

**Politika zaměstnanosti
a další opatření na trhu práce
v dlouhodobé perspektivě
a v průběhu krize**

Tomáš Sirovátka
Ivana Šimíková

VÚPSV, v.v.i. Praha
2013

Publikace byla schválena ediční vědeckou radou ve složení:

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (VÚPSV, v.v.i. Praha)
Ing. Martin Holub, Ph.D. (VÚPSV, v.v.i. Praha)
Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D. (FSV UK Praha)
Ing. Robert Jahoda, Ph.D. (MU Brno)
Ing. David Prušvic, Ph.D. (MF ČR)
Ing. Jan Mertl, Ph.D. (VŠFS Praha)
Ing. Jan Molek, CSc. (JU České Budějovice)
doc. Ing. Olga Poláková, CSc. (Metropolitní univerzita Praha)

Tato monografie byla zpracována v rámci grantového projektu MPSV ČR "Ohrožení na trhu práce a role opatření v oblasti zaměstnanosti v měnících se podmínkách" a je publikována se souhlasem Ministerstva práce a sociálních věcí.

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.
Praha 2, Palackého náměstí 4
jako svou 436. publikaci
Vyšlo v roce 2013, 1. vydání, počet stran 95
Tisk: VÚPSV, v.v.i.

Recenze Ing. Jarmila Mateřánková (ÚP Opava)
Mgr. Miriam Majdyšová (ÚP Zlín)

ISBN 978-80-7416-114-8

<http://www.vupsv.cz>

Abstrakt

Cílem monografie je shrnout zkušenosti pracovníků úřadů práce (na základě survey a programu rozhovorů) s problémy trhu práce v České republice - trvalejšími, i těmi, které byly vyvolány průběhem ekonomické krize. Tyto zkušenosti vyústily zejména do zhodnocení potřebnosti, účinnosti a role opatření aktivní politiky zaměstnanosti a dalších opatření hospodářské, veřejné a sociální politiky z hlediska jejich vlivu na zaměstnanost a nezaměstnanost v podmínkách České republiky - jednak v dlouhodobé perspektivě, jednak v podmínkách první fáze ekonomické krize (v období ekonomické recese, propouštění pracovníků a poklesu počtu volných pracovních míst). Zjištění se pokoušíme zasadit do širšího kontextu, zejména je porovnat s výsledky jiných, zahraničních studií a zčásti s výsledky jiné studie, kterou jsme provedli v roce 2003 v jiných podmínkách (trh práce se v té době postupně zotavoval).

Ukazuje se, že dlouhodobé problémy trhu práce jsou významnější než cyklický výkyv ekonomiky. Znevýhodnění ohrožených skupin se prohlubuje, protože o pracovní místa soutěží více nezaměstnaných, kteří je odsouvají („teorie fronty“). Cyklický výkyv ekonomiky však ovlivňuje vývoj trhu práce dlouhodoběji než pouze v době recese - může způsobit po jejím odeznění prohloubení strukturálních disbalancí či vyjevení nových.

Role politik zaměstnanosti je sice v jistém ohledu pouze doplňková ke komplexu makroekonomických zásahů z hlediska oživení, ale sehrává mimořádnou roli v těchto ohledech:

- zmírňuje dopad krize na pracovní sílu (její reprodukci, zaměstnatelnost),
- omezuje časovou prodlevu mezi odezněním recese a oživením na trhu práce,
- napomáhá celkové pružnosti trhu práce a připravenosti pracovní síly na očekávané i neočekávané změny.

Opatření v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti jsou vesměs hodnocena dlouhodobě jako nejvíce významná (a to výrazně nadprůměrně): největší důraz je kladen na tvorbu míst v soukromém sektoru, na rekvalifikace, s tím že význam je výrazně vyšší v okresech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti a nižší v okresech s nejnižší mírou nezaměstnanosti. Dále je to tvorba míst ve veřejném sektoru a podpora aktivit hledání zaměstnání.

Specifická opatření pro období krize se na jedné straně v hodnocení pracovníků úřadů práce jeví jako dosti významná, zejména: zlepšování dopravní obslužnosti v regionech, podpora českým podnikům prostřednictvím přednostního přidělování státních zakázek, podpora podnikům při dočasném vysazení aktivit (například formou projektu Vzdělávejte se), podpora středního a malého podnikání, odstraňování administrativních bariér podnikání.

Celkově lze dovodit jako největší deficity politiky zaměstnanosti zanedbání zlepšování kapacity služeb zaměstnanosti potřebné k individuální práci s klienty, malou pozornost věnovanou vytvoření institucionálního rámce, jenž by vedl k omezení nelegálního zaměstnávání a konečně jisté rezervy z hlediska rozsahu (a cílenosti) řady opatření aktivní politiky zaměstnanosti (zejména v oblasti tvorby pracovních míst).

Klíčová slova: trh práce, nezaměstnanost, aktivní politika zaměstnanosti, služby zaměstnanosti, ekonomická krize

Abstract

The aim of the monograph is to summarize the experience of employment office workers with labour market issues in the Czech Republic. The workers assess the necessity, efficiency and the role of active employment policy, as well as the other measures of economic, public and social policy, in terms of their impact on employment and unemployment in the Czech Republic. The findings have been put in a broader context, including the comparison with the results of the international studies and older national study which was conducted in 2003.

We are concluding that long-term labor market problems seem to be more significant than cyclical movements in the economy. The disadvantage of groups at risk is increasing because they compete with still bigger amount of unemployed people according to the "queuing theory". Cyclical fluctuations of the economy, however, have long-term effects on the development of the labor market than just during the recession and it may cause an intensification of structural imbalance or the revelation of the new.

Measures in the field of active employment policies are generally considered as the most significant: the greatest emphasis is placed on creating jobs in private sector and retraining and their meaning is higher assessed in the districts with the highest unemployment rates.

As the largest deficits of employment policy have been assessed: neglecting of the employment services capacity improving; little attention devoted to the creation of an institutional framework that would reduce illegal employment and, finally, certain limits of the extent (and targeting) of active employment policy (particularly in the area of job creation).

Key words: labour market, unemployment, active employment policy, public employment services, economic crisis

Obsah

Úvod	7
------------	---

Část 1: Hodnocení problémů trhu práce a politiky zaměstnanosti vedoucími pracovníky úřadů práce

1. Příčiny nezaměstnanosti	19
1.1 Trvalé příčiny nezaměstnanosti	19
1.2 Příčiny nezaměstnanosti v době krize	21
2. Význam opatření k omezení nezaměstnanosti v různých oblastech: dlouhodobě a v období krize	26
2.1 Opatření hospodářské politiky	26
2.2 Opatření v oblasti sociální a veřejné politiky	28
2.3 Opatření v oblasti politiky zaměstnanosti - aktivní a pasivní	31
2.4 Specifická opatření v době krize	40
3. Realizace opatření v době krize	42
4. Hodnocení nástrojů - opatření APZ a jejich zaměření k ohroženým skupinám	45
4.1 Efektivnost opatření APZ a aktivačních opatření	45
4.2 Priority v zaměření APZ/opatření ESF ke specifickým skupinám a hodnocení reálného zaměření ke skupinám	48
4.3 Hodnocení reálného zaměření opatření APZ k prioritním skupinám	49
5. Koordinace, organizace a implementace opatření APZ	51
5.1 Personální zajištění	51
5.2 Koordinace opatření APZ	52
5.3 Přínos kooperace různých subjektů při realizaci APZ a projektů ESF	53

Část 2: Politika zaměstnanosti a práce s nezaměstnanými očima zprostředkovatelů a poradců

1. Příčiny nezaměstnanosti v současnosti	58
1.1 Osobní překážky a problémy	58
1.1.1 Motivace	60
1.2 Strukturální a institucionální rovina	63
2. Efekt opatření sociální politiky a politiky zaměstnanosti na řešení příčin nezaměstnanosti	65
2.1 Osobní překážky a problémy	65
2.1.1 Motivace	66
2.2 Strukturální a institucionální rovina	67
3. Podpora změn v systému sociální ochrany (podpora v nezaměstnanosti, sociální dávky)	69
4. Ohrožené skupiny na trhu práce	71
4.1 Identifikace skupin ohrožených na trhu práce	71

4.2 Hodnocení úspěšnosti prosazení ohrožených skupin do opatření politiky zaměstnanosti	73
5. Opatření aktivní politiky zaměstnanosti	77
5.1 Hodnocení úspěšnosti opatření APZ	77
5.2 Podmínky realizace politiky zaměstnanosti	80
5.3 Spolupráce aktérů na trhu práce	81
Celkové závěry a diskuse	83
Literatura	87

Úvod

Cílem této monografie je shrnout dlouhodobé zkušenosti pracovníků úřadů práce s problémy trhu práce v České republice - trvalejšími, i těmi, které byly vyvolány průběhem ekonomické krize. Tyto zkušenosti vyústily zejména do zhodnocení potřebnosti, účinnosti a role opatření aktivní politiky zaměstnanosti a dalších opatření hospodářské, veřejné a sociální politiky, a to z hlediska jejich vlivu na zaměstnanost a nezaměstnanost v podmínkách České republiky - jednak v dlouhodobé perspektivě, jednak v podmínkách první fáze ekonomické krize (v období ekonomické recese, propouštění pracovníků a poklesu počtu volných pracovních míst). Zjištění se pokoušíme zasadit do širšího kontextu, zejména je porovnat s výsledky jiných, zahraničních prací a zčásti s výsledky jiné monografie, kterou jsme provedli v roce 2003 v jiných podmínkách (trh práce se v té době postupně zotavoval).

Naše nová zjištění jsou tedy relevantní pro první fázi ekonomické krize (rok 2009 a 2010). Tato zjištění mohou být významná také v kontextu opakovaných ekonomických stagnací či recesí: rok 2012 a počátek roku 2013 takovou recesí signalizují. Vedle toho se věnujeme i dlouhodobější perspektivě hodnocení problémů trhu práce a politiky zaměstnanosti - i ta má specifickou váhu, neboť reaguje na dlouhodobé strukturální problémy trhu práce.

K dosažení cíle studie jsme provedli několik dílčích šetření:

a) Dotazování formou survey mezi vedoucími pracovníky úřadů práce. O spolupráci jsme požádali všechny úřady práce a všechny se také zúčastnily. Dotazník je dostupný v příloze.

Do dotazování byli zahrnuti vedoucí pracovníci úřadu práce: ředitel, vedoucí útvarů zprostředkování, poradenství, rekvalifikace, trhu práce (případně APZ), statistik a analyz, implementace ESF, s tím, že mnohé z úřadů práce uvedené funkce kumulují. Vyplnění dotazníků (formou on-line) a jejich zpracování proběhlo v květnu až červnu 2010. Osloveno bylo celkem 433 pracovníků ve výše uvedených funkcích - návratnost byla vyšší, a to 577 dotazníků. Důvodem vyšší návratnosti je skutečnost, že některé úřady práce do dotazování spontánně zapojily i pracovníky ve funkcích *obdobných* funkcím, jež jsme oslovili. Osloveni totiž byli primárně pracovníci na nejvyšší možné úrovni řízení. Avšak, na větších úřadech práce v obdobných funkcích, ale na nižších úrovních pracuje nezanedbatelné množství dalších pracovníků.

Celkem jsme obdrželi 577 dotazníků ze všech úřadů práce v ČR. S ohledem na okolnost, že jsou zastoupeny všechny klíčové funkce, pokládáme toto šetření za významnou formu využití expertizy a zkušeností, které na úřadech práce existují.

b) Dále jsme provedli dotazníkové šetření (dotazník je v příloze monografie), které bylo zaměřeno na pracovníky úřadů práce v pozici poradců a zprostředkovatelů. Tyto osoby považujeme za experty, kteří v roli liniových pracovníků přicházejí do bezprostředního každodenního kontaktu s uchazeči o zaměstnání a v podstatě jsou posledním, ovšem klíčovým článkem ve výkonu politiky zaměstnanosti. Jejich stanoviska k problémovým oblastem vnímáme jako obraz jejich expertních, ale také osobních zkušeností z kontaktu s nezaměstnanými lidmi, které budou vždy spíše

subjektivní a ovlivněny výraznými případy. Ve souhrnu však mohou přinášet cenné informace o tom, zda a jaké problémy jsou typické a objevují se nezávisle na dalších okolnostech (například regionálních rozdílech), případně jaké faktory hrají roli ve významných rozdílech (například míra nezaměstnanosti).

Osloveny byly opět všechny úřady práce, v rámci kterých byl náhodně vybrán takový počet pracovníků (v uvedených pozicích), který proporcionálně odpovídal počtu všech pracovníků v těchto pozicích na daném úřadu práce. O vyplnění dotazníku (opět formou on-line) tak bylo v průběhu měsíce června a července 2010 požádáno 566 pracovníků. Návratnost byla v tomto případě 70 %, dotazník vyplnilo celkem 385 pracovníků. Z výběrového vzorku bohužel vypadlo 7 úřadů práce jako celků.¹ Avšak vzhledem k tomu, že tyto úřady reprezentovaly regiony s mírou nezaměstnanosti ve srovnatelné struktuře, jako má základní soubor (tj. celek úřadů práce v ČR), jak ilustruje tabulka č. 1, nemělo by na základě tohoto výpadku dojít k významnému zkreslení výsledků.

Tabulka č. 1 **Podíl úřadů práce dle míry nezaměstnanosti v regionu v základním a výběrovém souboru**

míra nezaměstnanosti v regionu (v %)	počet ÚP v ZS	podíl ÚP v ZS	počty ÚP, které vypadly z VS	počet ÚP ve VS	podíl ÚP ve VS
do 5	4	5,19 %	1	3	4,29 %
5 až 10	38	49,35 %	4	34	48,57 %
10 až 15	30	38,96 %	1	29	41,43 %
15 a více	5	6,49 %	1	4	5,71 %
celkem	77	100,00 %	7	70	100,00 %

Pozn.: Zkratka „ZS“ znamená „základní soubor“, zkratka „VS“ pak „výběrový soubor“.

c) Na šesti úřadech práce vybraných jako okresy více ohrožené krizí stejně jako dlouhodobějšími problémy trhu práce jsme pak realizovali program expertních rozhovorů s pracovníky ve funkcích: ředitel úřadu práce, vedoucí útvaru APZ, vedoucí útvaru ESF, vedoucí kontrolního útvaru, vedoucí zprostředkování, vedoucí poradenství a řadoví pracovníci na úseku zprostředkování a poradenství. Rozhovory byly zaměřeny na témata obsažená v dotaznících a zjištění jsme tak využili k prohloubení analýzy.

V obou částech analýzy jsme věnovali pozornost těmto tématům:

- Příčiny nezaměstnanosti v lokalitě, problémy trhu práce - z dlouhodobé perspektivy a v době krize,
- Hodnocení účinnosti opatření hospodářské politiky, veřejné a sociální politiky, APZ/ESF - z dlouhodobé perspektivy a v době krize,
- Hodnocení realizace opatření APZ/ESF podle jednotlivých nástrojů v době krize,
- Hodnocení potřebnosti a výsledků při zařazení problémových skupin do opatření APZ a ESF,
- Hodnocení koordinace a implementace opatření APZ a ESF.

¹ Kladno, Kolín, Mladá Boleslav, Most, Náchod, Rokycany a Tachov.

Některé otázky byly konstruovány v zájmu časového srovnání obdobně jako v survey v rámci projektu „Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti“ realizovaného v roce 2003 (tehdy se zapojilo 344 pracovníků úřadů práce v obdobných funkcích).

V této monografii tedy kombinujeme zjištění spíše kvantitativně orientovaná (survey) a kvalitativně orientovaná (rozhovory). Oba zdroje dat mají významnou váhu: bez kvalitativních informací by nebylo možné dobře porozumět kvantifikovaným informacím ze survey. Survey kromě toho postihl relativně široký okruh otázek, což může vést k určité povrchnosti a problému interpretovat případné rozpory ve zjištěních (názorech), jež se mohou objevit v důsledku komplexnosti dané problematiky. Z toho důvodu jsme se zaměřili pokud jde o kvantitativní data především na prezentaci základních zjištění (a méně na sofistikovanější statistickou analýzu). Vedle toho jsme ale důsledně usilovali o rozšíření této základní informace o kvalitativní data z rozhovorů.

Teoretický rámec: směřování politiky zaměstnanosti v době krize v zemích EU

Souvislosti problémů trhu práce před krizí, v době krize a po ní

Krize 2008/09 je hodnocena jako nejvýraznější propad ekonomiky od druhé světové války. I v České republice došlo v roce 2009 k nejvýraznějšímu ekonomickému propadu od přechodu na tržní ekonomiku v roce 1990. Nezaměstnanost však v roce 2009 nedosáhla úrovně let 2004/2005. Trh práce byl nyní postižen silným propadem počtu pracovních míst, ale zdá se, že celkové dopady nebyly tak silné jako dopady relativně slabšího poklesu v letech 1998/1999. Silné dopady ekonomického zpomalení na konci devadesátých let totiž poznamenaly opožděně nastupující procesy částečně odkládaného strukturálního přizpůsobení ekonomiky a pak i efekt hystereze (nárůst déle trvající nezaměstnanosti).

Ze zkušeností evropských ekonomik i ze zkušeností vývoje v České republice se ukazuje, že významnější než dočasný cyklický pokles jsou déle působící strukturální poruchy (v kombinaci s cyklickým poklesem) - i v době krize byly více postiženy spíše ty okresy, které trpí strukturálními problémy. A tak postupně v letech 2009-2012 došlo k nárůstu dlouhodobé nezaměstnanosti, což indikuje právě kombinaci cyklické poruchy a strukturálních problémů trhu práce. Při dalším mírném poklesu ekonomiky na přelomu let 2012 a 2013 se pak míra nezaměstnanosti dostala na historické maximum.

Cyklický výkyv ekonomiky totiž ovlivňuje vývoj trhu práce dlouhodoběji než pouze v době recese - může způsobit po jejím odeznění prohloubení strukturálních disbalancí či vyjevení nových, v důsledku změn struktury ekonomiky v důsledku krize, konkurenčního efektu, posunu v inovacích a technologiích, dokonce mohou následovat významné modernizační trendy (viz krize v osmdesátých letech). Vedle toho s trváním nezaměstnanosti se projeví obvykle efekt hystereze (kombinace ztráty zaměstnatelnosti déle nezaměstnaných a signalizačního efektu pro zaměstnavatele). Přizpůsobení trhu práce tak může trvat mnohem déle, než by odpovídalo období ekonomického poklesu.

Ukazuje se obecně - a je to (jak studie dále ukazuje) vyjádřeno i v názorech vedoucích pracovníků úřadů práce - že dlouhodobé problémy trhu práce jsou významnější než cyklický výkyv ekonomiky. Toto zjištění implikuje do budoucna možnost, že

na zpomalení růstu či na mírný pokles ekonomiky bude trh práce reagovat spíše citlivě, tj. citelným zvýšením míry nezaměstnanosti.

Konečně, nedochází k velkým posunům pokud jde o pozici ohrožených skupin na trhu práce, i když do evidence přicházejí nové skupiny nezaměstnaných. Nicméně se znevýhodnění ohrožených skupin prohlubuje, protože o pracovní místa soutěží více nezaměstnaných, kteří je odsouvají („teorie fronty“), a zaměstnavatelé se stávají vůči nim ještě vybíravější.

Strategie politiky zaměstnanosti v době krize v zemích OECD a EU

S ohledem na výše uvedené, jak ukazuje řada zahraničních studií, role politik zaměstnanosti je v jistém ohledu pouze doplňková ke komplexu makroekonomických zásahů z hlediska oživení (nemůže totiž řešit problém nedostatku pracovních míst).

Na druhé straně sehrává mimořádnou roli v těchto ohledech:

Krátkodobě

- Zmírňuje dopad krize na pracovní sílu (její reprodukci, zaměstnatelnost).
- Omezuje časovou prodlevu mezi odezněním recese a oživením na trhu práce:
jednak v důsledku zmírnění rozporu mezi absencí míst a zhoršenou pozicí ohrožených skupin na trhu práce,
jednak řešením efektů hystereze a jiných strukturálních rozporů.

Střednědobě a dlouhodobě

Napomáhá celkové pružnosti trhu práce a připravenosti pracovní síly na očekávané i neočekávané změny. V tomto ohledu hraje značnou roli zlepšování institucionálního rámce schopného reagovat na cyklické šoky i regionální problémy (srovnej Cazes, Verick, Hauer 2009).

Zástupci zemí G20 na summitu v dubnu 2009 proto akcentovali přijetí aktivit k dosažení cíle „podporovat zaměstnanost stimulací ekonomického růstu, investování do vzdělání a pracovní přípravy a pomocí aktivních politik zaměstnanosti, se zaměřením na nejvíce zranitelné“ (Final Communiqué „The Global Plan for Recovery and Reform“ April 2009).

Zkušenosti z předchozích krizí ukázaly, že v době krize je vhodné sledovat následující strategie (srovnej Auer et al. 2009, Bell and Blanchflower 2009, Cazes, Verick, Hauer 2009, Hall 2007, Kluge 2007, Verick 2009):

1. Podpora poptávky po práci

- i) udržení lidí v zaměstnání - redukcí nákladů na práci a redukcí pracovní doby s pomocí podpor podnikům či bez nich (často zaměřené k exportně významným odvětvím)

Zvláště významná jsou subvencovaná schémata sdílení práce (spojená s redukcí pracovní doby) jako vnitřní adaptace uvnitř podniků:

- krátkodobá, dočasná, spojená s pracovním výcvikem,
 - jsou sice nákladná, ale méně než platby podpor v nezaměstnanosti a další náklady spojené s nezaměstnaností (navíc působí na agregovanou poptávku jako vestavěné stabilizátory),
 - nesubvencovaná zkrácení pracovní doby omezují mzdy a mají dlouhodobé negativní dopady na agregovanou poptávku.
- ii) tvorbou nových míst, zejména k podpoře propouštěných pracovníků a nově vstupujících na trh práce, spojeno s hlediskem realokace pracovníků do sektorů s vyšším růstovým potenciálem (a ve spojení s pracovním výcvikem):
- hlavním problémem krize, jak ukazují zahraniční studie i česká zkušenost, není ani tak propouštění, ale to, že zaměstnavatelé přestávají nabízet místa a přijímat nové pracovníky,
 - proto je vhodnou strategií subvence mezd či snížení odvodů na sociální zabezpečení, cílené zejména k ohroženým skupinám na trhu práce, zvláště na propuštěné absolventy či pracovníky ve výcviku,
 - programy veřejných prací přímo tvoří placená pracovní místa, zvyšují příjmy chudobou ohrožených skupin a zlepšují infrastrukturu obcí a životní prostředí (tyto intervence vyžadují velmi dobré institucionální nastavení, aby užití zdrojů bylo maximálně efektivní).
- iii) zlepšení propojení mezi poptávkou po práci a nabídkou práce, podpora zaměstnatelnosti nezaměstnaných:
- je významné v střednědobém a dlouhodobém horizontu,
 - jedná se především o pomoc při hledání zaměstnání, pracovní přípravu, pracovní zkušenost - praxi a programy vyučení a podpory podnikání,
 - hodnocen programů podpory hledání zaměstnání prokázaly i krátkodobou účinnost při nízkých nákladech: vyžadují však zejména navýšení lidského kapitálu a finančních zdrojů pro služby zaměstnanosti; přesto k tomu řada zemí OECD v době krize přistoupila (učebnicovým příkladem je Finsko),
 - velmi efektivní jsou programy sebezaměstnávání/podnikání, ale mohou dosáhnout jen malý segment nezaměstnaných.

2. Podpora příjmu v době nezaměstnanosti propuštěným a lidí s nízkými výděly za účelem prevence chudoby a podpory agregované poptávky

- řada zemí provedla rozšíření dostupnosti podpor v nezaměstnanosti a zvýšení jejich štědrosti,
- důvody jsou dva - jednak jsou zpochybňovány empirickými studiemi disincetivní účinky podpor, zejména v době krize (Boeri 2008), jednak se v době krize ukázalo, že mnoho nezaměstnaných nemůže získat nárok na podpory,
- to vše má výrazný negativní efekt na agregovanou poptávku, ale i na chudobu a sociální vyloučení.

3. Byla sledována strategie zaměřit se na nejvíce zranitelné segmenty společnosti jako jsou mladí, starší pracovníci, zdravotně znevýhodnění, migranti.

Zvláštní pozornost by měla být věnována zejména mladým lidem v prevenci dlouhodobého dopadu nezaměstnanosti na jejich pracovní kariéru:

- krize má nerovnoměrný dopad na různé skupiny populace,
- mezi nejvíce postižené patří mladí lidé, zejména ti s nižším vzděláním, kde se prohlubuje riziko dopadů na pracovní zkušenost, schopnost hledat zaměstnání a celoživotní kariéru,
- v riziku jsou i pracovníci sektorů jako je stavebnictví a výroba, stejně jako nově vstupující na trh práce (menší flexibilita),
- proto jsou důležitá dočasná a cílená opatření k těmto skupinám.

Jako převládající tendence v reakci na současnou krizi se pak prokázaly (Council of the EU 2009, OECD 2009) následující:

- Nejvíce využívaným nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti je pracovní příprava, následována podporou při hledání zaměstnání, pobídkami k podnikání a programy veřejných prací
- Řada zemí využila omezení počtu pracovních hodin, řada z nich přitom podpořila podniky subvencemi mezd (Německo, Rakousko, Francie, Nizozemí aj.).

Schéma č. 1 **Využití nástrojů/opatření politiky zaměstnanosti v době krize**

opatření	využití (země OECD)	pozice ČR
redukce pracovní doby (podporovaná a nepodporovaná)	velmi rozšířené	nepodporované + projekt „Vzdělávejte se“ (podporovaná forma)
omezení odvodů na sociální zabezpečení	velmi rozšířené	dočasné, méně využité, méně významné, zrušeno během krize
programy veřejných prací - extenze	rozšířené	omezování rozsahu VPP mezi 2007-2009
podpora hledání zaměstnání a zlepšení kapacity služeb zaměstnanosti	velmi rozšířené	spíše omezování
pracovní příprava, pracovní zkušenost a schémata vyučení	velmi rozšířené	zvýšeno (projekt „Vzdělávejte se“), žádné (nové) programy pracovní zkušenosti/praxe zejména pro mladé, absolventy
pobídky k podnikání/ sebezaměstnávání	velmi rozšířené	žádné nové či rozšíření
změna v systému podpor v nezaměstnanosti	rozšířené	žádná změna (dočasné navýšení září - listopad 2009), zrušeno v době krize

Pramen: vlastní zpracování

Shrnutě, reakce České politiky zaměstnanosti na krizi byla spíše orientována na eliminaci cyklické poruchy ekonomiky (což ovšem je spíše věcí hospodářské politiky) a méně na strukturální výzvy spojené se situací na trhu práce.

Novější analýzy celkové orientace politiky zaměstnanosti v zemích EU v době krize (Clasen, Clegg a Kvist, 2012) identifikují několik alternativních orientací, jež jsou do značné míry ovlivněny interpretací problémů spojených s dopady krize tak, jak jsou předloženy rozhodujícími politickými aktéry v dané zemi. Tyto interpretativní rámce a z nich vyplývající strategie shrnuje následující schéma č. 2.

Schéma č. 2

interpretativní rámec	krize jako poptávkový šok	krize jak fiskální ohrožení	krize jako strukturální výzva
ekonomická logika	prevence spirály recese	redukce deficitu veřejných rozpočtů	Posílení dlouhodobé soutěžeschnosti
politická logika	zvýšit poptávku po ‚insiderech‘ snížit otevřenou nezaměstnanost	prevence růstu daní využít kritických postojů vůči nezaměstnaným	zviditelnit nevýhody outsiderů odklon od rutin ve veřejně politických opatřeních krize a kreativita
odpověď politiky zaměstnanosti	dočasné zvýšení dávek v nezaměstnanosti podpora zkrácené pracovní doby programy aktivní politiky zaměstnanosti předčasné důchody	omezení dávek v nezaměstnanosti a programů aktivní politiky zaměstnanosti	strukturální rozšíření dávek v nezaměstnanosti a programů aktivní politiky zaměstnanosti distributivní rekalibrace aktivní politiky zaměstnanosti a regulace
prioritní cíl dodatečné podpory trhu práce	Klíčová pracovní síla	nikdo	okrajová/marginální pracovní síla

Pramen: Clasen, Clegg a Kvist 2012: 9

Na základě analýzy opatření ve vybraných zemích EU pak jsou identifikovány jisté kombinace scénářů reakce politiky zaměstnanosti. Česká republika je společně s Německem zemí, kde podle tohoto hodnocení byly odpovědi na krizi orientovány jako reakce na poptávkový šok se snahou udržet stávající pracovní místa, v ČR zejména s využitím specifických opatření financovaných z ESF (v první fázi) a na eliminaci ohrožení veřejných rozpočtů, a tedy i omezení výdajů na nezaměstnanost (v další fázi). Jednalo se zejména o zavedení možnosti zaměstnavatelů zkrátit pracovní dobu jako prevenci propouštění a pak hlavně rychlé uplatnění projektů financovaných z ESF zaměřených k rekvalifikacím a zkrácení pracovní doby, při úhradě části nákladů na mzdy pracovníků na školení firmám. Méně opatření se na druhé straně zaměřilo na nezaměstnané, přestože nezaměstnanost během roku 2009 podstatně narostla. Sice byla zvýšena podpora v nezaměstnanosti v prvních dvou měsících, avšak doba podpory v nezaměstnanosti byla zkrácena o jeden měsíc. Shrnuto, fiskálně úsporná reakce, využití prostředků ESF k udržení zaměstnanosti ‚insiderů‘, malá pozornost věnovaná strukturálním výzvám, zejména zvýšení zaměstnatelnosti a zlepšení pozice ‚outsiderů‘.

Schéma č. 3

interpretativní rámec	krize jako poptávkový šok	krize jak fiskální ohrožení	krize jako strukturální výzva
ČR	++	++	/
Německo	++	++	/
Dánsko	+	++	+
Velká Británie	+	++	+
Francie	++	+	++
Španělsko	++	+	++

Pramen: Clasen, Clegg a Kvist 2012: 22

Shrnuto, na základě zahraničních studií obecně platí, že v střednědobém a dlouhodobějším horizontu se ukazuje jako významné vybudovat efektivní institucionální rámec pro zvládnutí problémů trhu práce jak cyklických, tak i strukturálních: je to za prvé rozvoj institucí trhu práce a jejich dostačující kapacity, za druhé široce pojatý systém sociálního zabezpečení (jenž funguje jako vestavěný stabilizátor; samozřejmě je potřeba omezit či lépe vyloučit zneužívání tohoto systému, aby mohl efektivně sloužit potřebným, to je ovšem možné jen díky fungujícím institucím - viz bod jedna).

V České republice nedošlo k výrazné proticyklické reakci v době krize ani krátce po ní. Rozsah aktivní politiky zaměstnanosti se v roce 2009 k počtu nezaměstnaných relativně snížil navzdory rostoucí nezaměstnanosti a kapacity služeb zaměstnanosti posíleny nebyly. K určitému navýšení rozsahu pak došlo v roce 2010, nicméně roky 2011 a 2012 přinesly další útlum, právě v době, kdy ekonomika přešla do stagnace a mírné recese. Tyto okolnosti pravděpodobně ztíží a prodlouží adaptaci trhu práce na následky krize či přizpůsobení strukturálním výzvám ve střednědobém i dlouhodobém horizontu.

Kontext: dopady první fáze krize na lokální trhy práce

Analýza dat o registrované nezaměstnanosti v okresech ČR ukazuje, že následky krize dopadají na lokální trhy práce v různé míře. Recese se začala projevovat v září roku 2008 sestupem volných pracovních míst a situace se zhoršovala i v průběhu roku 2009.

Problémovost okresů z hlediska rizik nezaměstnanosti pak můžeme indikovat podle dvou okolností:

- strukturálními nerovnováhami různého druhu či ekonomickým zaostáváním (které se projevovaly už před krizí),
- výrazným dopadem recese 2008/9,
- souběhem obojího: strukturálních problémů i recese.

Pak nastávaly v okresech nadprůměrně ohrožených nezaměstnaných tyto situace:

1. vysoká míra nezaměstnanosti a značný nedostatek pracovních míst jako důsledek dřívějších nerovnováh, i při průměrném či menším dopadu recese,
2. výrazný dopad recese - výrazná ztráta pracovních míst a změna v míře nezaměstnanosti, resp. její výrazný růst v průběhu 2008-2009,
3. kombinace výrazných nerovnováh existujících před recesí, s výrazným dopadem recese.

K identifikaci, nakolik se tyto situace reálně projevily, jsme volili následující indikátory:

1. míru nezaměstnanosti v lednu 2010 (nezaměstnanost v lednu 2010 ještě znatelně narostla) a podíl dlouhodobé nezaměstnanosti v lednu 2010 - v těchto indikátorech se projevují vedle dopadu recese do značné míry i důsledky nerovnováh patrných už před krizí

2. změnu v míře nezaměstnanosti (září 2008 až leden 2010), změnu počtu nezaměstnaných na jedno volné místo ve stejném období, počet nezaměstnaných na volné pracovní místo v lednu 2010 - tyto indikátory identifikují spíše dopad krize/recese.

Ačkoli celostátní míra nezaměstnanosti v lednu 2010 byla 9,8 %, celkově 44 okresů se potýkalo s nezaměstnaností vyšší než 10 %.² Nejhorší situace byla v okrese Jeseník (19,2 %), Znojmo (17,2 %), Hodonín (17,1 %), Most (17 %) a Bruntál (16,8 %). Jeseník a Znojmo zároveň reprezentují ty regiony, kde krize dopadla nejtvrději, což sledujeme na rozdílu v míře nezaměstnanosti od září 2008. V případě Jeseníku se míra zvedla o 10,7 %, ve Znojmě o 9 %. Na druhou stranu v okresech Praha - východ, hlavní město Praha a Praha - západ se krize výrazněji neprojevila, nezaměstnanost se zvýšila v rozmezí 1,7 až 2,5 % a dosáhla méně než 5 %.

Vzájemnou provázanost indikátorů ekonomické recese dokládá tabulka č. 1. Nejsilnější souvislost (Pearsonův koeficient = 0,87) sledujeme mezi mírou nezaměstnanosti v lednu 2010 a zářím 2008, což potvrzuje silná korelace s rozdílem míry nezaměstnanosti. Znamená to, že v okresech, kde byla vysoká nezaměstnanost už na počátku sledovaného období, se tak situace za doby trvání ekonomické recese dále komplikovala. Celkově je z tabulky patrné, že nárůst míry nezaměstnanosti je doprovázen všemi ostatními negativními následky krize. Jedinou výjimku představuje délka nezaměstnanosti. S podílem dlouhodobé nezaměstnanosti na celkové nezaměstnanosti korelovala míra nezaměstnanosti v září 2008 silněji (Pearsonův koeficient = 0,9) než míra nezaměstnanosti v lednu 2010, což je dáno přílivem nových osob do nezaměstnanosti (zvyšuje se podíl krátkodobě nezaměstnaných na celkové nezaměstnanosti).

Tabulka č. 2 **Dopady ekonomické krize na okresy v ČR v období září 2008 až leden 2010** (souvislost hlavních charakteristik lokálních trhů práce)

	míra nezaměstnanosti - leden 2010	rozdíl v míře nezaměstnanosti - leden 2010 - září 2008
míra nezaměstnanosti - leden 2010	1	0,77**
míra nezaměstnanosti - září 2008	0,87**	0,36**
počet nezaměstnaných na 1 VPM - leden 2010	0,73**	0,59**
počet nezaměstnaných na 1 VPM - září 2008	0,76**	0,44**
rozdíl v míře nezaměstnanosti - leden 2010 - září 2008	0,77**	1
rozdíl v počtu nezaměstnaných na 1 VPM - leden 2010 - září 2008	0,68*	0,58**
podíl dlouhodobě nezaměstnaných na celkové nezaměstnanosti - prosinec 2009	0,74**	0,24*

Zdroj: Martina Čapková - FSS MU, v rámci výzkumného semináře (vedoucí T. Sirovátka)

Pozn.: N=77; dlouhodobá nezaměstnanost - nezaměstnanost delší než 1 rok; korelace zjišťována pomocí Pearsonova koeficientu: ** korelace je statisticky významná na hladině 0,01, * korelace je statisticky významná na hladině 0,05

² Pro srovnání v září 2008 se více než 10% míra nezaměstnanosti týkala pouze třech okresů - Mostu (12,2 %), Karviné (11,4 %) a Teplic (10,1 %).

Následně lze roztřídit okresy do několika skupin podle intenzity, s jakou se na regionálních trzích projevují následky ekonomické krize. Pomocí clusterové analýzy³ byly identifikovány 4 typy:

- **Nejvíce celkově zasažené krizí** (16 okresů), které dále dělíme do dvou podskupin:
 - okresy, kde se extrémně projevily všechny negativní důsledky krize, tedy vzrůst míry nezaměstnanosti (na úroveň 14,5 %) a zároveň prudký nárůst počtu nezaměstnaných na jedno volné pracovní místo, kdy se o jedno pracovní místo ucházelo 70 nezaměstnaných, přičemž jednu čtvrtinu představují nezaměstnaní déle než jeden rok (celkem 6 okresů),
 - okresy, pro které je charakteristický výrazný nárůst míry nezaměstnanosti (o 6,2 %). V porovnání s předchozí podskupinou se ale o jedno pracovní místo dělí necelých 50 osob (celkem 10 okresů);
- Okresy (celkem 16), kde se krize projevila **výrazným navýšením nezaměstnanosti** (o 6,5 %), ale konečný stav není tak závažný jako v nejvíce postižených okresech, což poukazuje na dobrou výchozí pozici těchto region;
- Okresy (36 okresů), kde se **projevily následky krize**, ale žádný z ukazatelů nevykazuje výrazné navýšení. Míra nezaměstnanosti narostla o 5 % a konečná úroveň odpovídá průměrné míře nezaměstnanosti v celé ČR;
- **Nejméně zasažené krizí** (9 okresů) - míra nezaměstnanosti je výrazně pod celorepublikovým průměrem (5,5 %) a během krize se navýšila o necelá 3 %. Na jedno volné pracovní místo připadá 8 nezaměstnaných a dlouhodobě nezaměstnaných je přibližně desetina ze všech nezaměstnaných osob (Čapková, 2010).

³ Proměnné, podle nichž byly okresy tříděny, jsou následující: míra nezaměstnanosti v lednu 2010, počet nezaměstnaných na 1 volné pracovní místo v lednu 2010, rozdíl v míře nezaměstnanosti mezi lednem 2010 a zářím 2008, rozdíl v počtu nezaměstnaných na 1 volné pracovní místo mezi lednem 2010 a zářím 2008 a podíl dlouhodobé nezaměstnanosti v lednu 2010.

Tabulka č. 3 Typy okresů ČR podle dopadů ekonomické krize

skupina		charakteristika	okresy
nejvíce zasažené krizí	výrazný vzestup míry N a průdký nárůst počtu N/1 VPM	míra N – 14,5 % počet N/1 VPM – 70,2 rozdíl v míře N – 6,1 % rozdíl v počtu N/1 VPM – 62,3 podíl dlouhodobé N – 27,5 %	Děčín, Teplice, Karviná, Třebíč, Prostějov, Znojmo
	výrazný vzestup míry N	míra N – 14,1 % počet N/1 VPM – 47,6 rozdíl v míře N – 6,2 % rozdíl v počtu N/1 VPM – 43,4 podíl dlouhodobé N – 23,4 %	Sokolov, Chomutov, Bruntál, Hodonín, Most, Svitavy, Přerov, Tachov, Jičín, Havlíčkův Brod
okresy, kde se dopad krize projevil výrazným navýšením míry N , ale konečný stav není tak závažný jako v nejvíce postižených okresech.		míra N – 11,8 % počet N/1 VPM – 38,4 rozdíl v míře N – 6,5 % rozdíl v počtu N/1 VPM – 37,7 podíl dlouhodobé N – 23,4 %	Jindřichův Hradec, Písek, Domažlice, Vyškov, Jihlava, Nový Jičín, Příbram, Jablonec nad Nisou, Semily, Vsetín, Český Krumlov, Blansko, Zlín, Olomouc, Šumperk, Jeseník
okresy, kde se v době krize zvýšila míra N i počet N/1 VPM, ale žádný z ukazatelů nevykazuje výrazné navýšení		míra N – 10,2 % počet N/1 VPM – 21,7 rozdíl v míře N – 4,9 % rozdíl v počtu N/1 VPM – 18,9 podíl dlouhodobé N – 20,9 %	Kutná Hora, Strakonice, Brno-město, Mělník, Nymburk, Klatovy, Brno-venkov, Rokycany, Cheb, Uherské Hradiště, Karlovy Vary, Ostrava-město, Litoměřice, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rakovník, Pelhřimov, Beroun, Náchod, Prachatice, Louny, Opava, Kladno, Tábor, Chrudim, Kolín, Trutnov, Frýdek-Místek, Ústí nad Orlicí, Břeclav, Kroměříž, Liberec, Žďár nad Sázavou, Česká Lípa, Rychnov nad Kněžnou, Ústí nad Labem
nejméně zasažené krizí		míra N – 5,5 % počet N/1 VPM – 8,3 rozdíl v míře N – 2,8 % rozdíl v počtu N/1 VPM – 7,3 podíl dlouhodobé N – 11,4 %	Mladá Boleslav, České Budějovice, Hradec Králové, Pardubice, Plzeň-město, Praha- východ, Praha-západ, Praha, Benešov

Zdroj: Martina Čapková (FSS MU) výstup z výzkumného semináře (vedoucí práce T. Sirovátka)

Pozn: Hodnoty jednotlivých ukazatelů představují průměry za všechny okresy ve skupině.

Část 1: Hodnocení problémů trhu práce a politiky zaměstnanosti vedoucími pracovníky úřadů práce

Šetření se zúčastnilo, jak jsme již uvedli v úvodu, 577 vedoucích pracovníků úřadů práce v dále uvedených funkcích.

Tabulka č. 4 Zastoupení funkcí vedoucích pracovníků v survey

funkce	četnost absolutně	%
neuveдено	1	0,2
ředitel	57	9,9
ved. útvaru zprostředkování	96	16,6
ved. útvaru poradenství	82	14,2
ved. útvaru trhu práce	86	14,9
ved. útvaru rekvalifikace	69	12,0
ved. útvaru APZ	65	11,3
ved. útvaru analýzy TP	65	11,3
ved. útvaru ESF	56	9,7
celkem	577	100,0

Zjištění budeme prezentovat podle tematických bloků, k nimž se vedoucí pracovníci vyjadřovali. Nejprve se jednalo o problémy trhu práce a následně o opatření směřující k řešení nezaměstnanosti.

Obecně lze říci, že (podle našeho ověření tříděním zjištění v závislosti na pozici respondenta/vedoucího pracovníka na úřadu práce v závislosti na míře nezaměstnanosti v regionu/okrese) se názory příliš nelišily. To naznačuje dosti podobnou zkušenost pracovníků úřadů práce napříč regiony či pracovními pozicemi. V případech, kde se jisté rozdíly projevily, komentujeme je v následujících analýzách. Převážně se však soustředíme na zhodnocení základních tendencí v hodnoceních, interpretovaných s pomocí kvantitativních i kvalitativních dat.

1. Příčiny nezaměstnanosti

Vedoucí pracovníci úřadů práce posuzovali příčiny nezaměstnanosti na sedmibodové škále (1=maximální význam, 4=střední význam, 7=žádný význam).

1.1 Trvalé příčiny nezaměstnanosti

Za hlavní trvalé příčiny nezaměstnanosti bylo označeno několik příčin současně (obdržely hodnocení nad pomyslným průměrem škály, tj. 4,0). Jsou to takové, které obecně řečeno způsobují strukturální nerovnováhy, případně snižují flexibilitu trhu práce bez ohledu na fázi ekonomického cyklu. Za nejvýznamnější z nich (průměr hodnocení na sedmibodové škále byl 2,81), bez větších rozdílů podle míry nezaměstnanosti v regionu/okrese, je považována nízká motivace nezaměstnaných vyplývající z nevhodného poměru sociálních dávek a mezd.

S určitým odstupem pak následují tři příčiny: strukturální změny (3,39) a nízká kvalifikační úroveň nezaměstnaných (3,39). Oba důvody jsou významnější v regionech s mírou nezaměstnanosti nad 10 %. Za třetí je to vybíravost zaměstnavatelů, respektive opomíjení některých skupin nezaměstnaných zaměstnavateli (3,43) bez velkých rozdílů podle regionů. Dalším obecně významným důvodem je špatná dopravní obslužnost (3,72) a celkově nízká úroveň poptávky v regionu (poslední zejména v regionech s mírou nezaměstnanosti nad 10 %). Krom toho, v regionech s mírou nezaměstnanosti nad 15 % je za druhý nejvýznamnější důvod považována celková ekonomická nerozvinutost regionu. Celkově význam většiny příčin (krom například opomíjení některých skupin zaměstnavateli) posiluje s úrovní nezaměstnanosti v regionu.

Tabulka č. 5 **Trvalé příčiny nezaměstnanosti podle míry nezaměstnanosti v regionu**

míra nezaměstnanosti v %	celková nerozvinutost regionu	nízká poptávka	strukturální změny	modernizace	nízká kvalifikace	nízká motivace a nezajem nezam.	opomíjení některých skupin zaměstnavateli	špatná dopravní obslužnost	nízká dostupnost služeb	něco jiného
do 5	6,04	5,27	4,92	5,42	4,62	4,00	3,23	5,35	5,81	5,00
5 - 8	4,92	3,99	4,00	4,39	3,37	2,54	3,33	3,59	5,05	4,09
8 - 10	4,66	3,94	3,47	4,72	3,69	3,06	3,52	3,64	4,85	2,95
10 - 12	4,31	3,37	3,13	4,42	3,13	2,56	3,16	3,66	4,86	4,75
12 - 15	3,86	3,42	2,85	4,39	3,02	2,65	3,47	3,71	4,63	3,14
nad 15	2,82	3,15	3,21	4,67	2,97	2,45	4,03	3,55	5,09	2,17
celkem	4,40	3,74	3,39	4,58	3,39	2,81	3,43	3,72	4,89	3,49

Poznámka: průměry hodnocení na škále 1-7

Celkem 83 vedoucích pracovníků doplnilo ‚jiný důvod‘, s průměrem hodnocení 3,49. Mezi důvody se objevily dílem některé nové náměty, dílem zpřesňování již uvedených důvodů: špatná struktura volných míst, nízké mzdy, zejména k úrovni životních nákladů (do 1,5násobku minimální mzdy se nezaměstnaným nevyplatí pracovat), bytový problém, špatná infrastruktura, špatná dostupnost regionu, nezájem investorů o region, práce na černo a dostupnost nekontrolované práce, neodpovídající kvalifikace, koncentrace problémových skupin nezaměstnaných, nižší flexibilita a mobilita, neochota se vzdělávat aj.

V porovnání s hodnocením příčin nezaměstnanosti, které jsme v obdobném projektu zjistili v roce 2003, je hodnocení dosti podobné, nicméně se snížily rozdíly mezi jednotlivými příčinami, zejména se snížil odstup příčiny ‚nízká motivace nezaměstnaných‘ od ostatních příčin (což patrně souvisí zejména s řadou aktivačních pobídkových opatření přijatých od té doby v oblasti dávek a zdanění).

Tabulka č. 6 **Hodnocení příčin nezaměstnanosti vedoucími pracovníky úřadů práce v roce 2003**

míra nezaměstnanosti v %	celková ekon. nezrovnalost okresu	dočasná ekon. recese	výrazné strukturální změny	modernizace výroby	nízká kvalifikační úroveň nezam.	nízká motivace nezaměstnaných (mzdy-dávky)	opomíjení, předsudky zaměstnavatelů	špatná dopravní obslužnost
do 5	5,21	3,59	3,85	4,34	3,09	2,64	3,18	3,64
5 až 8	3,81	3,13	3,18	4,30	3,42	2,31	3,48	2,94
8 až 10	4,19	2,89	2,77	3,95	3,61	2,56	3,85	3,82
10 až 12	3,84	3,51	3,77	4,60	3,50	2,11	3,43	3,09
12 až 15	3,81	2,70	2,11	4,81	4,11	2,27	4,00	3,48
nad 15	3,44	3,16	1,74	4,30	2,74	1,92	3,84	3,97
celkem	3,96	3,11	2,81	4,35	3,42	2,29	3,66	3,47

Poznámka: průměry hodnocení na škále 1-7

V roce 2003 byla nezaměstnanost vyhodnocena jako výsledek společného působení více příčin současně, přičemž se názory pracovníků úřadů práce v okresech s různou mírou nezaměstnanosti lišily jen v některých bodech (například důvod strukturální změny či nízká motivace nezaměstnaných, jež posilovaly s rostoucí mírou nezaměstnanosti), vcelku ale panovala shoda v hlavních tendencích.

Pokud použijeme ekonomickou terminologii, bylo tehdy možné označit (podle vedoucích pracovníků úřadů práce) vysokou nezaměstnanost jako kombinaci strukturální a cyklické nezaměstnanosti: důvod „dočasná ekonomická recese“ obdržel průměrné hodnocení 3,11, důvod „výrazné strukturální změny“ dokonce vyšší hodnocení - 2,81. V regionech s nejvyšší nezaměstnaností (nad 15 %) byly strukturální změny pokládány jednoznačně za nejvýznamnější příčinu vysoké nezaměstnanosti (průměr 1,74) a v regionech s mírou nezaměstnanosti 12 až 15 % rovněž, i když s menším důrazem (průměr 2,11).

Za významnější příčinu vysoké nezaměstnanosti byla tehdy ovšem chápána v ostatních okresech vedoucími pracovníky úřadů práce „nedostatečná motivace k přijetí

zaměstnání v důsledku nízkých mezd, ale vysokých sociálních dávek" (průměrné hodnocení 2,29), přičemž v okresech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti byl na ni kladen o něco vyšší akcent (1,92).

Ke „středně významným“ příčinám patřily nízká kvalifikační úroveň nezaměstnaných (průměr 3,42), s větším akcentem v okresech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti (průměr 2,74), „špatná dopravní obslužnost" (průměrné hodnocení 3,47) a stejně tak i opomíjení, případně předsudky ze strany zaměstnavatelů vůči některým skupinám pracovníků (3,66).

K méně zdůrazňovaným důvodům (méně než „středně významným“) patřily „modernizace výroby, která šetří pracovní sílu“, a „celková ekonomická nerozvinutost regionu“. Na sedmibodové škále obdržely tyto důvody průměrné hodnocení 3,96 a 4,35.

Tehdy, ale i nyní je zatím kladen malý akcent na roli modernizací výroby a úspory pracovní síly, což signalizuje, že může ještě dojít k nárůstu jejich významu - krize může podnítit větší soutěživost a snahu o racionalizaci a to pak sníží možnosti přizpůsobení se na trhu práce. Na druhé straně nedostatek investičních zdrojů bude patrně nadále tuto tendenci k modernizacím omezovat. To ale nevylučuje, že se může projevit úspora pracovní síly v některých odvětvích - a například v některých (zahraničních) firmách investujících ve větším rozsahu do moderních technologií v zájmu budoucích úspor a konkurenceschopnosti.

1.2 Příčiny nezaměstnanosti v době krize

Je zjevné, že ekonomická krize je provázena poklesem reálného produktu a nevyužitím disponibilních výrobních faktorů. Přejít do této fáze cyklu může mít ovšem různé formy a podoby a může být spojen se strukturálními změnami. Například v první fázi krize není vůbec jasné, zda ve většině odvětví upadající aktivity v době recese budou v době konjunktury obnoveny.

Zjišťovali jsme proto, jakou podobu měla krize v regionech ČR. Patrně proto, že průběh krize u nás byl spíše pozvolný, mj. i díky nízkým výrobním nákladům ve srovnání se zeměmi EU-15 byl její dopad spíše plošný jako důsledek celkového poklesu agregátní poptávky a menší dostupnosti finančních prostředků.

Při hodnocení příčin nezaměstnanosti v době krize byl nejsilněji akcentován důvod postupné propouštění (2,31), nejvíce v regionech s mírou nezaměstnanosti mezi 8 až 15 procenty a hned na druhém místě kombinace několika příčin (2,72). Pak s jistým odstupem zhoršení pozice některých skupin na trhu práce (3,25) a až pak úpadek klíčových zaměstnavatelů (3,70), s větším důrazem v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti. Méně akcentovány byly důvody jako odchod firem z regionu (4,52), strukturální změny (4,67) a snižování zaměstnanosti ve veřejném sektoru (4,79). Jen v případě některých příčin (jako je úpadek klíčových zaměstnavatelů) byl jejich význam vyšší v okresech s vyšší nezaměstnaností.

Celkem 100 vedoucích pracovníků úřadů práce doplnilo „jiný důvod“, s průměrným hodnocením 3,05. Kromě důvodů již zahrnutých v nabídnutých možnostech, jež zde více rozváděli, se objevily například následující: snížení zahraniční poptávky, úpadek strojírenského a automobilového průmyslu, snaha zaměstnavatelů zvládat úkoly s nižším počtem zaměstnanců, strukturální změna a rostoucí nároky na kompetence, nezáměr zaměstnavatelů o dlouhodobě nezaměstnané, malá aktivita uchazečů a málo aktivní práce úředníků s nimi, prioritní zaměstnávání přes agentury práce, špatné osobní

předpoklady uchazečů, jako je vysoký věk a nízká kvalifikace, špatný zdravotní stav, v kombinaci, štedrost systému sociálních dávek, vysoký podíl etnických skupin v nezaměstnanosti, snaha zaměstnavatelů využít institut nekolidujícího zaměstnání aj. Tyto jsou dílem zahrnuty i v námi nabízených možnostech odpovědí.

Tabulka č. 7 **Příčiny nezaměstnanosti v období krize** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti v %	úpadek klíčových zaměstnavatelů	postupné propouštění	odchod firem z regionu	snížení zaměstnanosti ve veřejném sektoru	úpravy struktury	zhoršení pozice některých skupin na TP	kombinace příčin	něco jiného
do 5	4,62	3,35	5,54	5,81	4,81	3,23	2,88	3,60
5 až 8	4,68	2,54	4,91	4,86	4,86	3,27	2,83	3,91
8 až 10	3,74	2,20	4,44	4,68	4,62	3,25	2,89	2,19
10 až 12	3,17	2,06	4,06	4,71	4,43	3,57	2,40	3,85
12 až 15	3,35	2,21	4,44	4,76	4,83	3,02	2,53	3,31
nad 15	3,55	2,85	5,00	4,85	4,50	3,09	3,13	2,00
celkem	3,70	2,31	4,52	4,79	4,67	3,25	2,72	3,05

Poznámka: průměry hodnocení na škále 1-7

V kvalitativních rozhovorech jsme prohloubili reflexi vedoucích pracovníků úřadů práce ve vztahu k současným problémům trhu práce v regionech. Získané poznatky lze shrnout následujícím způsobem:

(1) *Ekonomická krize v letech 2008-2009 přinesla jak v okresech tradičně postižených vysokou nezaměstnaností, tak i v řadě dalších okresů, kde předchází zaměstnanost byla tažena ekonomickým růstem a poptávkou a patřily jen k mírně nadprůměrným pokud jde o míru nezaměstnanosti, následující nové problémy:*

(i) *prudký pokles počtu volných míst a spíše plošné a pozvolné, ale dlouho trávající propouštění (i když krachy velkých zaměstnavatelů nebyly obvyklé), následně šetření v nákladech a omezení v přijímání nových zaměstnanců - v takové situaci se velice špatně udržuje motivace a aktivita nezaměstnaných (není co nabízet). Nicméně, někteří pracovníci úřadů práce reflektovali, že na trhu práce je stále viditelný pohyb a že nelze posuzovat situaci pouze na základě počtu volných míst hlášených úřadům práce;*

(ii) *na rozdíl od předchozího období se do nezaměstnanosti dostali vedle lidí bez kvalifikace ve velké míře i vyučení pracovníci, zejména v důsledku poklesu strojírenského a automobilového průmyslu, s větším potenciálem účasti v rekvalifikačních a jiných programech;*

(iii) *noví nezaměstnaní se z velké části vyznačovali relativně silnou motivací k zaměstnání, flexibilitou v řadě ohledů: ochotou přijmout i místa s nižší kvalifikací či v jiném oboru, dojíždět na větší vzdálenosti (pokud je neblokují pečovatelské závazky), v některých regionech i slevit z požadavků na mzdu;*

(iv) nicméně u některých nových nezaměstnaných se po opakovaných neúspěších při hledání zaměstnanosti a zejména pak po účasti v programech, kde byli připraveni pro pracovní místa, projevilo zklamání a skepse, vedoucí buď k silným negativním psychickým dopadům (objevily se i sebevraždy) nebo k rezignaci na hledání zaměstnání;

(v) objevily se i některé nové specifické skupiny nezaměstnaných či problémy: v některých okresech nejvíce postižených nezaměstnaností například narostla skupina mladých lidí, kteří se dostávají na trh práce bez kvalifikace, protože nedokončí střední stupeň vzdělání: tradičním důvodem je minimální identifikace s obory, na které se mladí lidé dostávají a v důsledku toho malé úsilí ve studiu. Další, nový důvod je ekonomický: v řadě případů se stává, že oba rodiče v průběhu krize ztratili zaměstnání a nemohou si dovolit financovat nadále studium (odhadem stojí, pokud je škola-učiliště mimo obec, měsíčně na dítě cca 3 tis. Kč). Například v jednom z trvale nezaměstnaností nejpostiženějších okresů je odhadováno, že z 1 500 dětí na středních školách jich v posledních dvou letech předčasně ukončovalo cca 350 poslední rok, předtím cca 500;

(vi) strategie zaměstnavatelů směřovaly k výraznému šetření v nákladech. Mj. se naučili efektivně využívat institut nekolidujícího zaměstnání. Zdá se, že převážil výrazně počet těch zaměstnavatelů, kteří jej zneužívají následujícím modelem: ve větším počtu uvolňují pracovníky, s nimiž mají ústní dohodu (resp. jim dohodu vnutí): následně na 5 měsíců je pošlou na hmotné zabezpečení a souběžně uzavřou dohodu na nekolidující zaměstnání do výše poloviny minimální mzdy (v mnoha případech pracují tito nezaměstnaní na plný úvazek nadále a dostávají další mzdu bokem, bez odvodu na sociální pojištění). Je obava, že tato strategie bude pokračovat i po odeznění krize (efekt učení);

Vedle toto obecně zaměstnavatelé tlačí cenu práce dolů k minimální mzdě a zvyšují tlak na pracovníky, aby přijali nestandardní formy zaměstnávání (kombinaci oficiální mzdy a mzdy ‚do kapsy‘, nelegální zaměstnání či nekolidující zaměstnání (viz výše). U řady zaměstnavatelů se obecně zhoršil přístup k lidem a jednání s nimi ve více směrech.

To vše pak oslabuje motivaci nezaměstnaných k přijetí legálního zaměstnání.

Lze rozlišit dvě reakce (strategie nezaměstnaných) na tuto situaci:

- jednak jde o skupinu, jež záměrně kombinuje příjem z nelegální práce se sociálními dávkami a využívá situace, tj. vstřícnosti zaměstnavatelů k této finančně výhodné variantě;
- jednak jde o ty, kteří by rádi získali plnohodnotnou a legální práci, ale mají problém v tom, že dlouho čekají na solidní nabídky, jež zejména během krize vymizely. Tato skupina ztrácí v krizi paradoxně nejvíce, ačkoliv je motivována k legálnímu zaměstnání a usiluje o ně. Proto pak i psychické dopady a demotivace;

(vii) v důsledku výše uvedených strategií zaměstnavatelů se trh práce flexibilizuje ve více směrech:

- narůstá rozsah šedé ekonomiky (snaha šetřit na odvodech a daních), nekolidující zaměstnání se v této souvislosti ukázalo být jako vhodná forma její expanze,
- v některých okresech se dokonce navyšuje využití agenturního zaměstnávání (snazší omezení počtů pracovníků a nižší mzdové náklady),

- zvyšuje se tlak na strategii ‚švarcsystému‘, jenž je běžný ve stavebnictví, kde i větší firmy požadují po zaměstnancích, aby šli na subkontrakt a vyřídili si živnostenský list,
 - tlak na nezaměstnané, kteří nemají šanci se uplatnit, k sebezaměstnávání (často se špatnými výsledky).
- (2) Přesto, že krize přinesla nové problémy, bylo v okresech více postižených krizí zdůrazněno, že existují trvalejší problémy trhu práce (strukturální problémy), jež mají patrně větší význam a přetrvávají bez ohledu na ekonomický cyklus. Jedná se o následující:

(i) obecně je relativně značný rozsah práce na černo (před krizí i v jejím průběhu): pracovníci úřadů práce odhadují, že se může jednat asi o třetinu celkové nezaměstnanosti. To je ovšem alarmující zjištění, které (pokud je reálné) znamená zásadní korekci situace na trhu práce v ČR. Částečně podle pracovníků úřadů práce byla černá práce převedena pod institut nekolidujícího zaměstnání, nicméně její rozsah se příliš nemění;

Pracovníci úřadů práce poukazují na minimální možnosti postihu práce na černo: přispívá k tomu více okolností - to, že není jasně definována v zákoně o zaměstnanosti, institut ústní dohody o pracovní činnosti s následným nahlášením během následujících osmi dnů, nutnost oficiálně zahajovat kontrolu zaměstnavatele, absence pracovní policie.

Práce na černo je v podstatě běžným fenoménem českého trhu práce. Někteří pracovníci úřadů práce vyjádřili názor, že není dostatečná politická vůle výše charakterizovanou situaci změnit a nečekají zlepšení v budoucnu, byť by je velmi přivítali.

Práce na černo deformuje mj. účinnost všech aktivačních pobídkových opatření v oblasti sociálních dávek a hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, která byla přijata v posledních letech: totiž mění kalkulaci poměrů náhrady či efektivní míry zdanění příjmů v porovnání sociálních dávek a mezd na oficiálním trhu práce, neboť sociální dávky jsou běžně doplňovány příjmem z práce na černo.

Problémem je trvajících poptávka po nelegální práci, protože je minimální postih zaměstnavatelů a vedle toho motivace na straně nezaměstnaných (lze nelegální příjmy snadno kombinovat se sociálními dávkami) a navíc - mnoho nezaměstnaných má dluhy včetně zanedbané alimentární povinnosti či dokonce exekuce, jež by jim obstavily legální příjem ze zaměstnání.

(ii) bylo akcentováno, že zejména v regionech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti jsou trvalé strukturální problémy významnější než dopady ekonomické krize: například jde o dlouhodobější strukturální změnu v důsledku opouštění odvětví, jako je hornictví, těžký průmysl, zemědělství, zaměstnanost v armádě a vedle toho se projevují rysy ‚pohraničních regionů‘ či ‚vnitřních periferií‘, kam byla v období socialistické industrializace stěhována nekvalifikovaná pracovní síla: nadále společným problémem je nekvalifikovaná nebo nevhodně kvalifikovaná a málo flexibilní pracovní síla, v druhé generaci se projevuje už mezigenerační dopad závislosti na dávkách, kdy dospívající generace žije v rodinách dlouhodobě nezaměstnaných, mladí lidé se adaptují na život na sociálních dávkách a postrádají motivaci k pracovní aktivitě.

Ani v době krize nedosáhla v postiženějších regionech nezaměstnanost úrovně let 2004-2005, kdy se stále projevovala déle trvajících strukturální změna vyvolaná zpomalením ekonomiky v letech 1997-1999. Nicméně, strukturální problémy

nebyly podle vedoucích pracovníků úřadů práce v předchozím období dořešeny a nadále přetrvávají - a mohou se v důsledku krize prohloubit.

(iii) v návaznosti na uvedené, v podstatě se nezměnil profil a struktura skupin znevýhodněných na trhu práce. Je ovšem konstatováno, že jejich situace na trhu práce se relativně s krizí zhoršila, protože zaměstnavatelé se stali vybíravějšími při přijímání a snížil se počet míst například pro zdravotně handicapované, i v důsledku toho, že některé organizace, které je zaměstnávají v chráněných dílnách, ukončily činnost.

Zdá se, že zejména se projevil nárůst problémů pro některé věkové skupiny: pro mladé lidi bez praxe a absolventy škol na jedné straně (nemají praxi a zaměstnavatelé je v období krize opomíjejí) a vedle toho pro starší pracovníky (nad 50 let), kteří jsou častěji propouštěni a není o ně zájem (předpokládá se jejich minimální flexibilita - a v řadě případů tento předpoklad odpovídá realitě).

Společným jmenovatelem vedle nízké/nehodné kvalifikace je i nízká motivace (motivace hodnocena jako významnější) k legálnímu zaměstnávání. Konečně je to i diskriminace některých skupin (v podstatě všechny ohrožené skupiny podle zákona o zaměstnanosti, ZP a Romové uváděni jako klasický příklad s řadou konkrétních ilustrací) ze strany zaměstnavatelů (prohloubila se s krizí). Do evidence se vrací například uchazeči po 10 letech (problém kvalifikace) a jde v řadě případů o manžele, což s sebou nese silné všestranné - psychické i ekonomické dopady.

- (3) *Lze předpokládat, že strukturální problémy se mohou prohloubit po odeznění krize: jde o efekt hysterese, kdy „minulá nezaměstnanost ovlivňuje budoucí nezaměstnanost“ (Dornbusch a Fischer 1994) v důsledku toho, že lidé postižení déle trvající nezaměstnaností ztrácejí postupně dovednosti a motivaci k hledání zaměstnání a vedle toho zaměstnavatelé se jim začínají vyhýbat (signalizační efekt).*

2. Význam opatření k omezení nezaměstnanosti v různých oblastech: dlouhodobě a v období krize

Ověřovali jsme, jaká opatření považují vedoucí pracovníci úřadů práce na základě svých zkušeností za významná pro omezení nezaměstnanosti. Protože okruh opatření, která ovlivňují nezaměstnanost, je velmi široký, což i Evropská strategie zaměstnanosti velice dobře zohledňuje (viz široká škála opatření, kterou „guidelines“ pokrývají), pokusili jsme se zařadit do hodnocení významnější opatření v oblasti hospodářské politiky, v oblasti veřejné a sociální politiky a konečně i v oblasti trhu práce a podpor v nezaměstnanosti. Použili jsme sedmibodovou stupnici, kde hodnota 1 znamená, že opatření má „maximální význam“, hodnota 4 znamená, že opatření má „střední význam“, hodnota 7 znamená „minimální význam“. Celkově bylo hodnoceno 20 typů opatření.

2.1 Opatření hospodářské politiky

Opatření v oblasti hospodářské politiky v dlouhodobé perspektivě

V dlouhodobé perspektivě jsou opatření hospodářské politiky pro omezení nezaměstnanosti méně významná než opatření APZ, jak dále uvidíme. Přesto je většina hodnocena jako docela významná, nad středem škály (4,00).

Jako nejvýznamnější se jeví programy podpory malého a středního podnikání (2,50) a pak programy regionálního/místního rozvoje (2,59), s minimálními rozdíly mezi regiony - ovšem nejvýznamnější v regionech s nejvyšší nezaměstnaností (2,18 a 2,09).

Následují veřejné zakázky (2,91) a omezování administrativních bariér podnikání (2,92), bez rozdílů mezi regiony. Nejméně významné se pak jeví programy investičních pobídek (3,66).

Tabulka č. 8 **Význam opatření hospodářské politiky k omezení nezaměstnanosti (dlouhodobě)**

míra nezam.	investiční pobídky	veřejné zakázky	omezení administr. bariér podnikání	programy podpory malého a středního podnikání	programy regionálního a místního rozvoje
celkem	3,66	2,91	2,92	2,50	2,59

(průměry na škále 1-7)

Pořadí hodnocení opatření hospodářské politiky je obdobné jako bylo v roce 2003, poklesl přitom ještě význam investičních pobídek, ale i podpory malého a středního podnikání - tehdy všechna opatření byla považována za více než „středně významná“, když průměr hodnocení na stupnici 1 ž 7 se pohyboval od 2,14 do 3,11.

Za nejvýznamnější byla jednoznačně pokládána ta opatření, která se vztahují k podpoře středního a malého podnikání (úvěry, poskytnutí prostor, poradenství, daňové úlevy, investiční pobídky i pro střední a drobné podnikatele). Průměr hodnocení byl 2,14, následovaly programy regionálního a místního rozvoje (průměr 2,52), které

byly zvláště akcentovány v okresech s mírou nezaměstnanosti nad 15 procent (průměr hodnocení 2,09), jinak se však rozdily podle míry nezaměstnanosti příliš neprojevíly.

Tabulka č. 9 **Hodnocení významu opatření v oblasti hospodářské politiky v roce 2003** (průměry hodnocení)

míra nezam.	investiční pobídky pro (velké) zaměstnavatele	veřejné zakázky a jejich vhodné využití	omezení administr. bariér drobnému podnikání	programy podpory malého a středního podnikání	programy regionálního a místního rozvoje
celkem	2,98	3,05	3,11	2,14	2,52

(průměry na škále 1-7)

S určitým odstupem byly akcentovány investiční pobídky pro velké zaměstnavatele (průměr 2,98), když pracovníci úřadů práce v okresech s nezaměstnaností nad 15 % je akcentovali vedle programů malého a středního podnikání nejvíce (průměr 2,08).

Podobný význam měly v jejich hodnocení i veřejné zakázky (3,05), když jejich význam byl vnímán jako podstatně vyšší v okresech s nezaměstnaností nad 12 a zvláště pak nad 15 procent. A konečně za významné je považováno i omezení administrativních bariér drobnému podnikání (3,11), bez velkých rozdílů mezi okresy.

Opatření hospodářské politiky v období krize

Překvapivě se opatření hospodářské politiky v období krize jeví jako o něco méně významná než je tomu v dlouhodobé perspektivě, přičemž pořadí jejich významu je obdobné. Je třeba ale stále reflektovat, že se většinou toto hodnocení pohybuje stále mírně nad průměrem škály. Rozdíly podle regionů byly minimální (a neuvádíme je).

Tabulka č. 10 **Význam opatření hospodářské politiky k omezení nezaměstnanosti (období krize)**

míra nezam.	investiční pobídky pro (velké) zaměstnavatele	veřejné zakázky a jejich vhodné využití	omezení admin. bariér drobnému podnikání	programy podpory středního a malého podnikání	programy regionál. a místního rozvoje	jiná opatření
celkem	3,13	3,11	3,04	2,83	2,68	3,24

(průměry na škále 1-7)

Celkem 73 pracovníků uvedlo jiná opatření s průměrným hodnocením 3,24. Jednalo se například o vytvoření podnikatelského prostředí nezvyšováním daní, snižováním odvodů za pracovní sílu, daňové prázdniny, zjednodušení legislativy trhu práce a zaměstnávání, omezení administrativních bariér, větší podporu zkrácených úvazků, snižování sociálních dávek, podporu infrastruktury, regionální individuální projekty, zapojení obcí a měst, podpora podniků úlevami při zaměstnávání ohrožených skupin, zrušení nekolidujícího zaměstnání, investiční pobídky pro malé a střední podnikatele a odkaz na využití VPP a SÚPM (často jde o opatření zahrnutá i v jiných odpovědích).

2.2 Opatření v oblasti sociální a veřejné politiky

Opatření v oblasti veřejné a sociální politiky v dlouhodobé perspektivě

V oblasti veřejné a sociální politiky je za významné z hlediska snížení nezaměstnanosti v dlouhodobé perspektivě považováno pracovníky úřadů práce hned několik opatření. K nejvýznamnějším patří ta, která lze přiřadit do dvou oblastí: jednak je to úprava výše sociálních dávek a úprava podmínek přístupu k sociálním dávkám (průměrné hodnocení 2,13) a současně s tím zvýšení pobídek k práci pomocí různých opatření (2,77).

Za druhé je to přizpůsobení vzdělávacího systému dlouhodobým potřebám trhu práce (2,28), stejně jako jeho krátkodobým potřebám (2,88). Hodnocení zmíněných opatření se neliší příliš podle výše nezaměstnanosti mezi regiony.

Mírně nadprůměrnou roli hraje podle vedoucích pracovníků úřadů práce zpružnění pracovních režimů a zpružnění legislativy v oblasti zaměstnávání (průměry hodnocení 3,03 a 3,34), snížení odvodů na sociální pojištění (3,28) a pak regulace zahraniční migrace na trhu práce (3,50), opět bez rozdílů mezi regiony podle výše nezaměstnanosti.

Pokud jde o omezení odvodů na sociální pojištění za pracovní sílu, velkou většinou (přes 90 % případů) byly návrhy vztaženy buď obecně k různým znevýhodněným skupinám, jak je definuje zákon o zaměstnanosti, anebo k některým z těchto skupin, přičemž nejakcentovanější byli zdravotně postižení, nezaměstnaní nad 50 let a absolventi škol. Objevovaly se ale též návrhy zvýhodnit samostatně výdělečně činné, nezaměstnané ve zkušební době po získání zaměstnání, pracovníky v zvláště postižených okresech.

Tabulka č. 11 **Hodnocení významu opatření v oblasti veřejné a sociální politiky k omezení nezaměstnanosti** (v dlouhodobé perspektivě)

míra nezam.	omezení odvodů na soc.pojištění za prac. sílu	vhodné nastavení výše a podmínek poskytování soc.dávek	zavádění opatření, jež zvyšují pobídky k práci	regulace zahraniční migrace za práci do ČR	přizpůsobení vzdělávacího systému okamžitým potřebám trhu práce	přizpůsobení vzděl. systému dlouhodobým potřebám trhu práce	úpravy (zpružnění) legislativy vztahující se k zaměstnávání	zpružnění pracovních režimů
celkem	3,28	2,13	2,77	3,51	2,88	2,28	3,34	3,03

Průměry hodnocení na škále 1 až 7

Ve srovnání s rokem 2003 nedošlo k podstatným posunům v pořadí ani v průměrných známkách hodnocení. Poněkud poklesl akcent na omezení výše a vyšší podmíněnost sociálních dávek, a naopak narostl akcent na pružnost legislativy a regulace zahraniční pracovní migrace.

Tabulka č. 12 **Hodnocení významu opatření veřejné a sociální politiky v roce 2003** (průměry)

míra nezam.	omezení odvodů na soc.pojištění za prac. sílu	vhodné nastavení výše a podmínek poskytování soc.dávek	zavádění opatření, jež zvyšují pobídky k práci	regulace zahraniční migrace za prací do ČR	přizpůsobení vzdělávacího systému okamžitým potřebám trhu práce	přizpůsobení vzdělávacího systému dlouhodobým potřebám trhu práce	úpravy (zpružnění) legislativy vztahující se k zaměstnávání
celkem	3,08	1,88	2,71	4,00	2,97	2,24	2,68

Průměry hodnocení na škále 1 až 7

V roce 2003 byla, až na regulaci migrace, která má podle pracovníků úřadů práce jen „střední význam“ pro snížení nezaměstnanosti (průměr 4,00), všechna opatření hodnocena výše, přičemž naprosto nejvyšší význam byl přisuzován (a to i v porovnání s ostatními hodnocenými oblastmi) opatřením:

1. „vhodnému nastavení výše a podmínek sociálních dávek tak, aby nedocházelo ke spoléhání na dávky“ (průměr hodnocení 1,88),
2. přizpůsobení vzdělávacího systému dlouhodobým potřebám trhu práce (průměr hodnocení 2,24).

K dalším významným opatřením (nad průměrem škály) patřila:

3. „úpravy/zpružnění legislativy vztahující se k zaměstnávání“ (průměr 2,68, v okresech s nejvyšší nezaměstnaností 2,44),
4. „zavádění opatření, jež zvyšují pobídky k práci“ (průměr 2,71, v okresech s nejvyšší nezaměstnaností průměrné hodnocení 2,33),
5. „přizpůsobení vzdělávacího systému okamžitým potřebám trhu práce“ (průměr 2,97),
6. „omezení odvodů na sociální pojištění za zaměstnance“ (průměr 3,08).

Konečně jako „středně významná“ byla hodnocena „regulace zahraniční migrace za prací do ČR“ (průměr 4,00).

Opatření veřejné a sociální politiky v období krize

Velmi podobné hodnocení, a to jak pokud jde o pořadí a průměrná hodnocení v roce 2010 v dlouhodobé perspektivě, je platné rovněž pro období ekonomické krize s tím, že akcent na většinu opatření veřejné a sociální politiky v kontextu krize je mírně nižší, pouze akcent na omezení výše sociálních dávek a jejich vyšší podmíněnost je mírně vyšší. Rozdíly mezi okresy podle míry nezaměstnanosti jsou nevýrazné.

Tabulka č. 13 **Hodnocení významu opatření v oblasti veřejné a sociální politiky k omezení nezaměstnanosti** (v době krize)

míra nezaměstnanosti v %	omezení odvodů na soc.pojištění	vhodné nastavení výše a podmínek poskytování soc.dávek	zavádění opatření, jež zvyšují pobídky k práci	regulace zahraniční migrace za prací do ČR	přízpůsobení vzděl. systému okamžitým potřebám trhu práce	přízpůsobení vzděl. systému dlouhodobým potřebám trhu práce	úpravy (zprůžnění) legislativy vztahující se k zaměstnávání	zprůžnění pracovních režimů	jiná opatření
celkem	3,33	2,10	2,79	3,57	2,96	2,48	3,40	3,16	3,35

Průměry hodnocení na škále 1 až 7

Je zajímavé, že akcent kladený na význam opatření veřejné a sociální politiky - podobně jako je tomu pokud jde o opatření hospodářské politiky v období krize - byl o něco menší, než tomu je v dlouhodobé perspektivě (s výjimkou omezení výše a zvýšení podmíněnosti sociálních dávek) a neliší se ani pořadí důrazu kladeného na jednotlivá opatření.

Vedle v dotazníku již definovaných opatření získala nadprůměrné hodnocení (3,35), s větším důrazem v okresech s vysokou nezaměstnaností, i „jiná opatření“ (průměr 2,00), ovšem uvedlo je jen 48 pracovníků, a to například revize zákoníku práce a regulace agenturního zaměstnání, účinnější kontrola a omezení práce na černo a nekolidujícího zaměstnání, nevázat zdravotní pojištění a dávky hmotné nouze na evidenci na úřadu práce, dlouhodobé rekvalifikační programy vedoucí k zásadnější změně kvalifikace, podpora vzdělávání nejen podnikům ale i jednotlivcům, aktivace dlouhodobě nezaměstnaných pomocí povinných rekvalifikací nebo pracovních programů, propojení státních institucí jedním informačním systémem. Avšak celkově dlouhodobá perspektiva opatření se jeví expertům v oblasti trhu práce jako významnější než krátkodobá opatření v období poklesu hospodářského cyklu.

V expertních rozhovorech na úřadech práce se potvrdilo, že vhodné nastavení výše sociálních dávek a zejména podmínek přístupu k nim jsou vnímány jako klíčová opatření. Zdůrazňován byl zejména význam diferencovaného přístupu a tam, kde je to na místě, silné podmíněnosti sociálních dávek aktivitou - například povinnou účastí v rekvalifikačních programech anebo v programech zaměstnávání např. veřejných prací či veřejné služby. Snižování sociálních dávek samo o sobě se nejevilo jako řešení, naopak bylo poukazováno na negativní dopady na životní standard opravdu potřebných, kteří jen obtížně mohou získat zaměstnání. Navíc, práce na černo (i v nekolidujícím zaměstnání) významně zvyšuje sklon části nezaměstnaných k závislosti na sociálních dávkách bez ohledu na jejich snižování.

K tomu, aby byl diferencovaný přístup uplatněn, je ovšem zapotřebí dostatečná kapacita pro individuální/poradenskou práci s nezaměstnanými. Někteří pracovníci ale reflektovali i rizika příliš velké podmíněnosti dávek a tlaku na nezaměstnané formou sankčního vyřazování. Jde zejména o riziko v případě lidí, kteří stojí o zaměstnání, ale odmítají nesolidní nabídky (k některým zaměstnavatelům se špatnou pověstí lidé za žádných okolností nechtějí). Zde pak vznikají různé negativní dopady snižování dávek - lidé jsou bez zdrojů a mohou inklinovat k nelegálnímu zaměstnání, neboť je to pro ně nejvýhodnější v dané situaci.

Vedle oblasti nastavení a podmínek čerpání sociálních dávek byla předmětem připomínek v kvalitativních rozhovorech i situace v oblasti vzdělávání. Ta se týkala jednak systému prvotního vzdělávání, kdy je konstatována jednak potřeba přizpůsobit

oborovou strukturu a jednak zlepšit kvalitu, zejména ve středním školství (zlepšit celkovou úroveň a rozvoj klíčových kompetencí). Předmětem kritiky byly zejména obory, z nichž se přímo rekrutují nezaměstnaní (jako příklady různé ‚podnikatelské či manažerské obory‘ apod.) Vedle toho byla diskutována absence či pomalý rozvoj dalšího vzdělávání, kdy chybí delší programy vedoucí k získání kvalifikace, bez toho se těžko řeší situace lidí se základním vzděláním a podobně i starších lidí (je současně reflektováno, že v případě těchto skupin je problémem i nižší ochota k rekvalifikaci).

2.3 Opatření v oblasti politiky zaměstnanosti - aktivní a pasivní

V této části jsme se věnovali hodnocení významu opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Zde jsou ovšem pracovníci úřadů práce samozřejmě nejvíce zkušení. Vedoucí pracovníci hodnotili její význam v dlouhodobé perspektivě.⁴

Aktivní politika zaměstnanosti v dlouhodobé perspektivě

Tabulka č. 14 Význam opatření APZ v dlouhodobé perspektivě

míra nezam.	podpora hledání zaměstnání	rekvalifikace	tvorba míst ve veřejném sektoru	tvorba míst v soukromém sektoru	jiná opatření
do 5	2,35	1,85	2,81	1,96	
5 až 8	3,23	2,32	2,43	1,78	5,33
8 až 10	2,96	2,12	2,79	1,98	2,58
10 až 12	2,90	2,18	2,54	1,88	5,50
12 až 15	3,08	2,45	2,77	1,78	3,33
nad 15	3,09	2,55	2,42	1,76	1,00
celkem	2,99	2,25	2,67	1,88	3,73
sm. odch.	1,386	0,903	1,225	0,769	2,873

průměr hodnocení na stupnici 1 až 7

Opatření v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti jsou vesměs hodnocena dlouhodobě jako významná (výrazně nadprůměrně): největší důraz je kladen na tvorbu míst v soukromém sektoru (průměr 1,88), dále na rekvalifikace (2,25) s tím, že význam je výrazně vyšší v okresech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti a nižší v okresech s nejnižší mírou nezaměstnanosti. Dále je to tvorba míst ve veřejném sektoru (2,67) a podpora aktivit hledání zaměstnání (2,99) bez velkých rozdílů podle míry nezaměstnanosti v regionu.

Mírně nad průměrem se umístila i ‚jiná opatření‘ (3,73) na základě 40 hodnocení, jež zahrnovala například podporu OSVČ, podobně projekt Vzdělávejte se, aktivní klientský přístup k nezaměstnaným, regionální programy, možnost úřadů práce vyjadřovat se k programům investičních pobídek, specifické projekty a návaznost dalších opatření na poradenské programy aj. Oproti hodnocení v roce 2003 výrazně

⁴ Při pilotáži dotazníku jsme ověřili silnou tendenci hodnotit velmi podobně/totožně význam opatření APZ v dlouhodobé perspektivě a v době krize.

narostl akcent na tvorbu míst ve veřejném sektoru a v soukromém sektoru (je to pravděpodobně právě způsobeno kontextem krize).

Hodnocení - zejména pokud jde o tvorbu míst v soukromém sektoru a rekvalifikace, ale i v případě podpory hledání zaměstnání a tvorby míst ve veřejném sektoru jsou u pracovníků úřadů práce vcelku konzistentní - viz nízké hodnoty směrodatné odchylky v hodnoceních.

Lze sledovat souvislosti - konzistenci mezi hodnocením některých opatření: středně silné koeficienty PE především mezi rekvalifikacemi a podporou hledání zaměstnání, rekvalifikacemi a tvorbou míst v soukromém sektoru, ale také tvorbou míst ve veřejném sektoru a korelací mezi tvorbou míst v soukromém sektoru a ve veřejném sektoru. Indikuje to, že takto jsou opatření vnímána spíše jako komplementární či jako alternativy pro určité skupiny či situace na trhu práce, aniž by se vylučovala navzájem.

Tabulka č. 14a **Korelační koeficienty Pearson - souvislosti v hodnocení jednotlivých opatření**

	podpora hledání	rekvalifikace	tvorba míst ve veřejném sektoru	tvorba míst v soukromém sektoru	jiná opatření
opodpora hledání	1	0,573**	0,316**	0,238**	0,156
rekvalifikace		1	0,354**	0,448**	0,059
tvorba míst veřej. sektor			1	0,415**	0,097
tvorba míst soukr. sektor				1	0,381*
jiná					1

* sign 0.05

** sign 0.01

Podobně jako nyní, v roce 2003 všechny aktivity a opatření realizovaná úřady práce byla považována v průměru za více než ‚středně významná‘.

Za nejvýznamnější opatření byla pokládána následující:

- tvorba míst pro praxi absolventů škol (průměr 2,15), když v okresech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti bylo toto opatření akcentováno velice výrazně (průměr 1,79),
- rekvalifikace a pracovní příprava (průměr 2,35),
- tvorba míst v soukromém sektoru (průměr 2,40), důraz vyšší výrazně v okresech s vysokou mírou nezaměstnanosti (průměr 1,92),
- tvorba míst pro zdravotně handicapované (průměr 2,49).

Tabulka č. 15 **Hodnocení významu opatření APZ v roce 2003** (průměry)

míra nezaměstnanosti v %	asistované zprostředkování	poradenství	tvorba míst ve veřejném sektoru	podpora tvorby míst v soukromém sektoru	rekvalifikace a pracovní příprava	tvorba míst pro absolventy škol	tvorba míst pro zdravotně handicapované
do 6	4,04	2,94	3,59	2,55	2,55	2,30	2,30
6 az 8	3,32	2,70	3,30	2,41	2,45	2,13	2,25
8 az 10	3,72	3,11	4,03	2,71	2,42	2,20	2,76
10 az 12	3,89	2,86	3,63	2,77	2,18	2,55	3,07
12 az 15	3,18	3,08	3,17	2,17	2,45	2,13	2,43
nad 15	3,76	2,52	2,76	1,92	2,06	1,79	2,29
celkem	3,59	2,85	3,39	2,40	2,35	2,15	2,49

Průměry hodnocení na škále 1 až 7

Následovalo poradenství (průměr 2,85), tvorba míst ve veřejném sektoru (průměr 3,39), nicméně v okresech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti byl tomuto opatření přikládán značný význam (průměr 2,76). Konečně pak asistované zprostředkování (průměr 3,59). Nižší akcent na zprostředkování a poradenství vycházel patrně z předpokladu, že při absenci pracovních míst a při málo zaměstnatelné či málo motivované pracovní síle jsou tyto aktivity úřadů práce málo účinné.

Je možné předpokládat, s ohledem na pozici respondentů, že mohou mít tendenci nadhodnocovat význam opatření aktivní politiky zaměstnanosti ve srovnání s jinými oblastmi hospodářské a sociální politiky. V každém případě (i pokud by tomu tak bylo) se potvrzuje, že v podstatě všechna opatření aktivní politiky zaměstnanosti mají v jejich očích nesporný význam, většina z nich dost vyrovnaně. Každé opatření totiž hraje specifickou roli s ohledem na určitý specifický cíl politiky zaměstnanosti a s ohledem na kontext lokálního trhu práce.

V kvalitativních rozhovorech na úřadech práce byla jednoznačně akcentována role opatření aktivní politiky zaměstnanosti jednak obecně a zejména pak v době krize. Snad největší důraz v období krize byl kladen na tvorbu pracovních míst, a to jak ve veřejném, tak i soukromém sektoru, zejména v okresech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti, které jsou současně více postižené strukturálními nerovnováhami než jiné okresy.

Strategií úřadů práce je využít dostupné finanční prostředky maximálně efektivně tak, aby vytvořily maximum volných míst a současně tak pokryly v co největší míře poptávku zaměstnavatelů a obcí po těchto místech. A tak lze sledovat, že finanční dotace na jedno místo VPP například není příliš vysoká (v okrese s mírně nadprůměrnou nezaměstnaností jen 6 500 Kč, v okresech s vysokou nezaměstnaností až 11 000 Kč, což ale stále nepokrývá ani polovinu průměrné mzdy), je často na úrovni minimální mzdy a odvodů zaměstnavatele z ní.

V průběhu krize narostl zájem jak obcí, tak i zaměstnavatelů o místa podporovaná úřady práce, neboť finanční tlaky na ně byly mimořádné. Přitom se ovšem úřady práce snaží stále vybrat mezi nezaměstnanými v rámci pravidel pro podporu těchto míst (musí být zařazeny ohrožené skupiny, některé úřady dávají obcím nanejvýš jednu

výjimku'): dochází tak nejvýše ke ‚creaming uvnitř skupiny‘. Při tvorbě míst v soukromém sektoru jednoznačně má zaměstnavatel možnost výběru a je proto možné (jak pracovníci úřadů práce připouštějí), že je zde značná mrtvá váha (to znamená, že k zaměstnání daného nezaměstnaného by stejně došlo). Při zařazování na VPP mají starostové často sklon zařazovat opakovaně ‚osvědčené pracovníky‘, kteří se na místech obracejí v určitých intervalech.

V průběhu roku 2009 (a také v první polovině roku 2010) úřady práce, zejména v nejvíce postižených okresech, zvedly objem APZ, a to i v oblasti tvorby míst, i když ne zcela proporčně k nárůstu nezaměstnanosti. Zde je reflektován jistý deficit, když pracovníci na některých úřadech práce uváděli, že by byli schopni vytvořit míst mnohem více - i dvojnásobek - pokud by měli dostatek finančních prostředků. Jinde pracovníci připouštěli, že v oblasti tvorby míst v soukromém sektoru jsou blízko limitům, ale bylo by možné více podpořit trh práce formou VPP. Tvorba míst ve veřejném sektoru - i když jde o krátkodobá místa - je pokládána za významnou a přitom efektivní možnost uplatnit v pracovní aktivitě obtížně zaměstnatelné skupiny nezaměstnaných, dlouhodobě, i v době krize.

Bylo referováno o jejich významu zejména v některých odlehlejších lokalitách, kde nejsou žádná místa, a v případě některých znevýhodněných skupin nezaměstnaných, kteří by jinak neměli vůbec možnost místo získat. Například v jednom postiženém okrese bylo uvedeno, že v roce 2009, kdy bylo s ohledem na počet nezaměstnaných možno zařadit relativně jejich vyšší podíl, byla kritéria rozšířena ještě o kategorii nekvalifikovaných (což aktuálně možné není). Finanční limity se jeví v tomto ohledu jako výrazně omezující.

Za druhé, rekvalifikační programy jsou podle některých úřadů práce nejefektivnějším opatřením v období krize, protože dlouhodobě zvyšují zaměstnatelnost uchazečů. Jejich strategií je zařazovat do rekvalifikací spíše krátkodobě nezaměstnané, kteří potřebují doplnit - rozšířit kvalifikaci k tomu, aby se jejich šance na trhu práce zvýšily a jsou pak atraktivnější pro zaměstnavatele. Vedle toho je zjevně sledován ‚placebo‘ efekt, to znamená, nabídnout těm, kteří mají zájem získat práci nějakou smysluplnou alternativou v situaci, kdy je fatální nedostatek pracovních míst. Vedle toho jsou ovšem v menší míře a s využitím prostředků ESF realizovány i programy pro obtížně uplatnitelné skupiny, zejména v rámci Regionálních individuálních projektů, zaměřené například na lidi se základním vzděláním, nezaměstnané po 50 letech, vyučené, absolventy škol, matky s dětmi, lidi po výkonu trestu aj.

Rozsah rekvalifikací se jeví dostatečný, dokonce bylo komentováno, že ‚rekvalifikace jsou patrně prosazovány někým na ministerstvu‘ (čímž byl myšlen jejich stanovený podíl v APZ podle metodické instrukce MPSV). Někteří pracovníci se zamýšleli nad tím, že rekvalifikační programy (jež jsou převážně krátkodobé) často nejsou zaměstnavateli uznávány jako plnohodnotná forma kvalifikace a na druhé straně nemohou úřady práce efektivně podpořit programy získávání plné kvalifikace - určitou naději spatřují jednak v očekávaném rozvoji systému celoživotního vzdělávání, jednak v ‚řetězení‘ kratších kurzů, není to však příliš jednoduchá cesta. Problém je aktuální zejména s ohledem na nekvalifikované a starší pracovníky.

Jako paradoxní se pracovníkům úřadů práce jevila okolnost, že v době krize byla realizace rekvalifikačních programů zhruba do poloviny roku zablokována a celkově pak proto jejich objem omezen v důsledku nařízení MPSV o nutnosti vyhlášovat veřejné zakázky. To vedlo k praxi, kdy bylo nutno rekvalifikace plánovat s velkým předstihem (mj. 2 měsíce od vyhlášení poskytnout možnost reagovat), znepružnění reakce na vývoj na trhu práce a k eliminaci principu individuální služby. Také to vedlo k omezení soutěživosti, neboť vítězili větší poskytovatelé a utrpěla kvalita služeb.

Za třetí, poradenské aktivity vedoucí k efektivnějšímu hledání a zprostředkování zaměstnání jsou obecně a zejména v době krize pokládány za klíčovou podmínku úspěchu. S ohledem na to, že ve větší míře narostl podíl nezaměstnaných, kteří skutečně hledají práci a psychicky trpí dopady nezaměstnanosti, se kapacitní nároky na práci s nimi zvýšily více než proporčně k nárůstu nezaměstnanosti: v jednom z nejvíce postižených okresů je odhadován nárůst potřeby individuální práce až trojnásobně. Perioda zvaní nezaměstnaných se prodloužila na 6 týdnů až tři měsíce, při době jednání 7-15 minut při návštěvě, počet 300-600 nezaměstnaných na pracovníci, extrémní případ v jednom z postižených okresů 800 na jednu pracovníci, 40 návštěv klientů denně (v den, kdy jsou přijímáni klienti).

Nedošlo ovšem k posílení personálních kapacit a efektivita poradenských aktivit poskytovaných v rámci ‚outsourcing‘ je často hodnocena kriticky. Například v jednom z okresů bylo dokumentováno, že poradci úřadu práce dosahují více než 50% úspěšnost při práci s podobnými skupinami, zatímco soukromá najatá firma nejvýše třetinovou, při několikanásobně vyšších nákladech (čtyř- až pětinasobně vyšších).

Obvyklou strategií je snaha věnovat se více těm nezaměstnaným, kteří se jeví jako více motivovaní (a v souvislosti s tím také trpí více nezdary v hledání zaměstnání). Přednost pak mají například starší lidé, kteří dlouho pracovali u jednoho zaměstnavatele, nebo manželé, kteří ztratili v krizi oba zaměstnání. Nedostává se pak ovšem příliš času na ty, jejichž šance na trhu práce se jeví jako méně nadějná či kteří se jeví jako méně motivovaní. Vedle toho ovšem dochází k efektu ‚rezignace‘ také u motivovaných nezaměstnaných a bylo by třeba mít značné kapacity poradenství, aby bylo možné s nimi individuálně pracovat a udržovat je v aktivitě. Jistou možností jsou motivační programy, které jsou rovněž voleny jako tlak a kontrola pasivních nezaměstnaných (zejména pokud je podezření z práce na černo). Negativním efektem u motivovaných je však okolnost, že pokud po motivačním a případně navazujícím rekvalifikačním programu a ‚nabuzení‘ není dostupné pracovní místo, zklamání je největší (‚měli pocit že dosáhli maximum, ale pak nic...‘).

Na jednom úřadě práce v době krize reorganizovali systém poradenství/zprostředkování, kdy posílili kapacity poradenství a vedle běžného zprostředkování s vybranými nezaměstnanými (jde cca o 20 % měsíčního inflow) pracují poradci paralelně vedle zprostředkování formou individuální poradenské práce někdy zahajované skupinovými schůzkami. Vedle identifikace individuálních možností tato forma umožňuje i intenzivní pomoc při jednání se zaměstnavatelem, případně doprovod. Úspěšnost je docela slušná - přes polovinu vyřešených případů (zaměstnání, další vzdělávání). Na druhé straně je třeba podotknout, že opět dochází ke creaming uvnitř skupiny: případy doporučují jednak zprostředkovatelé, přičemž vybírají zejména mezi těmi, kdo už jsou déle než 5 měsíců nezaměstnaní, ale stále motivovaní, anebo i mezi dalšími, kde vidí motivaci na jedné straně, ale problémy na straně druhé (‚ano jsou to obtížnější případy, ale ne zase ty velmi obtížné‘). Částečně si vybírají poradci sami podle databáze a zaměřují se přitom také na problémové skupiny podle zákona o zaměstnanosti a vedle toho podle délky nezaměstnanosti (5 měsíců) a konečně podle dostupnosti míst: sledují profesi nezaměstnaných a srovnávají s nabídkou míst a vybírají si případy, kde je naděje s ohledem na nabízená místa. Bez možností individuální podpory tak zůstávají nezaměstnaní s nejmenšími šancemi. S ohledem na kapacity úřadů práce je to ale efektivní strategie, která řeší obtížné dilema mezi rovnými šancemi a efektivností přiměřeně potřebám a možnostem, nicméně v neprospěch rovných šancí.

Pracovníci úřadů práce se shodovali, že by bylo účelné posílit poradenské kapacity pro individuální práci na úřadech práce na úkor outsourcing (například v projektech ESF, zejména RIP), jež je méně efektivní.

Účinnost individuální poradenské práce, ani nasazení opatření APZ v jednotlivých případech nesouvisí příliš s individuálními akčními plány (IAP). IAP, které byly zavedeny povinně v první polovině roku 2009 pro nezaměstnané nad 5 měsíců, byly pojety jako ‚formální krok‘ a jsou vnímány spíše jako ‚bič na pasivní nezaměstnané‘, případně nástroj, jenž může zvýšit tlak na ně, například tím, že sjedná nabídku vhodných motivačních programů atp., jejichž odmítnutí pak může vést potenciálně k vyřazení z registru. Takže někteří pracovníci úřadů práce komentovali, že ‚jako restriktivní nástroj to slouží celkem dobře.‘

Doba zavedení IAP v roce 2009 kdy narůstala rychle nezaměstnanost, nebyla nejvhodnějším obdobím: zvedly se nároky na administrativní zátěž a zúžily paradoxně kapacity pro individuální práci. Tlak IAP na formální prokazování hledačských aktivit v době, kdy nebyla místa, demotivoval pokud jde o zájem o spolupráci jak nezaměstnané, tak zaměstnavatele.

Některé úřady práce komentovaly, že v dané situaci bylo nutno vysvětlovat ‚že je vše jako dříve‘, že se nic nezměnilo (resp. formální charakter IAP). Jejich účelnost je zvláště zpochybňována u málo nadějných případů, jako jsou lidé s invalidním důchodem, anebo lidé čekající na předčasný starobní důchod (na hmotném zabezpečení). Jako účelné pokládají pracovníci úřadů práce možnost individuálního rozhodnutí o IAP anebo minimálně možnost výjimky pro určité skupiny nezaměstnaných (viz výše příklady).

Na druhé straně se objevila i pozitivní reflexe v tom směru, že pro některé nezaměstnané měly IAP pozitivní přínos, což oni sami v rozhovorech s pracovníky úřadu práce přiznávají: ‚přestože jsem byl dostrkán, jsem rád, že jsem tam šel‘ - to právě tehdy, když na IAP navážou další intervence, které nezaměstnaným pomáhají, i když je to třeba jen intenzivnější osobní kontakt (musí k tomu být ale kapacita). Nicméně, může být také demotivující, neboť vzbuzuje očekávání v souvislosti s dohodnutými aktivitami, ale často neúspěšně v získání zaměstnání.

Problém kapacity věnovat se nezaměstnaným byl reflektován v různých souvislostech. Zejména vidí pracovníci úřadů práce jako problém, ‚že se nemohou dostatečně věnovat nezaměstnaným, kteří chtějí pracovat, potřebují pomoc‘ a ‚když je odbudete, berou to někdy jako urážku‘ (vysvětlení: že je pokládá za nezaměstnané, kteří se vyhýbají práci).

Hlavní zjištění nicméně spočívá v tom, že povinné individuální akční plány po 5 měsících jsou neúčinným, zatěžujícím opatřením, které má kontraproduktivní důsledky v tom smyslu, že omezuje již tak nedostatečnou kapacitu poradenské a zprostředkovatelské činnosti a blokuje možnost individuální práce v těch případech, kde by byla účelná.

Neznamená to ovšem, že IAP nejsou potřebné - avšak mělo by jejich nasazení podle převažujícího názoru být v kompetenci a rozhodovací volnosti pracovníků úřadů práce, i když třeba pak pro nezaměstnané povinné, aby tyto individuální kontrakty měly smysl (i s ohledem na účel tohoto nástroje a na kapacity úřadů práce).

Programy pro zdravotně handicapované jsou hodnoceny jako potřebné a přínosné, neboť pro tuto skupinu je nabízeno minimum pracovních míst a řada zanikla během krize. Bylo však kritizováno možné zneužití podpory zaměstnavatelů podle par. 78 zákona o zaměstnanosti, kdy zákon nestanoví, jaké množství práce má podpořený

pracovník odvést, či jaká část subvence má být vyplacena ve mzdě. A tak se objevují případy, kdy subvence je čerpána na ‚virtuální práci‘ a vyplácena jen minimální část ve mzdách či vůbec.

Podpora příjmu v nezaměstnanosti

S ohledem na okolnost, že v zemích EU a také v České republice je aktivace nezaměstnaných podmíněna efektivním propojením opatření aktivní politiky zaměstnanosti a vedle toho ‚aktivací‘ systémů podpor příjmu nezaměstnaných (hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti (HZ), resp. systému garance minimálního příjmu/hmotné nouze), věnovali jsme této oblasti zvláštní sekci dotazníku.

Respondenti zde hodnotili opatření na stupnici 1 (rozhodně ano) až 4 (rozhodně ne) se středem 2,50.

Tabulka č. 16 **Podpora příjmu v nezaměstnanosti - část 1**

míra nezam.	snížení HZ/podpor v nezam.	snížení životního a exist. minima	difer. HZ podle doby zaměstnaní	difer. HZ podle výše mezd	difer. HZ podle doby nezam.
celkem	2,89	2,93	1,79	2,44	2,20
sm. odch.	0,831	0,912	0,858	0,958	0,868

škála 1-4

Vedoucí pracovníci úřadů práce se příliš neklonili ke snížení podpor v nezaměstnanosti anebo dávek hmotné nouze (hodnocení pod průměrem škály). Naproti tomu se jasně přikláněli k tomu, více diferencovat podpory v nezaměstnanosti podle předchozí doby zaměstnaní (diferenciace je v ČR postavena zejména na kritériu věku) a spíše podporují i větší diferenciaci podle doby nezaměstnanosti. Větší podpora diferenciace podle výše mezd nebyla výrazná (střed škály). Nejsou zjištěny rozdíly podle míry nezaměstnanosti v regionech.

Tabulka č. 16a **Podpora příjmu v nezaměstnanosti - část 2**

míra nezam.	zvýšení podpor/HZ trvale	zvýšení podpor/HZ v krizi	zvýšení podpor/HZ v rekvalif./aktivitě	podmínění dávek po nějaké době aktivitou	jiné
celkem	3,47	3,11	2,16	1,48	1,40
sm. odch.	0,620	0,723	0,822	0,777	1,861

škála 1-4

Vcelku jasně nepodporují vedoucí pracovníci úřadů práce zvýšení podpor trvale, ani v době krize, ještě méně než jejich snížení - v souhrnu by tedy převážně byli pro ponechání jejich současné výše. Oproti tomu jsou ale spíše pro zvýšení podpor v době rekvalifikace či jiné aktivitě/programu. Velmi silná je podpora podmínění sociálních dávek po nějaké době aktivitou (jako je například veřejná služba), bez rozdílů mezi okresy.

Výše směrodatných odchylek naznačuje, že rozdíly v názorech jsou v tomto případě větší než u opatření aktivní politiky zaměstnanosti (jde zde o škálu 1-4), větší je jednotnost v zamítavém názoru na zvýšení podpor v nezaměstnanosti a v podpoře podmínění dávek po nějaké době aktivitou. Zachytili jsme také silnou souvislost (indikovaná koeficientem PE) mezi názorem na snížení podpor v nezaměstnanosti a na snížení životního/existenčního minima (0,527), dále mezi diferenciací podpory v nezaměstnanosti podle odpracované doby na jedné straně a na druhé straně diferenciací podle doby nezaměstnanosti (0,574) a podle výše předchozího výdělku (0,508) a také podmíněností dávek hmotné nouze po nějaké době aktivitou (0,354) a konečně také souvislost mezi názory na diferenciaci podle výše výdělku a podle doby nezaměstnanosti (0,470).

Nejvyšší hodnocení (1,40) ovšem na základě jen 61 hodnocení získala opatření „jiná“, konkrétně obecně všechna opatření, jež směřují k aktivaci, podmínění dávek aktivitou, např. již po 3 měsících, důsledná diferenciacie sociálních dávek s využíváním i nenárokových dávek, jejich poskytování na základě testování příjmu a majetku, v krizi prodloužit dobu poskytování hmotného zabezpečení, ale podle dřívější odpracované doby, s vazbou na aktivitu, lépe zajišťovat veřejnou službu obcemi (jež ji nechtějí zajišťovat) aj.

V roce 2003 postoje vedoucích pracovníků byly následující:

Podobně jako nyní, bylo snížení podpor v nezaměstnanosti jednoznačně odmítáno a stejně tak bylo odmítáno i snižování životního minima. Vedoucí pracovníci úřadů práce se však jednoznačně klonili ke zvýšení podpor v nezaměstnanosti - ale jen při zapojení nezaměstnaných do rekvalifikace anebo při zapojení do nějaké jiné pracovní aktivity (programu). A podobně naprostá většina vedoucích pracovníků byla pro to, aby po určité době byl nárok na dávky podmíněn přijetím jakéhokoli pracovního místa (anebo aktivity v programu APZ):

S největší podporou vedoucích pracovníků úřadů práce se setkala myšlenka (de facto byla do dotazníku zařazena na základě podnětů právě od nich), že by systém podpor měl být více diferencován („pružnější“), a to:

- podle odpracované doby (čím delší, tím vyšší či spíše delší podpora a naopak),
- podle výdělku (vyšší výdělek - vyšší podpora a naopak),
- podle doby nezaměstnanosti (tendence k poklesu s trváním nezaměstnanosti a naopak).

Především posledně uvedený princip byl nejvíce zdůrazňován.

Shrnutě, postoje vedoucích pracovníků úřadů práce v této oblasti se jeví relativně konzistentní v čase, aniž by se příliš změnily v důsledku krize či v důsledku od roku 2003 provedených úprav - diferenciacie výše HZ podle věku, doby zaměstnání a doby nezaměstnanosti, podmínění sociálních dávek aktivitou a snížení výše dávek hmotné nouze po určité době v případě absence aktivit.

Jak jsme již výše naznačili (viz část Opatření veřejné a sociální politiky), práce na černo a další okolnosti omezují účinky aktivačních a pobídkových opatření. V souvislosti s tím se řada úřadů práce v programu rozhovorů zamýšlí nad otázkou, jak zvýšit tlak na skupinu pasivních nezaměstnaných, kteří evidentně pracují na černo.

V období krize se možnosti efektivního postihu snížily. S ohledem na okolnost, že nejčastějším důvodem vyřazení (sankce) je to, že se nezaměstnaný nedostaví v termínu na kontakt se zprostředkovatelem/poradcem, v důsledku nárůstu počtu

nezaměstnaných a zatížení zprostředkovatelů/poradců se intervaly kontaktů prodloužily: v průměru v postiženějších regionech na 6 až 12 týdnů, diferencovaně podle skupin nezaměstnaných. Efektivnější by bylo podle vyjádření pracovníků zvat dvakrát za týden.

Nicméně, stále se jeví určité možnosti: povinné individuální akční plány se jeví být jednou z možností. Lze totiž v nic zakotvit jisté povinnosti nezaměstnaných - např. zúčastnit se vhodných programů, včetně motivačních programů. Tyto programy jsou pak blokem oproti možnosti pracovat pravidelně na černo, zejména mimo místo bydliště.

Nicméně, podle některých pracovníků úřadů práce by bylo potřebné zakotvit v zákoně povinnost účastnit se předepsaných motivačních či jiných programů po určité době nezaměstnanosti (např. 5 měsíců).

Pracovníci úřadů práce připouštěli, že řada pobídkových opatření v zákoně o hmotné nouzi (a v zákoně o zaměstnanosti) přinejmenším změnila myšlení u části nezaměstnaných, fakticky ale neměli příliš velký význam z hlediska pobídek k hledání zaměstnání. Někteří pak uváděli, že změna byla docela velká, že se ‚hodně lidí naučilo znovu pracovat‘ (podle mnohých pracovníků úřadů práce je důležité udržet lidi v aktivitě, i třeba za cenu rekvalifikací, jež nevedou k bezprostřednímu zaměstnání).

Hlavním důvodem, jak již bylo zmíněno, je častá kombinace příjmu z práce na černo se sociálními dávkami, případně role zadluženosti a nesplněných alimentálních povinností. To mění kritéria posuzování výhodnosti formálního zaměstnání versus nezaměstnanosti (což ovšem nastavení dávkových a daňových systémů nezohledňuje). Jako nesporný efekt je reflektována změna zákona o zaměstnanosti v roce 2004, kdy absolventi škol byli vyloučeni z nároku na hmotné zabezpečení a následně i společné posuzování s rodiči (pokud s nimi bydlí) v rámci zákona o hmotné nouzi.

Vedle toho pracovníci úřadů práce uvádějí, že zavedení existenčního minima podnítilo větší zájem o aktivity - uvádějí, že řada nezaměstnaných se snaží dělat veřejnou službu na 30 hodin, na druhé straně však současně komentují, že obce nevytvářejí pro veřejnou službu dostatečný prostor. Je to pro ně příliš komplikované a pracné s ohledem na nárazový režim veřejné služby a ‚méně spolehlivé‘ skupiny zařazených nezaměstnaných. Institut veřejné služby byl zejména v regionech, které mají problém s vysokým podílem dlouhodobě nezaměstnaných, hodnocen pracovníky úřadů práce jako vhodný nástroj k aktivizaci, současně však komentovali, že by zasloužil větší finanční podporu ze strany státu tak, aby obce nebyly limitovány nedostatkem organizačních kapacit a mohly tyto aktivity organizovat.

Ukázalo se rovněž, že pracovníci úřadů práce jsou jen ve velmi malé míře schopni hodnotit dopady pobídkových opatření souvisejících se zákonem o hmotné nouzi či zákonem o životním a existenčním minimu, protože v zásadě nemají přehled o tom, zda a v jakém režimu dlouhodobě nezaměstnaní jsou vedeni na sociálních odborech pověřených obcí/magistrátů. Mj. přechod sociálních referátů v rámci systému OKdávky na přímé přebírání potřebných dat z OKpráce (a tedy odbourání potvrzení vydávaných úřady práce) vedlo ke ztrátě přehledu o vazbě dlouhodobě nezaměstnaných na systém hmotné nouze a oslabilo komunikaci se sociálními odbory/referáty. Práce s dlouhodobě nezaměstnanými, resp. jejich aktivace je tak předmětem paralelních aktivit úřadů práce a sociálních referátů, minimálně vzájemně koordinovaných. I když některé úřady práce uváděly, že dochází ke spolupráci mezi nimi a sociálními odbory i nad rámec zákonných možností, zejména pokud jde o informace o klientech a jejich rodinné a finanční situaci (v zájmu efektivních řešení jejich situace). Na druhé straně byly referovány až nepochopitelné kolize mezi oběma systémy, jimiž pak

nezaměstnaní trpí: například účast v programu veřejné služby vedla k vyřazení z registru, neboť kvůli ní nezaměstnaní zmeškali schůzku na úřadu práce (chybně předpokládali, že budou z titulu veřejné služby ze schůzky omluveni).

Účinnost pobídkových opatření omezují i další okolnosti: zejména si lidé navykají žít na nižším životním standardu, zejména na venkově a v situaci, kdy by zaměstnání pro ně znamenalo dodatečné náklady na dopravu, oblékání, stravování, při malém finančním přínosu, někdy v kombinaci s rodinnými povinnostmi a starostmi o domácí hospodářství.

2.4 Specifická opatření v době krize

Konečně jsme věnovali pozornost hodnocení reálného nebo potenciálního významu specifických opatření přijímaných u nás anebo v jiných zemích EU v době krize.

Tabulka č. 17 **Hodnocení významu specifických opatření v době krize**

míra nezam.	zamezení propouštění a podpora persp. podnikům	podpora poptávky celkové	podpora poptávky po specif. zboží (jako je šrotovné)	státní zakázky českým podnikům	omezení pracovní doby	podpora podnikům při část. vysazení (projekt (Vzdělávejte se)	zlepšování dopravní obslužnosti
celkem	3,41	4,24	5,25	3,00	3,74	3,15	2,96

Průměry na škále 1-7

Specifická opatření pro období krize se na jedné straně v hodnocení pracovníků úřadů práce jeví jako dosti významná (viz dále), na druhé straně nezískala až tak vysoké hodnocení jako opatření aktivní politiky zaměstnanosti či některá opatření v oblasti veřejné a sociální politiky v dlouhodobější perspektivě či v době krize.

Jako nejvýznamnější opatření se jeví - poněkud překvapivě - zlepšování dopravní obslužnosti v regionech (2,96), bez velkých rozdílů mezi regiony. Na druhém místě je to podpora českým podnikům prostřednictvím přednostního přidělování státních zakázek (3,00), v okresech s mírou nezaměstnanosti nad 15 % dokonce 2,58. Následuje podpora podnikům při dočasném vysazení aktivit (například formou projektu Vzdělávejte se) - 3,15, překvapivě v okresech s mírou nezaměstnanosti nad 15 % - jen 3,88. To může být důsledkem skutečnosti, že pro tyto okresy je přece jen o něco významnější řešit již existující nezaměstnanost, která má dlouhodobé strukturální příčiny než řešit aktuální hrozby propouštění. Nad pomyslným středem škály se ještě umístila opatření specifické podpory podnikům ohroženým krizí, jako je přístup k úvěrům, atp. (3,41). Pod středem škály se umístilo omezování pracovní doby (3,74).

Málo je akcentována podpora celkové agregátní poptávky a podprůměrný význam je přisouzen podpoře poptávky po specifickém zboží dlouhodobé spotřeby, jako je šrotovné.

V kvalitativních rozhovorech byla vedena diskuse k projektu ESF (v rámci OP RLZ) *Vzdělávejte se*. Podle pracovníků úřadů práce bylo hodnocení poněkud rozporné. Na jedné straně někteří uváděli, že opatření zastavilo propouštění v některých podnicích a dokumentují jeho potřebu například tím, že v současné době (léto 2010) poptávka po tomto opatření poklesla, protože podniky již dostaly zakázky, navíc se výukové programy jeví jako posílení zaměstnatelnosti. Naproti tomu někteří pracovníci poukazovali na nákladnost tohoto opatření a jeho nadužívání i podniky, které se tím snažily šetřit náklady. Vedle toho bylo často zpochybňováno, zda vzdělávací aktivity byly smysluplné.

Zejména byl kritizován finanční rámec nastavení, kdy se cena školení neodvíjela např. od počtu lidí zařazených v programech a obecně byla nastavena příliš vysoko. Některé úřady proto přijaly vlastní regulativy. A tak někteří pracovníci poukazovali na to, že se nejvíce na tom ‚nabalily agentury‘, aniž by z opatření byl prokazatelný efekt na zaměstnanost a zaměstnatelnost. To bylo patrné zejména v těch okresech, kde působí méně větších agentur, jež byly schopné se ujmout větších zakázek a které do značné míry situaci využily k nasazení jim příznivých cen. S ohledem na rychlý časový průběh a malé možnosti vytvářet protiváhu ze strany úřadů práce většinou uspěly v prosazení cen. Někteří pracovníci úřadů práce s lítostí komentovali, jaké počty podporovaných pracovních míst mohly být za tyto prostředky vytvořeny.

3. Realizace opatření v době krize

Vedle hodnocení reálného či potenciálního přínosu výše uvedených opatření - trvale a v době krize, hodnotili vedoucí pracovníci úřadů práce realizaci těchto opatření v období krize: hodnotili, zda opatření byla zaváděna v dostačující míře, v méně než dostačující míře anebo vůbec ne. Při hodnocení realizace opatření hospodářské politiky a podobně i specifických protikrizových opatření se však asi 40 až 60 % pracovníků úřadů práce vyjádřilo, že nemohou tato opatření posoudit.

Opatření hospodářské politiky

Nicméně, přes nižší četnost validních odpovědí, pokud jde o opatření hospodářské politiky, uváděli vedoucí pracovníci úřadů práce ve velké míře, že tato opatření byla v době krize využívána v méně než dostatečné míře nebo vůbec ne. Například zatímco programy regionálního a lokálního rozvoje byly považovány za nejvýznamnější z opatření hospodářské politiky, jen 16 % pracovníků uvedlo, že byly využity v dostatečné míře a 44 % uvedlo, že byly využity v méně než dostatečné míře nebo vůbec (zbývající se k tomuto opatření nevyjádřili). Horší hodnocení bylo přitom zaznamenáno zejména v okresech s mírou nezaměstnanosti nad 12 % (viz příloha).

Ještě horší hodnocení se dostalo dvěma dalším, pokud jde o jejich potenciální přínos, významně hodnoceným opatřením: podpora malého a středního podnikání - 8 % pracovníků uvedlo, že byla využita v dostatečné míře a 50 % že byla využita v méně než dostatečné míře nebo vůbec. Podobně byla kriticky hodnocena realizace opatření omezování administrativních bariér podnikání: 6 % pracovníků uvedlo, že byla využita v dostatečné míře a 52 % v méně než dostatečné míře nebo vůbec, opět horší hodnocení bylo zjištěno v okresech s nezaměstnaností nad 12 %.

O něco příznivěji byla hodnocena opatření veřejných zakázek a investiční pobídky: 13 %, resp. 11 % respondentů je hodnotilo jako realizovaná v dostatečné míře a 29 %, resp. 44 % je hodnotilo jako realizovaná v méně než dostatečné míře nebo vůbec ne.

Tabulka č. 18 **Reálné využití opatření v době krize** (jak byla opatření využita)

	v dost. míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	celkem
opatření hospodářské politiky					
investiční pobídky	10,7%	11,2%	32,4%	45,7%	100%
veřejné zakázky	12,8%	21,9%	6,7%	58,7%	100%
omezování administr. bariér podnikání	5,8%	27,6%	23,9%	42,7%	100%
programy podpory malého a středního podnikání	7,8%	42,8%	7,6%	41,7%	100%
programy regionálního a místního rozvoje	16,0%	39,9%	4,4%	39,7%	100%
jiná	29,4%	5,9%		73,5%	100%
specifická protikrizová opatření					
podpora klíčovým podnikům	6,3%	31,3%	9,5%	52,9%	100%
podpora celkové poptávky	9,7%	18,3%	33,9%	38,1%	100%
podpora poptávky po specifickém zboží a službách	6,9%	9,3%	43,2%	40,6%	100%
státní zakázky českým podnikům	4,4%	16,3%	17,5%	61,6%	100%
omezení pracovní doby	33,5%	28,8%	11,2%	26,5%	100%
podpora podnikům při částečném vysazení z práce (projekt Vzdělávejte se)	82,9%	7,7%	2,8%	6,6%	100%
podpora dopravní obslužnosti	7,9%	31,8%	27,9%	32,5%	100%
něco jiného	11,4%		88,6%		
opatření APZ					
podpora hledání zaměstnání	84,8%	12,9%	-	2,3%	100%
rekvalifikace	83,7%	13,6%		2,6%	100%
tvorba míst - veřejný sektor	30,4%	47,5%	7,7%	14,5%	100%
podpora SVČ	59,7%	32,5%	2,6%	5,2%	100%
tvorba míst - soukromý sektor	47,5%	42,2%	1,6%	8,7%	100%
jiná	29,4%	17,6%	3,9%	49,0%	100%

Hodnocení specifických protikrizových opatření bylo dosti diferencované. Na jedné straně asi 83 % pracovníků uvedlo, že programy podpory podniků, jež musely omezovat činnost (formou projektů Vzdělávejte se) byly realizovány v dostatečné míře, na druhé straně většina dalších specifických opatření byla hodnocena jako realizovaná v dostatečné míře pouze v méně než 10 % případů, včetně opatření, jako je zlepšování dopravní obslužnosti a státní zakázky českým podnikům, jež byla považována za nejvýznamnější z hlediska jejich potenciálního přínosu k omezení nezaměstnanosti.

A dokonce více než 60 % vedoucích pracovníků úřadů práce hodnotilo realizaci opatření k podpoře dopravní obslužnosti jako méně než dostačující nebo absentující (lepší je hodnocení v regionech s mírou nezaměstnanosti nad 15 %). Konečně, sice celá třetina vedoucích pracovníků úřadů práce hodnotí omezování pracovní doby jako

postačující, ale 40 % stále hodnotí toto opatření jako méně než dostatečné nebo absentující.

Celkově lze uzavřít, že pokud jde o rozsah realizace protikrizových opatření, až na projekt Vzdělávejte se, byly konstatovány mnohé rezervy, a to zejména v případě opatření, jež se jeví pracovníkům úřadů práce jako významná - podpora středního a malého podnikání, odstraňování administrativních bariér podnikání, dopravní obslužnost, veřejné zakázky domácím podnikům aj.

Konečně, oproti opatřením hospodářské politiky a specifickým protikrizovým opatřením mnohem příznivější je hodnocení realizace (a rozsahu) opatření aktivní politiky zaměstnanosti v době krize: nejpříznivější je toto hodnocení pokud jde o podporu hledání zaměstnání a rekvalifikace (85 % a 84 % vedoucích pracovníků úřadů práce je hodnotí jako dostačující). Nicméně, jisté rezervy jsou indikovány při hodnocení opatření k podpoře samostatné výdělečné činnosti (jen 59 % vedoucích pracovníků je hodnotí jako dostačující), hodnocení podpory tvorby míst v soukromém sektoru (jen 48 % hodnotí jako dostačující, přitom horší hodnocení je zjištěno v okresech s mírou nezaměstnanosti nad 15%) a zejména je rezervované hodnocení podpory tvorby míst ve veřejném sektoru (jen 30 % vedoucích pracovníků je hodnotí jako dostačující, s poněkud lepším hodnocením v okresech s mírou nezaměstnanosti nad 15 %).

4. Hodnocení nástrojů - opatření APZ a jejich zaměření k ohroženým skupinám

4.1 Efektivnost opatření APZ a aktivačních opatření

Na stupnici 1 až 5 hodnotili vedoucí pracovníci úřadů práce, jak se osvědčila jednotlivá opatření APZ a ESF v kontextu ekonomické krize.

Dopady pobídkových úprav v oblasti hmotné nouze pro dlouhodobě nezaměstnané ale hodnotila jen menší část pracovníků úřadů práce: dopady snížení dávek hmotné nouze na úroveň existenčního minima po 6 měsících hodnotilo jen asi 30 % pracovníků a dopad započtení pouze 70 % pracovního příjmu při výpočtu nároku na dávky hmotné nouze hodnotila necelá čtvrtina pracovníků.

Tabulka č. 19 **Hodnocení efektivity nástrojů - opatření APZ**

míra nezam.	podpora hledání zaměstnání	rekval.	místa veř. sektor	místa soukr. sektor	podpora SVČ	místa pro zdrav hand.
celkem	2,32	2,05	2,61	1,92	2,23	2,71
sm.odch.	1,075	,980	1,574	1,092	1,239	1,234

Stupnice 1 až 5

Pokud jde o „klasická“ opatření APZ, tato byla povětšinou hodnocena jako „nadprůměrně“ nebo alespoň „průměrně“ efektivní. Nejefektivnější se jeví být podpora míst v soukromém sektoru a rekvalifikace, bez podstatných rozdílů mezi okresy podle míry nezaměstnanosti.

Stále pak jsou nadprůměrně hodnocena opatření k podpoře SVČ a podpora hledání zaměstnání. Mírně podprůměrně je hodnocen přínos tvorby míst ve veřejném sektoru a tvorby míst pro zdravotně handicapované.

Tabulka č. 20 **Hodnocení efektivity dalších nástrojů - aktivační opatření**

míra nezam.	IAP	nekolidující zaměstnání	započtení 70% výdělku pro nárok na dávky HN	existenční minimum po 6 měs. (a veřejná služba)
celkem	3,51	3,91	2,93	2,56
sm. odch.	1,212	1,178	1,352	1,540

Stupnice 1 až 5

Zákon o zaměstnanosti i zákon o pomoci v hmotné nouzi zavedly od roku 2004/2006 v souladu s linií Evropské strategie zaměstnanosti a v reakci na zjištěné problémy českého trhu práce řadu aktivačních opatření (individuální akční plány, hmotné pobídky a vyšší podmíněnost sociálních dávek). Efektivnost nejvýznamnějších z nich jsme předložili k hodnocení vedoucím pracovníkům úřadů práce.

Tato opatření byla hodnocena vesměs jako méně účinná než opatření aktivní politiky zaměstnanosti, všechna pod pomyslným průměrem škály hodnocení. Jako

relativně neúčinnější bylo hodnoceno zavedení existenčního minima po 6 měsících (2,56) a pak omezené započtení pracovního příjmu pro nárok na dávky hmotné nouze - 70 % (2,93). Spíše negativně byla hodnocena opatření zavedení povinných individuálních akčních plánů a zejména pak nekolidující zaměstnání (tj. možnost přivýdělku do výše poloviny minimální mzdy v souběhu s podporou v nezaměstnanosti). Výše směrodatných odchylek v hodnocení na škále 1 až 5 ukazuje u nadprůměrně hodnocených opatření střední konzistenci v názorech, u průměrně hodnocených nižší konzistenci.

Tabulka č. 20a **Korelační koeficienty PE - souvislost v hodnocení opatření** (vybraná opatření)

	podpora hledání	rekvalifikace	tvorba veř. sektoru	tvorba soukr. sektoru	SVC	zdrav. hand	povinné IAP
podpora hledání	1	0,656**	-0,058	0,084*	0,157**	0,199**	0,440**
rekvalifikace		1	0,066	0,188**	0,262**	0,254**	0,344**
tvorba veř. sektoru			1	0,450**	0,332**	0,265**	0,057
tvorba soukr. sektoru				1	0,634**	0,426**	0,067
SVC					1	0,402**	0,097*
zdrav. hand						1	0,176**
povinné IAP							1

* sign 0.05

** sign 0.01

Silná je souvislost v názorech na efektivnost podpory hledání míst a rekvalifikace, dále mezi hodnocením efektivty tvorby míst v soukromém sektoru a podporou SVČ a pak středně silná souvislost mezi hodnocením efektivnost tvorby míst ve veřejném sektoru a tvorby míst v soukromém sektoru a podobně mezi hodnocením efektivty opatření pro handicapované a tvorbou míst v soukromém sektoru i podporou SVČ. Je možné nalézt i další středně silné korelace, například mezi efektivitou podpory hledání zaměstnání a efektivitou povinných IAP (viz tabulka 20a). Další hodnocení opatření, jež jsme nezahrnuli do tabulky, nebyla spolu významněji spojena. Tyto souvislosti nám mohou naznačovat, která opatření z hlediska jejich uplatnění a dopadu mohou být navzájem více provázána.

Ve volných komentářích vedoucí pracovníci úřadů práce akcentovali následující aspekty v oblasti APZ:

- zvýšení kontrol práce na černo; zrušení nekolidujícího zaměstnání, které je v mnoha případech zneužíváno (vede ke švarcsystému a nezájmu být vyřazen z evidence nezaměstnaných);
- na zvýšení zaměstnatelnosti uchazečů by mělo podstatný vliv zvýšení počtu poradců pro zprostředkování a speciálních poradců; nedostatečné personální obsazení zásadním způsobem ovlivňuje možnost poradenství a individuální práce s klienty;
- posílit systém národního vzdělávání, včetně celoživotního (v praxi to znamená mj. nepodporovat takové obory, jejichž absolventi tvoří dlouhé fronty na ÚP);
- zainteresovat na bázi zákonného ustanovení samosprávu na řešení nezaměstnanosti v regionech;

- klást větší důraz na začlenění neziskových organizací při řešení nezaměstnanosti a práce s nezaměstnanými, tzn. pomocí neziskových organizací se zaměřit na jednotlivé skupiny nezaměstnaných a cíleně s nimi intenzivně řešit problémy a tyto problémy prokazatelně a účelně odstraňovat;
- proti vylidňování obcí a řešení nezaměstnanosti v odlehlých oblastech řešit situaci dotacemi na dopravu a služby (hlídání dětí atd.);
- podpora odborníků na úřadech práce, zvláště těch, kteří poskytují některé poradenské aktivity; úřady práce by neměly fungovat jen pro zajištění administrativy, ale i jako odborná služba (zaměstnavatelům, uchazečům);
- nezbytnost koordinace a sladění sociální, vzdělávací a hospodářské politiky;
- veřejné služby zaměstnanosti by měly mít vytvořeny optimální podmínky pro efektivní a flexibilní výkon aktivit na trhu práce (poukazováno na zvýšení nezaměstnanosti, ale naopak omezené počty pracovníků);
- stanovit společné podmínky práce s daty u organizačních složek států a dalších spolupracujících státních institucí; rozhodně by to velmi významně přispělo ke zefektivnění celé řady činností mnoha úřadů, a to při vyhledávání a vzájemném předávání údajů.

V kvalitativních rozhovorech se mnohé z výše uvedených námětů opakovaly a byly rozváděny v různých kontextech. Nekolidující zaměstnání bylo předmětem různých komentářů a bylo připouštěno, že existují i případy, kdy si zaměstnavatel takto testuje nového pracovníka z řad nezaměstnaných, než jej přijme, a že strategie propuštění pracovníků a jejich následné přijetí na dohody v rámci nekolidujícího zaměstnání může skutečně být vynucena poklesem zakázek. Převládá však názor, že zneužití nekolidujícího zaměstnání k účelu šetření nákladů jednoznačně převažuje a pracovníci jsou více méně nuceni se zaměstnavateli podvolit v obavě, aby vůbec nějakou možnost zaměstnání u něj udrželi. Podle pracovníků úřadů práce by bylo lépe, aby namísto dvou či tří takovýchto míst vzniklo jedno řádné místo na plný úvazek.

Kromě toho byla uváděna řada kritických poznámek ke složitosti administrativy ohledně nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Příkladem je třeba vyhledávání veřejných zakázek na rekvalifikační kurzy, které jsou administrativně a časově náročné (přitom stejně trh ovládá několik málo zavedených subjektů) a znesnadňuje pružnou reakci na vývoj na trhu práce. Stejně tak je problémem ve výběrových řízeních prosadit hlediska kvality („nevíme, jak promítnout do toho kvalitu, přitom ta je důležitá.“). Není totiž možné průkazně kvalitu ve výběrovém řízení dokladovat, a tak se v rozhodování neuplatňuje.

V diskusích padla řada námětů na zlepšení možností efektivně eliminovat nepravou nezaměstnanost a řešit problémy spojené se skutečnou nezaměstnaností:

- nekolidující zaměstnání umožnit jen mimo podpůrnou dobu (tím by odpadla zajímavost pro zaměstnavatele, museli by pracovníkům více zaplatit),
- poradenské a motivační aktivity umožnit zákonem povinně nezaměstnaným uložit,
- podobně i rekvalifikační programy by mohly být povinné (jistý problém ale je, že není snadné stanovit a poskytnout skutečně vhodný program),
- nevázat dávky HN na evidenci na úřadě práce a podobně nevázat na ni zdravotní pojištění,

- zlepšit možnosti kontroly práce na černo (definovat jednoznačně v zákoně, zvýšit kontrolní možnosti, mj. by dohoda o provedení práce měla být nahlášena při nástupu práce),
- panuje přesvědčení, že by bylo vhodné nějakým způsobem přispívat nezaměstnaným například po určitou dobu na dojíždění (na druhé straně si pracovníci uvědomují, komplikovanost podobného nástroje).

4.2 Priority v zaměření APZ/opatření ESF ke specifickým skupinám a hodnocení reálného zaměření ke skupinám

Z dotazování vyplynulo, že pracovníci úřadu práce považují za prioritní z hlediska umístění do opatření APZ relativně širokou škálu znevýhodněných skupin (volili mezi desíti skupinami nucenou volbou na prvních pěti místech), a to bez velkých rozdílů. Na prvním místě s hodnocením 2,14 se jednalo o nezaměstnané déle než rok, dále o nezaměstnané nad 50 let (2,19), mladé lidi a absolventy (2,47), zdravotně handicapované (2,74), stejně jako nezaměstnané ve zvláště postižených regionech (2,74) i lidi hromadně propouštěné (2,76).

Tabulka č. 21 - část 1 **Skupiny považované za prioritní pro zařazení do opatření APZ**

míra nezaměstnanosti v %	nezam. déle než rok	zdravotně handicapovaní	mladí lidé bez praxe/absolventi	ženy s dětmi do 15let či po MD	starší lidé nad 50 let	příslušníci etnických menšin	hromadně propouštění	nekvalifikovaní lidé	nezaměstnaní ze zvláště postižených regionů
celkem	2,14	2,74	2,47	2,94	2,19	3,53	2,76	2,85	2,74

Průměr z volby pořadí na prvních pěti místech (pokud nevybráno, missing)

Tato průměrná hodnocení jsou ovšem zkreslena, resp. ovlivněna počtem těch, kteří danou skupinu vůbec nevybrali. Pokud nahlédneme hodnocení podle pořadí umístění skupin a počtu těch, kteří skupinu vůbec nevybrali, pak jsou jasně akcentovány nejvíce tyto skupiny: lidé nad 50 let, nezaměstnaní déle než rok, s malým odstupem mladí lidé bez praxe (a absolventi), následují s malým odstupem zdravotně handicapovaní a pak s dalším mírným odstupem ženy s malými dětmi (a ženy po mateřské/rodičovské dovolené). S viditelným odstupem jsou pak voleni dále nezaměstnaní ze zvláště postižených regionů, hromadně propouštění, nekvalifikovaní a konečně se značným odstupem za ostatními příslušníci etnických menšin.

Tabulka 21 - část 2 **Skupiny považované za prioritní pro zařazení do opatření APZ - umístění v %**

míra nezaměstnanosti v %	nezam. déle než rok	zdravotně handicapovaní	mladí lidé bez praxe/absolventi	ženy s dětmi do 15let či po MD	starší lidé nad 50 let	příslušníci etnických menšin	hromadně propouštění	nequalifikovaní lidé	nezaměstnaní ze zvláště postižených regionů
na 1. místě	35,2	18,7	27,0	9,9	36,6	3,5	11,6	6,4	13,5
na 2.	24,6	23,7	20,8	23,2	26,0	6,4	16,6	19,1	15,6
na 3.	13,3	19,6	14,2	21,1	21,0	12,5	13,9	15,6	12,8
na 4.	10,2	15,4	9,2	17,9	5,0	13,2	10,4	12,1	10,9
na 5.	4,7	11,3	11,1	9,8	8,0	12,8	7,5	5,4	8,0
nevybral	12,0	11,4	17,7	17,3	3,5	51,6	40,0	41,4	39,2

Volba na prvních pěti místech, **součet 100% ve sloupcích**

4.3 Hodnocení reálného zaměření opatření APZ k prioritním skupinám

Reálné zaměření opatření APZ/ESF k ohroženým skupinám nezaměstnaných bylo hodnoceno vedoucími pracovníky úřadů práce na stupnici 1 (velmi dobré) až 5 (špatné) se středem v bodě 3. Otázky hodnotilo 95-98 % dotázaných, v případě hodnocení prosazení příslušníků etnických skupin se vyjádřilo 77 % dotázaných pracovníků úřadů práce, v případě nezaměstnaných v postižených regionech 81 % a v případě hromadně propouštěných asi 85 %.

Nad průměrem škály se umístili pouze mladí nezaměstnaní bez praxe a absolventi škol a za druhé hromadně propouštění pracovníci v době krize. Mírně pod průměrem jsou umístěni dlouhodobě nezaměstnaní - nad 1 rok (průměrné hodnocení 3,10), starší nezaměstnaní nad 50 let (průměr 3,25), ženy s dětmi do 15 let (průměr 3,28) a zdravotně handicapovaní (průměr 3,41). Naopak nejhůře se umístili příslušníci etnických menšin (průměr 4,14), nezaměstnaní bez kvalifikace (průměr 3,84) a nezaměstnaní ve zvláště postižených regionech (průměr 3,68). V těchto hodnoceních jsme nezjistili výrazné rozdíly mezi regiony podle míry nezaměstnanosti.

Tabulka č. 22 **Reálné zaměření k prioritním skupinám**

míra nezaměstnanosti	nezam. déle než rok	zdravotně handicapovaní	mladí lidé bez praxe/absolventi	ženy s dětmi do 15let či po MD	starší lidé nad 50 let	příslušníci etnických menšin	hromadně propouštění	nekvalifikovaní lidé	nezaměstnaní ze zvláště postižených regionů
celkem	3,10	3,41	2,73	3,28	3,25	4,14	2,92	3,84	3,68

průměr na stupnici 1 ž 5

V oblasti reálného zaměření APZ k prioritním skupinám jsou tedy v porovnání s jejich prioritizací patrné největší rezervy pokud jde o nezaměstnané déle než rok, nezaměstnané nad 50 let, zdravotně handicapované, nekvalifikované, ale ani situace žen s dětmi a etnických menšin není lepší. Dá se tedy říci, že podle pracovníků úřadů práce se zacílení k ohroženým skupinám na trhu práce daří jen průměrně, v případě zmíněných skupin pak dokonce podprůměrně. Toto zjištění odpovídá jiné studii provedené na reálných datech OKpráce (Hora, Sirovátka 2012). Problém průměrné či spíše podprůměrné cílenosti opatření má více příčin. Jde jednak o to, že u nás nejsou zavedeny nástroje, jako je profilig či včasné hodnocení (early assessment), jež by identifikovaly rizikovost uchazečů z hlediska šancí na umístění, vedle toho individuální práce s uchazeči, jež by tato rizika mohla rovněž identifikovat, není dostatečně kapacitně dimenzovaná. Jistou roli může sehrát i metodikou stanovená podmínka pěti měsíců pro zařazení uchazečů do opatření aktivní politiky zaměstnanosti, což je relativně krátká doba a zejména v době krize jsou mezi takovými uchazeči nutně mnozí s relativně lepšími šancemi na umístění na trhu práce oproti jiným, více znevýhodněným.

5. Koordinace, organizace a implementace opatření APZ

Vedoucí pracovníci úřadů práce hodnotili dále ‚management‘, koordinaci a implementaci opatření APZ a podmínky implementace. Toto téma je dosti podstatné, neboť reformy trhu práce v těch evropských zemích, kde probíhaly s větší intenzitou, byly spojeny s reformami ‚governance‘ (řízení a správy trhu práce a institucí, jež ji zajišťují) a v době krize s posilováním kapacit úřadů práce. Při hodnocení byla použita stupnice 1 (velmi dobré hodnocení) až 5 (špatné hodnocení), se středem 3.

5.1 Personální zajištění

Personální zajištění pokud jde o kapacity, odbornost a motivaci zaměstnanců je klíčovým předpokladem efektivní realizace opatření politiky zaměstnanosti. Z toho důvodu byla v mnoha zemích už před obdobím krize věnována pozornost personálnímu zajištění ve smyslu snížení zátěže (workload) na jednoho pracovníka, zejména těch, v přímém styku s uchazeči o zaměstnání a v období krize byly personální kapacity v řadě zemí posíleny. Vedle toho je kladen dlouhodobě velký důraz na jejich odbornost a v některých zemích proto fungují specifické systémy vzdělávání. V České republice neexistuje specifický systém vzdělávání (ve smyslu specializovaných středních škol) a zátěž je relativně vysoká. Narostl v době krize dost výrazně, protože MPSV nemůže navyšovat počty pracovníků (naopak je zavázáno, a stejně tak byly zavázány úřady práce, ke snížení počtu pracovníků).

Tabulka č. 23 **Personální zajištění veřejných služeb zaměstnanosti (úřadů práce)**

míra nezaměst. v %	počet zaměstnanců	odbornost zaměstnanců	finanční ohodnocení	perspektiva zaměstnání
celkem	3,17	2,11	3,32	2,42

průměr na stupnici 1 až 5

K otázkám personálního zajištění se vyjádřilo více než 95 % oslovených. Ve výše uvedeném kontextu nepřekvapuje, že vedoucí pracovníci úřadů hodnotili personální zajištění pokud jde o počty pracovníků spíše podprůměrně a stejně tak finanční ohodnocení jejich práce. Spíše nadprůměrně je hodnocena perspektivnost zaměstnání na úřadech práce, což pracovníkům patrně vyvažuje jejich horší finanční hodnocení. Relativně vysoké hodnocení odbornosti zaměstnanců je potřeba vnímat s vědomím toho, že se zde zjevně promítá jejich sebehodnocení (problém validity).

Ve volných komentářích se objevily náměty: s odvoláním na analýzy posledních expertních studií renomovaných globálních společností (Price Waterhouse Coopers - studie zveřejněna 5.5.2010 a KPMG - studie zveřejněna 20.5.2010) čekají v příštím roce a půl státní úřady v ČR včetně úřadů práce velké problémy. Zejména ve velkých městech (Praha, Brno, Ostrava, Liberec) pocítí úřady velký tlak na schopnost udržet kvalifikované síly díky oživení v soukromém sektoru. Již nyní pocítují státní úřady výrazný nedostatek vysoce kvalifikovaných odborníků např. z řad právníků, protože nejsou schopny je adekvátně zaplatit. Úřady jako zaměstnavatelé postrádají atraktivitu

pro mladou generaci kvůli relativně nízkému finančnímu ohodnocení práce vzhledem k průměrné výši mezd v regionu (týká se výhradně velkých měst Praha, Brno, Ostrava, Liberec), proto nemají dostatečný příliv mladých zaměstnanců a v důsledku demografického vývoje brzy pocítí odchod do důchodu u silné poválečné generace klíčových úředníků.

Podle některých vyjádření pracovníků úřadů práce je pocíťována potřeba zvýšit tlak na zkvalitnění práce útvarů zprostředkování ÚP - kde je nadále nastaven pasivní přístup ke klientům a minimální individuální poradenská práce s klienty ÚP, citelně chybí na ÚP kariérové poradenství.

Velkým aktuálním problémem pracovníků poradenství a rekvalifikací na ÚP je vyhlašování veřejných zakázek. Jejich práce se tím zpomaluje a nemohou pružně reagovat na potřeby na trhu práce. Čas, který dříve věnovali poradenství pro uchazeče, teď musí věnovat psaní zadávací dokumentace a vyhlašování veřejných zakázek. A pokud se chtějí i nadále věnovat poradenství, administrativní práci dělají podle jejich vyjádření po večerech a víkendech doma.

Nedostatečné personální zajištění má vliv na kvalitu APZ a poskytovaných služeb. V APZ (včetně rekvalifikací, poradenských činností a aktivit financovaných z ESF) se projevuje určitá formálnost a schematičnost daná jak rutinou, tak nedostatečným personálním zabezpečením činností ÚP s ohledem na růst byrokratické zátěže a nezaměstnanosti.

Na zvýšení zaměstnatelnosti uchazečů by mělo podle některých vyjádření podstatný vliv zvýšení počtu poradců pro zprostředkování a speciálních poradců. Nedostatečné personální obsazení zásadním způsobem ovlivňuje (omezuje) možnost poradenství, především individuální práce s klienty.

***V programu rozhovorů** někteří vedoucí pracovníci lakonicky sdělili, že je prostě málo lidí na činnosti, jež se vyžadují, aby bylo možné je vykonávat kvalitně. Nákup služeb problém neřeší, neboť nakupované služby mají nižší kvalitu (a tedy i účinnost).*

5.2 Koordinace opatření APZ

Koordinace opatření APZ ve smyslu vertikální, horizontální, sektorové koordinace a koordinace národní APZ a projektů ESF je dalším podstatným předpokladem efektivní implementace opatření APZ. K otázkám koordinace se vyjadřovalo opět více než 95 % oslovených s výjimkou dotazu na koordinaci národní, regionální a lokální úrovně (jen 84 %) a koordinace APZ s oblastí veřejné a sociální politiky (76 %).

Tabulka č. 24 **Koordinace opatření APZ**

míra nezam.	národní, regionální a lokální úroveň	opatření APZ a projekty ESF	opatření APZ a opatření veřejné, sociální politiky	různých subjektů, jež realizují APZ - zvyšování zaměstnatelnosti	různých subjektů, jež realizují APZ - tvorbu míst
celkem	2,74	2,42	3,41	2,40	2,38

průměr na stupnici 1 až 5

Oblast koordinace APZ je hodnocena jako celek spíše nadprůměrně, s výjimkou koordinace opatření APZ a dalších opatření veřejné a sociální politiky (3,41). Naproti tomu je výrazněji nadprůměrně hodnocena koordinace různých subjektů (úřadů práce, soukromých agentur a neziskových organizací, zaměstnavatelů) při tvorbě míst (2,38), zvyšování zaměstnatelnosti (2,40) a koordinace opatření APZ a projektů ESF (2,42). Jen mírně nad průměrem škály je hodnocena koordinace národní, regionální a lokální úrovně (2,74).

5.3 Přínos kooperace různých subjektů při realizaci APZ a projektů ESF (sukromé, neziskové organizace, subkontraktace)

V důsledku nízké personální kapacity úřadů práce a současně zavádění projektového řízení opatření financovaných z prostředků ESF se podstatně rozrostl objem subkontraktace a účast různých subjektů. Je to trend, jenž sledujeme v současné době v mnoha zemích: zkušenosti ukazují, že tento trend vede k decentralizaci a marketizaci politiky zaměstnanosti. Není přitom vždy snadné prosadit strategické záměry politiky zaměstnanosti státu, ani se vždy nedaří vyhnout tržním selháním, jež oslabují výhody zavádění tržních principů. Z toho důvodu je v řadě zemí sledován současný trend k re-centralizaci ve strategickém řízení a snaha o eliminaci tržních selhání (nedokonalá informace, monopolní pozice poskytovatelů aj.) definováním kontraktačních podmínek pro zainteresované subjekty.

Tabulka č. 25 **Přínos spolupráce při zajišťování opatření APZ (a ESF) - nakolik se daří**

míra nezam.	prosadit záměry politiky zaměstnanosti státu/úřadů práce	zlepšit zaměstnanost a zaměstnatelnost	ekonomická efektivnost	pružnější reakce na potřeby trhu práce	vyšší kvalita opatření	vhodnější a více individualizovaná podpora	celkový přínos
celkem	2,53	2,85	3,18	3,02	2,87	2,74	2,65

průměr na stupnici 1 až 5

Podle vedoucích pracovníků úřadů práce je celkový přínos subkontraktace mírně pozitivní (2,65), přičemž mírně nadprůměrně je hodnoceno zejména prosazení záměrů politiky zaměstnanosti státu a úřadů práce (2,53), hůře je však hodnoceno v okresech s nejnižší mírou nezaměstnanosti (3,08). Dále je to volba vhodnějších opatření a více individualizovaná práce s uchazeči (2,74), zlepšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti uchazečů o zaměstnání (2,85) a vyšší kvalita opatření (2,87).

Průměrně je hodnocen přínos k pružnosti reakce na potřeby trhu práce (3,02) a spíše podprůměrně je hodnocena ekonomická efektivita subkontraktace (3,18), bez větších rozdílů podle míry nezaměstnanosti.

5.4 Role/přínos opatření realizovaných v rámci projektů ESF

Projekty ESF od roku 2004 postupně získaly významnou roli v celkovém objemu opatření politiky zaměstnanosti v České republice. Tato opatření jsou do značné míry diferencovaná. Větší část z nich představují národní integrované projekty, jež jsou koncipovány v linii tradičních nástrojů APZ. Menší část pak představují regionální integrované projekty, koordinované spíše podle potřeb regionů/okresů a formované zdola s tím, že v jejich rámci je dán větší prostor pro individuální projekty, pro specifické nástroje anebo cílové skupiny. S ohledem na jejich význam je důležitá reflexe přínosu a efektů projektů ESF pro aktivní politiku zaměstnanosti.

Tabulka č. 26 **Přínosy opatření v rámci projektů ESF**

míra nezam.	větší rozsah	vyšší kvalita	vhodnost, individualizace	lepší cílenost	vyšší zaměstnanost	vyšší zaměstnatelnost	vyšší ekonomická efektivita	vyšší pružnost potřebám TP
do 5	2,62	2,81	2,74	2,85	3,15	2,35	3,69	2,88
5 až 8	1,96	2,64	2,47	2,09	2,72	2,38	3,39	3,12
8 až 10	1,62	2,39	2,43	2,19	2,60	2,46	2,99	3,19
10 až 12	1,71	2,46	2,35	2,08	2,67	2,46	3,07	2,77
12 až 15	1,67	2,62	2,61	2,35	2,61	2,36	3,31	3,07
nad 15	1,85	2,42	2,48	2,39	2,65	2,53	3,23	2,81
celkem	1,75	2,51	2,48	2,24	2,66	2,42	3,19	3,05

průměr na stupnici 1 až 5

Celkově převažuje spíše pozitivní hodnocení. Jako výrazný přínos je hodnoceno zvýšení rozsahu opatření aktivní politiky zaměstnanosti (1,75) s tím, že hodnocení je v okresech s vyšší mírou nezaměstnanosti lepší než v okresech s nižší mírou nezaměstnanosti.

Za druhé je pozitivní i hodnocení přínosu k lepší cílenosti opatření k ohroženým skupinám na trhu práce (2,24), bez větších rozdílů mezi okresy.

Mírně pozitivně je hodnocen přínos k zaměstnatelnosti uchazečů (2,42), bez větších rozdílů podle míry nezaměstnanosti v regionu, k vyšší kvalitě opatření (2,51), s mírně lepším hodnocením v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti než v regionech s nižší mírou nezaměstnanosti, a konečně k vyšší zaměstnanosti uchazečů o zaměstnání (2,66), méně akcentováno v okresech s nejnižší mírou nezaměstnanosti.

Jen jako průměrný (ani lepší ani horší) je hodnocen přínos pro vyšší pružnost v reakci na potřeby trhu práce (3,05). Mírně podprůměrně je hodnocena ekonomická efektivita (3,19), bez větších rozdílů mezi okresy.

Ve volných komentářích byly předloženy vedoucími pracovníky úřadů práce následující hodnocení projektů/opatření ESF:

- (i) Mnoha vedoucím pracovníkům úřadů práce se jeví jako příliš nákladné projekty v rámci ESF OP LZZ, a to i například tzv. RIP na ÚP. Přitom někteří poukazují na jednotvárné obsahy těchto RIP, které „vlastně kopírují činnosti ÚP, a to za mnohonásobně vyšší náklady s minimálním efektem na cílové skupiny.“ Podle některých efektivnější by bylo úměrně personálně navýšit zaměstnance APZ a finance částečně použít na opatření APZ a zbytek využít na potřebnější projekty - například praxi studentů SŠ a VŠ ve firmách, či na vzdělávání dospělých - získání kvalifikací.
- (ii) Přínos podle některých má spíše národní individuální projekt (NIP) - rekvalifikacemi prošel větší počet nezaměstnaných; větší počet zaměstnavatelů mohl přijmout do zaměstnání uchazeče s dotací (VPP, SÚPM). Naopak, v ostatních projektech, kde výherce projektu realizuje aktivity formou subdodávek, se všechny aktivity velmi prodraží a stejně není zaručena kvalita (typická tržní selhání).
- (iii) Naopak, někteří uvádějí, že v individuálních projektech je čím dál tím více omezený prostor pro inovativnost při navrhování nástrojů a postupů. Programy jsou stále více tlačeny do podoby klasické národní APZ.
- (iv) Někteří pracovníci uvádějí, že vedlejším efektem všech projektů ESF je výrazně vyšší byrokratizace, která přímou úměrou snižuje míru angažovanosti služeb zaměstnanosti ve vztahu ke klientům. Množství výkazů, dohod, vyjádření a prezenčních listin nezaměstnaným nepomáhá. Klasický režim APZ byl výrazně jednodušší a pružnější, umožňoval okamžitě reagovat na potřebu trhu práce, což momentálně není dobře průchodné.
- (v) Pokud by měly projekty ESF pružně reagovat na situaci na TP, musela by se podle některých pracovníků zkrátit doba hodnocení a schvalování projektů (v současné době cca 6 měsíců).

Příliš dlouhá je zejména doba od zpracování, projednání, schválení a realizace např. grantových projektů či RIP. Většinou dochází ke změně situace na trhu práce. Např. RIP jsou právě z časového hlediska nepružné a mívají se účinkem.

Klady jsou spatřovány ve vysokém objemu prostředků, které lze prostřednictvím ESF využít a směřovat ke zvyšování zaměstnatelnosti a zaměstnanosti. Zápory naopak v některých komplikovaných způsobech čerpání prostředků z ESF, kdy se z důvodu složitých pravidel podle vedoucích pracovníků úřadů práce ke konečné cílové skupině část těchto prostředků buď nedostane, případně jen se zpožděním.

Za komplikaci, zvláště v době krize je považován zejména systém přechodu (podle nejasných pravidel na veřejné zakázky pro rekvalifikační programy poskytované úřady práce), kdy za situace drastického úbytku volných míst a zvyšování počtu nezaměstnaných se značně zbrzdilo zabezpečování rekvalifikačních programů uchazečům o zaměstnání (v roce 2009).

Celkově, realizace aktivní politiky zaměstnanosti prostřednictvím ESF je nepružná, administrativně velmi náročná. Jelikož jednotlivé projekty je nutno realizovat prostřednictvím veřejných zakázek, s ohledem na zadávací podmínky vyhrávají často firmy podle ceny, a nikoliv kvality. Tyto projekty pak postrádají ohled na individuální potřeby klientů.

V kvalitativních rozhovorech pracovníci úřadů práce na jedné straně oceňovali množství, jež projekty ESF dávají, a rozšiřují kapacity v oblasti poradenství a APZ. Na druhé straně předmětem kritiky byly zejména náklady na tyto projekty, zvláště

v oblasti RIP. V tzv. NIP úřady práce v podstatě adaptovaly své strategie směrem k tomu, že maximálně přiblížily realizaci opatření v projektech ESF podmínkám v obdobných opatřeních APZ.

V podstatě přednostně čerpají prostředky projektů ESF na opatření tvorby míst a rekvalifikace a po jejich vyčerpání pak v daném kalendářním roce začínají uplatňovat opatření APZ.

Protože by neměly být finanční podmínky v obdobných nástrojích projektů ESF rozdílné od nástrojů ESF, přičemž ale prostředků v rámci projektů ESF (na jeden případ) je relativně více, některé úřady práce provádějí rozúčtování financování jednotlivých případů nezaměstnaných mezi obě formy a takto náklady vybalancují (z projektu ESF je přitom financována delší doba poskytování subvence). Tím ale postupně dochází pouze k nahrazení opatření APZ projekty ESF a zaniká jejich hlavní přínos - tj. rozšíření objemu opatření, případně zlepšení jejich kvality a komplexnosti, cílenosti.

Někteří pracovníci si cenili možnosti nákupu služeb v rámci projektů ESF (diagnostika, poradenství, job cluby, motivační a rekvalifikační kurzy) rozšířily kapacitu věnovanou nezaměstnaným, a to se pozitivně projevilo v zájmu nezaměstnaných - mají pocit větší 'péče' a zájem o spolupráci a také účast v programech (motivační efekt). A vedle toho často aktivační efekt ('je to dobré, aby je to zvedlo z postelí'). Navíc to odlehčuje zátěži kladené na úřady práce, jež se pak mohou svými dosti omezenými kapacitami přece jen o něco více věnovat užším skupinám výrazně znevýhodněných uchazečů.

Projekty ESF typicky vedou k řetězení aktivit, zejména motivačních kurzů a dalších rekvalifikací a pak dalších, jako je podpora podnikání a pracovní praxe. Je důležité (a není to snadné) dbát na to, aby aktivity dobře na sebe navazovaly - jejich vhodnost a smysluplnost, 'aby neměli hodně rekvalifikací a aby to vzájemně souviselo' (k tomu je opět potřeba poradenskou kapacitu). V řadě případů ale vedou tyto projekty k rigiditě a mrhání prostředky v tom smyslu, že je potřeba dodržet plánované aktivity a jejich řetězení, aniž by byl uplatněn princip individualizace - adaptace aktivit (například jejich zjednodušení) v případech, kdy je vyžadována například jasně zaměřená specifická intervence (rekvalifikace atp.).

Krom toho většina vedoucích pracovníků úřadů práce reflektovala vysoké náklady na opatření realizovaná formou subkontraktace jinými subjekty, aniž by jejich kvalita a efekt byly lepší (spíše jsou naopak horší než u opatření realizovaných úřady práce). V neposlední řadě jsou podmínky realizace opatření příliš obecně a neurčitě formulovány (například cílové skupiny).

Konečně podle některých úřadů práce některé projekty, zejména pokud jsou koncipovány na regionální úrovni a 'šité na míru' potřebě okresů, umožňují komplexní a inovativní přístupy a jdou za rámec běžných opatření APZ, umožňují rovněž definovat velmi specifické cílové skupiny. Byly uváděny příklady projektů, jež jsou zaměřeny na komplexní intervence včetně 'sociálních aktivit' ve snaze o začleňování na trh práce ve vyloučených komunitách. Na druhé straně v některých okresech zase zazněla kritika, že v soutěži o projekty organizované nyní na regionální úrovni (úroveň okresních úřadů práce je méně významná) dochází k preferenci velkých projektů, jež jsou necitlivé k lokálním potřebám.

Pracovníci úřadů práce vyjádřili sice opatrně, nicméně zcela jasně potřebu větší metodické podpory ze strany MPSV při koordinaci a realizaci relativně složitých úkolů a opatření, jak na poli tradiční APZ, tak i v oblasti projektů ESF. Současně vyjadřovali názor, že kapacita centra sehrát tuto roli je do značné míry omezená.

Část 2: Politika zaměstnanosti a práce s nezaměstnanými očima zprostředkovatelů a poradců

Následující část shrnuje výsledky dílčího šetření projektu, které bylo zaměřeno na pracovníky úřadů práce v pozici poradců a zprostředkovatelů.

V dotazníkovém šetření a v následné analýze jsme věnovali pozornost zejména:

- a) příčinám nezaměstnanosti v době krize,
- b) hodnocení efektů politik na řešení těchto příčin,
- c) hodnocení nastavení dávkových systémů a podpory v nezaměstnanosti,
- d) identifikaci ohrožených skupin na současném trhu práce a
- e) hodnocení podmínek a účinnosti aktivní politiky zaměstnanosti s ohledem na ohrožené skupiny.

Klíčové výsledky dotazníkového šetření jsou doplněny o informace získané v rámci expertních rozhovorů s pracovníky na stejných pozicích. V některých případech, kde to považujeme za účelné pro názornou ilustraci, uvádíme úryvky rozhovorů ve formě doslovných citací informátorů. V textu jsou uvedeny v uvozovkách a kurzívou. Za účelem zachování přislíbené anonymity informátorů uvádíme jako identifikaci pouze jejich pozice v rámci úřadu práce.

1. Příčiny nezaměstnanosti v současnosti

Příčiny nezaměstnanosti s ohledem na dopady ekonomické krize jsme sledovali ve dvou dimenzích: jednak ve smyslu a) individuálních překážek a problémů na straně uchazečů o zaměstnání, které je možné změnit působením na nedostatky v kvalitě nabídky práce a motivací uchazečů jako jednotlivců a následně b) ve smyslu strukturálních a institucionálních bariér, jejichž řešení vyžaduje jiné nástroje, než je aktivizace, motivace a zvyšování lidského kapitálu na straně nabídky práce a neobejdou se bez intervencí do trhu práce na straně vytváření pracovních příležitostí.

1.1 Osobní překážky a problémy

Z osobních předpokladů, které mohou ovlivňovat nalezení vhodného zaměstnání, jsou pracovníky jako nadprůměrně významné hodnoceny „nedostatečná kvalifikace“ (s celkovým průměrem hodnocení 2,88),⁵ pak „pečovatelské povinnosti“ (s celkovým průměrem hodnocení 3,33), které se týkají zejména osamělých rodičů pečujících o nezaopatřené děti a také „nedostatek dalších předpokladů“, včetně „fyzických, mentálních předpokladů a zdravotních omezení“ (s celkovým průměrem hodnocení 3,58 a 3,62). Významnější rozdíl v názorech pracovníků podle příslušnosti k úřadu práce podle výše míry nezaměstnanosti byl pak prokázán pouze mezi úřady práce do 5 % (které zahrnovaly pouze úřady práce některých pražských městských částí) a ostatními, a to zejména ve volbě významu špatné bytové situace a zázemí, který patrně odkazuje ke skutečnosti, že v určitých pražských obvodech nemají pracovníci rozsáhlejší zkušenost s uchazeči, kteří by se v takové situaci nacházeli.

⁵ V celém textu, kde se opíráme o vyhodnocení dotazníkového šetření, uvádíme jako dílčí výsledek analýzy průměr. Vyjadřuje průměrnou pozici odpovědí pracovníků na škále 1-5, případně 1-7, které byly v dotazníku použity. Orientace škály a význam jednotlivých hodnot včetně hodnoty neutrálního stanoviska jsou vždy uvedeny v poznámce pod tabulkou. Průměry odpovědí lze srovnávat mezi úřady práce podle míry nezaměstnanosti, případně jednotlivé hodnoty vztahovat k celkovému průměru (za všechny úřady práce zahrnuté do šetření bez ohledu na míru nezaměstnanosti).

Tabulka č. 27 **Hodnocení významu osobních překážek a problémů jako příčin nezaměstnanosti** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (%)	nedostatečná kvalifikace	pečovatelské povinnosti	nedostatek dalších předpokladů	fyzické, mentální předpoklady, zdraví	orientace na TP, schopnosti hledání	nedostatek potřebných sociálních kontaktů	nedostatečné finanční prostředky, dluhy	závislost na alkoholu, drogách	špatná bytová situace a zázemí	rodinné problémy	význam dalších překážek, problémů
do 5	3,12	3,24	3,40	4,2	3,81	3,56	4,32	4,16	4,92	4,68	1,33
5 až 10	3,14	3,16	3,62	3,6	4,03	4,11	4,06	4,06	4,36	4,34	2,00
10 až 15	2,63	3,45	3,56	3,51	3,84	4,04	4,11	4,25	4,49	4,73	1,71
15 a více	3,00	3,43	3,71	3,96	4,42	3,91	3,71	4,38	4,00	4,42	1,33
celkem	2,88	3,33	3,58	3,62	3,95	4,03	4,08	4,18	4,44	4,56	1,79
	382	378	379	381	382	381	382	380	377	379	53

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-7, kdy 1=maximální význam, 7=vůbec nemá význam, 4=průměr, tj. neutrální stanovisko. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili.

V kontextu rozhovorů se nedostatečnou kvalifikací rozumí hlavně kvalifikace nízká, týkající se uchazečů se základním vzděláním, případně výučním listem, kteří tvoří podstatnou část přílivu nezaměstnaných v souvislosti s krizí. U absolventů zejména středních, ale i vysokých škol, kteří představují další skupinu uchazečů, zmiňovanou jako ne zcela typickou pro předchozí období, pak chybí praxe, zásadní podmínka pro přijetí do zaměstnání.

Pečovatelské povinnosti jsou, jak již bylo řečeno, znevýhodňujícím faktorem u rodičů pečující o nezaopatřené děti, zejména těch osamělých, které představují hlavně matky. Tato situace je daná nedostatečnou nabídkou předškolních zařízení v kombinaci s vícesměnnými provozem a neuspokojivou infrastrukturou, zejména pro pracovníky žijící mimo ekonomicky významná sídla.

Za další významný faktor je považován nedostatek dalších předpokladů, o kterém se dá usuzovat, že se bude kombinovat s dalšími, pro úspěch na pracovním trhu rizikovými charakteristikami, jako je nízké vzdělání či zastaralá kvalifikace. Obsahuje zároveň širokou paletu charakteristik, od mentálních předpokladů, komunikačních schopností, schopnosti přizpůsobit se novým požadavkům přes fyzickou kondici a atraktivitu až k zdravotním omezením. Je patrné, že význam těchto předpokladů stoupá právě v době krize, v souvislosti s převisem poptávky po práci nad její nabídkou, kdy zaměstnavatelé mají možnost si mezi zájemci vybírat, a to až na samotnou hranici etiky či zákona.

„Já bych řekla, že určitá skupina lidí už nikdy neodejde [z evidence]. Protože to je kumulace tolika hendikepů ... Nám se je podaří zařadit do těch projektů, ale jsou ti, kteří ani tam tu práci nezískají, protože prostě ten zaměstnavatel chce nejlepšího člověka. Kvalifikovaného, ideálního, úplně nádherného a my jsme ti oškliví, který jim posíláme ty nejhorší, který tady máme. My posíláme ty nejlepší, který tady máme, že jo... A jestli chtějí jiný a ještě lepší, tak musejí přizpůsobit svoje nabídky tak, aby k nim přišli lidi odněkud jinud, ale ne z úřadu práce.“

vedoucí zprostředkování

„A teď si myslím, že ti zaměstnavatelé jsou ještě trošku silnější v kramflecích, protože zase mají ještě větší možnosti výběru. Já to řeknu možná ošklivě, ale taková ta rvačka o to místo je prostě neskutečná. A ten zaměstnavatel to asi ví. Takže já si myslím, že někdy i podle toho ti zaměstnavatelé nakládají vlastně s těmi lidmi. Nejsou pro ně tak vzácní.“

poradce

Nabízený výčet osobních překážek a problémů, které mohou hrát roli v úspěchu při hledání zaměstnání, měli respondenti možnost formou volných odpovědí doplnit o další faktory, které považují za relevantní. Této možnosti ale využilo pouze 16 % dotazovaných pracovníků.

Asi třetina těchto odpovědí se však nakonec týkala překážek spíše strukturální povahy, a to „nedostatku pracovních příležitostí“ (ve smyslu takových, které by odpovídaly kvalifikaci uchazečů či skýtaly standardní pracovní podmínky) a „věku uchazeče“. Byly ovšem uvedeny i problémy související s nízkou motivací k přijetí zaměstnání - „nezájem pracovat“ a „práce načerno“, i když méně často.

1.1.1 Motivace

Zvláštní pozornost byla věnována hodnocení významu motivace nezaměstnaných k hledání pracovního uplatnění. Z již výše uvedených odpovědí na volnou otázku se jeví, že význam tohoto aspektu je liniovými pracovníky vnímán jako relativně silný. Motivace, jako výsostně individuální, ale také velmi komplexní faktor, se na jednu stranu přímo týká osobnostních předpokladů nezaměstnaných, ale také jejich zkušeností z předchozích zaměstnání, ovšem v neposlední řadě také tlaků strukturálních změn, které mohou být impulzem k větší aktivitě, ale také k rezignaci nezaměstnaných.

Tabulka č. 28 **Hodnocení významu motivace nezaměstnaných pro získání či udržení zaměstnání** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (v %)	nedostatek finanční motivace	ztráta návyků, motivace v důsledku nezaměstnanosti	ztráta motivace v důsledku nízké sebedůvěry a špatných zkušeností
celkem	2,61	2,60	3,02
	382	383	379

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-7, kdy 1=maximální význam, 7=vůbec nemá význam, 4=průměr, tj. neutrální stanovisko. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili.

Celkově je individuální motivace považována za spíše silný až silný faktor a rozdíl mezi jednotlivými úřady práce podle míry nezaměstnanosti v hodnocení významu dílčích kategorií není velký. Jako nadprůměrně silné v otázce motivace nezaměstnaných při získání či udržení zaměstnání jsou vnímány „ztráta návyků a motivace v důsledku nezaměstnanosti“ (s celkovým průměrem hodnocení 2,60) a „nedostatek finanční motivace“ (s celkovým průměrem hodnocení 2,61). Roli „nízké sebedůvěry a

špatných zkušeností“ pak pracovníci hodnotí oproti předchozím dvěma jako relativně méně významnou, ale stále na úrovni spíše silného významu.

Pokud prohloubíme interpretaci obsahu motivace v jednotlivých kategoriích o informace získané prostřednictvím expertních rozhovorů, zjišťujeme, že v souvislosti s různými skupinami uchazečů znamenají poněkud odlišné věci. O ztrátě motivace pracovníci jednak referují v souvislosti s dlouhodobě nezaměstnanými, o kterých se domnívají, že v podstatě pracovat nechtějí, jako uchazeči se chovají pouze formálně a volí cestu minimální aktivity, ale také nízké životní úrovně a specifického životního stylu, případně nelegálního přivýdělku. Tvoří standardní podíl těch, kteří jsou sankčně vyřazováni, zejména z důvodu porušení individuálního akčního plánu, odmítnutí účasti v rekvalifikačních kurzech, aktivizačních programech či komplexnějších projektech, případně kvůli nedostavení se na domluvenou schůzku. Tyto osoby se po uplynutí povinného období pro opětovné zařazení do evidence vracejí, mimo jiné kvůli tomu, aby naplnily jednu z klíčových podmínek pro splnění nároku na dávky hmotné nouze.

Tento typ ztráty motivace se však týká také těch, kteří jsou pro pracovníky do jisté míry novým typem uchazečů, a sice těch, kteří jsou v evidenci poprvé v životě, protože přišli o místo v důsledku propouštění tradičního zaměstnavatele v regionu.

„Člověk, který byl zvyklý celý život pracovat, tak prakticky pro něj je tohle fakt negativní zkušenost. Protože to vnímají prostě jako ostudu, být na úřadu práce. Zoufale chodí a zoufale shání. Ale, na druhou stranu, řekla bych, že pořád jakoby tady u nás narůstá počet těch lidí, kteří jsou už extrémně dlouhodobě nezaměstnaní. Takže tyhle ty lidi se snaží jakoby proplouvat tím systémem sociálních dávek a nějaký součinnosti s úřadem práce.“

poradce

Jde zejména o uchazeče starší, s takovým lidským kapitálem, který byl pro danou pozici dosud dostačující, ovšem velkou konkurencí v nabídce práce v současných podmínkách je nahrazen lidmi s vyšším vzděláním, případně nižším věkem, větší flexibilitou.

„A hlavně když ty ženský třeba celý život pracovaly. Mají třeba základní vzdělání a dělaly v administrativě a teď najednou nemají práci a teď samozřejmě na administrativu chtějí lidi s maturitou, s vysokou školou.“

poradce-zprostředkovatel

„Došlo k tomu, že v důsledku krize začaly propouštět vlastně i firmy, které byly zavedené. Byly to poměrně velké firmy, třeba i v oblasti strojírenství. Takže tam, kde bylo třeba uplatnění hlavně těch mužů, když už teda se neuplatnily ty ženy, tak tam ještě pořád ti chlapi prostě věděli, že tu práci budu mít vždycky. Tak to, že ty tyhle firmy vlastně propouštěly, si myslím, že jako je vážný důsledek, kdy už vlastně tady není pomalu kam nastoupit.“

poradce

„No, já bych řekla, že teď tady třeba zrovna v důsledku krize máme i nezaměstnané, kteří jsou právě kvalifikovaní a můžou to být skuteční odborníci, třeba. Léta dělali, opravdu, já dám příklad v řadě svářečů. Ti svářeči celkem byli vždycky uplatnitelní. Teď je to taky horší, to znamená, že oni se tady objevili v evidenci. Může to být třeba na přechodnou dobu jenom. Ale prakticky jsou tady vlastně teď i dost kvalifikovaní lidi a ono možná že to pro leckterého svářeče, který byl zvyklý, já nevím, léta pracovat a nestalo se mu třeba ani, že by byl

v evidenci úřadu práce, najednou je to pro něj docela jako nepříjemná zkušenost."

poradce

Pro tuto skupinu uchazečů je, zejména na začátku evidence, typická vysoká motivace a vysoké nasazení v hledání uplatnění, stejně jako velká důvěra v pomoc úřadu práce. Uchazeči zpravidla využívají všech nástrojů, které jsou jim nabídnuty, jako jsou aktivizační kurzy, rekvalifikace apod., i když zároveň pochybují o svých schopnostech, stydí se a účastnit se kolektivních školicích aktivit je pro ně něco nezvyklého a představuje jistou psychickou zátěž. Po zkušenostech s opakovaným selháním při hledání zaměstnání, zejména pokud doba evidence překročí dobu nároku na podporu v nezaměstnanosti, přichází útlum aktivity ústící v rezignaci, spojenou nezdědkou s psychickými problémy, limitujícími další spolupráci s uchazeči.

„Ale na druhou stranu může být [individuální akční plán jako motivační nástroj] i trošku demotivující. Protože když si vezmu, že já jako evidovaný uchazeč budu přesně vědět a dohodnu se s úřadem na všech těch krocích, co budu všechno dělat, tak mě to sice může povzbudit, ale na druhou stranu, když potom všechny ty procesy dostanu, tak mě to může vlastně, jak bych to řekla, uvést ještě do možná větší frustrace, protože se nic nestalo."

poradce

„Ono to může mít takový demotivující prvek, kdy ten člověk si řekne, já jsem se snažil prostě, já jsem pro to udělal všechno. Okolo lidí pro to udělali všechno. Ale zrovna prostě je to tak, že ta šance není. Protože těch lidí je prostě tolik, že já nemůžu prostě nikde pracovat."

poradce

„Oni tady třeba tihle lidé přijdou na úřad práce a myslí si, že to je jako něco... Oni to třeba v životě nepoznali, ti starší nezaměstnaní. Oni jsou poprvé v evidenci a jsou z toho jako taková docela prostě psychicky na dně. Jo, už jenom to, že tady musejí třeba v té hale čekat. Protože, přesně tou krizí přišli o zaměstnání. A teď jsou to lidi, kteří třeba celý život pracovali a jako teď jim to vadí, chodit mezi ty lidi. A vůbec jako ten stát zneužívat. Oni říknou: „Já bych chtěl pracovat. Já jako prostě nechci, nechci ten stát jakoby vyžírat", nebo tak, ale prostě práce tady není, takže... A čím déle to je, tak tím prostě jsou fakt nezaměstnatelní."

zprostředkovatel-poradce

Významnou roli u této skupiny hraje také návyk na určitou životní úroveň spojený s různými finančními závazky. Proto se jí významně týká také motivace finanční, spojovaná jednak s nízkou úrovní mezd pro jistá ekonomická odvětví, stlačovaná v době konjunktury konkurencí levnějších pracovních sil z řad zahraničních pracovníků a konzervovaná v současnosti výrazným převísem nabídky nad poptávkou. Dalším limitem, zejména v kombinaci se mzdami dosažitelnými pro určité pozice, je pak (ne)dostupnost pracovních příležitostí v rámci regionu, která může významně oslabovat ekonomický efekt přijetí zaměstnání za cenu dojíždění.

„Lidi si to rozmyslí zkrátka, jestli mají pracovat někde, přes celý okres, kde by ta práce třeba byla, ale zase jízdní náklady jsou vysoký. Spojení některých těch obcí je tak špatný, dokonce otřesný, že jim ten autobus jezdí opravdu jednou, dvakrát denně a to je pak špatné, samozřejmě."

poradce

Motivace nezaměstnaných představuje komplexní soubor mnoha významných okolností a jako důležitý faktor pro šanci zaměstnání získat je obtížně řešitelným fenoménem, kladoucím vysoké nároky na individuální práci.

1.2 Strukturální a institucionální rovina

Při komplexním pohledu na roli individuálních předpokladů či strukturálních bariér v úspěchu při hledání zaměstnání nelze než konstatovat, že ač jde z analytického hlediska o odlišné dimenze, fakticky spolu úzce souvisejí. To, co bylo donedávna v souvislosti s pracovním trhem považováno za dostačující (kvalifikace spojená s výučním listem a dlouhodobě vázaná na konkrétní pracovní místo), případně za úspěch (vysokoškolské vzdělání⁶), v nových podmínkách devaluje. Zároveň to, co bylo nepodstatné (věk, vzhled, schopnost komunikace), získává, také v souvislosti s ekonomikou služeb, na významu. Tento trend byl započat dlouho před krizí, v souvislosti s přechodem od průmyslové výroby ke koncentraci ekonomiky v terciárním sektoru, s krizí byl však umocněn.

Z tohoto pohledu je při hodnocení překážek při získání či udržení zaměstnání liniovými pracovníky silnější význam přisouzen překážkám strukturálním, a to zejména ve smyslu „nízké a kvalitativně neodpovídající nabídky práce“ na straně zaměstnavatelů (průměr hodnocení na sedmibodové škále, kde neutrální stanovisko představuje hodnotu 4, byl 2,67), což v podstatě odpovídá hlavním obecným trendům trhu práce zasaženého krizí - zánik významného počtu pracovních míst (jak uvádí Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2009 MPSV ČR, v roce 2009 klesla celková zaměstnanost ve všech sférách národního hospodářství a meziročně byla nižší o 1,4 %, průměrná míra nezaměstnanosti za rok 2009 se zvýšila na 8,0 %, oproti 5,4 % v předchozím roce), zejména v primárním sektoru a zpracovatelském průmyslu, stagnace vytváření nových pracovních příležitostí (v roce 2009 pokračoval plynulý úbytek počtu volných pracovních míst a ke konci prosince 2009 bylo nahlášeno 30,9 tis. volných pracovních míst, tj. o 60,3 tis. méně než v prosinci 2008) a převaha poptávky po pracovních místech nad jejich nabídkou (počet uchazečů o zaměstnání připadajících na 1 volné pracovní místo v prosinci činil 17,4, oproti hodnotě 3,9 v předchozím roce).

Vzhledem k tomu, že i když se nezaměstnanost v důsledku ekonomické krize dotkla pracovní síly jako celku, nejvýrazněji dopadla na lidi se základním a středním vzděláním, můžeme se domnívat, že tento expertní názor, spatřující hlavní příčinu nezaměstnanosti v neodpovídající nabídce práce, reflektuje fakt, že ubylo pracovních míst právě pro tyto skupiny pracovníků, a to v souvislosti s propadem průmyslové výroby, odvětví, které bylo v souvislosti s krizí zasaženo nejvíce.⁷

⁶ Jak vyplývá z analýz VŠPS, které byly také součástí naší studie, specifická míra nezaměstnanosti osob s VŠ vzděláním vzrostla mezi roky 2007 a 2009 dvojnásobně.

⁷ Jak se konstatuje v Analýze vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2009 MPSV ČR, nejvíce nově hlášených přicházelo v roce 2009 z odvětví průmyslu, zejména zpracovatelského. V průběhu roku poklesla volná pracovní místa ve zpracovatelském průmyslu (o 17,5 tis.), dále ve stavebnictví (o 9,6 tis.) a v odvětví velkoobchod a maloobchod, oprava motorových vozidel (o 6,8 tis.). Jednalo se zejména o místa určená pro kvalifikované dělnické profese, především pro řemeslníky a výrobce, zpracovatele, opraváře, obsluhu strojů a zařízení (KZAM 6-8), která se na poklesu celkového počtu míst podílela více než polovinou (pokles o 32,3 tis.). Jejich podíl se proti konci roku 2008 snížil z 45,5 % na 29,6 %. Ve stavebnictví poklesly zejména počty volných míst pro stavební dělníky a dělníky zajišťující dokončení stavebních prací, pro kováře, nástrojaře a zámečníky, pro formíře, svářeče, pro řidiče motorových vozidel, pro montážní dělníky, pro mechaniky a opraváře strojů. Počty volných míst pro pomocné a nekvalifikované dělníky (KZAM 9) se snížily o 13,9 tis., jejich podíl na celkovém počtu VPM mírně vzrostl z 24,3 % na 26,7 %. Nejvíce z této skupiny poklesly počty míst pro pomocné a nekvalifikované dělníky v dolech,

Druhým nejvýznamněji hodnoceným faktorem nezaměstnanosti strukturální povahy je pak „nedostatek dobře placených míst, co by se vyplatila“, což v souvislosti s celkovými změnami na trhu práce vede k otázkám nad úrovní minimální mzdy, dominující v určitých odvětvích, dosud obsazovaných zahraničními pracovníky.

„Ale prostě našich lidí si vůbec neváží. Budou o nich říkat, že nechtějí dělat a prostě já nevím co, že jsou takový, nebo makový. Samozřejmě takoví lidé teda tady také jsou. Když třeba řeknu, já nevím, nechci jako jim [zahraničním pracovníkům] ubližovat, ale někteří opravdu dělají od rána do večera, protože nemají tady rodiny, nemají povinnosti a jsou zvyklý to dělat jinak než naši, ti, kteří si zvykli samozřejmě na určitou pracovní dobu, určité zacházení.“

Tazatel: Takže ty cizinci mají přednost, potom?

No samozřejmě! Protože tady je to levná pracovní síla. Naši lidi jako chtějí, jo, aby teda tu práci dostali jako zaplacenou. Nikdo to nebude dělat zadarmo...“

poradce-zprostředkovatel

Hodnocení vlivu právě této překážky, spolu s hodnocením vlivu „špatné dopravní infrastruktury“, však zároveň vykazuje významný rozdíl mezi úřady práce do 5 % nezaměstnanosti vůči ostatním.

Tabulka č. 29 **Hodnocení významu strukturálních a institucionálních bariér jako příčin nezaměstnanosti** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (%)	poptávka neodpovídá kvant. i kval. nabídce	nedostatek dobře placených míst, co by se vyplatila	nedostatek služeb, jež by umožnily zapojení	nedostatek prostoru pro individuální práci s nezaměstnanými	špatná pověst zaměstnavatelů	diskriminace na TP a ve společnosti	špatná dopravní infrastruktura	nedostatek možností v APZ obecně	nedostatek speciálních programů pro spec. skupiny
celkem	2,67	2,79	3,50	3,68	3,70	3,72	3,82	4,31	4,50
	381	378	377	375	376	380	380	379	376

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-7, kdy 1=maximální význam, 7=vůbec nemá význam, 4=průměr, tj. neutrální stanovisko. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili.

Převaha strukturálních bariér jako určujících pro situaci nezaměstnaných ve vnímání liniových pracovníků koresponduje s objektivními zjištěními v analýzách VŠPS, které ukazují, že díky krizi tvořily stále větší část všech nezaměstnaných osoby, které právě před rokem nebyly nezaměstnané, ale pracovaly. V tomto ohledu tedy jejich nezaměstnanost nemůže být interpretována jako individuální selhání, ale jako důsledek náhlé strukturální nerovnováhy mezi nabídkou pracovní síly a poptávkou po ní.

lomech, stavebnictví, v průmyslu, v dopravě a skladě, pro pomocníky, uklízeče a pradelky a pro nekvalifikované dělníky v dopravě.

2. Efekt opatření sociální politiky a politiky zaměstnanosti na řešení příčin nezaměstnanosti

2.1 Osobní překážky a problémy

Z hlediska posouzení vlivu politik na odstranění či zmírnění osobních překážek a problémů, které mohou hrát roli v možnostech hledání či přijetí zaměstnání, byli pracovníci nejoptimističtější v kapacitě těchto politik posílit „orientaci na trhu práce a schopnosti potřebné k hledání zaměstnání“, kdy úspěšnost byla průměrně hodnocena jako „spíše dobrá“ (průměr hodnocení na pětibodové škále, kde neutrální stanovisko představuje hodnotu 3, byl 2,54), bez významného rozdílu mezi jednotlivými úřady podle míry nezaměstnanosti.

Blízko za neutrálním stanoviskem, s příklonem k hodnocení efektu jako slabšímu, byli pracovníci v názoru na vliv politik na „nedostatečnou kvalifikaci“ (ve smyslu její nízké úrovně či neadekvátnosti vzhledem ke struktuře nabídky pracovních míst či zastaralosti, průměr hodnocení 3,28), dále na „nedostatek dalších předpokladů“ (ve smyslu sociálních dovedností, schopností komunikace apod., průměr hodnocení 3,13) a také na „nedostatek potřebných sociálních kontaktů“ (průměr hodnocení 3,28).

V této souvislosti je na místě připomenout, že orientace na trhu práce byla hodnocena jako pouze průměrně významná příčina nezaměstnanosti, zatímco nedostatečná kvalifikace byla naopak ze všech příčin osobního charakteru hodnocena jako nejvýznamnější.

Jako nejslabší pak byly politiky hodnoceny v souvislosti s možností ovlivnit u klientů osobní nedostatky a okolnosti, které mohou ztěžovat možnosti, motivaci získat či si udržet zaměstnání, jako jsou problémy spojené s rodinnými vztahy, zdravotním stavem a sociální situací. Je pravděpodobné, že respondenti si s tímto tématem asociovali spíše jim lépe známé prostředí služeb zaměstnanosti, které se na řešení těchto problémů nezaměřuje, než relativně širokou oblast sociální politiky a jejich hodnocení tím bylo ovlivněno. Zároveň ale nelze vyloučit nedůvěru v možnosti opatření těchto politik.

Tabulka č. 30 **Hodnocení úspěšnosti opatření politik v řešení příčin nezaměstnanosti na úrovni osobních překážek a problémů** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (%)	orientace na TP, schopnosti hledání	nedostatek dalších předpokladů	nedostatečná kvalifikace	nedostatek potřebných sociálních kontaktů	rodinné problémy	pečovatelské povinnosti	fyzické, mentální předpoklady, zdraví	špatná bytová situace a zázemí	nedostatečné finanční prostředky, dluhy	závislost na alkoholu, drogách
celkem	2,54	3,13	3,28	3,28	3,71	3,82	3,85	3,9	4,01	4,23
	373	365	379	339	273	348	339	305	304	299
nedovedu posoudit	7	12	0	40	104	30	39	74	72	77

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-5, kdy 1=velmi dobře, 5=špatně, 3=průměr, tj. neutrální stanovisko. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili. Poslední řádek tabulky vyjadřuje počty těch, kteří deklarovali, že danou problémovou oblast nedovedou posoudit.

2.1.1 Motivace

V otázce na kapacitu politik posilovat motivaci uchazečů o zaměstnání se pracovníci klonili ke stanovisku, že tento vliv se daří uplatnit „spíše špatně“ v případě „motivace finanční“ (průměr hodnocení byl 3,73), což je v souladu s již výše uvedeným konstatováním o nedostatku adekvátně zaplacených pracovních míst.

Relativně optimističtější stanovisko se týkalo vlivu na „ztrátu návyků a motivace v důsledku nezaměstnanosti“ (průměr hodnocení byl 3,5) a neutrální stanovisko zaujímali k vlivu politik na řešení „nízké sebedůvěry a špatných zkušeností“ (průměr hodnocení byl 3,27).

Tabulka č. 31 **Jak se daří řešit motivaci opatřeními sociální politiky a politiky nezaměstnanosti** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (v %)	ztráta motivace v důsledku nízké sebedůvěry a špatných zkušeností	ztráta návyků, motivace v důsledku nezaměstnanosti	nedostatek finanční motivace
celkem	3,27	3,50	3,73
	371	374	362

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-5, kdy 1=velmi dobře, 5=špatně, 3=průměr, tj. neutrální stanovisko. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili.

2.2 Strukturální a institucionální rovina

Při hodnocení úspěšnosti opatření politik v řešení strukturálních a institucionálních příčin nezaměstnanosti jsou pracovníci optimističtí zejména v „nabídce možností aktivní politiky zaměstnanosti“ (průměr hodnocení na pětibodové škále, kde neutrální stanovisko představuje hodnotu 3, byl 2,71) a v souvislosti s „nabídkou speciálních programů zaměstnanosti pro specifické skupiny“ (průměr hodnocení byl 2,78). Zde je patrně třeba připustit možnost zkreslení (směrem k pozitivnějšímu stanovisku) v důsledku autostylizace a projevu loajality k instituci, jejíž jsou dotazovaní nedílnou součástí. V dalších částech textu, v odlišných kontextech (v souvislosti se zvláště ohroženými skupinami nezaměstnaných a ve volných odpovědích), se totiž objevují názory na možnosti a podmínky poskytování aktivní politiky zaměstnanosti spíše kritické.

Hodnocení vlivu na ostatní typy překážek se pak pohybuje kolem průměru, tedy neutrálního stanoviska. Pokud pracovníci ve svých názorech na příčiny nezaměstnanosti dávají přednost vysvětlením strukturálním, jsou zároveň velmi skeptičtí v možnostech politik právě strukturální bariéry a institucionální selhání ovlivnit. Relativně nejskeptičtější byli pracovníci v souvislosti s „nabídkou dobře placených míst, co by se vyplácela“ (s průměrem hodnocení 4,03).

Tabulka č. 32 **Hodnocení úspěšnosti opatření politik v řešení příčin nezaměstnanosti na úrovni strukturálních a institucionálních problémů** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (%)	nedostatek možností v APZ obecně	nedostatek programů pro specifické skupiny	nedostatek prostoru pro individuální práci s nezaměstnanými	špatná dopravní infrastruktura	diskriminace na TP a ve společnosti	nedostatek služeb, jež by umožnily zapojení	poptávka neodpovídá kvant. i kval. nabídce	špatná pověst zaměstnavatelů	nedostatek dobře placených míst, co by se vyplácela
do 5	2,45	2,76	3,24	2,53	3,13	3,33	3,58	3,29	3,45
5 až 10	2,70	2,78	3,32	3,42	3,54	3,72	3,75	4,01	4,07
10 až 15	2,75	2,79	3,23	3,44	3,56	3,66	3,70	3,79	4,02
15 a více	2,75	2,74	3,13	3,41	3,29	3,86	3,75	3,48	4,39
celkem	2,71	2,78	3,26	3,38	3,50	3,67	3,72	3,83	4,03
	348	361	362	348	361	339	369	326	351
nedovedu posoudit	28	14	9	28	17	36	7	51	24

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-5, kdy 1=velmi dobře, 5=špatně, 3=průměr, tj. neutrální stanovisko. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili. Poslední řádek tabulky vyjadřuje počty těch, kteří deklarovali, že danou problémovou oblast nedovedou posoudit.

Z hlediska rozdílů mezi úřady práce si můžeme všimnout jisté odlišnosti v případě úřadů práce s mírou nezaměstnanosti do 5 %, tedy v podstatě úřadů práce pražských městských částí oproti ostatním. Pracovníci úřadů práce v rámci hlavního

města jsou v hodnocení vlivu politik na všechny uvedené aspekty strukturálních bariér ve srovnání s pracovníky ostatních úřadů optimističtější, významný rozdíl jsme pak identifikovali v posouzení vlivu politik na „nedostatek dobře placených pracovních míst, co by se vyplatila“, které je pravděpodobně ovlivněno nepocitovaným nedostatkem těchto míst obecně vzhledem k lokálnímu kontextu. Pokud vybereme z každé kategorie příčin (kategorie individuálních příčin, kategorie strukturálních příčin a kategorie motivace) první tři hodnocené pracovníky jako nejvýznamnější a srovnáme je s jejich hodnocením schopnosti politik tyto příčiny ovlivňovat, docházíme ke zjištění, že jsou v rámci všech kategorií ve výrazném vzájemném nesouladu.

Tabulka č. 33 **Příčiny nezaměstnanosti** (tři nejvýznamnější v každé kategorii) **v době krize a schopnost politik je ovlivňovat**

příčiny nezaměstnanosti v době krize									
míra nezaměstnanosti (%)	osobní překážky			strukturální překážky			motivace		
	nedostatečná kvalifikace	pečovatelské povinnosti	nedostatek dalších předpokladů	poptávka neodpovídá kvant. i kval. nabídce	nedostatek dobře placených míst, co by se vyplatila	nedostatek služeb, jež by umožnily zapojení	ztráta návyků, motivace v důsledku nezaměstnanosti	nedostatek finanční motivace	ztráta motivace v důsledku nízké sebedůvěry a špatných zkušeností
celkem	2,88	3,33	3,58	2,67	2,79	3,50	2,60	2,61	3,02
škála 1-7 , 1=maximální význam, 7=vůbec nemá význam, 4=průměr, tj. neutrální stanovisko									
schopnost politiky (sociální a zaměstnanosti) ovlivňovat tyto příčiny									
celkem	3,28	3,82	3,13	3,72	4,03	3,67	3,50	3,73	3,27
škála 1-5 , 1=velmi dobře, 5=špatně, 3=průměr, tj. neutrální stanovisko									

Všechny kategorie příčin, které byly označeny jako nadprůměrně významné, jsou zároveň podle názorů pracovníků hodnoceny jako podprůměrně dobře ovlivnitelné politikami. Relativně nejlépe se pak podle pracovníků daří ovlivňovat „další předpoklady“ nezaměstnaných jako schopnost efektivně vyhledávat pracovní místa a ucházet se o ně, a „ztrátu motivace v důsledku nízké sebedůvěry“. „Nedostatečnou kvalifikaci“ se podle slov pracovníků daří ovlivňovat jen selektivně a tento názor potvrzují i zjištění prezentovaná v části studie „Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v letech 2007 a 2009“, kdy, velmi zhruba řečeno, jsou do programů zařazováni uchazeči s kvalitnějším lidským kapitálem. Jako nejúspěšnější byla pak politika hodnocena ve vlivu na nedostatečnou orientaci nezaměstnaných na trhu práce a schopnost hledání (průměr hodnocení byl 2,54 na škále 1-5), která však zároveň byla jakožto příčina nezaměstnanosti hodnocena pouze průměrně (průměr hodnocení byl 3,95, na škále 1-7) a do nejvýznamnějších příčin nezaměstnanosti (tabulka č. 34) ani není zahrnuta.

3. Podpora změn v systému sociální ochrany (podpora v nezaměstnanosti, sociální dávky)

Z odpovědí, které vyjadřovaly podporu či odmítání určitých typů změn týkajících se podmínek vyplácení, tedy nároku či výše, podpor v nezaměstnanosti a sociálních dávek se dá konstatovat, že pracovníci jakékoliv snižování podpory ani životního či existenčního minima nepodporují (průměr hodnocení na čtyřbodové škále bez neutrálního stanoviska byl 3,07 a 3,24). V otázce zvyšování podpor v nezaměstnanosti se názory do jisté míry diferencují. Zatímco „zvýšení podpor trvale“ nemá takřka žádnou podporu (celkový průměr hodnocení byl 3,36), podpora jejich „zvýšení v době krize“ je již o něco málo silnější (celkový průměr hodnocení byl 2,94) a největší podporu pak má „zvýšení podpor ve vazbě na nějakou aktivitu, rekvalifikaci či zapojení do programu“ (celkový průměr hodnocení byl 2,51).

Tabulka č. 34 **Vyjádření podpory změnám v podmínkách (nároku, výše) podpor v nezaměstnanosti a sociálních dávek** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (%)	podmíněním nároku na dávky pracovní aktivitou	více je diferencovat (odpracovaná doba, výdělek, doba nezaměstnanosti)	zvýšení podpor jen v době rekvalifikace/zapojení do programu	zvýšení podpor v nezaměstnanosti v době krize	snížení podpor v nezaměstnanosti	snížení ŽM či EMinima	zvýšení podpor v nezaměstnanosti trvale
celkem	1,54	1,71	2,51	2,94	3,07	3,24	3,36
	361	367	374	359	370	358	363
nedovedu posoudit	18	12	5	18	9	19	15

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-4, kdy 1=rozhodně ano, 4=rozhodně ne, neutrální stanovisko nebylo možné zaujmout, ale bylo možné deklarovat neochotu či neschopnost odpovědět volbou odpovědi „nedovedu posoudit“, jejichž počet je uveden v posledním řádku tabulky. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili.

Co má naopak oporu poměrně silnou, je „podmíněním nároku na dávky alternativní pracovní aktivitou typu veřejné služby“ (celkový průměr hodnocení byl 1,54) a „diferenciace podpory i životního minima“ (podle „zásluhovosti“ - délky odpracované doby, výše výdělků a doby nezaměstnanosti), průměr hodnocení byl 1,71.

Z uvedených odpovědí je možné vyvozovat, že nastavení úrovně podpory či dávek je považováno za adekvátní, respektive nemělo by být dále snižováno, zároveň je do jisté míry nespravedlivě nastavené v tom, že nedostatečně rozlišuje mezi různými typy nezaměstnaných, příčin jejich nezaměstnanosti a zásluhovosti. Tato informace, doplněná o rozhovory s pracovníky, nás vede k úvaze, že skupina nezaměstnaných, zejména dlouhodobě, se v pojetí pracovníků, ale nakonec i fakticky, dělí na dvě velmi hrubé kategorie těch, kteří jsou a) v evidenci dlouhodobě, případně opakovaně a nejsou motivováni či rezignovali na hledání legálního, trvalého zaměstnání a preferují závislost na finanční podpoře, a pak na ty, kteří b) byli v minulosti dlouhodobě zaměstnání, jsou silně motivováni, ale v důsledku krize se ocitli bez práce a vzhledem

ke své kvalifikaci, případně věku a nabídce práce nadále setrvávají v nezaměstnanosti. Silná motivace, dlouhodobé selhávání v kombinaci se zhoršující se sociálně-ekonomickou situací vytváří jednak prostředí pro pocity selhání a postupnou rezignaci, a tím bezpochyby silný tlak na liniové pracovníky spojený s pocitem neschopnosti poskytnout účinnou pomoc. Právě na druhou z uvedených skupin se soustředí pozornost pracovníků jako na oběti systémových změn - osob, které svou situaci nezavinily, přesto jsou na ně, podle pracovníků nespravedlivě, aplikována pravidla jako na všechny ostatní.

„Ale vůbec jakoby to zkrácení té podpory... Možná jsou na tom bití lidé, kteří skutečně mají zájem o práci. Já bych řekla, že teď se stalo hodně lidí nezaměstnanými opravdu ne proto, že by si to zavinili sami, ale prostě se propouštělo a ty lidi třeba celý život pracovali. Tak těch 5 měsíců je třeba jako krátká doba. Určitě vím, že tam třeba můžou využít nekolidujícího zaměstnání, to třeba taky. Ale potom, když už jsou ti lidé jako dlouho v té evidenci a to se může stát, protože tady ten problém dlouhodobé evidence je, tak si myslím, že potom později opravdu jsou už na tom bití.“

poradce

„Já to řeknu možná teďka trochu laicky, ale ono to snížení hmotné nouze ten efekt, který to mělo přinést, podle mě nemá, protože slušní lidé, kteří pracovat chtějí a ocitnou se opravdu jako v nějaké náročné situaci, tak pro ně je to hrozná. A lidi, kteří nemají zájem pracovat a vždycky se plácají v nějaké sociální síti, tak si vždycky najdou nějaký způsob jak vyžít a přežít, i když se třeba sníží takováhle dávka.“

poradce

4. Ohrožené skupiny na trhu práce

4.1 Identifikace skupin ohrožených na trhu práce

Pro zjištění, které skupiny pracovníci v současné době považují za nejvíce ohrožené na trhu práce, jsme se ptali, které z baterie 10 skupin by nejvíce potřebovaly pomoci prostřednictvím opatření aktivní politiky zaměstnanosti.

Tabulka č. 35 **Preference skupin nezaměstnaných pro zařazení do programů aktivní politiky zaměstnanosti**

skupina umístěna jako:	1. nejdůležitější		2. nejdůležitější		3. nejdůležitější		4. nejdůležitější		5. nejdůležitější	
	počet	podíl	počet	podíl	počet	podíl	počet	podíl	počet	podíl
mladí bez praxe, absolventi škol	162	42 %	80	21 %	49	13 %	34	9 %	20	5 %
dlouhodobě nezaměstnaní (déle než rok)	144	37 %	70	18 %	56	15 %	33	9 %	16	4 %
starší lidé (nad 50 let)	114	30 %	108	28 %	67	17 %	41	11 %	25	6 %
ženy s malými dětmi, po mateřské dovolené	92	24 %	137	36 %	68	18 %	29	8 %	24	6 %
zdravotně handicapovaní (OZP)	78	20 %	107	28 %	81	21 %	41	11 %	31	8 %
nezaměstnaní ve zvláště postižených lokalitách	57	15 %	72	19 %	71	18 %	25	6 %	27	7 %
hromadně propouštění pracovníci	55	14 %	75	19 %	77	20 %	44	11 %	27	7 %
lidé bez kvalifikace (max. základní vzdělání)	41	11 %	77	20 %	68	18 %	64	17 %	34	9 %
dlouhodobě nezaměstnaní (déle než 6 měsíců)	35	9 %	119	31 %	67	17 %	39	10 %	20	5 %
příslušníci etnických menšin	24	6 %	52	14 %	64	17 %	63	16 %	46	12 %

Pozn.: Celek, ze kterého jsou vyjádřeny podíly, je 385.

Preference skupin, které pracovníci považují za prioritní pro zařazení do opatření APZ, jsou odvozeny z toho, v jakém podílu byla daná skupina umístěna na prvním až pátém místě z celku *možných* odpovědí. Pro interpretaci vycházíme pouze z pořadí, v jakém byly dané skupiny označeny jako *první nejdůležitější* pro zařazení do programu APZ. Tuto informaci můžeme ještě upřesnit přehledem, který reflektuje, které skupiny byly nejméně zohledňovány pro umístění na prvních pěti příčkách dle důležitosti pro zařazení do APZ.

Za skupinu, která byla, absolutně i relativně, považována za nejdůležitější pro umístění do programů APZ, byli uvedeni „mladí lidé bez praxe či absolventi škol“ a vyjádřilo se pro ni 162, tedy 42 % ze všech pracovníků.

Bezprostředně za ní se umístila skupina „dlouhodobě (déle než rok) nezaměstnaných“, pro kterou se vyjádřilo 144 pracovníků, tedy 37 %. Dochází k relativizaci délky nezaměstnanosti s tím, že nezaměstnanost do jednoho roku již není vnímána jako výjimka.

„My standardně máme ty [rizikové] skupiny dané, jako všechny ostatní úřady práce. Takže samozřejmě dlouhodobě nezaměstnaní. I když „dlouhodobě“ v perspektivě těch 5 měsíců je nic. V našem okrese to není nic. Kvantum lidí je tady už 10, 20 let. Ale to je otázka, jestli prostě jsou uplatnitelní.“

vedoucí zprostředkování

Jako třetí nejdůležitější se pak objevuje skupina „starších 50 let“, pro kterou se vyjádřilo 114 pracovníků, tedy 37 %. Následovala pak skupina „žen s malými dětmi či po mateřské dovolené“, pro kterou bylo 24 % a „zdravotně handicapovaní, osoby se zdravotním postižením“, pro které se vyjádřilo 20 %.

Takto vytvořený žebříček můžeme považovat za soubor skupin nezaměstnaných, které jsou pracovníky úřadů práce vnímány jako nejvíce ohrožené, takové, které nemohou najít pracovní uplatnění bez nějaké aktivní podpory, nejspíše v podobě podporovaného zaměstnání, případně rekvalifikace.

Pokud se podíváme na žebříček skupin nezaměstnaných, u kterých je jejich zařazení do APZ považováno za *nejméně důležité*, vede skupina „příslušníků etnických menšin“ (kterou nezvolilo do pětice nejdůležitějších nejvíce pracovníků, tj. 136), dále pak skupina „nezaměstnaných ve zvláště postižených lokalitách“ (do pětice nejdůležitějších ji nezvolilo 133 pracovníků) a vyrovnaně „hromadně propouštění“ (107) s „lidmi bez kvalifikace“ (101).

Tabulka č. 36 **Skupiny nezaměstnaných, jejichž zařazení do APZ je považováno za nejméně důležité** (podle počtu pracovníků, kteří danou skupinu vůbec nevybrali mezi 5 nejdůležitějších skupin pro zařazení do programů APZ)

příslušníci etnických menšin	nezaměstnaní ve zvláště postižených lokalitách	hromadně propouštění pracovníci	dlouhodobě nezaměstnaní (déle než 6 měsíců)	lidé bez kvalifikace (max. základní vzdělání)	dlouhodobě nezaměstnaní (déle než rok)	zdravotně handicapovaní	mladí bez praxe, absolventi škol	ženy s malými dětmi, po mateřské dovolené	starší lidé (nad 50 let)
136	133	107	105	101	66	47	40	35	30

Překvapivost takového hodnocení může být zjevně skutečností, že v posouzení naléhavosti ohrožení u těchto skupin pracovníci vychází z osobních zkušeností či aktuální situace těchto skupin v lokalitách jednotlivých úřadů práce. Velká část úřadů nemusí situaci těchto skupin považovat za naléhavou právě proto, že působí v regionu, kde tyto skupiny netvoří podstatnou skupinu, případně ji netvoří v celku nezaměstnaných. Jinou interpretaci může nabízet posouzení kontextu, ve kterém se přechod do nezaměstnanosti těchto skupin odehrává, a tou je masový zánik určitých typů pracovních míst. Na jeho základě se pak může vytvářet názor pracovníků na možnosti zvýšit prostřednictvím aktivní politiky šance a pracovní příležitosti pro tyto skupiny, které jsou vnímány jako nízké.

4.2 Hodnocení úspěšnosti prosazení ohrožených skupin do opatření politiky zaměstnanosti

V podstatě u všech skupin, které jsme nabídli pro seřazení podle naléhavosti pro zařazení do aktivní politiky zaměstnanosti, pracovníci zároveň deklarují, že se tyto skupiny daří prosadit spíše špatně. Výjimku představuje skupina nezaměstnaných déle než 6 měsíců (ale méně nežli rok), u které jediné se hodnocení pohybuje blízko nad průměrem. Tato skupina však není pracovníky zároveň vnímána jako riziková, která by měla být do APZ zařazována přednostně. Překvapivé také je, že skupina etnických menšin, která byla nejméně často zařazena do pětice nejdůležitějších skupin pro zařazení do APZ, je zároveň hodnocena jako taková, která je zároveň v APZ fakticky nejhůře prosaditelná. Alarmující je pak názor, že se do programů APZ velmi těžko prosazují „lidé bez kvalifikace“, pro které by pravděpodobně zejména rekvalifikační kurzy měly být zejména určeny.

Tabulka č. 37 **Hodnocení prosazení preferovaných skupin do opatření APZ**

skupina nezaměstnaných	průměr	počet
příslušníci etnických menšin	4,01	314
lidé bez kvalifikace (max. základní vzdělání)	3,92	361
ženy s malými dětmi, po mateřské dovolené	3,89	368
starší lidé (nad 50 let)	3,88	369
nezaměstnaní ve zvláště postižených lokalitách	3,88	280
zdravotně handicapovaní (OZP)	3,87	358
dlouhodobě nezaměstnaní (déle než rok)	3,46	367
mladí bez praxe, absolventi škol	3,23	367
hromadně propouštění pracovníci	3,12	322
dlouhodobě nezaměstnaní (déle než 6 měsíců)	2,90	362

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-5, kdy 1=velmi dobře, 5=špatně, 3=průměr, tj. neutrální stanovisko. Celkový počet dotazovaných byl 385.

Tyto výsledky, zasazené do kontextu rozhovorů s pracovníky a podpořené zjištěními v části studie „Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v letech 2007 a 2009“ nás vedou k závěru o selektivě programů APZ, které nejsou vždy v souladu s programovými cíli APZ.

Zajímavý pohled na důvody, které pracovníci spatřují jako klíčové pro to, že se nedaří rizikové skupiny na trhu práce prosadit, přináší obsahová analýza volných odpovědí, které uvedl vysoký podíl dotazovaných pracovníků - 204, tj. 53 %.

Tabulka č. 38 **Důvody proč se nedaří ohrožené skupiny na trhu práce prosadit** (kategorizace volných odpovědí)

nedostatek pracovních míst	102	50,0 %
nedostatek pracovních míst <i>obecně</i>	58	28,4 %
nedostatek <i>vhodných</i> pracovních míst	17	8,3 %
pro OZP	5	2,5 %
pro matky s dětmi (MŠ, částečné úvazky, jednosměnný provoz)	22	10,8 %
znevýhodnění skupin zaměstnavateli	75	36,8 %
diskriminace/selekce uchazečů zaměstnavateli	7	3,4 %
z důvodu nedostatečné praxe či nízké kvalifikace	26	12,7 %
z důvodu věku	18	8,8 %
z důvodu zdravotních omezení	14	6,9 %
z důvodu péče o děti	9	4,4 %
z důvodu etnické příslušnosti	1	0,5 %
nezájem, nízká motivace uchazečů	45	22,1 %
nevyhovující nabídka/ možnosti APZ	34	16,7 %
nedostatečná nabídka APZ (málo finančních prostředků na APZ)	21	10,3 %
náročná administrativa spojená s APZ (neinformovanost o APZ)		
- na straně zaměstnavatelů	8	3,9 %
- na straně ÚP	5	2,5 %
chování zaměstnavatelů	27	13,2 %
pracovní podmínky	24	11,8 %
nízké mzdy	16	7,8 %
práce na směny	6	2,9 %
sezónní, krátkodobá pracovní místa	2	1,0 %
pracovní podmínky <i>obecně</i>	1	0,5 %
regionální znevýhodnění	18	8,8 %
dostupnost pracovních příležitostí (dojíždění)	11	5,4 %
charakter regionu	7	3,4 %
jiné formy zaměstnávání	14	6,9 %
nekolidující zaměstnání	7	3,4 %
práce na DPP	4	2,0 %
práce na černo	3	1,5 %
omezená kapacita pracovníků ÚP na individuální práci s klienty	7	3,4 %

Pozn.: Podíly jednotlivých kategorií odpovědí jsou vyvozeny z celku těch pracovníků, kteří nějakou odpověď uvedli, tj. 204. Tito pracovníci jsou pak v interpretační části označeni jako „odpovídající“. Součet všech odpovědí je větší než celek odpovídajících, protože každý odpovídající měl možnost uvést tolik klíčových důvodů, kolik uznal za vhodné (jako významných).

Jednotlivé kategorie odpovědí jsou v tabulce uvedeny sestupně, podle počtu (tedy i podílu z celku) odpovědí, v jakém byla daná kategorie uvedena. Největší podíl pak představuje důvod, který jsme označili jako „nedostatek pracovních míst“ a jako klíčový důvod je uvedla přesně polovina odpovídajících. Tato kategorie zahrnuje jak obecný názor na nedostatek pracovních míst, tak názor, který upozorňuje na nedostatek pracovních míst vhodných právě pro ohrožené skupiny jako například osoby zdravotně postižené a matky s dětmi. U skupiny matek s dětmi byly také často zmiňovány problémy nedostatku předškolních zařízení pro děti, nedostatku míst se zkrácenou pracovní dobou a nedostatku možností pracovat v jednosměnném provozu.

Na druhém místě v pořadí důvodů, které pracovníci vnímají jako významné pro problematické umístění ohrožených skupin na trhu práce, byl uveden důvod, který označujeme jako „znevýhodnění skupin zaměstnavatelů“, který uvedlo 37 % odpovídajících. Tato kategorie zahrnuje názory, které upozorňují na selektivní přístup zaměstnavatelů k uchazečům o zaměstnání podporovaný mimo jiné nepoměrem mezi počty uchazečů o zaměstnání, případně určitých skupin uchazečů a nabídkou pracovních příležitostí pro ně. Tento převis nabídky nad poptávkou umožňuje preferenci takových uchazečů, kterým zaměstnavatelé přisuzují větší kvality, případně pro ně představují nejmenší zátěž či riziko. Tak může docházet k vytlačování méně vzdělaných uchazečů těmi vzdělanějšími, i když by na danou pozici stačilo či dosud stačilo vzdělání nižší. V překérní situaci se tak ocitají ti uchazeči, kteří představují tradičně znevýhodněné skupiny, jako jsou mladí a zároveň starší lidé, lidé se zdravotními omezeními a matky či rodiče pečující o děti. Zejména v souvislosti s těmito skupinami pracovníci jako důvod problematického umístění na trhu práce uváděli přímo diskriminaci ze strany zaměstnavatelů.

Až na třetím místě se jako klíčový důvod objevuje „nezájem, nízká motivace uchazečů“ a uvedlo jej 22 % odpovídajících. Tento důvod byl ve volných odpovědích nejčastěji spojován se skupinou dlouhodobě nezaměstnaných, kteří dle názoru pracovníků ztrácejí návyky spojené s trvalým zaměstnáním, přizpůsobují se životnímu stylu spojenému se sociálními příjmy, což prohlubuje jejich nezaměstnatelnost.

Jako další klíčový důvod se pak objevuje „nevyhovující nabídka a možnosti APZ“ (17 %). Pracovníci referují jednak o nedostatečné nabídce programů APZ, které bezprostředně spojují s nedostatečným objemem finančních prostředků vyhrazených na tyto programy. Pracovníci také zmiňují náročnost procesu administrace těchto programů, které mohou být bariérou jejich realizace jak na straně úřadů práce, tak zejména na straně zaměstnavatelů. Zaměstnavatelé podle pracovníků jsou také nedostatečně informováni o možnostech a výhodách programů aktivní politiky zaměstnanosti. S aktivní politikou zaměstnanosti pak souvisí také další z uvedených důvodů, a to „chování zaměstnavatelů“ (13 %), jednak ve smyslu nezájmu o využívání nástrojů APZ, zejména v souvislosti se znevýhodněnými skupinami, jako jsou mladí absolventi škol, starší osoby a osoby se zdravotními postiženími. Podle názorů pracovníků ani aktuální nástroje APZ nestačí dostatečně motivovat zaměstnavatele k vytváření pracovních míst pro tyto skupiny uchazečů.

Jednou z posledních uvedených kategorií klíčových důvodů pro selhávání snah o zaměstnání ohrožených skupin jsou „pracovní podmínky“ na současném trhu práce, a to zejména nízké mzdy (8 %).

Zmíněn byl také vliv „regionálního znevýhodnění“, tedy podmínek v regionech zvláště postižených nezaměstnaností a úbytkem pracovních míst, jejichž obyvatelé mohou nalézt pracovní příležitosti pouze v regionech okolních a za cenu dojíždění za prací na velké vzdálenosti.

S výše zmíněným přístupem zaměstnavatelů k nástrojům APZ také souvisí kategorie důvodů, kterou jsme označili jako „jiné formy zaměstnávání“. Uvedlo je 7 % odpovídajících pracovníků, kteří upozorňovali na nezamýšlené důsledky tzv. nekolidujícího zaměstnání, které je v praxi zaměstnavateli zneužíváno jako nástroj snižování nákladů práce formou odměny vyplácené k maximální hranici legálního příjmu ze zaměstnání souběžně s pobíráním podpory v nezaměstnanosti a částí odměny vyplácené neoficiálně. Pracovníci tuto praxi označili za „legalizaci práce načerno“.

„No, tak třeba nekolidující zaměstnání je určitě, podle mě, dobrý. Třeba pro ženy s malými dětmi, to určitě. Je určitě dobré v tom smyslu, že ten uchazeč ví, že

přece jenom v tom, když to řeknu, srabu, ve kterém se ocitl, že existuje nějaká možnost, že si může přivydělat do poloviny minimální mzdy. Ale na druhou stranu, já si osobně myslím, že nekolidující zaměstnání je zase kontraproduktivní, protože zaměstnavatelé ho zneužívají. Dopadlo to prostě vůči těm lidem, všichni asi víme jak... Prostě je to tak, že oni tam dělají celou pracovní dobu. Peníze samozřejmě pak - „Tohle ti dám oficiálně, ať to ukážeš na tom úřadu a tady ti prostě dám něco jen tak bokem.“ A to zacházení - „Je na mé vůli, kolik já ti prostě dám“ a prakticky je vlastně ten člověk zneužíván, že jo... A to se mi jako nelíbí a mám pocit, že se nekolidujícího zaměstnání zneužívá... A bohužel, je to nemotivuje, ty uchazeče o zaměstnání, aby třeba řekli: „Ne. Táhle ten zaměstnavatel mě zneužívá.“ Oni to na sebe neřeknou, ty lidi. A přitom se takhle dává teda krásně možnost těm zaměstnavatelům, aby si dělali, co chtějí.“

poradce

5. Opatření aktivní politiky zaměstnanosti

5.1 Hodnocení úspěšnosti opatření APZ

„A to, že my tady použijeme spoustu svých nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, bude jakoby hezký, že to pro ty lidi uděláme, ale bude to v tu chvíli jakoby úplně k ničemu. Nebude to mít ten správný vliv. Bude to pro ty lidi ještě navíc demotivující. Protože oni budou vědět, že my je nějak aktivizujeme, ale pro co je aktivizujeme? To nemá tu úrodnou půdu vlastně.“

poradce

Podle názorů pracovníků má na zvyšování zaměstnanosti v kontextu ekonomické krize největší úspěch „rekvalifikace a pracovní příprava“ (průměr hodnocení na pětibodové škále, kde neutrální stanovisko představuje hodnotu 3, byl 2,39), z předšlých kapitol však musíme tuto informaci redukovat zjištěním, že tento typ APZ je určen pouze pro některé skupiny uchazečů, např. nezaměstnané déle než 6, ale méně než 12 měsíců. Navíc objem těchto opatření zaznamenal útlum v důsledku snížení finančních prostředků z národních zdrojů, do jisté míry kompenzovaný prostředky z ESF, které jsou však zaměřeny komplexněji, pro úžeji vymezené cílové skupiny.

V rozhovorech zároveň zaznívá skepse nad účinky rekvalifikací pro podstatnou část nezaměstnaných, a to z důvodu absence dostatečného počtu volných pracovních míst, kde by se dosažená kvalifikace dala posléze uplatnit.

„My máme problém v našem regionu s rekvalifikacemi. Když ten trh práce nikoho nechce, tak na co ty lidi rekvalifikovat? Když ty firmy najednou mají úsporné režimy a nepřibírají ...“

vedoucí zprostředkování

„Třeba ženy, to je složité. Strategie ženy je taková, že každá si myslí, že je to ženská, že technicky vzdělaná není, technicky na tom není dobře, takže by mohla dělat pedikérku, masérku, kadeřnici, kosmetičku anebo v sociálních službách. A to chtějí dělat všechny. No, ale ten trh práce je nasycený pečovatelkami, že...“

vedoucí zprostředkování

Nízká účinnost rekvalifikací pro převažující skupinu nezaměstnaných při nalezení pracovního uplatnění do jisté míry vede k transformaci jejího původního smyslu a stává se v podstatě aktivizačním či aktivitu udržujícím nástrojem.

„Takže jako co se týče rekvalifikací, ať už ta efektivita je jaká je a je jasný, že když ty místa nejsou, tak prostě i ta úspěšnost po té rekvalifikaci třeba není taková, jakou bychom si představovali, tak já ty rekvalifikace hodnotím jako pozitivní a dobré. Už jsem o tom mluvila, že ten člověk něco dělá, že jo... To jsou takový ty cestovatelé z rekvalifikace do rekvalifikace, protože má podporu, že jo... Ale my jsme to omezili, to jsme se jako s kolegou domluvili, každou třetí tvrdě posuzujeme [smích]. Ale pořád to beru jako hodně dobrou věc, že ten člověk se prostě naučí něco jiného a neztrácí ty návyky, protože do té rekvalifikace chodí jako do práce, chodí jako do školy.“

poradce

Jako nadprůměrně úspěšná je dále hodnocena tvorba míst v soukromém, ale i ve veřejném sektoru (průměr hodnocení byl 2,43 a 2,89) a „podpora při hledání zaměstnání“ (průměr hodnocení 2,53). Pracovníci v rozhovorech akcentují zejména tvorbu pracovních míst jako jediné možné řešení situace většiny nezaměstnaných a poukazují na jejich nedostatek.

„Už dávno ty veřejně prospěšné práce neslouží pro ty nejhorší z nejhorších, kteří nemohli nikde nic najít, jako za trest pomalu. Je to prostě skoro někdy i prestižní zaměstnání, protože jsou jediní, kteří v té vesnici dělají. A ty mzdy nejsou špatný. A oni si opravdu vybírají kvalifikované.“

vedoucí zprostředkování

„A u nás teda hodně veřejně prospěšný práce, protože to opravdu na těch obcích je velká, jediná možnost... Opravdu jediná možnost, protože ta dopravní obslužnost je mizerná. A pokud by ti lidi někam jezdili, tak to, co vydělají, tak prostě projezdí. To je složitý. Vzhledem k té nízké mzdě. [...] A pak jsou samozřejmě u nás společensky účelná místa. Takže jako já bych nezatracovala ani jedno. A zase na druhou stranu prostě ty rekvalifikace se hodně, hodně upřednostňují. Což je dobře, z jednoho hlediska. Na druhou stranu, když je práce málo, tak u těch lidí je to složitý. Protože oni se rekvalifikují, ale ta práce není.“

vedoucí zprostředkování

Spíše neúspěšné se pracovníkům jeví „povinné individuální akční plány“ (průměr hodnocení 3,75) a „tolerance výdělku s podporou v nezaměstnanosti“ (průměr hodnocení 3,74). Individuální akční plány nejsou ve své podstatě vnímány jako zbytečné ani se nejeví, že by byly aplikovány pouze formálně. Co pracovníkům vadí, je jejich paušální použití, u všech skupin uchazečů bez rozdílu a striktně stanovená doba 5 měsíců evidence, po které musí být vypracován.

„Zbytečný je u vysokoškoláků a u orientovaných lidí. Opravdu u aktivních. Tady jsou manažeři, že jo a teď my tady s nimi sepisujeme, jak s dětmi, kam půjdou. Tak to opravdu je směšný... Ale oni to tak i berou, jako že to je buzerace. Buzerace i pro nás. A teď tady prostě půl hodiny něco sepisujeme a on si pak takhle udělá poznámku anebo si to zanesse do svého..., do svého notebooku a my jsme tady opravdu jak v opičárně.“

vedoucí zprostředkování

„Ano, je to dobrý nástroj. Pro určitou skupinu lidí. A já bych ho měla používat tam, kde se rozhodnu z nějakého odborného hlediska, že je to nutné. A tam, kde to není nutné anebo je to úplný nesmysl, když ten člověk neumí číst, psát, jenom na mě kouká...“

vedoucí zprostředkování

Načasování vypracování plánu je pak kritizováno opět v návaznosti na různé skupiny uchazečů. U těch kompetentnějších a aktivnějších je na něj po 5 měsících podle slov pracovníků již pozdě, protože všechny nástroje, které bylo možné do plánu zahrnout, jsou v podstatě již vyčerpány. U jiných typů uchazečů je podle pracovníků pro vypracování plánu v souladu s potřebami a kompetencemi uchazečů nezbytná určitá doba pro jejich diagnostiku. Vzhledem ke kapacitám pracovníků, které umožňují se s uchazeči potkávat nejdříve jednou za měsíc až dva, je doba 5 měsíců příliš krátká. Zůstává otázkou, zda tyto problémy nesouvisí také s dovednostmi a profesními kapacitami samotných pracovníků.

Tam se řeší sociální problémy, pro který úřad práce není určený. Ta instituce tady není, která by to jakoby zastřešovala. A psát tomu alkoholikovi, nebo opravdu, který už má tu demenci, jako opravdu, když už ten mozek obtížně funguje, tak prostě pak je to složitý. A my tady píšeme papír, který je nesmyslný.

poradce-zprostředkovatel

Kritika tzv. nekolidujícího zaměstnání se zároveň objevila již v předchozích částech. Nástroje, koncipované jako aktivizační, jako je „započtení 70 % výdělku pro nárok na dávky hmotné nouze“ a „snížení dávek hmotné nouze na existenční minimum po 6 měsících“ jsou sice hodnoceny neutrálně, ale vyjádřila se k nim pouze třetina dotazovaných, většina nedovedla jejich účinek posoudit. Toto zjištění pravděpodobně podporuje hypotézu o malé propojenosti systémů podpory a hmotné nouze.

Tabulka č. 39 **Hodnocení vlivu opatření APZ v kontextu ekonomické krize na zaměstnanost** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (%)	rekvalifikace a pracovní příprava	tvorba míst v soukromém sektoru	podpora při hledání zaměstnání	podpora SVČ	tvorba míst ve veřejném sektoru	snížení dávek HN na existenční minimum po 6 měsících	započtení 70% výdělku při stanovení nároku a výše HN	opatření pro handicapované	tolerance výdělku s podporou	povinné individuální akční plány
celkem	2,39	2,43	2,53	2,70	2,89	2,94	3,09	3,28	3,74	3,75
	350	310	333	302	281	137	108	268	339	339
nedovedu posoudit	21	58	35	65	88	227	257	98	30	30

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-5, kdy 1=velmi dobře, 5=špatně, 3=průměr, tj. neutrální stanovisko. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili. Poslední řádek tabulky vyjadřuje počty těch, kteří deklarovali, že danou problémovou oblast nedovedou posoudit.

Problematiku podmínek APZ financovaných z ESF, zejména rekvalifikací, je popisována zejména v souvislosti s komplikacemi vyhlašování veřejných zakázek pro dodavatele, spočívajících v preferencích jednoho dodavatele na komplex rekvalifikačních programů a s nimi spojeným prodlužování lhůty, která brání flexibilnímu reagování v nabídce rekvalifikací v závislostech na potřeby poptávky po pracovní síle.

„A rekvalifikace se samozřejmě taky využívají. Ale to snad už je úplně jako samostatná kapitola, protože rekvalifikace teď prošly takovým zlomem zásadním. Bylo nám doporučeno udělat jednu velkou nadlimitní zakázku, otevřené řízení, na všechny běžné rekvalifikační kurzy. A to bylo pro nás vlastně něco neuchopitelného, protože my jsme to pokládali, z naší praxe, že je to vlastně záležitost, kdy my nepůjdeme vstříc klientovi. Ani nepůjdeme vstříc trhu práce. Přišlo nám to úplně kontraproduktivní. Protože to vůbec není jakoby pružná reakce na to, co potřebujeme teď. Vždyť tohle jsou lidi! V potencionálních rekvalifikacích a je tady konkrétní práce. Jak to můžeme dělat vlastně dopředu, když... A takovouhle formou my máme dělat velký výběrový řízení, kde třeba jenom je lhůta 52 dnů pro

podání nabídek. Ale čekali jsme na to, jak nám dopadnou dodavatelé na podzim, na počítač, na skladování a na spoustu jiných, běžných kurzů. A ty lidi taky čekali. A bylo to utrpení, jak pro ty lidi, tak pro nás, protože jsme viděli, že v tu chvíli jim nemůžeme účinně pomoci."

poradce

5.2 Podmínky realizace politiky zaměstnanosti

Podmínky realizace politiky zaměstnanosti jsme zjišťovali prostřednictvím otázek na hodnocení pracovních podmínek dotazovaných. Velmi kriticky byla hodnocena kapacita pro návštěvy zaměstnavatelů a také na komunikaci s nimi (průměr hodnocení 4,34 a 3,43) a vede nás ke stanovisku, že tento typ aktivit spojených s koncepcí regionální politiky zaměstnanosti probíhá velmi sporadicky či lépe řečeno v závislosti na podmínkách spolupráce se zaměstnavateli v rámci konkrétních úřadů práce. Špatně je také hodnocena kapacita na vyzkoušení inovativních postupů (průměr hodnocení 4,01) a řešení ostatních problémů klienta (průměr hodnocení 3,87), což je mimo jiné projev nemožnosti realizovat individuální práci, která je pro zlepšování šancí zvláště dlouhodobě nezaměstnaných nezbytná a kromě toho je dlouhodobě součástí sociálně-politického programu.

Tazatel: A máte čas se jim individuálně věnovat, těm lidem?

„Nemáme! Plno, plno... Je to jednak počtem uchazečů, ale taky plno administrativy okolo a já právě mám někdy pocit, že, hlavně přes léto, když uchazeč nepříjde na schůzku, tak já kolem toho mám takový starosti... Třeba pak to zahájení správného řízení a to všechno okolo, než to všechno předáme... My třeba už máme do prosince naplánovaný různý skupinový akce. Ale když to nebudeme stíhat, tak první, co budeme muset z té práce vynechat, tak jsou právě ty poradenské aktivity."

zprostředkovatel-poradce

Tabulka č. 40 **Hodnocení podmínek práce s klienty ve srovnání s optimální situací** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (%)	počet klientů na pracovníka	počet kontaktů s klienty za měsíc	čas, který můžete věnovat klientům	čas, na aktivity bezprostředně vedoucí k získání zaměstnání	čas, pro řešení ostatních problémů klienta	čas na vypracování IAP	čas na administrativu	čas na komunikaci se zaměstnavateli	čas na zprostředkování APZ, projektů ESF	čas na návštěvy zaměstnavatelů v terénu	čas na vyzkoušení nových opatření a postupů práce s klienty
celkem	3,69	3,46	3,72	3,60	3,87	3,40	3,52	3,43	3,19	4,34	4,01
	365	361	370	357	363	334	367	282	300	172	268
nedovedu posoudit	11	14	5	16	12	39	8	90	70	197	103

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-5, kdy 1=velmi dobře, 5=špatně, 3=průměr, tj. neutrální stanovisko. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „Celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili. Poslední řádek tabulky vyjadřuje počty těch, kteří deklarovali, že danou problémovou oblast nedovedou posoudit.

Pracovníci deklarují, že nemají dostatek času v podstatě na žádnou z aktivit a je zjevné, že při množství klientů na jednoho pracovníka se tomu ani nelze divit. Největší podíl pracovníků (kteří tento údaj uvedli), tj. 46 %, má ve své evidenci více než 400 klientů a 32 % pracovníků denně přijde do kontaktu s 20 až 30 osobami. Je zřejmé, že kapacity pro jakoukoliv individuální práci s klientem (pokud by měla být prováděna systematicky) jsou u těchto pracovníků velmi omezené. Zajímavé je také podívat se na počet pracovníků, kteří u jednotlivých kategorií podmínek zvolili možnost „nedovedu posoudit“, který je nadpoloviční u kategorie „čas na návštěvy zaměstnavatelů“ a takřka třetinový u „času na vyzkoušení nových opatření a přístupů“, které odkazují na fakt, že tyto aktivity nejsou na příslušných úřadech vůbec prováděny.

„Já když budu s ním sepisovat individuální akční plán, tak na to potřebuji skoro hodinu. Jsou klienti, kteří to velmi dlouze rozvažují. Ono se to nedá... My je zveme po čtvrt hodině, nebo si můžou holky nastavit ten čas i delší, třeba. Ví, že ho na toho člověka konkrétního bude potřebovat. A pravda je ale ta, že kdybychom je chtěli vidět každý měsíc, tak to ani nejde. To nevím, kolik bychom měly na jednoho klienta, když jich má každá tak 400, 450...“

vedoucí zprostředkování

Tabulka č. 41 **Kategorie počtu klientů v evidenci na pracovníka**

počet klientů na pracovníka	počet	podíl
do 50	5	1,9 %
50 až 150	6	2,3 %
150 až 250	26	9,8 %
250 až 400	105	39,8 %
400 až 1000	120	45,5 %
více než 1000	2	0,8 %
celkem	264	100,0 %
neuvedeno	121	

Tabulka č. 42 **Kategorie počtu klientů na pracovníka a den**

počet klientů na pracovníka a den	počet	podíl
do 10	87	0,3 %
10 až 20	42	15,8 %
20 až 30	84	31,6 %
30 až 40	38	14,3 %
40 až 50	8	3,0 %
více než 50	7	2,6 %
celkem	266	100,0 %
neuvedeno	119	

5.3 Spolupráce aktérů na trhu práce

Z přehledu o formách a možnostech spolupráce různých aktérů na trhu práce je zjevné, že není standardem spolupráce s aktéry mimo úřad, jako jsou samosprávy a další realizátoři APZ, ať už jde o soukromé subjekty či neziskové organizace. Více než

polovina dotázaných totiž nedovedla na otázku týkající se společných aktivit s těmito aktéry odpovědět (odpověď „nedovedu posoudit“).

Tabulka č. 43 **Hodnocení jednání a postojů aktérů na trhu práce a vzájemné spolupráce** (podle míry nezaměstnanosti v regionu)

míra nezaměstnanosti (%)	spolupráce s neziskovými organizacemi/realizátory APZ	ochota samosprávy vytvářet veřejná zaměstnání	spolupráce se soukromými realizátory APZ	spolupráce nezaměstnaných na aktivitách vedoucích k zaměstnání	spolupráce se zaměstnavateli při udržení pracovních míst	aktivita nezaměstnaných při hledání zaměstnání	ochota samosprávy řešit problém nezaměstnanosti	ochota zaměstnavatelů přijímat uchazeče z ÚP	ochota zaměstnavatelů hlásit volná pracovní místa	zájem dlouhodobě nezaměstnaných o APZ
celkem	2,75	2,80	2,80	2,83	2,95	2,99	3,08	3,20	3,47	3,49
	165	221	182	363	167	370	193	333	267	356
nedovedu posoudit	198	144	186	11	202	4	177	38	103	13

Pozn.: Průměry hodnocení na škále 1-4, kdy 1=rozhodně ano, 4=rozhodně ne, neutrální stanovisko nebylo možné zaujmout, ale bylo možné deklarovat neochotu či neschopnost odpovědět volbou odpovědi „nedovedu posoudit“, jejichž počet je uveden v posledním řádku tabulky. Celkový počet dotazovaných byl 385. V řádcích „celkem“ jsou na prvním řádku uvedeny celkové průměry pro jednotlivé kategorie a na řádku druhém jsou uvedeny celkové počty těch, kteří se k dané kategorii vyjádřili. Poslední řádek tabulky vyjadřuje počty těch, kteří deklarovali, že danou problémovou oblast nedovedou posoudit.

Relativně nejlépe (vzhledem k počtu těch, kteří se vyjádřili) byla hodnocena spolupráce s nezaměstnanými, výjimku ovšem představují dlouhodobě nezaměstnaní, u kterých pracovníci, jak již bylo zmíněno v jiných částech této studie, poukazují na sestupnou tendenci v zájmu a ochotě participovat na opatřeních aktivní politiky zaměstnanosti, které úřad zajišťuje.

Z hlediska všech aktérů trhu práce se aktivity pracovníků v pozicích poradce a zprostředkovatel, do jisté míry pochopitelně, orientují na spolupráci s nezaměstnanými, ale také se na ni, bohužel, redukuje. Situaci může prohlubovat i aktuální pozice zaměstnavatelů ve smyslu většího prostoru pro výběr zaměstnanců, jak již o něm byla řeč, která se dle názorů pracovníků projevuje také sníženou ochotou obsazovat uvolněná pracovní místa uchazeči z úřadů práce, spojenou s malým zájmem na dalších formách kooperace s úřady práce.

Celkové závěry a diskuse

V této části se pokusíme porovnat obecnější zjištění vybraných zahraničních studií o zkušenostech o roli aktivní politiky zaměstnanosti v době krize s názory expertů úřadů práce v ČR a vyvodit závěry.

Problémy trhu práce v době krize a po ní

Krize, jež započala v letech 2008/09 a projevuje se do jisté míry v letech 2011 až 2012, je hodnocena jako nejvýraznější propad ekonomiky od druhé světové války. I v České republice došlo v roce 2009 k nejvýraznějšímu ekonomickému propadu od přechodu na tržní ekonomiku v roce 1990. Nezaměstnanost však v roce 2009 nedosáhla úrovně let 2004/2005. Trh práce byl nyní postižen silným propadem počtu pracovních míst, ale zdá se, že celkové dopady nebyly tak silné jako dopady relativně slabšího poklesu v letech 1998/1999. Tyto dopady totiž vyvolaly procesy dílem odkládaného strukturálního přizpůsobení ekonomiky a pak i efekt hystereze (nárůst déle trvající nezaměstnanosti). Nicméně, po zhoršení na trhu práce a opakovaném mírném poklesu ekonomiky v roce 2012 se dostala míra nezaměstnanosti v počátku roku 2013 na historické maximum.

Ze zkušeností evropských ekonomik i ze zkušeností vývoje v České republice se ukazuje, že významnější než dočasný cyklický pokles jsou déle působící strukturální poruchy (v kombinaci s cyklickým poklesem) - i v době krize byly více postiženy spíše ty okresy, které trpí strukturálními problémy.

Ukazuje se, a je to vyjádřeno i v názorech vedoucích pracovníků úřadů práce, jednak, že dlouhodobé problémy trhu práce jsou významnější než cyklický výkyv ekonomiky. Za druhé, nedochází k velkým posunům pokud jde o pozici ohrožených skupin na trhu práce, i když do evidence přicházejí nové skupiny nezaměstnaných. Nicméně se znevýhodnění ohrožených skupin prohlubuje, protože o pracovní místa soutěží více nezaměstnaných, kteří je odsouvají („teorie fronty“) a zaměstnavatelé se stávají vůči nim ještě vybíravější.

Cyklický výkyv ekonomiky však ovlivňuje vývoj trhu práce dlouhodoběji než pouze v době recese - může způsobit po jejím odeznění prohloubení strukturálních disbalancí či vyjevení nových, v důsledku změn struktury ekonomiky v důsledku krize, konkurenčního efektu, posunu v inovacích a technologiích, dokonce mohou následovat významné modernizační trendy (viz krize v osmdesátých letech). Vedle toho s trváním nezaměstnanosti se projeví obvykle efekt hystereze (kombinace ztráty zaměstnatelnosti déle nezaměstnaných a signalizačního efektu pro zaměstnavatele). Přizpůsobení trhu práce tak může trvat mnohem déle, než by odpovídalo období ekonomického poklesu.

Strategie politiky zaměstnanosti v době krize v ČR

Názory pracovníků úřadů práce docela dobře odrážejí jednak obecněji platné zkušenosti jiných zemí v době ekonomických krizí, jednak i deficity strategie v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti.

Problémy trhu práce

Pokud jde o charakteristiku trvalých i soudobých problémů trhu práce, je možné chápat vysokou nezaměstnanost i v době krize, jako kombinaci strukturální a cyklické nezaměstnanosti: za nejvýznamnější příčinu vysoké nezaměstnanosti je chápána vedoucími pracovníky úřadů práce „nedostatečná motivace k přijetí zaměstnání v důsledku nízkých mezd, ale vysokých sociálních dávek“, i když se v porovnání s rokem 2003 snížil odstup této příčiny od ostatních příčin, následují důvody jako jsou výrazné strukturální změny, ekonomická recese a nedostatečná kvalifikace nezaměstnaných.

Přesto, že krize přinesla nové problémy, bylo v okresech více postižených krizí zdůrazněno, že existují trvalejší problémy trhu práce (strukturální problémy), jež mají patrně větší význam a přetrvávají bez ohledu na ekonomický cyklus. Mimo jiné (viz výše) jde také o relativně značný rozsah práce na černo (před krizí i v jejím průběhu): pracovníci úřadů práce odhadují, že se může jednat asi o třetinu celkové nezaměstnanosti. Částečně podle pracovníků úřadů práce byla černá práce převedena zejména v počátcích krize (2009) pod institut nekolidujícího zaměstnání, nicméně její rozsah se příliš nemění.

V podstatě se nezměnil profil a struktura skupin znevýhodněných na trhu práce. Jejich situace na trhu práce se relativně s krizí zhoršila, protože zaměstnavatelé se stali vybíravějšími při přijímání a snížil se počet míst.

Strukturální problémy se mohou prohloubit po odeznění krize v důsledku toho, že lidé postižení déle trvající nezaměstnaností ztrácejí postupně dovednosti a motivaci k hledání zaměstnání a vedle toho zaměstnavatelé se jim začínají vyhýbat (signalizační efekt).

Opatření k podpoře zaměstnanosti a přizpůsobení trhu práce

Okolnosti, že strukturální a trvalejší problémy jsou pokládány za významnější než dopad recese, odpovídá i hodnocení strategie v oblasti politiky zaměstnanosti.

Akcent kladený na význam opatření veřejné a sociální politiky - podobně jako je tomu pokud jde o opatření hospodářské politiky - v období krize byl o něco menší, než tomu je v dlouhodobé perspektivě.

Vedle nastavení podmínek čerpání sociálních dávek byla akcentována zlepšení v oblasti vzdělávání - v systému prvotního vzdělávání, kdy je konstatována jednak potřeba přizpůsobit oborovou strukturu a jednak zlepšit kvalitu zejména ve středním školství (celkovou úroveň a klíčové kompetence), ale i v oblasti dalšího vzdělávání (možnosti získat nové kompetence).

Opatření v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti jsou vesměs hodnocena dlouhodobě jako nejvíce významná (a to výrazně nadprůměrně, i když toto hodnocení může být ovlivněno pracovní pozicí respondentů): největší důraz je kladen na tvorbu míst v soukromém sektoru, na rekvalifikace, s tím že význam je výrazně vyšší v okresech s nejvyšší mírou nezaměstnanosti a nižší v okresech s nejnižší mírou nezaměstnanosti. Dále je to tvorba míst ve veřejném sektoru a podpora aktivit hledání zaměstnání.

Vedoucí pracovníci úřadů práce se příliš neklonili ke snížení podpor v nezaměstnanosti anebo dávek hmotné nouze. Naproti tomu se jasně přikláněli k tomu, více diferencovat podpory v nezaměstnanosti podle předchozí doby zaměstnání a spíše podporují i větší diferenciaci podle doby nezaměstnanosti.

Specifická opatření pro období krize se na jedné straně v hodnocení pracovníků úřadů práce jeví jako dosti významná, na druhé straně nezískala až tak vysoké hodnocení jako ostatní opatření aktivní politiky zaměstnanosti či některá opatření v oblasti veřejné a sociální politiky v dlouhodobější perspektivě.

Jako nejvýznamnější opatření se jeví - poněkud překvapivě - zlepšování dopravní obslužnosti v regionech, bez velkých rozdílů mezi regiony. Na druhém místě je to podpora českým podnikům prostřednictvím přednostního přidělování státních zakázek, následuje podpora podnikům při dočasném vysazení aktivit (například formou projektu Vzdělávejte se), podpora středního a malého podnikání, odstraňování administrativních bariér podnikání.

Pokud jde o rozsah realizace protikrizových opatření, až na projekt Vzdělávejte se, byly konstatovány mnohé rezervy, a to zejména v případě opatření, jež se jeví pracovníkům úřadů práce jako významná - podpora středního a malého podnikání, odstraňování administrativních bariér podnikání, dopravní obslužnost, veřejné zakázky domácím podnikům aj.

Oproti opatřením hospodářské politiky a specifických protikrizových opatření mnohem příznivější je hodnocení realizace (a rozsahu) opatření aktivní politiky zaměstnanosti v době krize: nejpříznivější je toto hodnocení pokud jde o podporu hledání zaměstnání a rekvalifikace. Nicméně, rezervy jsou indikovány při hodnocení opatření k podpoře samostatné výdělečné činnosti, hodnocení podpory tvorby míst v soukromém sektoru a zejména je horší hodnocení podpory tvorby míst ve veřejném sektoru (jen 30 % vedoucích pracovníků je hodnotí jako dostačující).

Zákon o zaměstnanosti i zákon o pomoci v hmotné nouzi zavedly v letech 2004-2009 v souladu s linií Evropské strategie zaměstnanosti a v reakci na zjištěné problémy českého trhu práce řadu aktivačních opatření (individuální akční plány, hmotné pobídky a vyšší podmíněnost sociálních dávek). Efektivnost nejvýznamnějších z nich jsme předložili k hodnocení vedoucím pracovníkům úřadů práce. Tato opatření byla hodnocena vesměs jako méně účinná než opatření aktivní politiky zaměstnanosti, všechna pod průměrem škály hodnocení.

Jako relativně nejučinnější bylo hodnoceno zavedení existenčního minima po 6 měsících a pak omezené započtení pracovního příjmu pro nárok na dávky hmotné nouze (70 %). Spíše negativně byla hodnocena opatření zavedení povinných individuálních akčních plánů (IAP) a zejména pak nekolidující zaměstnání (tj. možnost přivýdělku do výše poloviny minimální mzdy v souběhu s podporou v nezaměstnanosti).

Nedostatečné personální zajištění má vliv na kvalitu APZ a poskytovaných služeb. V APZ (včetně rekvalifikací, poradenských činností a aktivit financovaných z ESF) se projevuje určitá formálnost a schematičnost daná jak rutinou, tak nedostatečným personálním zabezpečením činností ÚP s ohledem na růst byrokratické zátěže a růstu nezaměstnanosti. Nedostatečné personální obsazení zásadním způsobem ovlivňuje (omezuje) možnost poradenství, především individuální práce s klienty.

Oblast koordinace APZ je hodnocena jako celek spíše nadprůměrně, s výjimkou koordinace opatření APZ a dalších opatření veřejné a sociální politiky. Naproti tomu je výrazněji nadprůměrně hodnocena koordinace různých subjektů (úřadů práce, soukromých agentur a neziskových organizací, zaměstnavatelů) a koordinace opatření APZ a projektů ESF. Jen mírně nad průměrem škály je hodnocena koordinace národní, regionální a lokální úrovně.⁸

⁸ Výzkum probíhal v roce 2010, kdy byla zavedena organizační reforma úřadu práce a hodnocení tak spíše odráží situaci před reformou.

Celkově převažuje spíše pozitivní hodnocení přínosu opatření ESF. Jako výrazný přínos je hodnoceno zvýšení rozsahu opatření aktivní politiky zaměstnanosti s tím, že hodnocení je v okresech s vyšší mírou nezaměstnanosti lepší než v okresech s nižší mírou nezaměstnanosti.⁹ Za druhé je pozitivní i hodnocení přínosu k lepší cílenosti opatření k ohroženým skupinám na trhu práce, bez větších rozdílů mezi okresy. Mírně pozitivně je hodnocen přínos k zaměstnatelnosti uchazečů, bez větších rozdílů podle míry nezaměstnanosti v regionu, k vyšší kvalitě opatření, s mírně lepším hodnocením v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti než v regionech s nižší mírou nezaměstnanosti, a konečně k vyšší zaměstnanosti uchazečů o zaměstnání.

Celkově lze dovést jako největší deficit politiky zaměstnanosti dlouhodobě i v kontextu krize zanedbání zlepšování kapacity služeb zaměstnanosti potřebné k individuální práci s klienty, malou pozornost věnovanou vytvoření institucionálního rámce, jenž by vedl k omezení nelegálního zaměstnávání a konečně jisté rezervy z hlediska rozsahu (a cílenosti) řady opatření aktivní politiky zaměstnanosti (zejména v oblasti tvorby pracovních míst).

⁹ V roce 2010, kdy výzkum probíhal, byl rozsah opatření APZ oproti roku 2009 (kdy poklesl) navýšen.

Literatura

- Auer, P., Efendioglu, U., Leschke, J. 2008. *Active Labour Market Policies around the World. Coping with the Consequences of Globalization*. ILO, Geneva
- Bell, D.N.F., Blanchflower, D.G. 2009. *What should be done about rising unemployment in the UK ?* IZA Discussion paper , No 4040
- Boeri, T., Helppie, B., Macis, M. 2008. *Labour regulations in developing countries: a review of the evidence and directions for future research*. World Bank Social Protection Discussion Paper, No. 0833
- Cazes, S., Verick, S., Heuer, C. 2009. *Labour market policies in times of crisis. Employment sector*. Working Paper no. 35. ILO: Geneva
- Clasen, J., Clegg, D., Kvist, J. 2012. *European labour market policies in (the) crisis*. Brusel: ETUI. Working Paper 2012.12
- Council of the EU 2009. *Addendum 2 to the note 'Employment Committee's Contribution to the informal Employment Summit - Analysis carried out by the EMCO on short-term working arrangements'*, 10015/1/09, REV 1, ADD 2
- Fischer , S., Dornbusch, R. 1994. *Makroekonomie*. Praha: Grada
- Hall, R.-E. 2007. How much do we understand about the modern recession? *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol . 38, No. 2007-2, pp. 13-30
- Hora, O., Sirovátka, T. 2012. Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v České republice v období růstu (2007) a během první fáze krize (2009). Praha: VÚPSV, v.v.i. ISBN 978-80-7416-106-3
- ILO. 2009. *Protecting People, Promoting Jobs: a Survey of Country Employment and Social Protection Responses to the Global Economic Crisis*. G20 Leaders' Summit, Pittsburgh, 24-25 Sept. ILO, Geneva
- Kluve, J. 2007. *The Effectiveness of European ALMP's*, in J. Kluve et al. (eds) *Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Springer:Berlin and Heidelberg, pp. 153-203
- OECD 2009. *Employment Outlook*. Paris: OECD
- Verick, S. 2009. *Who is hit hardest during a financial crisis ? The vulnerability of young men and women to unemployment in a time of crisis*. Human Development Network and Social Protection. World Bank, Washington, D.C.

Příloha: Realizace opatření v době krize: četnost odpovědí podle míry nezaměstnanosti v regionu

míra nezaměstnanosti	investiční pobídky				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5		17,4 %	39,1 %	43,5 %	100,0 %
5 až 8	2,5 %	8,9 %	44,3 %	44,3 %	100,0 %
8 až 10	11,5 %	5,5 %	31,5 %	51,5 %	100,0 %
10 až 12	12,6 %	22,3 %	26,2 %	38,8 %	100,0 %
12 až 15	13,5 %	9,8 %	29,3 %	47,4 %	100,0 %
nad 15	15,2 %	18,2 %	36,4 %	30,3 %	100,0 %
	10,7 %	11,2 %	32,4 %	45,7 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	veřejné zakázky				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5		17,4 %		82,6 %	100,0 %
5 až 8	5,1 %	19,0 %	3,8 %	72,2 %	100,0 %
8 až 10	16,5 %	17,5 %	10,0 %	56,0 %	100,0 %
10 až 12	12,6 %	33,0 %	3,9 %	50,5 %	100,0 %
12 až 15	15,0 %	22,6 %	7,5 %	54,9 %	100,0 %
nad 15	9,1 %	21,2 %	3,0 %	66,7 %	100,0 %
	12,8 %	21,9 %	6,7 %	58,7 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	omezení administrativních bariér				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5		30,4 %	47,8 %	21,7 %	100,0 %
5 až 8	10,4 %	18,2 %	18,2 %	53,2 %	100,0 %
8 až 10	4,5 %	24,0 %	30,0 %	41,5 %	100,0 %
10 až 12	5,8 %	43,7 %	15,5 %	35,0 %	100,0 %
12 až 15	2,3 %	26,3 %	21,1 %	50,4 %	100,0 %
nad 15	21,2 %	24,2 %	21,2 %	33,3 %	100,0 %
	5,8 %	27,6 %	23,9 %	42,7 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	programy podpory malého a středního podnikání				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5		57,9 %		42,1 %	100,0 %
5 až 8	10,1 %	35,4 %	7,6 %	46,8 %	100,0 %
8 až 10	2,0 %	40,8 %	7,7 %	49,5 %	100,0 %
10 až 12	24,3 %	43,7 %	1,9 %	30,1 %	100,0 %
12 až 15	4,5 %	49,6 %	7,5 %	38,3 %	100,0 %
nad 15	3,0 %	33,3 %	30,3 %	33,3 %	100,0 %
	7,8 %	42,8 %	7,6 %	41,7 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	programy regionálního a místního rozvoje				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5		65,2 %	13,0 %	21,7 %	100,0 %
5 až 8	15,2 %	36,7 %		48,1 %	100,0 %
8 až 10	15,0 %	34,5 %	8,5 %	42,0 %	100,0 %
10 až 12	29,1 %	38,8 %		32,0 %	100,0 %
12 až 15	13,0 %	41,2 %	3,8 %	42,0 %	100,0 %
nad 15	6,1 %	60,6 %		33,3 %	100,0 %
	16,0 %	39,9 %	4,4 %	39,7 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	něco jiného			
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	nemohu posoudit	
5 až 8	38,5 %		61,5 %	100,0 %
8 až 10	16,7 %	5,6 %	77,8 %	100,0 %
10 až 12	20,0 %		80,0 %	100,0 %
12 až 15	29,4 %	5,9 %	64,7 %	100,0 %
nad 15			100,0 %	100,0 %
	23,5 %	2,9 %	73,5 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	specifická podpora klíčovým podnikům				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5	11,5 %	15,4 %	15,4 %	57,7 %	100,0 %
5 až 8	3,8 %	12,7 %	6,3 %	77,2 %	100,0 %
8 až 10	5,5 %	35,2 %	8,5 %	50,8 %	100,0 %
10 až 12	12,6 %	38,8 %	10,7 %	37,9 %	100,0 %
12 až 15	3,1 %	36,6 %	11,5 %	48,9 %	100,0 %
nad 15	6,1 %	21,2 %	6,1 %	66,7 %	100,0 %
	6,3 %	31,3 %	9,5 %	52,9 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	podpora celkové poptávky				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5		50,0 %	26,9 %	23,1 %	100,0 %
5 až 8	21,5 %	11,4 %	25,3 %	41,8 %	100,0 %
8 až 10	4,5 %	19,2 %	33,3 %	42,9 %	100,0 %
10 až 12	2,9 %	16,5 %	40,8 %	39,8 %	100,0 %
12 až 15	13,0 %	14,5 %	38,9 %	33,6 %	100,0 %
nad 15	28,1 %	25,0 %	21,9 %	25,0 %	100,0 %
	9,7 %	18,3 %	33,9 %	38,1 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	podpora poptávky po specifickém zboží/službách				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5	15,4 %		34,6 %	50,0 %	100,0 %
5 až 8	5,1 %	1,3 %	44,9 %	48,7 %	100,0 %
8 až 10	6,5 %	12,6 %	43,2 %	37,7 %	100,0 %
10 až 12	6,8 %	10,7 %	38,8 %	43,7 %	100,0 %
12 až 15	7,7 %	10,8 %	46,9 %	34,6 %	100,0 %
nad 15	3,0 %	6,1 %	45,5 %	45,5 %	100,0 %
	6,9 %	9,3 %	43,2 %	40,6 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	státní zakázky českým podnikům					
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	bez odpovědi	
do 5		26,9 %	15,4 %	57,7 %		100,0 %
5 až 8	5,1 %	11,4 %	16,5 %	67,1 %		100,0 %
8 až 10	5,6 %	17,2 %	18,2 %	58,6 %	0,5 %	100,0 %
10 až 12	5,8 %	18,4 %	12,6 %	63,1 %		100,0 %
12 až 15	3,1 %	16,0 %	18,3 %	62,6 %		100,0 %
nad 15		9,1 %	30,3 %	60,6 %		100,0 %
	4,4 %	16,3 %	17,5 %	61,6 %	0,2 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	omezení pracovní doby				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5	15,4 %	50,0 %	19,2 %	15,4 %	100,0 %
5 až 8	43,0 %	11,4 %	11,4 %	34,2 %	100,0 %
8 až 10	33,7 %	28,1 %	13,6 %	24,6 %	100,0 %
10 až 12	37,3 %	32,4 %	2,9 %	27,5 %	100,0 %
12 až 15	29,0 %	32,8 %	10,7 %	27,5 %	100,0 %
nad 15	30,3 %	30,3 %	18,2 %	21,2 %	100,0 %
	33,5 %	28,8 %	11,2 %	26,5 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	specifická podpora podnikům při částečném vysazení z práce (projekt Vzdělávejte se)				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5	57,7 %		19,2 %	23,1 %	100,0 %
5 až 8	78,5 %	7,6 %	2,5 %	11,4 %	100,0 %
8 až 10	83,4 %	11,1 %	4,0 %	1,5 %	100,0 %
10 až 12	86,3 %	2,0 %		11,8 %	100,0 %
12 až 15	87,2 %	7,5 %		5,3 %	100,0 %
nad 15	81,8 %	12,1 %	3,0 %	3,0 %	100,0 %
	82,9 %	7,7 %	2,8 %	6,6 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	podpora dopravní obslužnosti				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5		42,3 %	42,3 %	15,4 %	100,0 %
5 až 8	13,9 %	30,4 %	26,6 %	29,1 %	100,0 %
8 až 10	5,1 %	28,8 %	25,8 %	40,4 %	100,0 %
10 až 12	1,9 %	50,5 %	18,4 %	29,1 %	100,0 %
12 až 15	7,6 %	21,4 %	38,2 %	32,8 %	100,0 %
nad 15	36,4 %	27,3 %	21,2 %	15,2 %	100,0 %
	7,9 %	31,8 %	27,9 %	32,5 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	jiná specifická podpora		
	v dostatečné míře	nemohu posoudit	
5 až 8		100,0 %	100,0 %
8 až 10	9,1 %	90,9 %	100,0 %
10 až 12		100,0 %	100,0 %
12 až 15	30,8 %	69,2 %	100,0 %
	11,4 %	88,6 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	APZ podpora hledání zaměstnání			
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	nemohu posoudit	
do 5	69,2 %	19,2 %	11,5 %	100,0 %
5 až 8	81,0 %	15,2 %	3,8 %	100,0 %
8 až 10	93,0 %	4,5 %	2,5 %	100,0 %
10 až 12	82,5 %	16,5 %	1,0 %	100,0 %
12 až 15	79,7 %	19,5 %	0,8 %	100,0 %
nad 15	84,8 %	15,2 %		100,0 %
	84,8 %	12,9 %	2,3 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	APZ rekvalifikace			
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	nemohu posoudit	
do 5	50,0 %	38,5 %	11,5 %	100,0 %
5 až 8	81,0 %	13,9 %	5,1 %	100,0 %
8 až 10	91,9 %	6,1 %	2,0 %	100,0 %
10 až 12	75,7 %	20,4 %	3,9 %	100,0 %
12 až 15	85,1 %	14,9 %		100,0 %
nad 15	87,9 %	12,1 %		100,0 %
	83,7 %	13,6 %	2,6 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	APZ tvorba míst ve veřejném sektoru				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5	42,3 %	26,9 %	15,4 %	15,4 %	100,0 %
5 až 8	39,2 %	38,0 %	5,1 %	17,7 %	100,0 %
8 až 10	29,1 %	48,7 %	5,5 %	16,6 %	100,0 %
10 až 12	25,2 %	57,3 %	9,7 %	7,8 %	100,0 %
12 až 15	24,1 %	49,6 %	10,5 %	15,8 %	100,0 %
nad 15	48,5 %	39,4 %	3,0 %	9,1 %	100,0 %
	30,4 %	47,5 %	7,7 %	14,5 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	APZ podpora SVČ				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5	15,4 %	73,1 %	11,5 %		100,0 %
5 až 8	62,0 %	25,3 %	1,3 %	11,4 %	100,0 %
8 až 10	68,3 %	26,1 %	3,0 %	2,5 %	100,0 %
10 až 12	68,0 %	27,2 %		4,9 %	100,0 %
12 až 15	45,9 %	43,6 %	3,0 %	7,5 %	100,0 %
nad 15	66,7 %	27,3 %	3,0 %	3,0 %	100,0 %
	59,7 %	32,5 %	2,6 %	5,2 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	APZ tvorba míst v soukromém sektoru				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
do 5	26,9 %	69,2 %	3,8 %		100,0 %
5 až 8	58,2 %	25,3 %	1,3 %	15,2 %	100,0 %
8 až 10	47,7 %	44,2 %	2,5 %	5,5 %	100,0 %
10 až 12	57,8 %	35,3 %	1,0 %	5,9 %	100,0 %
12 až 15	38,8 %	47,8 %	0,7 %	12,7 %	100,0 %
nad 15	39,4 %	48,5 %		12,1 %	100,0 %
	47,5 %	42,2 %	1,6 %	8,7 %	100,0 %

míra nezaměstnanosti	APZ jiná opatření				
	v dostatečné míře	v méně než dostatečné míře	vůbec ne	nemohu posoudit	
5 až 8	72,2 %	11,1 %		16,7 %	100,0 %
8 až 10		10,0 %	10,0 %	80,0 %	100,0 %
10 až 12	10,0 %	10,0 %	10,0 %	70,0 %	100,0 %
12 až 15	7,7 %	38,5 %		53,8 %	100,0 %
	29,4 %	17,6 %	3,9 %	49,0 %	100,0 %

Výtahy z oponentských posudků

Ing. Jarmila Mateřánková

Ke zpracování získaných dat lze namítat, že zdaleka nebyly využity možnosti jejich analýzy. Autoři ze zjištěných odpovědí vypočítali průměrné hodnocení, aniž zmínili variační rozpětí nebo rozptyl, přičemž (dle mého názoru neodůvodněně) třídili odpovědi výhradně podle úrovně nezaměstnanosti v regionu respondenta, přitom ani volba hranic třídících intervalů nebyla dle mého názoru šťastná. Že toto třídění vedlo do slepé uličky, je zřejmé z výsledků porovnávání, které vesměs vedly ke konstatování, že se odpovědi regionů neliší.)

Získaná databáze odpovědí byla ve své době nepochybně cenná a měla být podrobena náročnější analýze, nežli je pouhé setřídění do intervalů podle nezaměstnanosti a vypočítání průměrné hodnoty. Důslednější využití statistických metod, např. korelační analýzy, křížových tabulek aj., by možná přineslo zajímavější výsledky...

Mgr. Miriam Majdyšová

Závěry studie jsou formulovány jasně a přehledně dle hlavních témat, na která se šetření zaměřilo. Velmi zajímavé je srovnání využití nástrojů a opatření politiky zaměstnanosti v zemích OECD s jejich uplatňováním v České republice.

Výsledky šetření jsou využitelné pro všechny aktéry trhu práce, největší význam však mají pro tvorbu strategií politiky zaměstnanosti. Studie poukazuje na plusy i mínusy politiky zaměstnanosti v jednom z problémových období trhu práce v České republice. Význam studie se zvyšuje právě v těchto dnech, kdy se Česká republika ve vývoji nezaměstnanosti dostala na historické maximum a je třeba politiku zaměstnanosti přizpůsobit potřebám trhu práce tak, aby situaci na trhu práce ovlivňovala pozitivně a zároveň co nejefektivněji.