 100 % tvoří ti, kteří nebyli schopni posoudit, zda se jejich vyhlídky zlepšily či nikoliv.

Nejčastějším předmětem kritiky při hodnocení kurzů byl nedostatek časového prostoru. Jak již bylo uvedeno, většina rekvalifikací měla krátkodobý charakter, a proto byla výuka podle některých respondentů příliš intenzivní bez prostoru k procvičení a zažití látky.

Nejméně spokojeny byly po všech stránkách absolventky rekvalifikací zaměřených na skupinu žen po mateřské dovolené: kvalitu kurzu hodnotilo jako velmi vysokou pouhých 7 % a jen podle 16 % kurz odpovídal jejich potřebám. Také celková spokojenost byla u těchto rekvalifikací zdaleka nejnižší (23 % bylo velmi spokojeno). Všeobecný předpoklad, že ženy po mateřské dovolené od rekvalifikace očekávají především rozptýlení, získání nových sociálních kontaktů a posílení sebevědomí, je totiž jen částečně oprávněný. Ony skutečně před nástupem do programu mnohem častěji vyjadřují očekávání v podobě zkvalitnění prožívání nezaměstnanosti (až 91 %), nicméně stejně jako ostatní navíc předpokládají, že výsledkem rekvalifikace budou též vyšší šance na získání zaměstnání. Očekávání žen po mateřské dovolené jsou proto rekvalifikací vyplněna jen "tak napůl".

Dopady rekvalifikací na zaměstnatelnost

V případě rekvalifikací se ve vztahu k zaměstnatelnosti projevují pozitivně dva typy účinků:

1. rozšíření kvalifikace, její aktualizace nebo přizpůsobení kvalifikace požadavkům trhu práce (tzv. "matching"), které je dominantní v rámci prevence dlouhodobé nezaměstnanosti;
2. kultivace ostatních složek lidského kapitálu, jež ovlivňují proces hledání zaměstnání - tyto účinky jsou zdůrazňovány především u osob, jež jsou aktuálně dlouhodobě nezaměstnané. Přístup v podobě všeobecných rekvalifikací má často "kurativní charakter" ve smyslu odstranění negativních důsledků nezaměstnanosti, jako je např. ztráta motivace k hledání zaměstnání, ztráta sebedůvěry ad. Zde jde o zlepšení zaměstnatelnosti podporou sebedůvěry, orientací na trhu práce, zvýšením motivace a schopnosti hledat zaměstnání.

Účast v programu vedla k získání kvalifikace u 70 % účastníků, častěji pak u profesních rekvalifikací (80 %) než u všeobecných (57 %). Vzhledem k častějšímu zařazení žen do všeobecných programů získali novou kvalifikaci častěji muži než ženy.

Vedle získání formální kvalifikace však často rekvalifikační programy vybavily své absolventy dalšími znalostmi a dovednostmi, jejichž absence může sama o sobě představovat bariéru v přístupu na trh práce. Je například stále obtížnější najít kvalifikačně odpovídající pracovní uplatnění pro středoškoláky s maturitou, kteří neumějí pracovat s výpočetní technikou.

T a b u l k a 13 Přínosy rekvalifikací

získání obecných dovedností (např. komunikace)	249	59,7 %
práce na PC	263	62,9 %
získání teoretické přípravy k výkonu práce	272	65,1 %
získání pracovních zkušeností , jak dělat určitou práci	209	49,9 %

Mezi těmi, kteří po půl roce zaměstnaní nejsou, došlo téměř u poloviny ke zlepšení subjektivního hodnocení vyhlídek na získání zaměstnání. Změna hodnocení pracovních vyhlídek souvisí s přínosem rekvalifikace v podobě zvýšení sebedůvěry při hledání zaměstnání.

Jedním z důsledků ztráty kontaktu s pracovním trhem, ať už z důvodu nezaměstnanosti nebo např. mateřské dovolené, může být ztráta sebedůvěry při hledání zaměstnání nebo nejistota ohledně efektivního způsobu hledání. Podobně tomu může být také u absolventů, jejichž zkušenosti s pracovním trhem jsou minimální nebo žádné. V takových případech jsou úřadem práce nabízeny především všeobecné rekvalifikační kurzy, jež v první řadě pomáhají překonat právě bariéru v podobě nízké motivace, ztráty sebedůvěry nebo špatné orientace na trhu práce. Nicméně, jak ukazují výsledky analýzy, efekty v podobě zvýšeného sebevědomí nebo motivace přinášejí i profesně orientované rekvalifikace.

T a b u l k a 14 Vliv rekvalifikací na hledání zaměstnání

přínosy		%
představa, jak získat zaměstnání	182	43,5
zvýšení sebedůvěry při hledání zaměstnání	243	58,1
zvýšení zájmu hledat práci	160	38,3
získání kontaktů, které pomohly získat zaměstnání	52	12,5

Pozn. podíl kladných odpovědí

Pro většinu respondentů byla nezaměstnanost provázána negativními průvodními jevy: snížením životní úrovně ^[pozn6] (finančními potížemi) a zhoršením psychického stavu, což se pak v některých případech promítlo také do sociálních vztahů. Rekvalifikace jako pravidelná sociální aktivita s vymezeným cílem pak znamenala pro řadu účastníků pozitivní změnu v prožívání nezaměstnanosti. Ke zlepšení psychického stavu došlo u 43 % účastníků, zatímco o zhoršení vypovídalo pouze 7 %. Je významné, že zlepšení psychického stavu především kompenzovalo předchozí negativní změnu: účast v programu pomohla polovině z těch, u kterých byla nezaměstnanost spojena se zhoršením psychiky a u dalších 43 % se psychický stav alespoň dále nezhoršoval. Změna psychického stavu pak souvisela se všemi ostatními sledovanými účinky rekvalifikace na prožívání nezaměstnanosti.

T a b u l k a 15 Prožívání nezaměstnanosti

	před nástupem do rekvalifikace				v průběhu rekvalifikace			
	zlepšení		zhoršení		zlepšení		zhoršení	
		%		%		%		%
finanční situace	37	7,3	371	73,2	52	12,2	98	23,1
zdravotní stav	47	9,3	57	11,2	18	4,3	18	4,3
vztahy s partnerem	22	5,9	56	15,0	24	6,4	20	5,3
vztahy s okolím	41	8,1	59	11,7	63	14,9	12	2,8
psychika	41	8,1	251	49,4	172	42,9	28	6,6
časový prostor	377	74,2	23	4,5	23	5,4	163	38,3

Na druhou stranu byla účast v rekvalifikaci spojena s náklady, ať už finančními nebo časovými. Z finančního hlediska byla účast v rekvalifikaci nejobtížnější pro ty nezaměstnané, kteří již před nástupem do kurzu měli výraznější finanční potíže. Pro osoby, které měly potíže vyjít s příjmem, byly významné i nevelké dodatečné výdaje spojené s účastí v kurzu: k dalšímu zhoršení došlo u každého čtvrtého člověka, který měl již před rekvalifikací velké obtíže vyjít s příjmem.

Shrnutí

Rekvalifikace jsou nástrojem aktivní politiky trhu práce, do kterého jsou u nás i jinde v Evropě vkládány značné naděje: jedná se o nejdůležitější nástroj APZ ať už z hlediska počtu účastníků nebo celkových nákladů.

Z hlediska začlenění na trh práce získáním zaměstnání v krátkém období po rekvalifikaci nejsou výsledky této studie jednoznačné. Po ukončení rekvalifikace vstoupila do pracovního poměru více než polovina jejich účastníků, mnozí však prošli nebo procházejí pouze krátkodobými zaměstnáními anebo pracují za mzdu, kterou považují za nízkou a jejíž výše není zárukou vymanění z chudoby a vážných finančních potíží (které provázejí podstatnou část nezaměstnaných). K integraci na tzv. "primární pracovní trh", tedy do stabilního a dobře placeného zaměstnání, došlo pouze u dvaceti procent absolventů rekvalifikací.

Vzhledem k designu výzkumného projektu, který neměl charakter experimentu, nebylo možné přesně určit, kolik "úspěšných" - zaměstnaných - absolventů by si našlo zaměstnání i bez účasti v programu (tzv. mrtvá váha). Jinými slovy, nevíme, jaké části respondentů pomohla k získání práce právě účast v rekvalifikaci. Pokud však vyjdeme z posouzení samotných účastníků, pak účast v programu pomohla získat zaměstnání asi čtvrtině (28 %) z nich, což by indikovalo mrtvou váhu kolem 50 %. Mrtvé váze nasvědčuje i to, že některá znevýhodnění se participací v rekvalifikaci překonat nepodařilo: muži byli úspěšnější než ženy (a to bez ohledu na zaměření rekvalifikace), zdraví než zdravotně handicapovaní a krátkodobě nezaměstnaní než dlouhodobě nezaměstnaní. Na druhou stranu vyšší věkové kategorie se v získávání zaměstnání vyrovnaly s mladšími a neprojevil se ani prokazatelně vliv dosaženého stupně vzdělání na úspěšnost v získání zaměstnání.

Rekvalifikace nepřinesly v polovině případů získání zaměstnání vůbec a v další čtvrtině případů nepřinesly získání stabilního či dobře placeného zaměstnání. Dokonce třetina rekvalifikovaných ve skutečnosti přijímala zaměstnání pod úrovní jimi deklarované minimální přijatelné mzdy a byla to většina těch, kteří zaměstnání získali. Cesta na sekundární pracovní trh čekala rekvalifikované s takovými handicapami jako je delší nezaměstnanost, vysoký věk, zdravotní postižení.

Celkově přínosnější byly ve všech ohledech profesně orientované kurzy ve srovnání s všeobecnými kurzy. Profesně orientované kurzy však byly většinou kurzy kratší, orientované k doplnění či k rozšíření kvalifikace. Kurzy poskytující novou kvalifikaci, profesně orientované, delší, byly jen výjimečné, a proto byl i nízký podíl nekvalifikovaných

účastníků v profesně orientovaných kurzech a také účinnost kurzů pro tuto kategorii nevelká (šlo spíš o všeobecné kurzy).

Subjektivní hodnocení vlivu rekvalifikací na zaměstnanost samotnými účastníky je však třeba brát opatrně. Rekvalifikace totiž měly řadu nepřímých účinků, jež mohly ovlivnit zaměstnatelnost i získání zaměstnání, aniž by to bylo respondenty dostatečně reflektováno. Mezi takové účinky, které byly podle výpovědí rekvalifikovaných velmi časté, můžeme zařadit například (1) zvýšení sebedůvěry při hledání práce, (2) zvýšení zájmu hledat práci a (3) získání představy, jak najít zaměstnání. Většina absolventů pak navíc získala absolvováním programu kvalifikaci nebo alespoň její část, což také pozitivně ovlivnilo jejich šance na pracovním trhu. Kurzy tak zlepšily i hodnocení vyhlídek na trhu práce (indikace zlepšené zaměstnatelnosti), což bylo spojeno zejména se subjektivně dobře hodnocenými kurzy (s kvalitními kurzy). V převažující míře byly přitom kurzy hodnoceny jako kvalitní, naplnily očekávání účastníků a zlepšily jejich vyhlídky - a to dokonce u značné části dosud nezaměstnaných účastníků rekvalifikací.

Bez ohledu na vztah k získání zaměstnání měly rekvalifikace i další dopady, především pokud jde o kvalitu života v období nezaměstnanosti. Nejvýrazněji se účast promítla do zlepšení psychického stavu - ať už proto, že nabídla smysluplné využití volného času, rozšířila sociální kontakty nebo z jiného důvodu. Například zjištění, že je člověk schopen naučit se něčemu novému nebo že není v obtížné životní situaci sám, mělo v některých případech velký pozitivní účinek. Vedlejší pozitivní účinky přinášely zejména déle trvající kurzy.

Na druhou stranu se negativně projevilo, že participace v programu všeobecně přináší zvýšené náklady, jež nejvíce ovlivňují situaci těch, kteří měli už před nástupem do programu vážné finanční potíže (rozvedení lidé nebo ti, jejichž partner je nezaměstnaný či ekonomicky neaktivní, ve věku nad 30 let, dlouhodobě nezaměstnaní). Finanční náročnost pak může zabránit participaci v rekvalifikacích, zejména déle trvajících.

Účastníci v naprosté většině hodnotili pozitivně kvalitu programu, kterého se zúčastnili, zejména vysoko byly hodnoceny profesně zaměřené kurzy. Nejméně byly s rekvalifikací spokojeny účastnice kurzu cíleného specificky na ženy po mateřské dovolené, jež někdy v rozhovorech kritizovaly náplň kurzu jako nevyhovující a málo relevantní k požadavkům trhu práce i jejich vlastním potřebám. Účast v takové rekvalifikaci potom méně často vedla ke zvýšení motivace k hledání zaměstnání a ke zlepšení orientace na trhu práce. Ženy po mateřské dovolené byly následně o něco méně úspěšné při získávání zaměstnání, nicméně při hodnocení účinku je třeba zvážit sílu jejich bariéry v přístupu na trh práce (malé děti, dlouhá absence na trhu práce, nízká kvalifikace).

Zcela opačně než u programů pro ženy po mateřské dovolené je tomu u rekvalifikací zaměřených na dělnické profese, které byly zcela neúspěšnější jak z hlediska podílu zaměstnaných absolventů, tak také z hlediska kvality získaného zaměstnání. Tyto rekvalifikace byly profesně orientované (lze usuzovat na pečlivý výběr profesí v souladu s poptávkou na pracovním trhu) a trvaly jeden až dva měsíce. Jejich účastníci měli oproti ostatním několik výhod: byli to mladí muži do 30 let, zdraví a jen krátkodobě nezaměstnaní. Lze ale na druhé straně usuzovat, že skutečný čistý efekt na zaměstnanost bude u těchto rekvalifikací výrazně nižší v důsledku vysoké mrtvé váhy - tito lidé by sice nezískali totéž zaměstnání, nicméně většina byla přesvědčena, že by získala jinou práci (60 %).

3.3 Přínosy veřejně prospěšných prací

Role veřejně prospěšných prací

V rámci aktivní politiky na trhu práce jsou veřejně prospěšné práce (jako přímá tvorba dočasných pracovních míst ve veřejném sektoru) považovány za opatření „posledního pořadí“ a jsou jako takové tradičně určeny těm nezaměstnaným, kteří již dlouhou dobu

neuspěli na otevřeném trhu práce a/nebo nemají dostatečné předpoklady k tomu, aby mohli být zaměstnavateli v soukromém sektoru přijati i při využití nástrojů jako jsou profesní příprava a zaškolení a/nebo subvence ke mzdám.

Funkce veřejně prospěšných prací spočívá v poskytnutí dočasného zaměstnání. Očekává se, že to bude mít bezprostřední pozitivní dopad na finanční situaci nezaměstnaných, udržení či obnovu pracovních návyků, dovedností, motivace, sociálních kontaktů a podporu sebedůvěry nezaměstnaných a že by také mohly být veřejně prospěšné práce v mnoha případech i „mostem“ k získání místa na otevřeném trhu práce.

Na druhé straně je tento typ opatření často kritizován s ohledem na jejich „uzamykací“ a „kolotočový“ efekt: tedy z toho důvodu, že nezaměstnaní si navykají na takto poskytované pracovní příležitosti, na „měkké“ požadavky zaměstnavatele s nimi spojené, nedůvěřují si pokud jde o schopnost získat místo na otevřeném trhu práce, přestávají o ně usilovat a opakovaně vyhledávají schéma veřejných prací. Hovoří se někdy dokonce o „terciárním“ pracovním trhu a dočasné pozitivní efekty veřejně prospěšných prací jsou považovány za zanedbatelné, pokud nevedou v krátké době k získání místa v privátní sféře.

Vedle efektů pro začlenění na trh práce jsou významné i sociální efekty veřejně prospěšných prací, zejména v situaci, kdy začlenění na otevřený trh práce není možné a nezaměstnanost už dlouho trvá. Toto hledisko se dnes stává v zemích EU stále významnější - "Národní plány sociální inkluze" zpracovávané v zemích Evropské unie od roku 2001 se opírají především o opatření začleňující na trh práce. VPP mohou mít mnohostranný sociálně integrační potenciál - dávají příležitosti ke zlepšení příjmové situace, ke smysluplné aktivitě, k sociálním kontaktům, ke zvýšení sebeúcty a vážnosti v komunitě, motivují a pomáhají uchovat či zlepšovat pracovní návyky a dovednosti.

Roli VPP je třeba vnímat i v kontextu jiných nástrojů aktivní politiky trhu práce. Protože sociální exkluze je multidimenzionální fenomén, politiky a opatření usilující o sociální inkluzi jsou různorodé a do značné míry individualizované. Reagují na rozličné kumulace individuálních handicapů na straně nezaměstnaných a bariér, jimž títo čelí na trhu práce. Z tohoto důvodu bývá zdůrazňován individuální přístup k nezaměstnaným, „střížený na míru (tailored)“, komplexní, zahrnující varietu typů opatření a nástrojů. Většina z nich je sice „skupinově“ zaměřena, je ale současně uplatněna v individuálních úpravách - s ohledem na individuální obtíže, jež byly na straně nezaměstnaných identifikovány.

Navíc na trhu práce zjevně existují skupiny nezaměstnaných, které nelze umístit v rámci skupinových preventivních opatření, jako jsou zprostředkování, či existujících možností pracovní přípravy - zaměstnavatelé je nechťejí a oni sami nemají předpoklady pro pracovní přípravu potřebnou pro nabízená místa nebo pro ně pracovní výcvik ani nezlepšuje možnosti umístění na lokálním trhu práce, případně nemají oni sami zájem o pracovní přípravu v důsledku jejich osobnostní inflexibility. Programy tvorby míst v soukromém sektoru nejsou často účinné z více důvodů: buďto není v určité lokalitě dostatečný potenciál tvorby míst či existují významné bariéry jako je vyhýbání se ze strany zaměstnavatelů určitým kategoriím nezaměstnaných a konečně možnosti mobility nezaměstnaných jsou často malé nebo je pro ně mobilita málo přínosná (je spojena sice s vysokými náklady, přináší však malé výdělkové zisky).

Ve využití veřejně prospěšných prací je možno spatřovat v prvé řadě nástroj sociální integrace, jehož použití je cílené, individualizované, často v kombinaci s jinými nástroji a v situacích, kdy se tento nástroj jeví vhodnější než jiné nástroje nebo když jiné nástroje selhávají.

Podobně jako je tomu i jinde v České republice, mají veřejně prospěšné práce v okrese Břeclav pro ty příslušníky skupin nejvíce ohrožených nezaměstnaností, kteří mají zájem pracovat, specifický význam s ohledem na následující okolnosti:

- (1) Celkový rozsah aktivní politiky na trhu práce není v České republice zvláště velký - asi 1,5% pracovní síly projde v průběhu roku nějakými programy aktivní politiky na trhu práce, čímž se řadíme k zemím s relativně omezeným rozsahem aktivních opatření.
- (2) Existuje jen málo specificky cílených projektů pro znevýhodněné skupiny jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní, zdravotně handicapovaní, nekvalifikovaní, etnické menšiny (Romové) či opatření komplexního typu („umbrella type“).
- (3) V běžných opatřeních, zejména v rekvalifikačních programech jsou příslušníci zmíněných skupin prokazatelně podprezentováni: například cílenost (jako relace zastoupení dané kategorie nezaměstnaných ve struktuře celkové nezaměstnanosti k jejich zastoupení mezi účastníky programů) rekvalifikací za rok 2002 je v ČR vyjádřena těmito koeficienty: zdravotně postižení 0,44, dlouhodobě nezaměstnaní 0,58 a nekvalifikovaní (nejvýše základní vzdělání) 0,45.
- (4) V lokalitách, kde je malá intenzita tvorby míst v soukromém sektoru a stejně tak i malá schopnost mobility nezaměstnaných mimo obec, nelze ani příliš spoléhat na účinnost opatření zaměřených k tvorbě míst v soukromém sektoru.

Veřejně prospěšné práce v okrese Břeclav a jejich účastníci

Charakteristiky trhu práce v okrese Břeclav se zásadním způsobem neliší od běžných ukazatelů trhu práce v ostatních regionech. Má však určitá specifika: zemědělský charakter regionu, početné zastoupení malých obcí, nedostatečná tvorba nových pracovních míst a relativně větší zastoupení nekvalifikované a jinak handicapované pracovní síly - to vše vytváří prostor pro efektivní využití programu veřejně prospěšných prací jako nástroje pracovní a sociální integrace znevýhodněných skupin osob na breclavském trhu práce.

VPP na Břeclavsku jsou výrazně orientovány na rizikové skupiny osob. V okrese Břeclav se v roce 2001 zúčastnilo veřejně prospěšných prací 162 nezaměstnaných, tj. necelá 3 % z celkového počtu nezaměstnaných, tedy asi 0,3 % pracovní síly v okrese (dotazovali jsme 156 z nich). Vzhledem k charakteru prací se jednalo v 80 procentech o muže. Asi 40 procent z nich představovali pracovníci se základním vzděláním, 45 % vyučení, zbytek měl středoškolské vzdělání. Cílenost pro nekvalifikované a vyučené byla výrazně vyšší (1,18 a 1,19) než pro maturanty (0,37) a vysokoškoláky (0,0). Jen čtvrtina účastníků měla méně než 35 let, s věkem nezaměstnaných cílenost VPP k nim roste a nejvyšší je ve skupině nad 55 let, stejně jako ve skupině 35-39 let (1,85). Asi 20 % účastníků VPP byli zdravotně handicapovaní (ZPS) a cílenost k nim tak je na podobně vysoké úrovni jako u nejvyšší věkové skupiny - kromě toho mělo dalších 15 procent účastníků VPP zdravotní potíže, jež ovlivňují jejich možnost zaměstnání.

Přesto, že mezi účastníky je stále relativně vysoký podíl kvalifikovaných a také zdravých nezaměstnaných, je možno říci, že jde o lidi na trhu práce marginalizované. Asi 80 procent účastníků VPP už bylo registrováno na úřadě práce 3x a častěji (průměrný počet evidencí byl 4,5). Celková doba účastníků VPP v nezaměstnanosti dříve byla v průměru téměř dva roky. Celých 60 % z nich už bylo na VPP umístěno dříve (v průměru dvakrát). Své vyhlídky získat zaměstnání na otevřeném trhu práce hodnotili dost skepticky: v oboru své dosavadní činnosti je hodnotila polovina účastníků jako velmi špatné a dalších 30 procent jako špatné, v jiném oboru pak 36 procent jako velmi špatné a 21 procent jako špatné.

Od vstupu do programu VPP nezaměstnaní zpravidla očekávají řešení své finanční situace a zpestření období bez zaměstnání. Ve VPP také často vidí možnost jak získat nějaké stálé zaměstnání buď přímo nástupem u zaměstnavatele, který zajišťuje průběh VPP, nebo nepřímo prostřednictvím kontaktů s jinými aktéry programu VPP.

Hodnocení přínosů VPP

Pokusili jsme se zhodnotit, nakolik výše zmíněná očekávání účastníků odpovídají reálnému průběhu VPP, jaké jsou účinky programu VPP na pracovní integraci obtížně umístitelných osob na otevřeném trhu práce a jaké přínosy mají VPP pro sociální začlenění těchto osob. Dotazovali jsme účastníky programu krátce po vstupu do programu a podruhé s odstupem 12 - 15 měsíců po vstupu (program trvá asi 8 měsíců v průměru, takže jsme je dotazovali 4 - 7 měsíců po skončení programu). Zatímco první etapy dotazování se v průběhu roku 2001 zúčastnilo 156 respondentů, kteří v roce 2001 v okrese Břeclav vstoupili do programu, v druhém kole jsme dotázali 130 účastníků VPP (ostatní se nepodařilo zastihnout osobní návštěvou). Součástí výzkumu byly i hloubkové rozhovory s 35 účastníky a s 20 organizátory VPP.

Účast v programu VPP jako součást pracovní historie nezaměstnaných

Specifickým prvkem, který se projevuje na trhu práce v břeclavském okrese, je opakovaná nezaměstnanost. Ta je ovlivněna jak charakterem poptávky po pracovní síle (sezónní práce, útlum zemědělské výroby, malá tvorba nových pracovních míst apod.), tak vlastnostmi pracovní nabídky (nevhodná či nedostatečná kvalifikace, zdravotní postižení apod.). Pro osoby, které je obtížné umístit na otevřeném trhu práce a které se dlouhodobě či opakovaně objevují v evidenci úřadu práce, je účast na VPP vhodnou dočasnou alternativou řešení nezaměstnanosti. Prostřednictvím VPP si zachovávají (či obnoví) pracovní motivaci, začlení se do sociálních sítí a naučí se novým dovednostem. V tomto smyslu VPP u výrazně znevýhodněných osob (např. s kumulovanými handicapy nízké kvalifikace, zdravotního postižení a vysokého věku) supluje výcvikové a rekvalifikační programy.

Při výběru účastníků VPP se na Břeclavsku (a velmi pravděpodobně i v dalších regionech) střetávají dvě strategie: (1) strategie úřadů práce, které volí hledisko aktivace a uchování pracovní motivace širšího spektra nezaměstnaných (vyžadují obměnu účastníků VPP) a (2) strategie starostů a jiných organizátorů VPP, kteří preferují osvědčené uchazeče (vyžadují stále stejné účastníky VPP).

Zjistili jsme, že souběh opakované nezaměstnanosti a dříve úspěšně absolvovaného programu VPP vytvářejí předpoklad pro dlouhodobou opakovanou účast některých jedinců v programech VPP. To nás vede k domněnce, že silnější pozici při selekci účastníků programu získávají nakonec starostové a organizátoři VPP.

Téměř polovina respondentů (48,8 %) byla v době našeho dotazování (tedy po uplynutí 12-15 měsíců od vstupu do programu VPP) znovu zařazena do VPP. Na otevřený trh práce se podařilo proniknout 29,1 % účastníků VPP, zbylí jedinci se vrátili do evidence nezaměstnaných nebo zůstali mimo trh práce (22,1 %).

Do programu VPP jsou nejčastěji zařazováni lidé po krátké době poslední evidence (47,6 % dotázaných nastoupilo na VPP po méně než třech měsících evidence na ÚP). Tento údaj však nemá dostatečnou vypovídací hodnotu, neboť celková doba nezaměstnanosti vyplývající z opakování evidence a předcházející nástupu na VPP se zpravidla u těchto osob pohybuje v hodnotách nad 12 měsíců (74,7 % dotázaných můžeme tedy označit za dlouhodobě nezaměstnané podle platné definice dlouhodobé nezaměstnanosti nad jeden rok). V případě těchto respondentů jde o postupnou kumulaci dob nezaměstnanosti vyplývající z neustálého střídání období bez práce a v nestabilních a krátkodobých zaměstnáních (variantou těchto krátkodobých pracovních úvazků mohou být i VPP). V programu VPP bylo jen 22 % účastníků poprvé. Nejčastěji se VPP zúčastňovali lidé dvakrát (26 %), 21 % třikrát a víc než 30 % čtyři-, a vícekrát.

Všichni dotázaní se shodují v důvodech, které je přiměly začít znovu pracovat na VPP. Nejdůležitějším z nich je pocit, že obec (event. organizace) dotyčného potřebuje, že jí

může být užitečný (tento pocit pramení z dobrých zkušeností respondentů z předchozí účasti na VPP). Tento pocit je plně v souladu s myšlenkou sociální integrace - nezaměstnaný prostřednictvím VPP vstupuje do kolektivu osob, mezi kterými se cítí potřebný a vytváří hodnoty prospěšné celé komunitě. Současně je tento pocit odrazem již zmíněných postojů zástupců obcí případně jiných organizátorů VPP, kteří dávají najevo, že potřebují schopnosti a dovednosti konkrétních osvědčených uchazečů.

Dalším významným důvodem opakovaného vstupu do programu VPP byla dobrá zkušenost respondentů s předchozí účastí na VPP. Ta u většiny dotázaných podporuje přesvědčení, že VPP je pro ně výhodné oproti jiným zaměstnáním. Více než 90 % osob se domnívá, že je to dokonce jediná možnost, jak získat nějaké zaměstnání.

T a b u l k a 16 Důvody opětovné účasti v programu VPP

		%
VPP jsou jedinou možností, jak se zaměstnat ¹	57	91,9
mám dobrou zkušenost z předchozí účasti na VPP ²	57	96,6
VPP je pro mě výhodné oproti jiným zaměstnáním ²	55	93,2
obec (organizace) mě potřebuje ³	59	98,3
bojím se o soc. dávku, byl na mě vyvinut tlak ³	1	1,7

¹⁾ n = 62

²⁾ n = 59

³⁾ n = 60

Silnou motivací pro přijetí další účasti ve VPP je právě skutečnost, že dotyčný může pracovat pro stejného „zaměstnavatele“, tedy v sociálním prostředí, které již důvěrně zná a ve kterém může vykonávat pracovní činnosti, jež na základě zkušeností z předchozí účasti v programu VPP plně ovládá. Celkem 72,1 % dotázaných odpovědělo, že při současném zařazení na VPP vykonává práci stejného charakteru jako v předchozích VPP a dalších bezmála 20 % připouští, že se charakter vykonávané práce změnil jen velmi nepatrně. Jistota a zkušenost ve vykonávaných pracích přispívá ke spokojenosti účastníků s průběhem VPP.

Skutečnost, že vysoké procento účastníků VPP směřuje své budoucí plány k opětovné účasti v tomto programu APZ, nás vede k vyslovení následujících hypotéz:

- (1) je pravděpodobné, že účastníci programu VPP tvoří stále „jádro“ nezaměstnaných, kteří se vzhledem ke svým charakteristikám a podmínkám na břeclavském trhu práce nemohou uplatnit na otevřeném trhu práce, a proto program VPP využívají jako „záchranu“ před dlouhodobou (stálou) nezaměstnaností;
- (2) zdá se, že po první účasti v programu VPP si nezaměstnaný činnosti a sociální aktivity spojené s výkonem VPP oblíbí natolik, že VPP upřednostňuje před zaměstnáním na otevřeném trhu práce (je „zakonzervován“ v mnoha po sobě následujících programech) - VPP jsou pro něj atraktivnější vzhledem k charakteru a lokaci práce, k její prospěšnosti druhým, k osobní a rodinné situaci atd.

Mezi účastníky VPP, kteří stále zaměstnání po 12-15 měsících od vstupu do programu nezískali, převažují ti, kteří by se chtěli programu VPP zúčastnit znovu (60,7 %). Tito respondenti uvádějí, že vzhledem ke svým možnostem a situaci na trhu práce nemají jinou příležitost než tento způsob pracovního uplatnění. Práce na VPP je přitom „baví“ (nejvíce je ceněna práce v kolektivu a možnost získat nové dovednosti).

Na druhé straně relativně vysoké procento nezaměstnaných se vyjádřilo jednoznačně negativně k možnosti opětovného nástupu na VPP (32,1 %). To je nejčastěji způsobeno zdravotními potížemi účastníků, nízkým finančním ohodnocením vykonané VPP, osobními důvody či čekáním na přiznání (předčasného) starobního důchodu. Svůj význam má i postoj

těchto osob k obecné účasti na trhu práce - jde pravděpodobně o takové typy účastníků, které můžeme označit jako celkově rezignované „odpadlíky“.

Většina účastníků přistupuje k hodnocení programu VPP velmi pozitivně. Více než 70 % dotázaných bylo s absolvovaným programem spokojeno, nespokojenost vyjádřilo pouze 9,4 % všech respondentů.

Přínos programu VPP pro začlenění na trh práce

Reálné přínosy účasti v programu VPP hodnocené s odstupem šesti měsíců po ukončení programu vcelku odpovídají očekáváním účastníků a jejich motivacím, které jsme identifikovali při vstupu do programu. Toto zjištění vysvětlujeme tím, že vyjednávání o vstupu do programu probíhá na individuální úrovni, v místních podmínkách a účastníci jsou docela dobře s programem obeznámeni (případně mají vlastní zkušenosti z předchozí účasti v programu VPP).

Dopady účasti v programu VPP na zaměstnanost

Jedním z kvantitativně snadno vyjádřitelných ukazatelů účinnosti jednotlivých programů APZ je vliv účasti v programu na zaměstnanost participantů. Zjistili jsme, že téměř 30 % dotázaných v našem souboru přinesla účast v programu VPP získání nového zaměstnání na otevřeném trhu práce. Tento údaj se jeví na první pohled jako nedostatečný, je však třeba si uvědomit následující vazby:

- (1) jde o respondenty, kteří dokázali úspěšně překonat silné bariéry v přístupu na trh práce a k jejich odstranění nepřímo přispěly i zkušenosti a sociální kontakty získané v průběhu programu VPP - téměř polovině dotázaných dopomohl k získání zaměstnání samotný starosta (organizátor VPP), 25 % kontaktovaní zaměstnavatelé a bezmála 20 % blízcí a známí; navíc se prokázalo, že jde o osoby relativně kvalifikované a mladé (jen 15 % účastníků VPP bez kvalifikace získalo zaměstnání proti 36 % nezaměstnaných vyučených nebo maturantů a podobně 36 % účastníků ve věku do 25 let získalo zaměstnání proti necelé čtvrtině dotázaných ve vyšších věkových kategoriích);
- (2) osoby, které po ukončení programu VPP nenalezly žádné pracovní uplatnění a vrátily se zpět do evidence v nezaměstnanosti, tvořily pouze 16,5 % z celkového počtu dotázaných (dalších 5,5 % respondentů se rozhodlo zůstat mimo trh práce - většinou šlo o odchody do předčasného starobního důchodu);
- (3) celkem 48,8 % respondentů se podařilo znovu nastoupit na VPP - z převážné části jde o jedince, pro které je získání jakéhokoliv zaměstnání na volném trhu práce velmi komplikované;
- (4) celková účinnost na zaměstnanost účastníků VPP je tedy téměř 80 % (i když si uvědomujeme, že z toho necelých 50 % tvoří zaměstnanost dočasná a svým způsobem „uměle vytvořená“).

Hledačská aktivita vedla u téměř 35 % účastníků k získání příslibu stálého zaměstnání ještě v průběhu či těsně po ukončení programu VPP. V polovině případů šlo o nabídku starosty, který byl organizátorem absolvovaného programu VPP. Ten vhodným a osvědčeným uchazečům zprostředkoval zaměstnání buď přímo ve vlastním resortu nebo kontaktem na potenciálního zaměstnavatele. Zhruba 25 % dotázaných samo oslovilo zaměstnavatele, který jejich nabídku akceptoval, a necelých 20 % využilo pomoci blízkých a známých.

Do zaměstnání skutečně nastoupila pouze necelá polovina těch, kteří v průběhu či těsně po ukončení programu VPP získali příslib zaměstnání (45,8 %). 10 % z nich se

nepodařilo zaměstnání dlouhodobě udržet. Přesto je úspěšnost hledání zaměstnání v průběhu programu a v období 4 až 7 měsíců po skončení programu téměř 30 %.

Srovnání možnosti pracovního uplatnění na volném trhu práce a prostřednictvím VPP

Již jsme uvedli, že do programu VPP jsou umísťováni především uchazeči, kteří mají velmi malou pravděpodobnost získat pracovní místa na otevřeném trhu práce. VPP proto často pokládají za jedinou možnost, jak se zaměstnat (21,1 %) a/nebo jsou přesvědčeni, že jiné (běžné) zaměstnání by pro ně za žádných okolností nemohlo být vhodnější (26,5 %).

Mnozí dotázaní za nejpodstatnější přednost účasti v programu VPP pokládají skutečnost, že jde o práci v místě bydliště, do které není potřeba dojíždět (69,2 %). Tuto výhodu oceňují zejména ti, kteří v místě svého bydliště vykonávají další činnosti (např. pečují o jiné členy rodiny nebo pomáhají při výchově mladých lidí v obci). Možnost práce v obci, ve které dotázaný bydlí, je výhodná také vzhledem k úspoře času a finančních prostředků za dojíždění (což je podstatné i v souvislosti se špatným dopravním spojením do některých obcí či jejich částí).

Smysl VPP spatřují někteří respondenti také v tom, že jde o práci, která je smysluplná a potřebná (23,3 %). Pozitivně hodnotí především možnost pomoci ostatním lidem, získat nové dovednosti, mít pružnou pracovní dobu a pracovat v příjemném prostředí (v přírodě).

Pro 30 % respondentů je také důležitý finanční přínos účasti, není to však přínos prvořadý. Osobní a rodinné důvody, které k účasti na VPP vedou zhruba 18 % respondentů, souvisejí zejména s péčí o nemocné či starší rodinné příslušníky, s horším zdravotním stavem, vyšším věkem či větší sebedůvěrou ve známém prostředí (znalost místních poměrů a lidí).

Je zajímavé, že téměř 14 % dotázaných připouští, že VPP jsou pro ně lepší a výhodnější ve všech uvažovaných aspektech. Nicméně i toto zjištění je dokladem toho, že někteří nezaměstnaní prakticky nemají jinou alternativu než účast ve VPP, chtějí-li se sociálně začlenit do pracovního kolektivu, udržet si své pracovní návyky, schopnosti a dovednosti a získat přiměřenou finanční odměnu.

Respondenti by byli ochotni ucházet se o zaměstnání na otevřeném trhu práce za předpokladu, že by nabízelo dostatečné finanční ohodnocení a jistotu dlouhodobého trvání. Určitou motivací by pro ně byla i možnost pracovat v místě bydliště. Zaznamenali jsme však i jisté procento těch, kteří chtějí za všech okolností i nadále působit v programech VPP (na prvním místě tuto skutečnost uvedlo 11,5 % dotázaných, 15 % ji umístilo na druhou pozici).

Přínosy VPP k sociální integraci účastníků

Podobně jako je motivace k účasti v programu VPP komplexní, jsou komplexní i přínosy tohoto programu. Výrazné a všestranné přínosy jsme zjistili jak v oblasti zlepšení finanční situace nezaměstnaných, tak i v oblasti jejich seberealizace v pracovní činnosti, stejně jako v oblasti sociální participace a zlepšení celkové kvality života.

Za pozornost stojí mj. i ta okolnost, že více než polovina účastníků získává v programu VPP nové dovednosti a zkušenosti. To je dáno charakterem vykonávané práce - velmi často se jedná o činnosti zaměřené na oblast sociální péče, péče o prostředí obce (různorodé práce), budování infrastruktury či opravy obecního majetku.

Účast v programu VPP může být pro některé jedince i nepřínosná a stresující - jeden respondent uvedl, že se za účast v programu stydí a považuje ji za ponižující. Celkově se však přínosy pro sociální začlenění zúčastněných osob, kteří jinou šanci k pracovní a sociální integraci nemají, zdají být zcela zásadní a jinými způsoby práce s nezaměstnanými nenahraditelné.

T a b u l k a 17 Přínosy VPP pro jejich účastníky v %

	spíše ano	ano	celkem ano	označte nejdůležitější přínos
finanční přínosy				29,2
zlepšení finanční situace	32,3	43,8	76,1	29,2
seberealizace, možnost pracovat				26,1
obecně možnost pracovat, „práce“	-	100,0	100,0	17,7
práce v místě bydliště	-	100,0	100,0	1,5
zajímavá práce	28,5	46,2	74,7	3,8
získání nových dovedností	10,8	42,3	53,1	3,1
sociální participace				20,0
možnost být/pracovat s ostatními lidmi	7,0	92,2	99,2	9,2
možnost být prospěšný druhým	4,6	93,1	97,7	10,8
získání nových přátel	27,6	44,1	71,7	-
lepší vztahy s ostatními lidmi v okolí	32,0	36,0	68,0	-
cesta k trvalému zaměstnání				0,8
cesta k získání trvalého zaměstnání	10,9	16,3	27,2	0,8
celková kvalita života				18,5
lepší pocit ze života	24,6	58,5	83,1	9,2
lepší využití volného času	7,7	59,2	66,9	3,1
úplně všechno	-	-	-	6,2

n = 130

Jednotlivé přínosy účasti v programu VPP spolu významně souvisejí. Je to patrné především v oblasti celkově lepšího pocitu ze života, který je silně ovlivňován pocitem respondentů o lepším využití volného času v době účasti na VPP, ale také pocitem, že člověk patří do jisté sociální komunity, může navazovat nové sociální vztahy a udržovat lepší kontakty s ostatními lidmi. Nově nabyté dovednosti a nové komunikační možnosti pak podporují dojem respondentů o tom, že vykonávají zajímavou a obohacující práci.

Shrnutí

Veřejně prospěšných prací se účastní především osoby dlouhodobě nezaměstnané. Jde o jedince, pro které se VPP - z důvodu různých znevýhodnění (zdravotní postižení, nízká kvalifikace, vyšší věk ad.) - stávají neoddelitelnou součástí jejich pracovní historie. Období časté nezaměstnanosti střídají s krátkodobými a nestabilními zaměstnáními a s opakovanými nástupy na VPP.

Rozhodující motivací ke vstupu do programu VPP je pro většinu opětovných účastníků pocit, že jsou tímto způsobem užiteční a prospěšní své obci (příp. organizaci). Také dobrá zkušenost s předchozí účastí v programu VPP a přesvědčení o tom, že VPP jsou víceméně jedinou reálnou možností, jak se zaměstnat, přispívají k ochotě většiny dotázaných nastoupit znovu na VPP. Osoby, které již dříve absolvovaly VPP a v současné době nemají zaměstnání, zdůrazňují navíc zlepšení své finanční situace a osobní uspokojení z práce, která je baví (což souvisí s pocitem užitečnosti pro druhé).

VPP v břevlavském regionu trvají v průměru 8 měsíců a charakterem vykonávané práce směřují nejčastěji do oblasti sociální péče a péče o zvelebování obcí. Jejich účastníci procházejí zpravidla dvěma koly výběru: nejprve pracovníci ÚP určí vhodné adepty a z nich pak organizátoři VPP selektují ty, kteří mají pro konkrétní pracovní aktivity nejlepší předpoklady. Často v procesu výběru participantů sehrávají významnou úlohu i více či méně zjevné sociální (sociálně charitativní, preventivní i kurativní) tendence starostů a organizátorů VPP.

Většina dotázaných hodnotí svou účast na VPP výrazně pozitivně - nespokojenost s programem VPP vyjádřila pouze necelá desetina respondentů. Z hlediska celkových přínosů k sociálnímu začlenění účastníků se jako nejvýznamnější jeví role kvality nabízených programů VPP. Ta je určována na jedné straně typem vykonávaných prací, na straně druhé je výrazným způsobem ovlivňována charakterem sociálních kontaktů, které se projevují jak v přístupu organizátorů k účastníkům (vertikální vztah nadřízený-podřízený), tak i ve vzájemných interakcích mezi jednotlivými zaměstnanci (horizontální vztah vzájemné kooperace). V návaznosti na tyto dvě roviny kvality programů VPP pak jednotliví účastníci nejvíce oceňují možnosti seberealizace v průběhu programu VPP; zajímavou a obohacující práci, která jim přináší nejen nové poznatky a dovednosti ale i finanční přilepšení a možnost celkově lepšího využití volného času a možnost vytvářet, udržovat a rozvíjet sociální kontakty, působit v určitém pracovním kolektivu, pomáhat svým bližním a být jim užitečný. Zajímavá náplň práce i uspokojivé sociální vazby pak přispívají k celkově rostoucí kvalitě života dotázaných.

Pro téměř třetinu respondentů program VPP znamenal ovšem i přímý přístup k otevřenému trhu práce. Jednalo se o osoby s relativně nejlepšími pracovními a sociálními charakteristikami: mladé muže povětšinou do 25 let s vyučením či středoškolským vzděláním. Tito uchazeči získali příslib zaměstnání ještě v průběhu programu, často od samotných organizátorů VPP. S novým zaměstnáním jsou spokojeni a považují je za perspektivní, a to i přes poměrně nízké mzdy. Ty se v mnoha případech pohybují v nižších relacích než mzdy opětovných účastníků VPP. Jistota dlouhodobého pracovního uplatnění a pravidelného příjmu (tedy stabilita vykonávaných zaměstnání) je však pro tyto respondenty pravděpodobně silnější motivací pro přijetí pracovního místa na volném pracovním trhu než dostatečně vysoké finanční ohodnocení vykonané práce.

Obecně můžeme říci, že ochota účastníků VPP pracovat na otevřeném trhu práce je u větší části z nich vysoká, i když u určité části nezaměstnaných existují rizika „uzamčení“ a v důsledku toho opakování programu. Většinou však jejich hledačská aktivita pokračuje a opětovná účast v programu VPP je spíše důsledkem absence jiných možností pracovního začlenění nejvíce znevýhodněných kategorií nezaměstnaných.

Zjištění o reálných účincích programů VPP jsou tedy převážně pozitivní ve více směrech. Tato zjištění si vysvětlujeme zejména přístupem a způsobem implementace programu VPP na Břeclavsku, v němž klíčovou roli sehrávají starostové a celá komunita (včetně zaměstnavatelů) v lokalitě, v úzké spolupráci s úřadem práce:

(1) Nespornou výhodou programu VPP v lokálních podmínkách je, že starostové jsou schopni být v průběžném kontaktu s nezaměstnanými, provádět jejich důslednou selekci, průběžnou kontrolu a rozvíjet přitom mnohé prvky individuální terénní sociální práce, případně komunitní práce (i když většinou laicky pojaté), na kterou přetíženým ÚP někdy nezbyvá prostor a pro kterou nejsou na úrovni obce mnohdy potřebné odborné kapacity. Přitom ovšem dochází k určité tenzi v pojetí VPP mezi obcemi a pracovníky úřadu práce, jež se například projevuje ve sporu o účastníky zařazené v programu VPP. Většina organizátorů VPP si své „zaměstnance“ totiž vybírá na základě předchozí prověřené ochoty a schopnosti pracovat (preferuje tedy opětovné uchazeče o nástup na VPP) a mnohdy přitom přihlíží i ke svému individuálnímu přesvědčení, že jde o spoluobčany, kteří se jinak dlouhodobě na otevřeném trhu práce neuplatní. Strategie ÚP jsou odlišné a vycházejí z tendence zaměstnávat na VPP stále nové (dosud dlouhodobě nezaměstnané) uchazeče. Téměř ve všech námi zkoumaných případech však dochází ke vzájemně vyváženému řešení, tedy ke kompromisu mezi starosty obcí (či jinými organizátory VPP) a pracovníky ÚP spočívajícím v limitování počtu účastí jednotlivých uchazečů v programu VPP u konkrétního zaměstnavatele. Zřídka tak má jedinec možnost

- zúčastnit se VPP u stejného zaměstnavatele více jak třikrát (při dlouhodobější spolupráci dochází k uzavírání běžných pracovních poměrů s bývalým účastníkem VPP).
- (2) Je významné, že starostové, komunita a sociální prostředí vytvářejí pro nezaměstnané stimulační a podpůrnou sociální síť. Detailní projednávání jednotlivých případů a pozornost věnovaná úřadem práce spolupráci s nimi jsou nezbytnou podmínkou k vytváření takové podpůrné sociální sítě.

3.4 Hodnocení efektů aktivní politiky zaměstnanosti - odhady čistých efektů (případová studie podle databáze ÚP Břeclav)

Vedle hodnocení přínosů rekvalifikací a VPP jsme se pokusili o odhad čistých efektů na zaměstnanost u opatření APZ na lokálním trhu práce v Břeclavi jako celku. Hodnotíme zde reálné efekty různých opatření aktivní politiky zaměstnanosti v okrese Břeclav v letech 2001 a 2002. Snažíme se odhadnout čisté efekty rekvalifikace a dalších programů na odchod do zaměstnanosti. Vycházíme ze sledování skupiny nezaměstnaných, kteří byli v registru ÚP na počátku ledna 2001. Srovnáváme pak přechod do zaměstnání ve skupině účastníků APZ se skupinou, která se v rámci této evidence žádného z programů neúčastnila. Datem, ke kterému srovnání provádíme, je březen 2003.

Hlavním zdrojem informací byly údaje z monitoringu Úřadu práce v Břeclavi, které sledují historii nezaměstnaných. Zkoumaný soubor tvořili tedy nezaměstnaní k 2.1. 2001, kterých je celkem 5 896. Tento soubor je rozdělen na quasi-experimentální skupinu (účastníků nějakého z programů APZ je 558) a na kontrolní skupinu (5 338 uchazečů o zaměstnání, kteří se neúčastnili APZ).

Cílenost APZ na nezaměstnané

Z hlediska pokrytí nezaměstnaných programy APZ jsou významné vlastnosti jako vzdělání, věk, zdraví, velikost sídla a délka nezaměstnanosti (viz příloha). Lidé s maturitou mají pětikrát větší šanci se účastnit APZ než lidé se základním vzděláním, pokud držíme efekt ostatních proměnných konstantní.

Mladší lidé mají relativně větší pravděpodobnost na umístění do programu než starší. Pokud se podíváme na srovnání poměrů v nezaměstnanosti a v APZ vidíme, že větší skupinu tvoří ti nejmladší, pokud však kontrolujeme vliv ostatních proměnných, pak lidé středního věku mají nepatrně vyšší šanci na umístění než ti nejmladší.

Z hlediska zdravotního stavu se ukazuje, že zejména invalidní důchody a zdravotní potíže působí negativně na možnost účasti v programech APZ.

Délka sledované nezaměstnanosti významně ovlivňuje cílenost. Pokud byl někdo nezaměstnaný po dobu mezi 1 až 2 roky, pak má 7,61 x větší šanci na umístění než krátkodobě nezaměstnaný člověk. Doba celkové nezaměstnanosti není tak významná.

Musíme ovšem rozlišit cílenost celkovou a cílenost na sledovanou skupinu (ta druhá je právě případ, kterým se zabýváme). S ohledem na to, že pracujeme se souborem nezaměstnaných v lednu 2001 a sledujeme cílenost programů k nim během období dalších dvou let, nepřibíráme do sledování další registrované nezaměstnané v tomto sledovaném období. Analýza cílenosti tak vypovídá pouze o pravděpodobnosti dostat se do programů pro skupinu, jež byla v registru v lednu 2001.

Dále se ukazuje, že lidé, kteří měli ukončen pracovní poměr z organizačních důvodů, mají větší šanci na umístění v APZ. Ačkoli rozdíly nejsou signifikantní, zdá se, že APZ směřuje spíše do oblasti služeb než průmyslu a zemědělství.

Absolventská místa jsou směřována na ženy, s vyšším vzděláním, na mladé nezaměstnané, s dobrým zdravotním stavem. Účastníci jsou nezaměstnaní spíše kratší dobu.

Programy **samostatné výdělečné činnosti** mají podobný charakter jako absolventská místa pokud jde o vzdělání účastníků, ale jsou naopak zaměřeny na střední věkové ročníky, nezaměstnané s větším počtem dětí nebo změněnou pracovní schopností. Jsou zejména realizovány ve venkovských oblastech (a tudíž směřují k zemědělské profesi).

Distribuce programů **společensky účelných pracovních míst** ovlivňují celkovou strukturu APZ opět směrem k vyššímu dosaženému vzdělání, nižšímu věku a delší době sledované nezaměstnanosti. Těchto programů se účastní zejména ženy. Z hlediska sektorů jsou naopak zaměřeny ke službám.

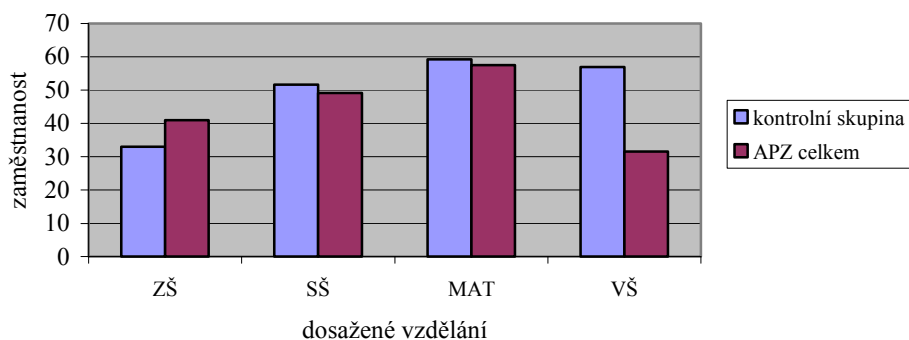
Rekvalifikační programy jsou cíleny zejména na ženy, na nezaměstnané s vyšším vzděláním, na uchazeče s dětmi a na ty účastníky, kteří jsou nezaměstnaní střední dobu. Pokud však kontrolujeme vliv ostatních proměnných, podstatnými vlastnostmi je počet dětí, úplné střední vzdělání a délka nezaměstnanosti.

Veřejně prospěšné práce jsou směřovány zejména k mužům s nižším vzděláním, ve vyšším věku. Spíše směřují k těm, kteří se nestarají o žádné nezaopatřené dítě, do středních a větších obcí. Jde spíše o dlouhodobě nezaměstnané (v perspektivě sledované nezaměstnanosti) a střednědobě nezaměstnané (v nezaměstnanosti celkové).

Efekty APZ jako celku na zaměstnanost

Aktivní politika zaměstnanosti má jistý pozitivní efekt na zaměstnanost, který je proměnlivý mezi jednotlivými programy i sociálními skupinami. Skupina zaměstnaných uchazečů, kteří prošli programy APZ v období, které sledujeme, je početnější o 3,5 % z jejich celku, než srovnatelný podíl v kontrolní skupině ostatních uchazečů.

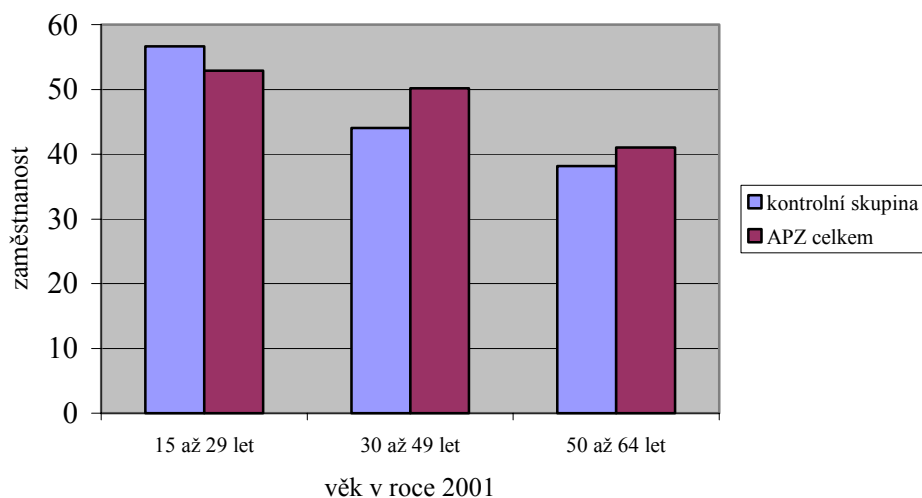
G r a f 1 Efekt APZ na zaměstnanost podle vzdělání



Efekty programů APZ nejsou stejné ve všech skupinách nezaměstnaných. Efekt na mužskou část populace je spíše negativní ve srovnání se skupinou žen. Pouze v případě společensky účelných míst je efekt v případě mužů větší (a pozitivní) než v případě žen.

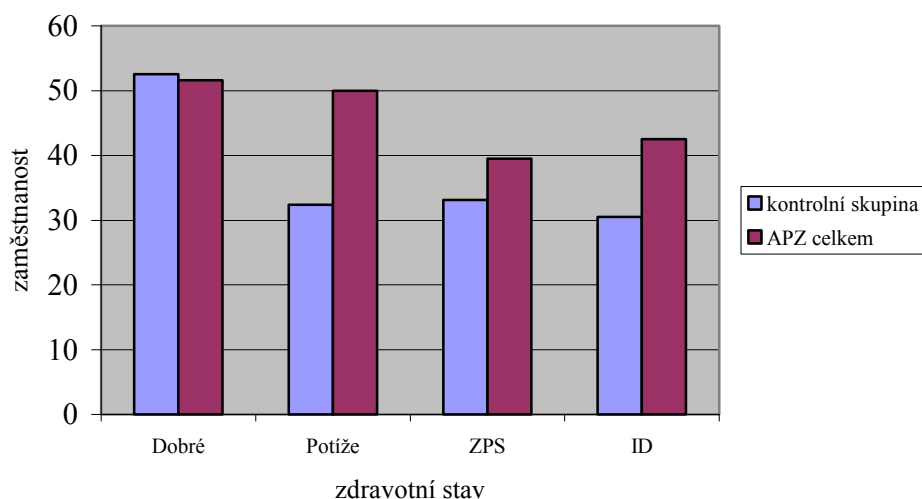
S výjimkou absolventů lze říci, že APZ celkově má větší dopady ve skupině uchazečů s nižším dosaženým vzděláním. Naopak jediný pozitivní efekt absolventských míst je zjištěn ve skupině vysokoškoláků.

G r a f 2 Efekt APZ na zaměstnanost podle věku



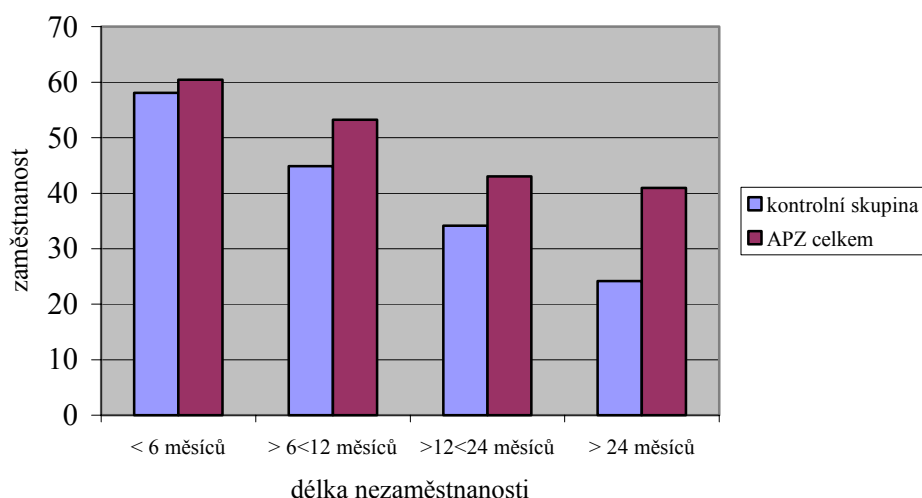
Z hlediska věku je silnější efekt programů u lidí ve středním věku, kteří patrně účinněji využívají možností a pomoci APZ. Naopak mladší nezaměstnaní ve všech programech (v výjimkou SVC) dosahují horších výsledků než nezaměstnaní v kontrolní skupině. Obecně lepších výsledků dosahují i lidé s určitými zdravotními potížemi. Šance nalézt zaměstnání ve srovnání s kontrolní skupinou je patrně dána tím, že tyto lidé jsou více motivováni nalézt zaměstnání, a proto vstupují do programu, který jim v tom pomáhá (zejména v případě SVC a SÚPM).

G r a f 3 Efekt APZ na zaměstnanost podle zdravotního stavu



Z hlediska délky zaměstnanosti je efekt na zaměstnanost vyšší u skupin dlouhodobě nezaměstnaných. Nejlepších výsledků dosahují lidé, kteří byli nezaměstnaní delší dobu než dva roky. V případě SVC a SÚPM je to nezaměstnanost jeden až dva roky, kde je efekt nejvyšší. Na druhou stranu absolventská místa mají větší efekt v kratší době nezaměstnanosti. Srovnatelné závěry platí v případě celkové délky nezaměstnanosti.

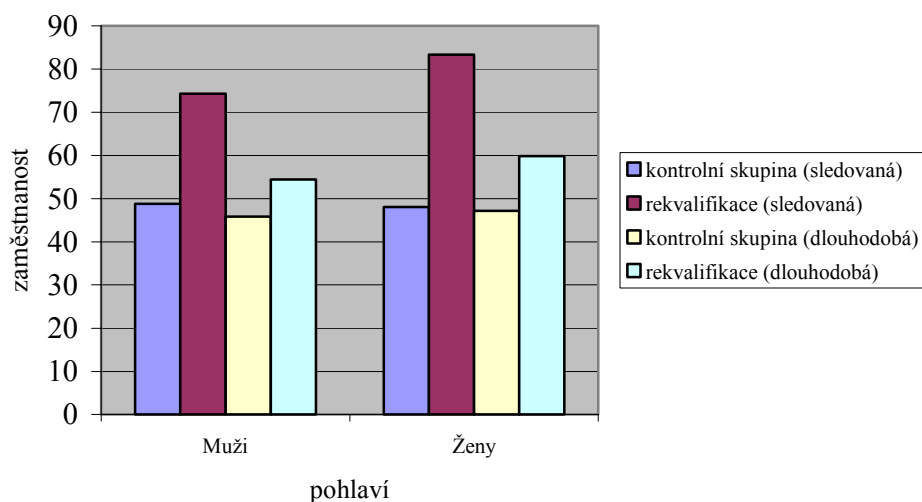
Graf 4 Efekt APZ podle délky nezaměstnanosti



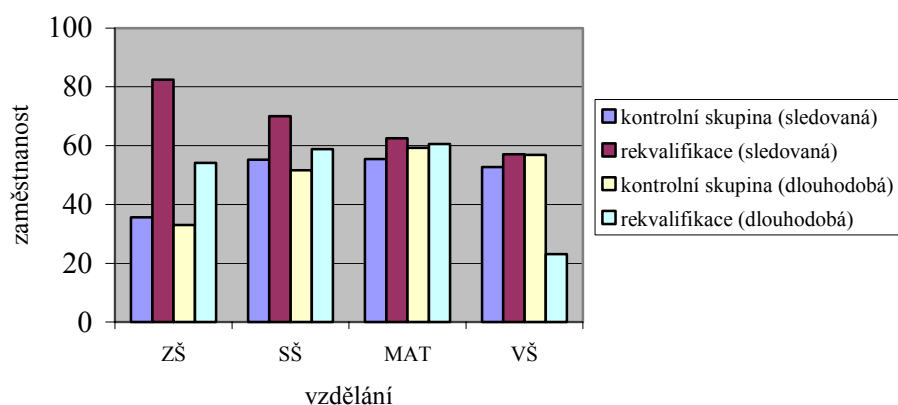
Efekty rekvalifikací a skryté (subjektivní) faktory ovlivňující jejich účinnost

Čisté efekty rekvalifikačních programů jsou pozitivní (příloha). Čistý efekt tohoto programu je na konci sledovaného období 11,2 % (rozdíl mezi podílem skupiny účastníků rekvalifikací a nezaměstnaných, kteří našli zaměstnání a nevrátili se do evidence po dvou letech). Vliv na sledovanou nezaměstnanost je pak dokonce 31,1 %. Rozdíl ve srovnání účinnosti na sledovanou evidenci a na situaci po dvou letech je dán tím, že se lidé vrací po určité době do evidence.

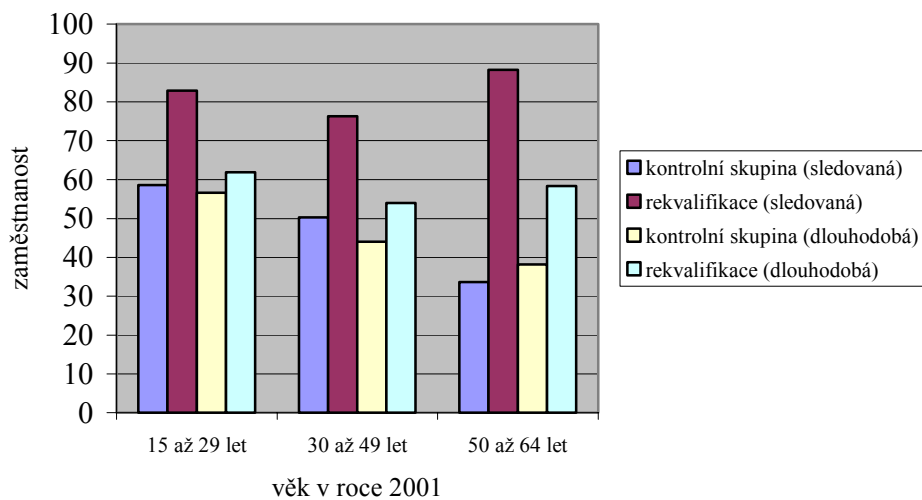
Graf 5 Efekt rekvalifikace podle pohlaví



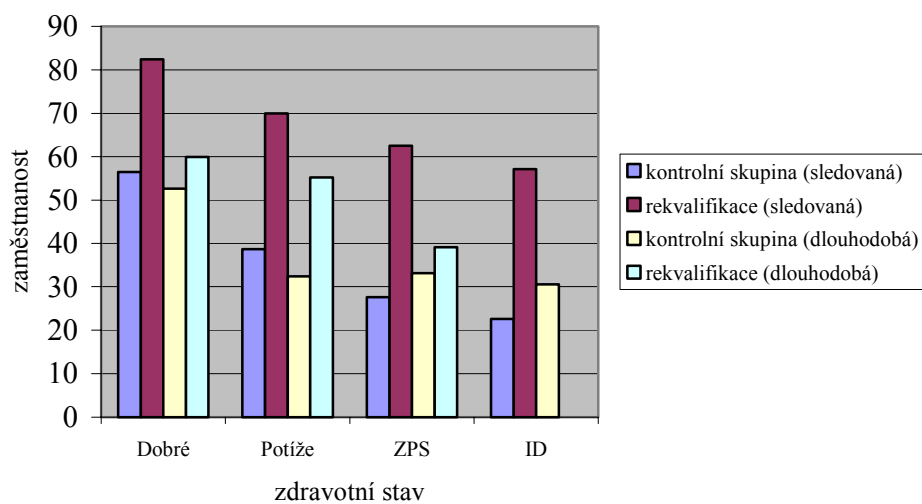
Graf 6 Efekt rekvalifikace podle vzdělání



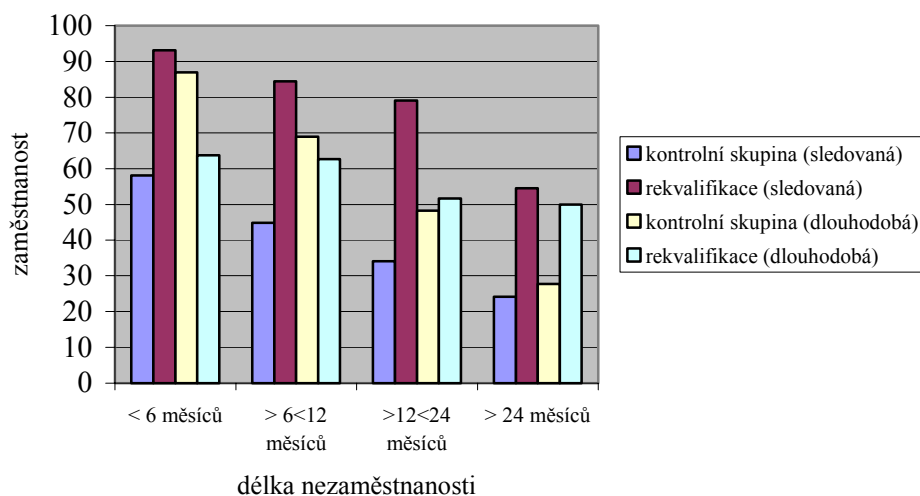
Graf 7 Efekt rekvalifikace podle věku



Graf 8 Efekt rekvalifikace podle zdravotního stavu



Graf 9 Efekt rekvalifikace podle délky nezaměstnanosti



Pozitivních efektů je dosahováno zejména v případě nejvíce znevýhodněných skupin na trhu práce: tedy méně vzdělaných, starších, žen, nezaměstnaných s větším počtem dětí, žijících ve větších městech, s delší dobou nezaměstnanosti, případně v kombinaci více rizikových faktorů. Naopak relativní neúspěch je dán tam, kde jsou rekvalifikace realizovány pro ty nezaměstnané, kteří s největší pravděpodobností opouští nezaměstnanost (tj. zejména krátkodobě nezaměstnaní, s vyšším dosaženým vzděláním).

S ohledem na to, že účinnost je patrně ovlivněna některými skrytými faktory (jako je například motivace), které bohužel nemůžeme u quasi-experimentální a kontrolní skupiny porovnat, všimli jsme si alespoň, nakolik tyto faktory souvisí s účinky rekvalifikací v souboru dotazovaných účastníků rekvalifikací.

Pokud srovnáváme **subjektivní postoje** - skryté faktory účinnosti rekvalifikací - ukazuje se, že hlavně motivace hraje významnou roli. Významnými faktory jsou totiž motivace nezaměstnaných něco udělat (změnit), resp. ochota k různým formám adaptace na trhu práce a také očekávání od samotného kurzu (příloha).

Shrnutí

Zjistili jsme, že APZ je realizována častěji směrem k lidem, kteří mají relativně větší šanci nalézt zaměstnání. Zejména se jedná o vlastnosti jako je věk a vzdělání. Mladší nezaměstnaní s vyšším dosaženým vzděláním mají větší šanci se dostat do programu.

Z hlediska odhadů efektů vycházíme z konečného statusu poslední nezaměstnanosti - zajímá nás, zda skončila zaměstnáním či jinou alternativou jako odstěhováním, vlastní žádostí nebo sankčním vyřazením. Ve většině případů nás zajímá „konečný status“ po dvou letech na konci března 2003. Zjišťujeme celkově mírně pozitivní efekt (cca 3 % ve srovnání s kontrolní skupinou), ale také značné rozdíly mezi jednotlivými programy.

Absolventská místa mají spíše negativní efekt. Jejich účastníci mají menší skóre v podílu na zaměstnání než srovnatelná kontrolní skupina. Na druhou stranu nezůstávají v nezaměstnanosti (podíl jiného statusu na konci nezaměstnanosti než do zaměstnání je relativně vyšší, což je dáno tím, že odcházejí často na další studium). Programy samostatné výdělečné činnosti jsou více úspěšné, stejně tak jako společensky účelná pracovní místa. Naopak veřejně prospěšné práce jsou z hlediska efektu na zaměstnanost negativní. Jejich dosahované čisté skóre je v podstatě srovnatelné s absolventskými místy.

Efekt rekvalifikačních kurzů je pozitivní. Dlouhodobý efekt je sice nižší než v případě efektu na sledovanou nezaměstnanost, přesto však rekvalifikace pozitivně ovlivňují

zaměstnanost. Dále zjišťujeme, že výsledky záleží na subjektivních postojích a charakteristikách nezaměstnaných lidí. Ti, kdo jsou motivováni a snaží se něco měnit různými způsoby na svém postavení, mají mnohem lepší perspektivy nalézt nové zaměstnání.

Čisté efekty programů APZ jako celku i efekty rekvalifikací jsou nejsilnější u dlouhodobě nezaměstnaných, nekvalifikovaných, zdravotně handicapovaných, starších uchazečů a u žen.

4. Závěry a doporučení

4.1 Celkové závěry

Provedená studie a její dílčí hodnocení vede k závěru, že česká aktivní politika zaměstnanosti se pokouší v rámci možností vyplývajících z přidělených finančních prostředků a personálních kapacit úřadů práce adekvátně reagovat na růst rizika nezaměstnanosti a dlouhodobé nezaměstnanosti. Byly definovány a jsou postupně zpřesňovány cíle a priority ("Národní akční plán zaměstnanosti") a dynamicky roste počet účastníků opatření APZ, nejvýznamnějším opatřením jsou přitom rekvalifikace a jejich váha dále narůstá. Zřejmá je snaha úřadů práce pracovat efektivně, bez zbytečně vysokých nákladů na opatření, a s důrazem na prevenci a ohrožené skupiny nezaměstnaných, s trvalou podporou ohrožených regionů.

Rozsah opatření a kapacity úřadů práce

V širším mezinárodním kontextu rozsah opatření není zatím až tak velký, i když se dost úspěšně přibližujeme evropským standardům. Zatím však je v opatřeních zařazen nižší podíl účastníků, náklady jsou relativně ještě o něco nižší, včetně nízkých nákladů na služby (zprostředkování, poradenství) a s tím spojenou administrativu. Zejména je pak zřejmý nižší podíl nákladnějších opatření (například jde o opatření pro zdravotně handicapované, o nákladnější výcvikové programy). Reálné výdaje na jedno procento nezaměstnanosti byly na konci devadesátých let nižší než byly v roce 1995 a 1996. Podstatně nižší jsou v mezinárodním srovnání (se zeměmi s podobnou úrovní nezaměstnanosti) i náklady na služby (zprostředkování, poradenství) a personální kapacita úřadů práce například od roku 1993 narostla v porovnání s růstem nezaměstnanosti zanedbatelně a je v mezinárodním srovnání zjevně poddimenzována a úřady práce jsou navíc přetíženy (mimo práce s nezaměstnanými mají u nás specificky velmi široké kontrolní funkce, mj. v oblasti zahraničních pracovníků, přesčasové práce, aj.).

Alokace - cílenost opatření

Cílenost opatření APZ (do okresů a ke specifickým skupinám nezaměstnaných) se postupně zlepšuje a lze říci, že obtížně umístitelné kategorie se snaží úřady práce začlenit (dokumentují to i oficiálně uplatňovaná kritéria úřadů práce při tvorbě pracovních míst). Nicméně například v rekvalifikacích je zařazován nižší podíl dlouhodobě nezaměstnaných, nekvalifikovaných a zdravotně postižených nezaměstnaných v porovnání s ostatními skupinami. Určité problémy zde přináší nutná snaha o nákladovou efektivitu. Ta totiž současně znamená omezené možnosti pro zařazení těch skupin nezaměstnaných, jež vyžadují i nákladnější opatření (a současně potřebují k realizaci tak náročného záměru stálou podporu individuální a skupinovou poradenskou práci). A tak k poklesu nezaměstnanosti, zvláště dlouhodobé nezaměstnanosti, nedochází - důsledkem je to i menší cílenosti opatření k ohroženým skupinám, a proto i relativně citelné mrtvé váhy.

Sledované cíle a priority

Domníváme se, že „kapacitní“ a „nákladový“ blok brání i dalším kvalitativním zlepšením. Například se ukázalo, že je obtížné hodnotit otázku alokace, s ohledem na to, že cíle NAPZ nejsou v tomto směru až příliš konkrétní. Child (2001) upozorňuje, že nejsou stanovena celostátní kritéria (a priority) pro jednotlivé programy. Definice ohrožených skupin podle paragrafu 9 zákona o zaměstnanosti je totiž příliš široká a zahrnuje na některých úřadech práce až 80 procent počtu nezaměstnaných, což nedává spolehlivou oporu pro posuzování cílenosti - alokace programů. Při stanovení vyšších nároků na alokaci k přesněji definovaným cílovým skupinám by bylo ale třeba současně rozšířit rozsah individuální práce

s nimi a dále propracovat postup nabídky programů a výběru do programů. To by ovšem ještě zvýšilo zejména nároky na doprovodné poradenské činnosti a jejich kapacitu.

Další předpoklady činnosti úřadů práce

Pravidelné intenzivní poradenské pohovory (včetně "Individuálních akčních plánů") se jeví být podmínkou realizace záměru nabídky možnosti zaměstnání nebo programu u mladistvých a absolventů škol nejdéle do 6 měsíců nezaměstnanosti, u ostatních do 12 měsíců. Pak ovšem by vedly poradenské aktivity přímočaře k dalším programům APZ a budou zvyšovat požadavky na jejich alokaci, rozsah a kapacity s tím spojené. Zdá se ale, že finanční a personální kapacity úřadů práce tomu neodpovídají.

Širší funkce programů

Soubor očekávání účastníků programů ve vztahu k programům je značně široký a specifická očekávání jsou dost vysoká. Ukazuje se, že vedle zlepšení šance na zaměstnání jsou i motivace k účasti v programech spojeny s širšími účinky programů: jde o možnosti sociálních kontaktů, o zlepšení kvality života a jiné. Tyto „sekundární“ funkce programů mají svůj význam pro jejich dlouhodobější účinek - pro zaměstnatelnost a pravděpodobnost nejen získání, ale i udržení zaměstnání v budoucnu - pro „retenci“. Je třeba poznamenat, že podle našeho šetření nezaměstnaných v sedmi okresech se ukazuje právě retence obecně dost nízká: mezi nově registrovanými nezaměstnanými převažují ti, kteří už nezaměstnaní dříve byli, většinou vícekrát (60 %). Zjištění o širších funkcích programů se vztahuje jak na oblast rekvalifikací, tak na programy VPP.

4.2 Další závěry

Rozsah a cílenost s důrazem na specifická opatření APZ

Aktivní politika zaměstnanosti v České republice nemá zatím rozsah obvyklý v jiných evropských zemích. Řada cílů NAPZ je dost náročných - zejména jde o zvyšování zaměstnatelnosti, podnikavosti, rovných šancí, a to s velkým důrazem na znevýhodněné skupiny na trhu práce, zejména dlouhodobě nezaměstnané a mladé lidi. Mají-li být tyto náročné cíle dosaženy při relativně omezených finančních zdrojích, je důležitý nejen rozsah, ale zvláště cílenost opatření APZ k těm účastníkům trhu práce, kteří by se jinak neuplatnili, tedy minimalizace rozsahu mrtvé váhy opatření a zvýšení čistých efektů.

V současné době - i když dochází ke zlepšení - není cílenost opatření k ohroženým skupinám nezaměstnaných v ČR ještě dostačující. Projevuje se to například v případě rekvalifikací. Rekvalifikace by se ale měly stát hlavním nástrojem zvýšení zaměstnatelnosti ohrožených skupin nezaměstnaných stejně jako by měly napomoci v procesu modernizace a restrukturalizace ekonomiky.

Analýza cílenosti opatření v okrese Břeclav naznačuje, že opatření směřující k tvorbě míst v soukromém sektoru zasahují ohrožené skupiny na trhu práce částečně. Posuzujeme-li například cílenost při tvorbě společensky účelných pracovních míst, pak je zřejmé jejich výrazné zaměření na nezaměstnané, kteří jsou nezaměstnaní rok až dva roky (indexem 3,21 proti jejich zastoupení v registru nezaměstnaných), méně pak na nezaměstnané do 1 roku a nezaměstnané déle než dva roky. Dochází i k mírné selekci směrem k ženám (indexem 1,25), k mladším (15 - 29 let; indexem 1,34), ale zejména k nezaměstnaným s maturitou (indexem 1,32). Naopak nekvalifikovaní nezaměstnaní, kteří nemají příliš velké šance v rekvalifikacích, jsou i zde méně zastoupeni (index 0,51). K nim jsou ovšem více - zdaleka ne však výlučně - zacíleny veřejně prospěšné práce.

Zjevně tak dochází k přijatelné zacílenosti podle délky trvání nezaměstnanosti - pokud sledujeme skupinu nezaměstnaných, která je v určitém okamžiku v registru, ale v důsledku malého rozsahu programů dochází každopádně k „selekci uvnitř skupiny“ - tedy

v rámci skupiny déle nezaměstnaných se dostávají do programu (na subvencovaná pracovní místa) jen ti, kdo mají z hlediska zaměstnavatelů dostatečný lidský kapitál (vzdělání, zdraví, věk).

Efekty opatření APZ a jejich kvalita

Při analýze opatření na lokálním trhu práce se ukázalo, že opatření APZ jsou převážně potenciálně i reálně účinná v mnoha směrech - přinášejí docela dobrý efekt na zaměstnanost a mají celou řadu pozitivních vedlejších střednědobých a dlouhodobých efektů. Podporují též kvalitu života a sociální začlenění těch nezaměstnaných, kteří by jinak byli vystaveni sociálnímu vyloučení. Tyto efekty ovšem prokazatelně závisí jak na dobré cílenosti opatření, tak i na jejich dobré kvalitě.

Obecně se na základě odhadu čistých efektů na lokálním trhu práce potvrzuje teoretický předpoklad (i když je nutno podržet si jistou dávku opatrnosti při zobecnění), že opatření APZ mají vyšší čistý efekt právě u ohrožených skupin nezaměstnaných jako jsou nekvalifikovaní, zdravotně handicapovaní a lidé ve vyšším věku. Je to argumentem pro zvýšení cílenosti opatření APZ směrem k nim.

Podle jednotlivých typů opatření o něco větší čistý efekt než ostatní opatření vykazují SVČ zejména pro ženy, zdravotně postižené, osoby nad 50 let, nezaměstnané rok až dva, byť závěry nejsou dostatečně spolehlivé s ohledem na malý počet případů.

Dále jsou účinné rekvalifikace a s nevelkým odstupem SÚPM. V rekvalifikacích největší čistý přínos získávají lidé se základním vzděláním, nad 50 let, zdravotně postižení, nezaměstnaní déle než dva roky, rizikové skupiny. V SÚPM jsou to muži, nezaměstnaní se základním vzděláním, zdravotně handicapovaní, věk 30 -50 let.

VPP se jeví podle vyhodnocení s kontrolní skupinou jako méně přínosné, spíše uzamykají v programu. Zde ovšem předpokládáme větší vliv skrytých znevýhodnění, o kterých jsme se do značné míry přesvědčili při osobních hloubkových rozhovorech (dopravní možnosti, motivace, alkoholismus, kumulace handicapů aj.) a považujeme proto zjištění o 30 % outflow z registru po programu za úspěch. Nejsilnější efekt je u lidí se zdravotními problémy (takových je v registrech dost a nemusí to být nutně ZPS), nezaměstnaných déle než dva roky.

Efekty a kvalita rekvalifikací

Rekvalifikace mají největší čistý účinek u skupiny nezaměstnaných se základním vzděláním, kdy zvýšení zaměstnanosti ve srovnání s kontrolní skupinou činí 21 % pro nezaměstnané v časovém odstupu 24 měsíců (zatímco po dvou letech je zaměstnáno asi 33 % nezaměstnaných, kteří neprošli programy APZ, je to 54 % účastníků rekvalifikačních kurzů). U dalších skupin podle vzdělání čistý efekt klesá. Podobně silný čistý efekt mají rekvalifikace u nezaměstnaných se zdravotními potížemi (ale bez statusu ZPS). A stejně tak je jejich efekt nejsilnější u dlouhodobě nezaměstnaných - zvýšení čistého efektu je 22 %.

Subjektivně jsou rekvalifikace pokládány účastníky za vhodné opatření z hlediska jejich zaměření i přínosu. Jistým problémem je pro účastníky krátká délka kurzů (malý prostor pro zažití znalostí, jejich aplikaci a procvičení dovedností) stejně jako praxi neodpovídající podmínky nácviu dovedností. Toto hodnocení odpovídá skutečnosti, že větší část kurzů trvá méně než měsíc. Motivační kurzy samy o sobě se pro mnohé účastníky nejeví jako dostatečné ke zlepšení vyhlídek na trhu práce.

Kvalita kurzů determinuje významně zjištěnou mrtvou váhu: zatímco v rámci dané evidence bylo umístění po programu u rekvalifikací až 80 %, ve středním období (půl roku až rok) se asi čtvrtina účastníků vrací do registru, jejich zaměstnatelnost se zjevně neprojevila ve schopnosti (a někdy zájmu) si místo udržet. Navíc sledujeme, že zhruba polovina

zaměstnaných po 6 měsících drží nestabilní nebo špatně placená pracovní místa na sekundárním trhu práce. Kurzy nemají v převažující míře dostatečnou „sílu“ (náboj), aby výrazně posunuly pozici více znevýhodněných na trhu práce (indikací je i to, že například ani nezvyšují hrubou míru umístění méně kvalifikovaných ve srovnání s lépe kvalifikovanými neúčastníky kurzů).

Pokud by se tedy zvyšoval rozsah rekvalifikací a současně i jejich cílenost, muselo by to být doprovázeno zlepšováním kvality kurzů a jejich individualizací k potřebám nezaměstnaných. Právě takový posun ve strategii je žádoucí, pokud mají být účinně naplněny deklarované cíle "Národního akčního plánu nezaměstnanosti" (bod 1.6, bod 2.4 a další).

Bez ohledu na protichůdná zjištění o efektivitě rekvalifikací v jejich přímém dopadu na zaměstnanost se potvrzují jejich další pozitivní efekty, především pro zvýšení zaměstnatelnosti a kvality života nezaměstnaných. To má význam v delší perspektivě, která přesahuje časový horizont provedeného výzkumu. Zmíněné účinky se dotkly naprosté většiny účastníků, v největší míře právě těch více znevýhodněných.

K těmto účinkům patřilo především zlepšení předpokladů pro hledání práce: zvýšení sebedůvěry při hledání práce, zvýšení zájmu hledat práci a získání představy, jak najít zaměstnání. Za druhé to bylo zlepšení dovedností a pracovních předpokladů: většina absolventů kurzů získala - přes dílčí výhrady části z nich - absolvováním programu kvalifikaci nebo alespoň její část. Rekvalifikace prokazatelně zlepšily i hodnocení vyhlídek na trhu práce (indikace zlepšené zaměstnatelnosti), což bylo spojeno zejména se subjektivně dobře hodnocenými kurzy (s kvalitními kurzy).

Konečně rekvalifikace zlepšily kvalitu života v období nezaměstnanosti. Nejvýrazněji se účast promítla do zlepšení psychického stavu - ať už proto, že nabídla smysluplné využití volného času, rozšířila sociální kontakty nezaměstnaných nebo z jiného důvodu. Tyto účinky přinášely zejména déle trvající kurzy.

Na druhou stranu se projevílo, že participace v programu všeobecně přináší nezaměstnaným zvýšené finanční náklady, jež nejvíce ovlivňují situaci těch, kteří měli už před nástupem do programu vážné finanční potíže. Finanční náročnost pak může zabránit participaci v rekvalifikacích, zejména dlouhodobých.

Efekty a kvalita VPP

Pro převažující část účastníků programu veřejně prospěšných prací je tento program motivující a je pro ně současně jedinou šancí v přístupu k trhu práce a sociálnímu začlenění. Přínosy programu z hlediska sociálního začlenění nezaměstnaných jsou značné. Jsou sledovány výrazné pozitivní účinky na příjmy nezaměstnaných, na jejich sociální kontakty a vazbu ke komunitě, psychickou pohodu a sebeúctu. Krom toho více než polovina nezaměstnaných pocítuje v důsledku programu zlepšení pracovních znalostí či dovedností, což má význam pro jejich další uplatnění na otevřeném trhu práce.

Program pro část nezaměstnaných znamená i přímý přístup k otevřenému trhu práce. Dotazování „follow-up“ ukazuje, že po 6-9 měsících od skončení programu (odstup od vstupu do VPP je asi 13-15 měsíců) se uplatňuje 25-30 % účastníků na otevřeném trhu práce. Pokud bychom přijali předpoklad, že do programu byli zařazeni skutečně lidé s kumulovanými handicapami (a zdá se podle našich zjištění, že tomu tak skutečně je), kteří by jinak možnost zaměstnání nenalezli vůbec nebo jen zcela výjimečně, pak by se čistý efekt na zaměstnanost na otevřeném trhu práce pohyboval kolem přes 20 %, což je stále více než efekt ostatních typů opatření u krátkodobě nezaměstnaných, kvalifikovaných a zdravotně dobře vybavených nezaměstnaných. U těch je totiž odliv z registru během jednoho roku značný a poskytnutá opatření jim jen málo zvyšují. Přitom většina míst získaných po výstupu z VPP na otevřeném trhu práce je považována účastníky za stabilní a je s nimi vyslovena značná spokojenost.

Docela dobré účinky programu VPP mají následující důvod. Realizátoři totiž z tohoto nástroje vytvářejí v rámci daných možností skutečně „individualizovaný“ program, jenž je současně i „komunitním“ programem v pravém slova smyslu. Kvality programu, jež pozitivně ovlivňují jeho výsledky, nejvíce záleží na charakteru vykonávané práce a na přístupu realizátorů k nezaměstnaným. V případě okresu Břeclav byly tyto parametry, stejně jako pozornost, kterou individuální práci s jednotlivými případy věnují starostové i úřad práce, na vysoké úrovni.

Závěr a diskuse

Celkově je možné hodnotit cílenost programů APZ jako částečně dobrou, limitovanou rozsahem a typem programů, samovýběrem uchazečů i kvalitou programů. Hrubé účinky na zaměstnanost se jeví vcelku dobré, zvláště pokud jde o málo ohrožené skupiny - účastníky programů. Čisté efekty jsou podstatně nižší, lepší jsou u znevýhodněných skupin. Právě u těchto skupin jsou velmi významné přínosy programů pro jejich zaměstnatelnost, jsou ale silně podmíněné kvalitou programů (včetně například intenzity a trvání rekvalifikací).

Celkové čisté efekty opatření APZ se mohou zdát nízké, když se odhadovaná mrtvá váha pohybuje v rozmezí 60 až 80 procent. **Není to však nijak neobvyklé.** OECD (1993) uvádí na základě přehledu evaluačních studií spíše rozporné výsledky programů pracovního výcviku a rekvalifikací. Zatímco výsledky z Kanady, Velké Británie, Spojených států, Švédska a Norska ukázaly na výraznější zlepšení šancí účastníků, jiné studie z Dánska, Nizozemí, Rakouska, Německa, Kanady a Spojených států ukázaly pouze zanedbatelné čisté efekty. Studie efektů subvencovaných zaměstnání v soukromém sektoru ukazovaly na mrtvou váhu 70-90 %, krom toho ještě kolem 20 % substituci jiných pracovníků a čistý efekt pak asi 5 %. Podpora soukromého podnikání nezaměstnaných měla podle prezentovaných zjištění mrtvou váhu 30 až 60 %. Hodnocení veřejně prospěšných prací naznačilo vysoký návrat do registru po programu (Finsko), zvláště u dlouhodobě nezaměstnaných (Německo), některé programy měly ale překvapivě malou mrtvou váhu (Nizozemí jen 15 %). Podobně de Konning (1993) zjistil mrtvou váhu pod 30 % při poskytování mzdových dotací v soukromém sektoru na dlouhodobě nezaměstnané.

O něco později Fay (1996) referuje belgický výzkum Van der Lindena (1995), kde mrtvá váha rekvalifikací byla 35 % a k tomu 9 % substituční efekt (zjištěno rozhovory se zaměstnavateli), tedy čistý efekt něco přes 50 %. Dále ale také Fay uvádí zjištění kvazi-experimentálních studií z Kanady, USA, Velké Británie, kde čisté zisky v zaměstnanosti po pracovním výcviku byly zjištěny pouze v rozsahu od 5 do 17 %. Podobně uvádí v případě subvencovaných zaměstnání 53 % mrtvé váhy a 36 % substituce podle belgické studie, 69 % mrtvé váhy podle studie z Velké Británie, ale jen 16-20 % mrtvé váhy ve Velké Británii při pracovním výcviku.

Zjištění jsou tedy dost rozdílná a ve značné míře **závisí na charakteru programů a v nich účastných skupin nezaměstnaných** - a třeba podotknout, na metodologii. Pozdější studie věnují stále větší pozornost vlivu kvalit programů a způsobu implementace programů na jejich efekty. Jejich význam dokládá Higgins (2001: 117), když uvádí zjištění z první poloviny devadesátých let, kdy hodnocení Youth Training Scheme ukázalo po jednom roce zvýšení pravděpodobnosti zaměstnání jen o 9 %. Pro celou skupinu neúčastníků byla totiž úspěšnost umístění 77 % (i jiní autoři zjistili čistý přínos tohoto programu 5 % a 11 %). Problémem bylo ovšem zaměření programu na skupinu účastníků s docela dobrými šancemi získat zaměstnání.

Nověji Allen, Hansbro, Mooney (1999: 63) při hodnocení programů ESF ve Velké Británii (Objective 3 - zaměření na nezaměstnané déle než 6 měsíců a na mladé nezaměstnané) uvádějí celkovou mrtvou váhu v rozmezí 64 - 83 % (follow-up po 6 měsících), když srovnávacím pozadím je databáze JUVOS (kontrolní skupina registrovaných

nezaměstnaných na úřadech práce). Současně signalizují, že program často nedosahoval cílenosti na nejvíce znevýhodněné uchazeče.

Oproti tomu Bellman a Jackmann (1996) referují výrazně pozitivní přínosy rekvalifikací a podpory při hledání zaměstnání pro dlouhodobě nezaměstnané. Martin (2001: 93) k tomu uvádí na základě analýzy více studií, že jsou tři důležité charakteristiky rekvalifikačních programů, jež podmiňují jejich efektivnost: i) přísná cílenost na znevýhodněné účastníky, ii) relativně menší rozměr programů, což podmiňuje jejich kvalitu a vhodnost pro účastníky iii) silný prvek pracovní zkušenosti zařazený ve výcviku. Johnson (2001) přináší podobné zjištění a zdůrazňuje následnou podporu při hledání zaměstnání po výcviku pro dlouhodobě nezaměstnané. Tato zjištění **potvrzují i hodnocení Evropské komise** Národních akčních plánů zaměstnanosti (www.europa.eu.int) za rok 2002.

4.3 Doporučení

Lze říci, že **ve struktuře nezaměstnaných jsou početné právě ty kategorie, na které programy politiky zaměstnanosti dosahují dost málo.** Více by měla posílit zejména opatření pro nekvalifikované, zdravotně handicapované a starší nezaměstnané - ti mají nejméně šancí na trhu práce, ale současně také nejméně šancí v programech APZ.

Z toho lze dovozovat, že další zvýšení rozsahu opatření a větší cílenost k ohroženým skupinám nezaměstnaných spolu úzce souvisí a je třeba nejen zvyšovat cílenost opatření, ale zejména kontrolovat, aby při zvyšování rozsahu opatření toto navýšení šlo ve prospěch nejvíce ohrožených skupin nezaměstnaných.

Nevýhodou při současném finančním rozpočtu na oblast APZ však je, že opatření pro tyto ohrožené skupiny znamenají obvykle vyšší náklady (v případě obtížně umístitelných je zapotřebí déle trvající pracovní příprava a návazně na to například i subvencované zaměstnání). Na druhou stranu tyto klienti vyžadují individuální přístup, a tudíž větší nároky na personál (např. je nutno je motivovat), což je ovšem obtížně překonatelným problémem při nedostačujících personálních kapacitách v oblasti poradenství. Navíc z hlediska úřadů práce představují tyto skupiny větší riziko z hlediska dokončení programu.

Pokud mají být veškerá aktivní opatření přesně a vhodně cílena, není dostatečně spolehlivé provádět to pouze podle klasifikace nezaměstnaných na základě vnějších znaků jako je vzdělání, délka nezaměstnanosti atp., ale musí být jejich alokace prováděna na základě **individuální práce s nezaměstnanými** (Individuální akční plány jsou dobrým příkladem). Předpokladem k tomu je dostatečné personální a profesní vybavení úřadů práce. Jinak strategie IAP selže.

Vyšší pracovní vklad a vyšší cena opatření pro rizikové skupiny nezaměstnaných však může být kompenzována **snížením mrtvé váhy opatření APZ** a zvýšením jejich přidané hodnoty (čistého efektu).

Konkrétně lze na základě výsledků studie doporučit:

- (1) Měl by být dále zvýšen rozsah opatření APZ, a to směrem k ohroženým skupinám, tedy při současném zlepšení cílenosti. Více by měla posílit zejména opatření pro dlouhodobě nezaměstnané, nekvalifikované, zdravotně handicapované a starší nezaměstnané.
- (2) Opatření by měla být poskytována na základě individuální poradenské práce s nezaměstnanými. Bylo by vhodné zvýšit kapacity a profesní odborné kvality v oblasti poradenství.

Rekvalifikace jsou nejefektivnějším nástrojem aktivní politiky. Je potřebné dále rozšířit jejich rozsah a kvalitu - a poskytnout k tomu potřebný objem finančních prostředků.

- (3) Více pozornosti je třeba věnovat v programech pracovní přípravy nekvalifikované pracovní síle, zdravotně handicapovaným a starším nezaměstnaným a rozšířit objem rekvalifikačních kurzů právě k těmto skupinám. Vyžaduje to ovšem rozšířit i spektrum kurzů, které by byly vhodné pro tyto skupiny (viz opatření 1.6 a 4.2 NAPZ 2002).
- (4) Je žádoucí zlepšit kvalitu některých rekvalifikačních programů - kurzy například prodloužit a poskytnout prostor k procvičení znalostí a dovedností. Klíčovým prvkem rekvalifikačních kurzů je totiž praxe: zaměstnavatele zajímá co nezaměstnaní skutečně umí a jistota v dovednostech podmiňuje i sebedůvěru na straně nezaměstnaných.
- (5) Na motivační kurzy by často měly navazovat další programy profesní přípravy - samy o sobě jsou motivační kurzy někdy malým přínosem ke zlepšení sebedůvěry a vyhlídek na trhu práce, platí to právě u nekvalifikovaných a jinak vážně handicapovaných.
- (6) Bylo by vhodné řešit otázku finanční kompenzace v době účasti v rekvalifikačních. HZ by patrně bylo vhodné zvýšit, alespoň při déle trvajících programech a podle rodinné situace účastníků. Možná by bylo možné i řešení přes systém dávek sociální péče, v současnosti například jednorázovou dávkou při vstupu do rekvalifikace.

Program **VPP** má silný sociálně integrační potenciál - alespoň v podmínkách menších obcí - a může v rámci Národních akčních plánů zaměstnanosti i Národních plánů sociální inkluze sehrát v budoucnosti významnou roli. Jeho potence je třeba využívat a zlepšovat.

- (7) Je vhodné přehodnotit roli programu VPP v systému opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Při koncipování a implementaci programu VPP by mělo být více přihlíženo k jeho potenciálům a přínosům v oblasti sociálního začlenění znevýhodněných osob; to ovšem neznamená přehlížet účinky programu VPP na začlenění některých osob na otevřený trh práce. Prostřednictvím programu VPP dochází k aktivizaci, k uchování a rozvoji pracovních dovedností, rozšíření sociálních kontaktů, které v konečném důsledku mohou vést k získání pracovního místa na volném trhu práce.
- (8) Je třeba dále posilovat individualizaci přístupu k nezaměstnaným - tj. adaptovat roli programu VPP a návaznost dalších programů s ohledem na individuální pozici konkrétních uchazečů na trhu práce, na jejich potřeby a možnosti dalšího uplatnění. Žádoucí by například bylo poskytnout části nezaměstnaných souběžně pracovní přípravu.
- (9) Hodnocení efektivnosti programů APZ je nezbytnou podmínkou pro volbu vhodného rozsahu, cílenosti a kvality opatření.

Pilotní projekt hodnocení opatření APZ prokázal význam a možnosti různých **metodických postupů hodnocení APZ**.

- (10) Jako nejvhodnější postup se ukazuje **kombinace** následujících postupů:
 - a) především je třeba sledovat krátkodobé - bezprostřední účinky opatření na zaměstnanost a jejich cílenost u všech typů opatření pomocí výkazů na úrovni úřadů práce a SSZ.
 - b) to je žádoucí doplnit analýzou (srovnej Child 2001) opřenu o „výtahy“ z databázi OK-systému, s využitím odhadů čistých efektů sledováním střednědobých účinků.
 - c) je třeba periodicky provádět „následné studie“ opřené o dotazování účastníků programů. Tyto studie nejenže ukazují lépe střednědobý účinek, ale zejména umožňují přesně identifikovat další osud účastníků opatření APZ na trhu práce. Navíc umožňují přesněji analyzovat vztah mezi kvalitou programů a jejich střednědobými dopady.

d) je třeba věnovat pozornost „nepřímým“, „měkkým“ dopadům (účinkům) programů („soft outcomes“). Ty bývají totiž dlouhodobě významné pro zvýšení motivace, zaměstnatelnosti a sociální integraci, a proto mají významný dlouhodobý efekt pro získání a také udržení pracovního místa. I proto jsou „následné studie“ zapotřebí.

Poznámky

[pozn1] Z hlediska zaměstnatelnosti je důležitá schopnost získat kvalitní zaměstnání, například podle úrovně mezd, využití kvalifikace, pracovních perspektiv a dalších podmínek práce, jako je její soulad s rodinným životem (péče o děti, nutnost dojíždění, pracovní režim a jeho vhodnost atp.), stejně jako schopnost a motivace toto zaměstnání udržet. V neposlední řadě zahrnuje tento koncept i kvalitu získaných zaměstnání (srovnej Wienert et al. 2002).

[pozn2] Nezaměstnaný, který neuspěje v získání zaměstnání bezprostředně po dokončení kurzu, pokud neztrácí motivaci a sebedůvěru ani aktivitu při hledání zaměstnání, není považován za neúspěšného. Při zlepšení situace na trhu práce je schopen nabídku nových míst okamžitě využít. Je také schopen si toto místo po delší dobu udržet.

[pozn3] Proto se někdy hovoří v souvislosti s programy veřejně prospěšných prací o vytváření „třetího trhu práce“, kde jsou nezaměstnaní uzavíráni na dotovaných místech a přestávají soutěžit na otevřeném trhu, ztrácejí postupně i schopnost soutěžit a sebedůvěru - dokonce se někdy otevřeného trhu práce obávají.

[pozn4] Problém tzv. "mrtvé váhy" vyjadřuje skutečnost, že někteří účastníci rekvalifikací by našli zaměstnání i bez účasti v programu, tzv. "efekt uzamčení" vyjadřuje oslabení či úplné přerušování hledačské aktivity v průběhu participace v programu.

[pozn5] Odpovědi absolventů všeobecných kurzů není možné vyhodnotit jednoznačně, protože otázka zjišťuje vyhlídky na zaměstnání v profesi, na kterou se rekvalifikovali. V případě všeobecných kurzů však výstupem z kurzu není rekvalifikace na určitou profesi.

[pozn6] Plných 90 % respondentů vycházelo se svými příjmy jen s obtížemi, třetina pak dokonce jen s velkými obtížemi.

Literatura

- Allen, J., Hansbro, J., Mooney, P. (1999). Pathways to Employment. The Final Evaluation of European Social Fund Objective 3 in Britain (1994-1999). Annesley, Nottingham: Department of Education and Employment Publications.
- Bellman, L., Jackmann, R. (1996). The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment, and Labour Market Mismatch. In G. Schmidt, J.O. Reilly a K. Schoemann (eds) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 725-46.
- Benus, J. et al. (1998). Czech Republic: Impact of Active Labour Programs. Zpráva prezentovaná na Mezinárodní konferenci o aktivních programech zaměstnanosti, Antalya, Turecko, červen 1998.
- Calmfors, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment. A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. Labour Market and Social Policy Occasional Papers. No 15. OECD: Paris.
- Child, J. (2001). Efektivita aktivní politiky trhu práce v České republice. Praha: SSZ MPSV ČR. Nepublikovaný materiál.
- Cranston, A. (1992). Studie aktivní politiky zaměstnanosti. Praha: VÚPSV ČR.
- Daly, M. (2001). Možnosti uplatnění sledovacích studií hodnocení aktivní politiky zaměstnanosti v České republice. SSZ MPSV ČR. Praha: Nepublikovaný materiál.
- Esping Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (2002). Why We Need a New Welfare State? Oxford: Oxford University Press.
- Fay, R.G. (1996). Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries. Paris: OECD Labour market and social policy occasional papers No 18.
- Johnson, S. (2001). The Case for Active Labour Market Policies in the Context of Local Regeneration Strategies: A Review Paper. Prepared for OECD. Leeds Metropolitan University: Policy Research Institute.
- Koning, de J. (2001). Jak lze zefektivnit programy aktivní politiky? Úloha organizace, realizace a optimální alokace v aktivní politice na trhu práce. Pp. 303-326. In: OECD 2001. Opatření na trhu práce a veřejné služby zaměstnanosti. Paris: OECD.
- Koning, de J. (1993). Measuring the Placement Effects of two-wage subsidy schemes for the unemployed. , Empirical Economics, 18 (3): 447-68.
- Layard, R. (1996). Preventing Long-Term Unemployment. An Economic Analysis. In: Gual J. (ed.) 1996. The Social Challenge of Job Creation. Cheltenham: Edward Elgar.
- Layard R., Nickell S., Jackmann R. (1994). The Unemployment Crisis. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Lipsky, M. (1980). Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.
- Martin, J.P. (2001) What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences. OECD Economic Studies, No 30 2000/1: 79-113.

MPSV ČR: Národní akční plán zaměstnanosti.(2002). Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. (www.mpsv.cz).

Správa služeb zaměstnanosti: Národní akční plán zaměstnanosti na roky 2000-2002.

Nicaise, I. et al. (1995). Labour market Programmes for the Poor in Europe. Pitfalls, Dilemmas and How to Avoid Them. Aldershot: Avebury.

OECD (1991). Evaluation Labour Market and Social Programmes. The State of Complex Art. Paris: OECD.

OECD (1993, 1999, 2000, 2001, 2002). Employment Outlook. Paris: OECD.

OECD (2001). Opatření na trhu práce a veřejné služby zaměstnanosti. Paris: OECD.

O'Higgins, N. (2001). Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective. Geneva: ILO.

Rossi, P.H., Freeman, H.E. (1989). Evaluation. A Systematic Approach. (4.vydání) Newbury Park, California, London: Sage.

Sirovátka, T., Horáková, M. , Kulhavý V. , Rákoczyová, M. (2002). Hodnocení kvality a přínosů rekvalifikací a veřejně prospěšných prací účastníky. Průběžná zpráva z 2. etapy výzkumného projektu. Brno: VÚPSV ČR. Výzkumná zpráva. (www.vupsv.cz)

Sirovátka, T. , Rákoczyová, M. (2001). Rozsah a cílenost programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR, zájem o programy a motivace účastníků. Průběžná zpráva z 1. etapy výzkumného projektu. Brno: VÚPSV ČR. Výzkumná zpráva. (www.vupsv.cz)

Zpráva o situaci na trhu práce v roce 2000, 2001, 2002. Správa služeb zaměstnanosti: Úřad práce Břeclav.

Weinert, P. et al. (2001). „Employability: From Theory to Practice.“ New Brunswick: Transaction Publishers. International Social Security Series, vol. 7.

Příloha

Tabulka 1 Analýza cílenosti APZ (a jednotlivých programů)

charakteristiky	hodnoty	APZ			absolventi	SVČ
		cílenost*	exp(B)**	sign.***	cílenost	cílenost
pohlaví	muži	1,01			0,76	0,91
	ženy	0,99			1,25	1,09
vzdělání	ZŠ	0,62		0,00	0,00	0,19
	SŠ	0,91	2,49	0,00	0,56	1,18
	MAT	2,01	5,92	0,00	4,13	1,88
	VŠ	2,12	3,76	0,00	5,42	4,94
věk	15 až 29 let	1,18		0,00	3,03	0,73
	30 až 49 let	1,11	1,08	0,61	0,06	1,55
	50 až 64 let	0,62	0,55	0,00	0,00	0,49
zdraví	dobré	1,08			1,32	0,99
	potíže	0,78			0,51	0,35
	ZPS	1,30			0,00	3,65
	ID	0,61			0,00	0,25
rodina	sám(a)	1,14			2,57	0,36
	partnerství	0,94			0,05	1,66
	rozvod	0,86			0,00	0,47
	vdovectví	0,53			0,00	1,85
děti	žádné	0,96			1,25	0,83
	jedno/dvě	1,17			0,00	1,51
	tři a více	1,19			0,00	2,78
sídla	do 999 obyvatel	0,89		0,00	0,22	1,53
	4 999 obyvatel	1,10	0,76	0,21	0,96	1,24
	5 000 a více	0,92	0,54	0,01	1,23	0,61
další	péče o děti	1,14			0,00	1,20
	zvl. pomoc	0,99			0,00	1,43
	org. změna	0,79			0,00	1,75
	**** rizikový status	0,52			0,00	0,00
nezaměstnanost (sledovaná)	< 6 m.	0,47		0,00	0,64	0,37
	> 6 m. < 12 m.	1,42	3,23	0,00	2,85	3,11
	12 m. - 24 m.	2,44	7,61	0,00	1,80	0,90
	> 24 měsíců	1,07	3,19	0,00	0,13	1,42
nezaměstnanost (celková)	1 rok - 2 roky	1,23	0,90	0,53	1,52	1,49
	2 roky - 3 roky	1,60	1,62	0,01	0,18	1,69
	> 3 roky	1,14	1,14	0,55	0,00	0,59
sektor	zemědělství	0,83			0,93	1,28
	průmysl	1,02			0,97	0,71
	služby	1,09			1,25	0,78

**** Kombinace rizikových faktorů. Hodnota jedna, v případě počtu 4 a více ze sedmi (ZŠ, 50-64 let, ID - ZPS, vdovec, větší město, délka nezaměstnanosti - celková - 2 roky, sledovaná - 1 rok). Stejně dále.

T a b u l k a 1 (pokračování) Analýza cílenosti

charakteristiky	hodnoty	SÚPM			rekvalifikace			VPP		
		cílenost	exp(B)	sign.	cílenost	exp(B)	sign.	cílenost	exp(B)	sign.
pohlaví	muži	0,76			0,79			1,62		
	ženy	1,25			1,22			0,35	0,33	0,00
vzdělání	ZŠ	0,51		0,01	0,39		0,00	1,30		
	SŠ	1,24	2,85	0,00	0,74	0,09	0,00	1,06		
	MAT	1,39	2,17	0,04	2,94	0,38	0,03	0,23		
	VŠ	0,66	0,01	0,72	2,90	1,74	0,21	0,39		
věk	15 až 29 let	1,32		0,01	1,36		0,00	0,42		0,04
	30 až 49 let	1,00	0,62	0,11	1,21	1,21	0,39	1,15	2,47	0,01
	50 až 64 let	0,62	0,22	0,00	0,25	0,27	0,00	1,47	2,32	0,04
zdraví	dobré	1,02			1,13			0,96		
	potíže	1,03			0,85			0,60		
	ZPS	1,25			1,18			1,47		
	ID	0,81			0,28			1,30		
rodina	sám(a)	1,00			1,15			1,01		
	partnerství	1,13			0,90			0,99		
	rozvod	0,69			0,93			1,10		
	vdovectví	0,00			0,62			0,58		
děti	žádné	0,87			0,85		0,06	1,17		
	jedno/dvě	1,66			1,58	1,55	0,09	0,32		
	tři a více	0,37			1,86	2,57	0,03	0,43		
sídlá	do 999 obyvatel	0,90			0,67			1,34		0,00
	4 999 obyv.	1,15			0,99			1,27	4,82	0,00
	5 000 a více	0,87			1,09			0,63	3,13	0,00
další	péče o děti	1,59			1,58			0,28		
	zvl. pomoc	0,76			0,78			1,67		
	org. změna	0,93			0,92			0,48		
	riz. status	0,31			0,27			1,29		
nezaměstnanost (sledovaná)	< 6 m.	0,20		0,00	0,60		0,00	0,39		0,00
	>6m.<12 m.	1,65	0,12	0,00	1,63	0,36	0,00	0,32	0,64	0,27
	12m.-24 m.	3,21	1,11	0,81	1,78	0,93	0,83	3,60	0,28	0,10
	> 24 měsíců	1,08	2,55	0,01	1,10	1,47	0,17	1,14	4,05	0,00
nezaměstnanost (celková)										0,00
věk	1-2 roky	1,46			1,23			0,97	2,18	0,13
	2 - 3 roky	1,86			1,27			2,34	7,44	0,00
	> 3 roky	1,18			1,04			1,62	5,55	0,00
sektor	zemědělství	0,85			0,86			0,70		
	průmysl	1,00			1,01			1,11		
	služby	1,65			0,99			0,97		

vysvětlivky: * cílenost (poměr podílů v experimentální a kontrolní skupině).

** exp(B) je koeficient logistické regrese (nominálních proměnných). Např. znamená pravděpodobnosti se účastnit APZ ve skupině maturantů ve srovnání s vyučenými (5,92 x vyšší u maturantů než ve skupině nezaměstnaných se základním vzděláním), pokud držíme efekt dalších proměnných konstantní.

*** sign. znamená statistickou hladinu významnosti vlivu dané proměnné nebo jednotlivých hodnot proměnné ve srovnání s referenční skupinou (indikované v tabulce chybějící exp(B)).

Tabulka 2 Efekty programů APZ na zaměstnanost (vyjma rekvalifikací)

charakteristiky	hodnoty	efekt: APZ			efekt: absolventi			efekt: SVCČ		
		efekt	(exp)B	sign.	efekt	(exp)B	sign.	efekt	(exp)B	sign.
pohlaví	muži	-1,05			-14,60		0,00	-5,85		
	ženy	8,02	0,73	0,00	-15,36	0,74	0,00	36,16	0,74	0,00
vzdělání	ZŠ	7,92		0,00	X		0,00	-32,99		0,00
	SŠ	-2,53	0,41	0,00	-33,44	0,28	0,05	15,04	0,30	0,00
	MAT	-1,78	0,73	0,29	-25,94	0,50	0,24	7,39	0,53	0,07
	VŠ	-25,37	0,96	0,89	9,72	0,65	0,00	-6,94	0,68	0,30
věk	15 až 29 let	-3,73		0,00	X		0,00	10,02		0,00
	30 až 49 let	6,16	1,66	0,00	-14,31	1,63	0,74	13,11	1,64	0,00
	50 až 64 let	2,88	0,99	0,95	61,86	0,96	0,00	61,86	0,96	0,74
zdraví	dobré	-0,97		0,00	-19,25			9,92		0,00
	potíže	17,59	1,16	0,28	-32,41			67,59	1,21	0,18
	ZPS	6,34	0,65	0,04	X			16,86	0,66	0,05
	ID	11,96	0,84	0,35	X			X	0,83	0,34
rodina	sám(a)	0,57		0,00	-15,88			50,78		0,00
	partnerství	2,89	0,75	0,38	-48,17			7,38	0,60	0,12
	rozvod	14,20	1,23	0,50	X			64,20	1,00	1,00
	vdovectví	-16,46	0,68	0,23	X			X	0,54	0,06
děti	žádné	1,87			-15,13			3,29		
	jedno/dvě	7,69			X			52,60		
	tři a více	17,19			X			67,19		
sídlá	do 999 obyvatel	2,31		0,01	-50,52		0,00	49,48		0,01
	4 999 obyvatel	1,99	1,67	0,00	-12,15	1,71	0,87	9,69	1,71	0,00
	5 000 a více	5,50	1,07	0,43	-14,50	1,01	0,09	22,16	1,01	0,89
další	péče o děti	3,86			X			49,92		
	zvl. pomoc	4,11			X			67,07		
	org. změna	-2,87			X			-42,26		
	riz. status	7,54			9,49			X		
nezaměstnanost (sledovaná)	< 6 m.	2,37		0,00	-8,09		0,00	1,91		0,00
	> 6 m. < 12 m.	8,33	1,75	0,00	-24,88	1,86	0,10	55,12	1,84	0,00
	12 m. - 24 m.	8,88	1,37	0,06	-11,92	1,35	0,97	65,86	1,36	0,09
	> 24 měsíců	16,80	0,95	0,72	X	0,99	0,97	9,18	1,00	0,99
nezaměstnanost (celková)			0,00		0,28	0,00			0,00	
1 rok - 2 roky	1 rok - 2 roky	7,20	2,02	0,00	-18,90	2,14	0,00	50,33	2,15	0,00
	2 roky - 3 roky	2,12	1,67	0,00	-6,37	1,69	0,00	20,30	1,69	0,00
	> 3 roky	16,40	1,33	0,03	X	1,47	0,01	X	1,46	0,01
sektor	zemědělství	-4,57			-46,24			53,76		
	průmysl	2,55			-10,34			26,20		
	služby	4,44			-10,48			49,52		
program		3,50	0,90	0,46	-14,92	1,42	0,53	17,14	0,03	0,31

T a b u l k a 2 (pokračování) Efekty programů APZ na zaměstnanost (bez rekvalifikací)

charakteristika	hodnoty	efekt: SÚPM			efekt: VPP		
		efekt	exp(B)	sign.	efekt	exp(B)	sign.
pohlaví	muži	16,05			-15,16		
	ženy	5,20	0,75	0,00	-18,60	0,74	0,00
vzdělání	ZŠ	47,01		0,00	-6,68		0,00
	SŠ	2,22	0,30	0,00	-19,96	0,30	0,00
	MAT	0,73	0,53	0,07	0,73	0,52	0,07
	VŠ	-56,94	0,69	0,31	X	0,68	0,28
věk	15 až 29 let	-12,89		0,00	-21,64		0,00
	30 až 49 let	22,63	1,62	0,00	-10,70	1,61	0,00
	50 až 64 let	25,49	0,96	0,75	-14,33	0,98	0,88
zdraví	dobré	4,56		0,00	-23,17		0,00
	potíže	0,92	1,20	0,21	5,09	1,16	0,30
	ZPS	33,53	0,64	0,04	-3,14	0,65	0,04
	ID	31,96	0,83	0,33	1,04	0,81	0,27
rodina	sám(a)	0,78		0,00	-12,26		0,00
	partnerství	11,83	0,60	0,13	-19,08	0,63	0,17
	rozvod	39,20	1,00	1,00	-15,80	1,02	0,95
	vdovectví	X	0,54	0,06	-36,46	0,56	0,08
děti	žádné	6,62			-14,85		
	jedno/dvě	19,27			-34,90		
	tři a více	X			-32,81		
sídlá	do 999 obyv.	-0,52		0,01	-2,90		0,01
	4 999 obyvatel	17,55	1,69	0,00	-16,11	1,71	0,00
	5 000 a více	5,50	1,01	0,87	-26,85	1,04	0,68
další	péče o děti	-0,08			-50,08		
	zvl. pomoc	0,40			-2,93		
	org. změna	-8,93			-22,26		
	riz. Status	-22,09			-15,43		
nezaměstnanost	< 6 m.	-0,95		0,00	-3,55		0,00
(sledovaná)	> 6 m. < 12 m.	8,97	1,83	0,00	X	1,79	0,00
	12 m. - 24 m.	34,61	1,35	0,09	-11,92	1,31	0,13
	> 24 měsíců	9,18	0,99	0,97	-0,82	0,97	0,87
nezaměstnanost				0,00			0,00
(celková)	1 rok - 2 roky	19,56	2,16	0,00	-16,33	2,13	0,00
	2 roky - 3 roky	4,74	1,70	0,00	-13,99	1,68	0,00
	> 3 roky	32,98	1,45	0,01	-2,57	1,42	0,01
sektor	zemědělství	-46,24			-21,24		
	průmysl	5,04			-15,47		
	služby	24,52			-21,31		
program		10,65	0,33	0,05	-16,17	1,53	0,13

vysvětlivky:

* Efekt (rozdíl mezi podílem zaměstnanosti v experimentální a v kontrolní skupině = záporné číslo znamená negativní efekt, kladné naopak pozitivní efekt).

** Exp(B) je koeficient logistické regrese (nominálních proměnných). V případě programů znamená efekt programu na zaměstnanost ve skupině ne-účastníků, ve srovnání s účastníky.

*** Sign. znamená statistickou hladinu významnosti vlivu dané proměnné.

Tabulka 3 Efekt rekvalifikačních programů na zaměstnanost

charakteristika	hodnoty	dlouhodobý efekt (A)			krátkodobý efekt (B)		
		efekt	(exp) B	sign.	efekt	exp(B)	sign.
pohlaví	muži	8,56			25,47		
	ženy	12,63	0,74	0,00	35,23		
vzdělání	ZŠ	21,17		0,00	46,85		0,00
	SŠ	7,20	0,43	0,01	14,77	0,82	0,61
	MAT	1,33	0,77	0,40	6,98	1,91	0,10
	VŠ	-33,87	0,98	0,95	4,37	1,71	0,19
věk	15 až 29 let	5,26		0,00	24,26		0,00
	30 až 49 let	9,99	1,68	0,00	25,98	4,96	0,00
	50 až 64 let	20,19	0,96	0,73	54,60	1,59	0,00
zdraví	dobré	7,35		0,00	26,02		0,00
	potíže	22,76	1,23	0,14	31,26	3,22	0,00
	ZPS	5,99	0,68	0,07	34,93	1,09	0,73
	ID	15,61	0,86	0,42	34,56	1,09	0,72
rodina	Sám (a)	8,42		0,00	33,11		0,00
	partnerství	9,76	0,72	0,30	48,14	0,31	0,01
	rozvod	23,78	1,21	0,54	28,66	0,73	0,46
	vdovectví	-11,46	0,66	0,20	64,58	0,40	0,04
děti	žádné	12,09			32,93		
	jedno/dvě	8,85			26,41		
	tři a více	17,19			32,39		
sídlá	do 999 obyvatel	7,82		0,01	31,28		0,00
	4 999 obyvatel	8,88	1,69	0,00	28,88	2,48	0,00
	5 000 a více	14,39	1,05	0,57	34,15	1,25	0,06
další	péče o děti	5,47			34,17		
	zvl. pomoc	5,53			12,69		
	org. změna	3,57			35,67		
	rizikový status	41,92	0,63	0,01	49,34	0,63	0,05
nezaměstnanost	< 6 m.	-23,26		0,00	35,01		0,00
(sledovaná)	> 6 m. < 12 m.	-6,26	1,80	0,00	39,61	5,75	0,00
	12 m. - 24 m.	3,39	1,43	0,04	44,96	2,47	0,00
	> 24 měsíců	22,34	0,99	0,95	30,39	1,24	0,26
nezaměstnanost						0,00	
(celková)	1 rok 2 roky	-11,26	2,05	0,00	41,47	2,65	0,00
	2 roky - 3 roky	-7,72	1,67	0,00	26,96	2,35	0,00
	> 3 roky	18,46	1,37	0,02	30,13	1,58	0,01
sektor	zemědělství	3,76			28,18		
	průmysl	9,61			29,99		
	služby	10,85			23,93		
program APZ		11,18	0,82	0,24	31,31	0,78	0,30

vysvětlivky: * Efekt (rozdíl mezi podílem zaměstnanosti v kontrolní a experimentální skupině = záporné číslo znamená negativní efekt, kladné naopak pozitivní efekt).

** Exp(B) je koeficient logistické regrese (nominálních proměnných). V případě programů znamená efekt programu na zaměstnanost ve skupině ne-účastníků, ve srovnání s účastníky.

*** Sign. znamená statistickou hladinu významnosti celé proměnné.

A - Dlouhodobý efekt znamená situaci na konci března 2003. (Tedy podíl lidí, kteří z registru našli zaměstnání, na celkové skupině. Bez ohledu na to, kolik nezaměstnaností celkově ještě proběhlo.)

B - Krátkodobý efekt představuje podíl sledované nezaměstnanosti ukončené umístěním na pracovní místo (tj. zaměstnaností). Nerozlišujeme kdy a jak - pouze nás zajímá, zda evidence probíhající 2.1. 2001 skončila zaměstnaností. Tento poměr srovnáváme ve skupině rekvalifikačních s kontrolní skupinou.