

Vyhodnocení veřejně
prospěšných prací
realizovaných v roce 2019

**Vyhodnocení veřejně prospěšných prací
realizovaných v roce 2019**

Ondřej Hora

Miroslav Suchanec

Praha, RILSA

2024

Tento výsledek byl finančně podpořen z institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace na léta 2023–2027 a je součástí výzkumného úkolu „*Politika zaměstnanosti a fungující trh práce*“ (IP70206) řešeného Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, v. v. i., v roce 2023.



Toto dílo podléhá licenci Creative Commons Uveďte původ 4.0 Mezinárodní veřejná licence. (<http://www.creativecommons.org/licenses/by/4.0>)

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Dělnická 213/12, Praha 7, 170 00
jako svou 618. publikaci
Vyšlo v roce 2024, 1. vydání, počet stran 57
Tisk: RILSA

Recenze: doc. Ing. Oto Potluka, Ph.D.
doc. RNDr. Milan Šimek, Ph.D., MBA

ISBN 978-80-7416-468-2 (print)
978-80-7416-469-9 (pdf)

<https://www.rilsa.cz>

Abstrakt

Tato studie se zabývá zhodnocením programů aktivní politiky zaměstnanosti Veřejně prospěšné práce realizovaných v roce 2019. Hlavním záměrem studie je komplexnější teoreticky podložené dopadové zhodnocení programu. Zároveň jsou výsledky kontextualizovány z hlediska historického vývoje využívání VPP v České republice a mezinárodního kontextu. Hlavním aplikačním účelem studie je přinést poznatky prakticky využitelné pro budoucí designování nástrojů určených osobám s nízkou zaměstnatelností, respektive osobám významně znevýhodněným z hlediska jejich uplatnění na trhu práce.

Klíčová slova: veřejně prospěšné práce; aktivní politika zaměstnanosti; dopadové hodnocení

Abstract

This study focuses on the evaluation of Czech active labour market policy programs Public works implemented in 2019. The impact evaluation of the program is based on the proposed theory for this type of program. The results are set to the broader context of using public works measure in the Czech Republic and abroad. The main application goal of this study is to present information usable for future designing of measures for people significantly disadvantaged from the perspective of labour market integration.

Keywords: public works; active labour market policy; impact evaluation

Obsah

Seznam tabulek a grafů	6
Úvod	7
1. Teoretická východiska studie	9
1.1 Vysvětlení sociálního problému ve vazbě na VPP	9
1.2 Programová teorie veřejně prospěšných prací.....	10
1.3 Zkušenosti s realizací programů VPP v širším kontextu realizace APZ na základě předchozích výzkumů v ČR a v zahraničí.....	12
1.3.1 Designové charakteristiky programů VPP.....	12
1.3.2 Zařazování uchazečů do VPP	13
1.3.3 Rozsah VPP	13
1.3.4 Opakování účasti v programu.....	14
1.3.5 Výsledky a dopady programů VPP a faktory, které je podmiňují.....	14
1.3.6 Závěrem k očekávaným dopadům programu	16
2. Analytický rámec hodnocení	17
3. Metodologické poznámky	19
4. Cílenost programu VPP v roce 2019 a srovnání s předchozím obdobím	21
4.1 Srovnání cílenosti VPP s ostatními programy APZ	23
4.2 Kumulace handicapů u uchazečů zařazených do VPP	25
5. Zhodnocení klíčových hledisek posouzení, výsledků a dopadů programů VPP	27
5.1 Rozsah a lokální zaměření veřejně prospěšných prací	27
5.2 Další charakteristiky účastníků	30
5.3 Sezonnost veřejně prospěšných prací	31
5.4 Udržitelnost programu během jeho realizace.....	32
5.5 Návaznost VPP na další programy APZ a souběžnost programů.....	33
5.6 Výsledky a dopady veřejně prospěšných prací na přítomnost uchazečů v evidenci úřadu práce.....	34
5.7 Opakování veřejně prospěšných prací.....	40
5.8 Návraty do evidence úřadu práce po absolvování programu.....	41
5.9 Důvody odchodu z evidence: perspektiva kontrolní skupiny.....	43
5.10 Uplatnění uchazečů zapojených do VPP a prostupnost směrem k otevřenému trhu práce	45

6. Diskuse	48
Závěr.....	51
Literatura	52
Příloha	

Seznam tabulek a grafů

Tabulka č. 4.1	Historické srovnání cílenosti programu VPP v letech 2014 až 2020.....	22
Tabulka č. 4.2	Srovnání cílenosti VPP s ostatními typy programů APZ v roce 2019.....	24
Tabulka č. 4.3	Kumulace znevýhodnění v kombinaci věk / nízké vzdělání a věk / zdravotní znevýhodnění	25
Tabulka č. 4.4	Uchazeči v hmotné nouzi se základním vzděláním	26
Tabulka č. 5.1	Rozsah VPP v jednotlivých okresech bydliště uchazečů.....	55
Tabulka č. 5.2	Rozsah VPP v jednotlivých okresech bydliště uchazečů (pořadí)	28
Tabulka č. 5.3	VPP v jednotlivých krajích podle velikosti obce (bydliště) účastníků.....	29
Tabulka č. 5.4	Další charakteristiky účastníků VPP (v procentech z celku účastníků VPP)	30
Tabulka č. 5.5	Souvislost plánované délky a skutečné délky programů VPP.....	33
Tabulka č. 5.6	Účast účastníků VPP v dalších programech APZ během let.....	34
Tabulka č. 5.7	Opakování programu VPP.....	41
Tabulka č. 5.8	Návraty účastníků po skončení programu VPP.....	42
Tabulka č. 5.9a	Důvody odchodu z evidence v kontrolní skupině (1. část)	44
Tabulka č. 5.9b	Důvody odchodu z evidence v kontrolní skupině (2. část)	45
Tabulka č. 5.10a	Důvody odchodu z evidence po návratu při skončení VPP (1. část)	46
Tabulka č. 5.10b	Důvody odchodu z evidence po návratu při skončení VPP (2. část)	47
Graf č. 5.1	Délka programů započatých v jednotlivých měsících roku 2019	31
Graf č. 5.2	Výsledky VPP a kontrolní skupiny z hlediska přítomnosti v evidenci.....	35
Graf č. 5.3	Výsledky kontrolních skupin podle vzdělání z hlediska přítomnosti v evidenci	35
Graf č. 5.4	Vzdělání základní a bez vzdělání: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny.....	36
Graf č. 5.5	Vzdělání středoškolské bez maturity: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny	36
Graf č. 5.6	Vzdělání středoškolské a vysokoškolské: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny.....	37
Graf č. 5.7	Věk 15–24 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny.....	38
Graf č. 5.8	Věk 25–34 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny.....	38
Graf č. 5.9	Věk 35–44 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny.....	39
Graf č. 5.10	Věk 44–54 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny.....	39
Graf č. 5.11	Věk 55–64 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny.....	40

Úvod

V tomto textu se zabýváme vyhodnocením programů Veřejně prospěšných prací (dále též „VPP“) realizovaných v roce 2019. Tento program můžeme charakterizovat jako podporovaná zaměstnání realizovaná ve veřejném sektoru. V České republice je tento typ opatření využíván dlouhodobě. Zpravidla jsou do tohoto programu zařazováni uchazeči o zaměstnání, kteří mají vzhledem ke svému znevýhodnění na trhu práce obecně řečeno nízkou pravděpodobnost nalezení zaměstnání na otevřeném trhu práce. Uvedená znevýhodnění pak souvisí jak s charakteristikami podpořených osob a jejich životní situací, tak se situací na trhu práce včetně regionálních a lokálních podmínek, otázek dojezdnosti do zaměstnání apod.

V rámci české aktivní politiky zaměstnanosti se jedná o významný nástroj, kterého se v jednotlivých letech účastnily tisíce, či dokonce desetitisíce osob. Celkové výdaje na VPP se v jednotlivých letech pohybovaly v rozmezí 600 milionů Kč až více než 2,6 miliardy Kč (podrobná data viz MPSV, 2024).

Hlavní kritika směřovaná vůči programům VPP je spojena s nízkou účinností těchto opatření. Především se předpokládá, že nevýhodou těchto opatření je vysoká míra návratu podpořených osob do evidence úřadu práce po skončení programu a nízká schopnost těchto programů zásadně pozitivně ovlivnit zaměstnatelnost svých absolventů v pozdějším/delším období. V některých zdokumentovaných případech se osoby podpořené v těchto typech programů dostávají do koloběhu podpoření v rámci VPP a nezaměstnanosti (opakované zařazování do VPP), což je vnímáno negativně (Trlifajová et al., 2019). Zároveň ale, jak argumentují Trlifajová et al. (2019), se tento nástroj stal klíčovým nástrojem tvorby pracovních míst pro významně znevýhodněné uchazeče ve strukturálně znevýhodněných regionech.

Lze argumentovat, že VPP jsou zpravidla poskytovány osobám, jejichž šance na pracovní uplatnění je obecně nízká a jiné formy podpory u nich nejsou příliš úspěšné. Hora a Sirovátka (2023) se zabývali vyhodnocením projektu „Podpora zaměstnanosti dlouhodobě evidovaných uchazečů o zaměstnání“ (PDU), který je určen nejvíce znevýhodněným uchazečům o zaměstnání. Při zhodnocení tohoto programu se ukázalo, že právě uchazeči podpoření formou dotovaného pracovního místa se méně vyskytovali v evidenci úřadu práce i po skončení dotace než uchazeči, kteří byli podpořeni poradenstvím a rekvalifikačními programy (diskuse role poradenství viz také Rákoczyová et al., 2021). Tedy lze formulovat hypotézu, že měkké, respektive méně intenzivní formy podpory, které nejsou spojeny přímo s umístěním do zaměstnání, nebudou u nejvíce znevýhodněných uchazečů dostatečně účinné k tomu, aby podstatně změnila jejich postavení na trhu práce. Oproti tomu podporovaná zaměstnání mohou mít potenciál postavení na trhu práce změnit, ale i tato otázka se jeví prozatím nedostatečně prokázaná a tím i nejasná a nejistá. Obecně lze tento problém spojit také s otázkou, zda je nízká účinnost programů typu VPP spojena s celkovou otázkou základního designu těchto programů (tedy tohoto typu programu), nebo zda ji lze spojit přímo s některými konkrétními charakteristikami těchto programů.

Pro porozumění potenciálu podporovaných zaměstnání se proto jeví vhodné důkladně prozkoumat současné charakteristiky a efekty programu VPP, což je cílem tohoto textu. Jednak se tedy budeme zabývat otázkou, k jakým skupinám uchazečů jsou VPP směřovány a jak účast ve VPP může souviset s osobními charakteristikami, životní situací a místem bydliště zařazených osob. Dále nás bude zajímat konfrontace pozorovaných výsledků programu s programovou teorií programu. Zároveň se pokusíme o zasazení realizace VPP do širšího kontextu zahraničních zkušeností a doporučení pro obdobné typy programů. Celkově nám půjde o zhodnocení, zda a jakým způsobem mohou být programy typu VPP přínosné pro více znevýhodněné uchazeče, nebo naopak zda a v čem tyto programy přínosné nejsou. Aplikačním cílem textu je vytvoření určitého informačně podloženého evaluačního rámce pro hodnocení tohoto typu programů (část diskuse viz níže).

1. Teoretická východiska studie

V této části studie se zaměřujeme na komplexní pohled na programy typu VPP na základě teorie aktivní politiky zaměstnanosti a české i zahraniční zkušenosti s těmito programy. Klademe přitom důraz na to, že VPP jsou velmi specifickým typem opatření, který se v mnoha ohledech odlišuje od ostatních typů APZ. Při diskusi role VPP se zaměřujeme na:

- rozkrytí programové teorie tohoto programu;
- určení klíčových předpokladů a charakteristik programu, které mohou vytvářet efekt programu;
- diskusi dosahovaných efektů programu a diskusi toho, které faktory mohou tyto efekty ovlivňovat.

Cílem diskuse je jednak zhodnocení role současných programů na základě tzv. tvrdých dat a též diskuse nad tím, jaké charakteristiky programu by do budoucna měly být významné pro vytváření nových nástrojů určených pro nejvíce znevýhodněné uchazeče o zaměstnání.

1.1 Vysvětlení sociálního problému ve vazbě na VPP

Cílovou skupinou VPP jsou často uchazeči se závažnými problémy v oblasti pracovního uplatnění, které souvisí s jejich vnímanou nízkou zaměstnatelností. Tyto problémy se mohou projevat jak jejich dlouhodobější nezaměstnaností, tak získáváním zaměstnání jen nízké kvality či v nejistých podmínkách, což pak též vede k častému opakování nezaměstnanosti. Trlifajová et al. (2015) a Hora (2021) do určité míry rekonstruovali pracovní dráhy obdobných respondentů (svých výzkumu) a konstatovali, že se jedná o uchazeče v marginalizovaném postavení. Trlifajová et al. (2015) uvádí, že u respondentů je:

„... patrný trend nárůstu krátkodobého/nejistého zaměstnání v posledních letech, což se projevvalo prodlužováním období nezaměstnanosti, nárůstem podílu prací na různé formy dohod, růstem významu dotovaných pozic... Popisované formy zaměstnání nejsou spektrem, ze kterých by si respondenti volně vybírali, ale často jedinou dostupnou formou práce/ příjvýmku.“

V rámci této skupiny se VPP ukazovala často jako jediná dostupná pracovní možnost na hlavní pracovní poměr (Trlifajová et al., 2015). Část respondentů pak VPP vnímala jako příležitost, část jako nutnost.

Význam řešení situace znevýhodněných uchazečů postupně narůstal s tím, jak se ukazoval rozsah uvedeného problému. Hora et al. (2018, 54) se zabývali otázkou, jak velká a strukturovaná byla v roce 2014 skupina dlouhodobě nezaměstnaných neúčastníků APZ. Konstatovali jednak, že tato

skupina byly poměrně početná (více než 300 000 osob), a také, že uchazeči v této skupině měli ve srovnání s účastníky programů APZ obecně značně zastoupeny charakteristiky, které mohou indikovat značné znevýhodnění. Toto naznačovalo značný prostor pro hledání řešení situace znevýhodněných osob. Znevýhodnění těchto osob se v pozdějším období (od roku 2015) potvrzovalo též jejich setrváním v evidenci i v situaci, kdy ekonomika rostla a existovala velká nabídka zaměstnání. Hora et al. (2018) také upozorňovali na nepříznivé výsledky kontrolní skupiny (ne)účastníků programu VPP z hlediska důvodu jejich odchodu z evidence. Jinými slovy svými charakteristikami srovnatelní neúčastníci VPP mají relativně malou šanci na nalezení zaměstnání (v relativně dlouhém období dva a čtvrt roku odešlo do zaměstnání 37 % z nich).

V širším kontextu realizace sociální politiky je třeba konstatovat, že integrace na trh práce je jedním z normativně daných předpokladů sociálního začlenění dlouhodobě znevýhodněných osob. Komplexnost jejich situace ale zároveň představuje překážku, pro kterou ani samotná pracovní integrace nemusí být zárukou sociálního začlenění. Z hlediska makroekonomické situace je možné, že při vhodném nastavení systému podpory znevýhodněných uchazečů dojde ke zvýšení celkového objemu zaměstnanosti na úkor snížení celkového objemu nezaměstnanosti. S tím může být spojena různá úroveň finančních nákladů pro veřejné rozpočty. Ta se ale musí vztahovat též k příjmům veřejných rozpočtů a k výkonu či produktivitě, kterou tím získají dotčené subjekty. V neposlední řadě pak je třeba klást důraz na sociální aspekt integrace znevýhodněných osob, kdy pro část těchto osob může být pracovní uplatnění přínosné z hlediska sebehodnocení a zvýšení celkové kvality života.

1.2 Programová teorie veřejně prospěšných prací

Programová teorie (Chen, 1990; Chen, 2005) zpravidla představuje cíle a celkový design konkrétního programu a jasně vymezenou teorii programových komponent doplněnou o model změny vysvětlující, jaký typ efektu a proč by měl uvedený program přinést. Programová teorie veřejně prospěšných prací je obecně málo zmapovaná. V tomto případě neočekáváme existenci ucelené programové teorie přímo pro českou variantu programu (VPP). Zajímá nás ale otázka obecných teoretických předpokladů fungování programu. Ta může být obecná (podporovaná zaměstnání) nebo specifická (přímo VPP, respektive typ práce ve veřejném sektoru). Dále nás zajímá, jaké střípky programové teorie je možné dovodit z programových dokumentů vytvořených příslušnými autoritami v České republice (tedy především Ministerstvem práce a sociálních věcí a Úřadem práce České republiky) a obohatit ho o základní předpoklady vyplývající z odborné literatury.

Veřejně prospěšné práce jsou zakotveny jako nástroj APZ v zákoně o zaměstnanosti. Podstatou VPP je uzavření smlouvy o vytvoření a následném obsazení pracovní pozice. Prováděné aktivity musí být vykonávány ve prospěch státních nebo obecně prospěšných institucí (Trlifajová et al., 2019). Je třeba zdůraznit, že tyto programy jsou regulérním zaměstnáním na hlavní pracovní poměr, tedy se na ně uplatňují podmínky dané zákoníkem práce včetně minimální mzdy (viz Trlifajová et al., 2019).

Z hlediska obecné teorie aktivní politiky zaměstnanosti můžeme předpokládat, že tento typ programu je primárně cílen na chudé (zvláště pak v rozvojovém světě) či znevýhodněné uchazeče. Ve vyjádřeních programových dokumentů MPSV i pracovníků úřadu práce se často opakuje předpoklad, že uchazeči zařazení do VPP jsou účastí v programu aktivizováni či získávají pracovní návyky (viz Trlifajová et al., 2019; Kotrusová et al., 2019; Vyhlídal et al., 2021). Mezi možné cíle programů VPP patří (jak uvádí Vyhlídal et al., 2021):

- aktivace nezaměstnaných uchazečů, získání pracovních návyků, prevence dlouhodobé nezaměstnanosti apod.;
- ochrana účastníků těchto programů před chudobou;
- příprava uchazečů na otevřený trh práce (tzv. prostupnost).

Jedním z často zmiňovaných hledisek je finanční podpora uchazečů při realizaci VPP, která by mohla být ochranou těchto uchazečů před chudobou (Sirovátka et al., 2003). Specificky významnou, ale nedostatečně zmapovanou kategorií efektů VPP jsou jejich motivační a sociální efekty. Tedy VPP mohou podporovat motivaci a překonávat odrazení uchazečů a mohou též vést k navázání sociálních kontaktů, posilovat smysluplnost života a celkově zlepšovat kvalitu života. Tyto motivy k účasti vystihují Sirovátka et al. (2003, 33):

„Všichni dotázaní se shodují v důvodech, které je přiměly začít znovu pracovat na VPP. Nejdůležitějším z nich je pocit, že obec (event. organizace) dotyčného potřebuje, že jí může být užitečný (tento pocit pramení z dobrých zkušeností respondentů z předchozí účasti na VPP). Tento pocit je plně v souladu s myšlenkou sociální integrace – nezaměstnaný prostřednictvím VPP vstupuje do kolektivu osob, mezi kterými se cítí potřebný a vytváří hodnoty prospěšné celé komunitě. Současně je tento pocit odrazem již zmíněných postojů zástupců obcí, případně jiných organizátorů VPP, kteří dávají najevo, že potřebují schopnosti a dovednosti konkrétních osvědčených uchazečů.“

Někdy zmiňovanou charakteristikou VPP je i probíhající podpora integrace na trh práce (viz McCord, 2008). V tomto kontextu jsou VPP diskutovány jako pracovní příležitost, kterou je zároveň možné chápat jako tréninkový či výchovný nástroj. Z hlediska rozvoje kompetencí během výkonu VPP tato otázka není programovou teorií dostatečně jednoznačně zodpovězena. Sirovátka et al. (2003) uvádí, že více než polovina účastníků VPP získala práci na VPP podle svého vyjádření nové dovednosti a zkušenosti. Pro uchazeče o zaměstnání může práce na VPP představovat práci v bezpečném pracovním prostředí či blízkou jejich bydlišti (Sirovátka et al., 2003).

Délka poskytování podpory VPP je různá a může se též lišit v závislosti na charakteristikách podpořených uchazečů (viz níže). Zákon vymezuje VPP jako časově omezenou pracovní příležitost (dočasnou podporu). Zde je tedy významné, že dočasnost podpory je designovou charakteristikou programu.

V rámci aktivní politiky zaměstnanosti tedy hrají VPP specifickou roli. Sirovátka et al. (2003) například chápou programy VPP jako programy „posledního pořadí“, které jsou poskytovány těm uchazečům, kteří dlouhodobě neuspěli na otevřeném trhu práce anebo k tomu nemají vhodné předpoklady ani s využitím nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Může se též jevit, že ostatní nástroje aktivní politiky zaměstnanosti nejsou pro tyto uchazeče z různých důvodů vhodné. Tedy programová teorie celkově především předpokládá, že VPP budou především působit na aktivaci nezaměstnaných uchazečů o zaměstnání.

1.3 Zkušenosti s realizací programů VPP v širším kontextu realizace APZ na základě předchozích výzkumů v ČR a v zahraničí

Do sekce zkušenosti s programem VPP zahrnujeme výsledky předchozích evaluačních studií tohoto programu, ale také obecnější texty, které se zabývají jednotlivými zkušenostmi s VPP a tím představují odraz politického a veřejného mínění o programu. Shromáždili jsme evaluační studie zaměřené na program VPP v ČR od roku 2000. Postupně budeme diskutovat designové charakteristiky programů VPP, zařazování uchazečů do těchto programů, opakování účasti v programu, realizovaný rozsah VPP, realizaci VPP během pandemie covidu-19 a dosavadní zjištěné výsledky a dopady těchto programů.

1.3.1 Designové charakteristiky programů VPP

Základními designovými charakteristikami programu VPP jsou charakter pracovní činnosti, výše finanční podpory a délka poskytování podpory. Kotrusová et al. (2019) a Vyhlídal et al. (2021) uvádějí, že práce na VPP je zpravidla uzavírána na dělnickou pozici a že je chápána většinou jako práce nekvalifikovaná či práce pomocná (bez kvalifikace). Často jsou jako podstata pracovní činnosti uváděny údržbové či úklidové práce, případně též práce asistenta v sociální oblasti. Dalším důvodem pro realizaci VPP je ohled na výkon veřejně prospěšné činnosti. Tedy uchazeči mohou být na VPP umístováni, aby bylo konkrétní místo obsazeno (Kotrusová et al., 2019).

Diskuse o výši finanční podpory na VPP je spíše nejednoznačná. Na jedné straně jsou pracovníci na VPP zpravidla ohodnoceni na úrovni minimální mzdy (Vyhlídal et al., 2019). Také se ale objevují argumenty, že práce na VPP je v některých regionech v důsledku finančně výhodnější než i kvalifikovanější práce na otevřeném trhu práce (Vyhlídal et al., 2019).

Vnímané znevýhodnění uchazečů hraje roli v diskusi o vhodné délce poskytnutí programu (Vyhlídal et al., 2021). Pracovníci úřadu práce mohou při uplatnění trvaleji znevýhodněných uchazečů stanovit délku podpory na 12, či dokonce i 24 měsíců (Kotrusová et al., 2019). Vyhlídal et al. (2021, 20) uvádí, že u uchazečů zařazených v roce 2016 byl medián délky trvání VPP 243 dnů.

1.3.2 Zařazování uchazečů do VPP

Pro proces a výsledek zařazování uchazečů do programů jsou podstatná kritéria pro zařazování do programů a projektů (Rákoczyová et al., 2021). Tato kritéria jsou zpravidla navázána na existenci konkrétních charakteristik uchazeče a jeho situace (např. zdravotní handicap, věk, dlouhodobá nezaměstnanost) a jejich kombinací a formální (neformální) uznání, že daný uchazeč touto charakteristikou disponuje (viz Vyhlídál et al., 2021, 11–12; Rákoczyová et al., 2021).

Cílovou skupinu klientů VPP dle příslušné směrnice představují osoby dlouhodobě nezaměstnané (nad 12 měsíců), osoby s handicapem, které zakládají nárok na zvýšenou péči při zprostředkování (věk, vzdělání, péče o dítě atd.), osoby ohrožené sociálním vyloučením a přednostně pak uchazeči o zaměstnání pobírající dávky pomoci v hmotné nouzi (Rákoczyová et al., 2021, 48).

Pracovníkům úřadu práce ovšem mohou být známy i další životní okolnosti, které zásadně ovlivňují potenciální zaměstnatelnost uchazečů (např. bezdomovectví, agresivita, závislost na alkoholu či jiných drogách, zanedbaná hygiena, exekuce, negramotnost, formálně nerozpoznaný zdravotní problém, mentální handicap nebo duševní onemocnění, domácí násilí a další – viz Rákoczyová et al., 2021). Hora et al. (2021, 62) ukazují (ve srovnání s ostatními typy APZ) vyšší cílenost programu VPP na osoby v exekuci.

Z kvantitativních dat i z vyjádření pracovníků úřadu práce v rozhovorech vyplývá, že postupně dochází k vyššímu cílení programů na více, respektive i vícenásobně znevýhodněné uchazeče (Vyhlídál et al., 2021). Tím ovšem také dochází k tomu, že zaměstnatelnost těchto uchazečů na otevřeném trhu práce je často velmi nízká. To souvisí jednak s jejich nízkým lidským kapitálem, s efektem jizev či signálním efektem, s jejich nízkou připraveností na trh práce či s nízkou schopností udržet si sjednaná zaměstnání. Vyhlídál et al. (2021) uvádí, že pracovníci v jednotlivých regionech využívají poněkud jiná kritéria pro zařazování uchazečů (k cílenosti VPP do regionů viz Vyhlídál et al., 2021, 43). Z pohledu uchazečů mohou pak VPP představovat pracovní místo, které je dostupné v situaci, kdy jiná pracovní místa dostupná nejsou (Trlifajová et al., 2019).

1.3.3 Rozsah VPP

Rozsah VPP v rámci české aktivní politiky zaměstnanosti v posledních cca 10 letech byl zachycen v rámci textu od Hory, Suchance a Horákové (2023). Z tohoto textu vyplývá, že zpravidla je ročně realizováno několik tisíc programů VPP. Rozsah realizovaných VPP od roku 2015 klesal, ale ne tolik jako klesal rozsah ostatních typů programů APZ. V roce 2019 byl rozsah VPP nejnižší od roku 2013. VPP byly realizovány též z důvodu značného zájmu měst o tato pracovní místa. Trlifajová et al. (2019) ukazují praktickou stránku aplikace VPP na příkladu několika větších měst v ČR, které zaměstnávají tímto způsobem desítky pracovníků.

Hora et al. (2021) konstatují, že i přes určitá omezení a pokles zájmu se dařilo VPP během pandemie covidu-19 realizovat. Určitou roli v tom mohla hrát i sezonnost realizace VPP z hlediska uzavírání smluv i realizace programů. Při výkonu VPP se často jedná o práci venku, kde nebyla tak přísná omezení. Na některých pracovištích vedla pandemická situace k prodlužování stávajících smluv namísto uzavírání smluv nových. Z hlediska motivace uchazečů též došlo k některým změnám (viz Hora et al., 2021, 17). Podle analýzy Hora et al. (2021) byl program VPP nejvíce realizovaným programem v období pandemie covidu-19.

1.3.4 Opakování účasti v programu

V roce 2014 byla polovina těch, kdo se z VPP vrátili do evidence, opět později účastníkem VPP nebo jiného dotovaného místa (viz Hora et al., 2018, 98). Opakování programů bylo kritizováno především z důvodu rizika tzv. „kolotočového efektu“, kdy u uchazečů dochází k opakované účasti v programech bez reálné změny jejich situace (viz Sirovátka et al., 2003; Hora & Sirovátka, 2012). V české aktivní politice zaměstnanosti postupně docházelo k omezení možnosti programy opakovat. Vyhlídal et al. (2021, 9) uvádí, že podle směrnice GŘ ÚP ČR 1/2015 je opakované podpoření uchazeče opatřeními či nástroji APZ možné jen z vážných důvodů, jako jsou předpoklad dlouhodobé evidence, nedostatek vhodných uchazečů či postup ve smyslu propustného zaměstnání. U programů VPP sice k opakování zařazení do programu dochází na základě poskytnutí výjimky, mělo by tedy být spíše výjimečné, poskytované v odůvodněných případech hodných zvláštního zřetele. Omezení opakování programu tedy můžeme zařadit mezi vylučující kritéria pro zařazování do programu VPP. V praxi ale k opakování účasti VPP dochází, v tomto pak zřejmě hrála významnou roli i pandemická situace.

1.3.5 Výsledky a dopady programů VPP a faktory, které je podmiňují

Je již obecně známo, že zahraniční zkušenosti s programy podpory ve veřejném sektoru (kategorie tzv. Public works), vyjádřené též v metaevaluacích, ukazují velmi malé, žádné nebo negativní efekty těchto programů (viz např. Vyhlídal et al., 2021, 27). Card, Kluge a Weber (2010) například na základě metaevaluace konstatují, že programy zaměstnávání ve veřejném sektoru měly nejhorší dopady ve srovnání s ostatními typy programů APZ. My bychom se rádi zaměřili na zjištění, která jdou za pomyslnou černou skříňku konstatování prostého malého obecného efektu těchto programů (ATT).

Soudobá kritika VPP vychází především z předpokladu aktivace, tedy že u většiny uchazečů do zaměstnání má být cílem jejich dlouhodobější integrace na trh práce (viz Hora, Rákoszyová & Sirovátka, 2022). Zde je pak problémem dočasnost podpory na VPP.

V českém prostředí se dopady programu VPP zabývali Hora et al. (2018) a Vyhlídal et al. (2021). Jedním z jimi uplatněných hledisek posouzení je pak **míra návratů do evidence po absolvování VPP**. Konstatují, že míra těchto návratů je relativně vysoká. Hora et al. (2018) uváděli míru návratů v roce 2014 téměř 60 %. Vyhlídal et al. (2021) uváděli cca 50 % (konkrétní míra je mj. závislá na definici délky sledovaného období, ve kterém se uchazeči mohou vrátit). Zpravidla je v těchto studiích konstatováno, že v kontrolní skupině je v případě odchodu míra návratů do evidence ÚP nižší (je zde ovšem logicky i nižší míra původních odchodů z evidence).

Jiným dostupným indikátorem výsledku je míra **přítomnosti účastníků VPP v evidenci úřadu práce ve sledovaných obdobích** (Hora et al., 2018). Hora a Sirovátka (2012) u programů z roku 2009 uváděli míru přítomnosti v evidenci po skončení VPP mezi 32 % (bezprostředně po skončení programu) a 9 % (rok po skončení programu).¹ Hora et al. (2018) uváděli míru přítomnosti účastníků VPP v evidenci mezi 5 a 25 %. Upozorňují ale přitom, že vzhledem ke konstrukci databáze OKpráce jsou osoby počítány jako mimo evidenci, i pokud jsou v programu VPP. Tedy například osoby, kterým je poskytnuta podpora během VPP po delší dobu (zpravidla ze závažných důvodů), budou mít celkově menší přítomnost v evidenci. Nelze zcela vyloučit ani situaci, kdy uchazeči jsou sankčně vyřazeni z důvodu nespolupráce během VPP.

Třetím indikátorem efektu programu je **nalezení zaměstnání**. Hora et al. (2018) uváděli, že asi čtvrtina účastníků VPP si po návratu do evidence našla zaměstnání bez dotace. Tento výsledek byl zásadně spoluurčen vysokým podílem opětovného zařazování do VPP (viz str. 98). Tedy většina účastníků VPP v roce 2014 po návratu opět evidenci opustila, byť pomaleji než osoby, které se do evidence vrátily v kontrolní skupině.

Klíčovým bodem realizace VPP je vstup do programu. Podle vyjádření pracovnice ÚP citované ve studii Rákoczyové et al. (2021, 24) může být překážkou fungování VPP i maření součinnosti při výkonu VPP ze strany klientů. Podstatné ovšem je, že část (i více znevýhodněných) klientů má o zařazení do VPP zájem. Rákoczyová et al. dále uvádí, že:

Zprostředkovatelky nicméně uváděly i příklady, kdy se prostřednictvím projektu PDU podařilo zaměstnat na dotovaných pracovních místech velmi dlouhodobě nezaměstnané klienty. Z jejich výpovědí je ovšem patrná skepse – nevěří, že na těchto pracovních místech setrvají delší dobu.

Dostupnost VPP je podmíněna zájmem zaměstnavatelů (Rákoczyová et al., 2021). Podle Rákoczyové et al. (2021, 32) mají zaměstnavatelé určitou minimální hranici požadavků, pod kterou nejsou ochotni jít, tato pak zahrnuje neschopnost dostát minimálním nárokům na výkonnost, nespolehlivost, rizikovost či omezenou schopnost uchazečů pravidelně docházet do zaměstnání.

¹ V roce 2007 byla míra přítomnosti v evidenci bezprostředně po skončení programu 51 %.

Zaměstnavatelé naopak mohou preferovat „osvědčené“ klienty a vyvíjet tlak na jejich opětovné zařazení.

V neposlední řadě je otázkou udržitelnost pracovního místa po skončení VPP a propustnost (Trlifajová et al., 2019). Tato otázka je typickým problémem u všech typu podporovaných pracovních míst. Názory na otázku dostupnosti se liší. Je například možné, že pro část zaměstnavatelů je informace o předchozím absolvování VPP u určité skupiny uchazečů pozitivním signálem indikujícím schopnost těchto uchazečů vykonávat dlouhodobější zaměstnání. Pro některé zaměstnavatele naopak může být účast ve VPP stigmatizujícím signálem indikujícím, že uchazeč není schopen vykonávat náročnější zaměstnání.

1.3.6 Závěrem k očekávaným dopadům programu

Z hlediska vlastního vhledu do fungování programu VPP je třeba připustit, že dosavadní evidence o fungování programu není dostatečně masivní a systematická k tomu, aby nám umožnila dosavadní anekdotickou evidenci existence určitých mechanismů či okolností potvrdit, či vyvrátit.

U programu VPP můžeme z více důvodů jen obtížně očekávat vyšší míru zachování pracovního místa po skončení dotace. Na základě výše uvedených zkušeností a výsledků předchozích studií lze předpokládat, že VPP nemusí být tolik úspěšné z hlediska tzv. pružinového efektu či z hlediska propustnosti na otevřený trh práce. Lze očekávat (na rozdíl od společensky účelných pracovních míst) podstatnou míru návratů účastníků VPP do evidence. Tato vysoká návratnost do evidence pak pravděpodobně tvoří jeden ze základních mechanismů generujících nízký dopad programu. Druhým rizikovým faktorem z hlediska teorie programu je otázka, zda získávají osoby zařazené do těchto programů kvalifikaci, kterou by bylo možné využít v návazných zaměstnáních. Ukázalo se ale také, že efekty tohoto programu jsou značně ovlivněny tím, nakolik je uchazečům umožněno tento program opakovat.

2. Analytický rámec hodnocení

V této části budeme definovat analytický rámec pro hodnocení. Cílem je definovat hlediska hodnocení, která je smysluplné u programů Veřejně prospěšných prací uplatňovat vzhledem k případným důsledkům pro praxi a užitečnosti hodnocení. V podstatě se zde tedy obdobně jako u analýzy potřeb snažíme shromáždit poznatky, které mohou napomoci při hledání budoucích řešení.

Základní jednotkou pro hodnocení jsou uchazeči o zaměstnání uvedení v databázi OKpráce, kteří byli v roce 2019 obsazeni na alespoň jeden den na konkrétní pracovní místa v rámci programu VPP. V databázi jsou u jednotlivých uchazečů uvedeny záznamy o počátku a konci zařazení na dotované pracovní místo.

Zásadní otázkou je definice očekávaných cílů programu VPP. Tyto byly naznačeny výše v teoretické části. Podstatným hlediskem hodnocení je design programu a v návaznosti na něj pak ekonomická stránka realizace programu. Zde vycházíme především ze skutečnosti, že VPP představují regulérní zaměstnání s definovaným souborem pracovních podmínek.

- Při vyhodnocování dopadů VPP je smysluplné **zohledňovat cílové skupiny APZ** (část 4) a snažit se rozkrýt případnou heterogenitu dopadů VPP mezi jednotlivými skupinami. Tyto skupiny přitom mohou být definovány jak politickým zadáním, respektive politickou strategií cílení programů, tak analyticky. Jsou pak definovány především jak svými tzv. primárními charakteristikami (pohlaví, věk), tak potom též charakteristikami své životní situace (jako jsou např. exekuce nebo pobírání dávek pomoci v hmotné nouzi – viz podkap. 5.2). Jedná se přitom často o okolnosti, u nichž můžeme předpokládat, že jsou zásadní pro pracovní uplatnění uchazečů. Příkladem může být definice mladých uchazečů, kteří jsou zařazováni do VPP a mohou v rámci účastníků tvořit poměrně zajímavou skupinu. Dále může být zajímavé sledovat, do jaké míry lze u uchazečů zařazených do VPP identifikovat vícenásobná znevýhodnění.
- V dalším z hledisek se díváme na otázku sezonnosti VPP (viz podkap. 5.3). Ta by mohla souviset s dočasností podpory VPP.
- V širším kontextu životní situace uchazečů je podstatné, zda je možné identifikovat v databázi OKpráce také jiné formy podpory, které byly směřovány u účastníkům VPP (viz podkap. 5.5). Konkrétně například zda se účastníci VPP účastní také poradenských aktivit nebo rekvalifikací, či zda jsou následně zařazováni do společensky účelných pracovních míst.
- Dosavadní zkušenosti ukazují, že jedním z problémů v programech VPP je, aby jejich účastníci byli ochotni a schopni uvedenou práci po určenou dobu vykonávat. Proto je jedním z posuzovaných hledisek i **udržitelost v programu po dobu jeho trvání** (viz podkap. 5.4), která může být indikována mírou předčasných ukončení či krátkých účastí v programu.

- Zásadní otázkou je míra návratnosti osob zařazených do VPP po absolvování programu zpět do evidence úřadu práce (viz podkap. 5.8). Na základě předchozích analýz lze očekávat, že tato návratnost bude poměrně vysoká. Proto se jeví podstatné zmapovat též budoucnost účastníků po absolvování programu.
- Dalším podstatným hlediskem je opakování programu VPP u stejného uchazeče (viz podkap. 5.7). Z pohledu zaměstnavatelů, kterými jsou v případě veřejně prospěšných prací často zastupitelé obcí, je devízou programu dlouhodobost zaměstnání. Jinými slovy krátkodobý charakter VPP může být nevýhodou v tom ohledu, že obce přicházejí o integrované (či možná osvědčené) zaměstnance a bariérou může být též časté zaškolování a rotace zaměstnanců. Z hlediska integrace uchazečů je ovšem opakování programu zpravidla vnímáno negativně.
- Dalším zásadním hlediskem posouzení výsledků a dopadů VPP je hledisko regionální a lokální (viz podkap. 5.1). Veřejně prospěšné práce jsou nástroj, který je realizován zásadní měrou v obcích. V tomto ohledu může být zajímavé sledovat zastoupení VPP v lokalitách či podle velikosti obce, kde zaměstnanec bydlí, případně i vytipovat určité konkrétní lokality, které jsou zajímavé například pro svůj periferní charakter či vysokou koncentraci uchazečů o zaměstnání.
- **Dopady programů VPP** jsou nahlíženy na základě tří hledisek. Prvním z těchto hledisek je přítomnost účastníků VPP a osob z kontrolní skupiny v evidenci úřadu práce (viz podkap. 5.6). Dále sledujeme důvody odchodu z evidence u osob v kontrolní skupině, což indikuje znevýhodnění u daných uchazečů (viz podkap. 5.9) a zajímáme se o následné pracovní uplatnění účastníků VPP (viz podkap. 5.10). Jedním ze zásadních hledisek dopadu se pak jeví být tzv. prostupnost, byť ne vždy je tento termín chápán akterý identicky. My chápeme prostupnost jako proces, který s pomocí podpory postupně zlepšuje postavení uchazečů na trhu práce a současně v čase vede ke snížení nákladnosti finančního uplatnění uchazeče z hlediska financí poskytovaných z veřejných rozpočtů. Neznamená to ovšem nutně, že uchazeč nadále nevykonává veřejně prospěšnou činnost. Je ovšem otázkou, nakolik je tento model možný u všech uchazečů o zaměstnání včetně těch, kteří mají velmi závažná znevýhodnění.

3. Metodologické poznámky

Základním metodologickým přístupem využitým v této studii je kontextualizované dopadové hodnocení programu. Kvantitativní vyhodnocení programů je doplněno o přehled zjištění a výsledků z dříve realizovaných kvalitativních studií. Studie zároveň pracuje v perspektivě „state of art report“ – tzv. sumativního přístupu k hodnocení. Zaměřuje se tedy na shromáždění poznatků k problematice VPP a obdobných programů k určitému časovému bodu. Za tímto účelem je využito sekundární analýzy dat. Informace jsou shromážděny z původních studií a zde prezentovány souhrnně (např. informace o současném stavu poznání v zahraničí, o cílenosti programů, o efektech programů z různých hledisek a v různých obdobích).

Všechny datové výstupy uvedené v této studii jsou vlastními analytickými výstupy realizovanými autory této studie s využitím databáze OKpráce pro rok 2019 poskytnuté pro analytické účely RILSA a MPSV firmou OKsystem. Část představených analýz, která se nezaměřuje na dopadové hodnocení, zahrnuje informace o všech programech VPP realizovaných v roce 2019 uvedených v databázi OKpráce (8 533 případů). Dopadová část analýz, která pracuje s kontrolními skupinami, pak zahrnuje pouze spárované případy (6 674 případů). Míra spárování případů činila v tomto případě 78,2 %. Prezentované dopady programu tedy vystihují situaci většiny účastníků programu VPP v roce 2019.

V kapitole o cílenosti programů prezentujeme indexy cílenosti. Tyto indexy vycházejí z datové situace, kde v databázi jsou shromážděna data o uchazečích za určité období (zpravidla jeden rok). Zařazení jsou zde tedy všichni uchazeči o zaměstnání, kteří byli v daném období alespoň jeden den v evidenci úřadu práce, nebo byli alespoň jeden den účastníky některého z programů aktivní politiky zaměstnanosti. Tito uchazeči tvoří populaci (zahrnující všechny), která je dále nějak strukturovaná podle pohlaví, vzdělání, věku a dalších charakteristik. Otázka cílenosti programů je zaměřena na posouzení toho, které části populace uchazečů se účastní programů aktivní politiky zaměstnanosti více či méně než jiné. Základem tohoto posouzení je teoretický předpoklad, že více znevýhodnění uchazeči budou mít větší (případně někdy i menší) šanci zařazení do určitých typů programů APZ (zde VPP). Index cílenosti představuje výsledek reálného zařazení uchazečů do programů ve sledovaném období vztažený k celkové populaci uchazečů o zaměstnání. Ptáme se, zda jsou uchazeči z konkrétní kategorie uchazečů více zařazováni do programů, než by odpovídalo jejich podílu na populaci uchazečů, nebo naopak méně. Pak při hodnotě indexu větší než jedna je cílenost programu na danou kategorii vyšší, než odpovídá podílu v populaci, a naopak. Původní podrobná data, ze kterých vychází výpočet indexů cílenosti, nalezne čtenář v originálních studiích, na které se tato souhrnná studie odkazuje.

Zásadní perspektivu představuje posouzení výsledků a dopadů programů. Využívám přístup coarsened exact matching (CEM) k přípravě dat pro analýzy (vytvoření kontrafaktuální situace). Kontrolní skupina byla vytvořena z osob, které byly v evidenci úřadu práce alespoň jeden den v roce 2019 a neúčastnily se v roce 2019 žádného opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Kontrolní

skupina je vytvořena párováním jednotlivých případů v režimu (K-K), tedy vždy jedna osoba je párována s jednou osobou v kontrolní skupině. Evaluační situace je vytvořena tak, aby dostupné charakteristiky uchazečů s možným vlivem na výsledky programu, jejich posuzovací situace a lokální podmínky byly v obou skupinách co nejvíce podobné. Okruh dat využitých pro párování je stejný jako v předchozí publikaci od Hory, Rákoczyové a Syrovátky (2022, 172). Následně srovnáváme přítomnost uchazečů v evidenci úřadu práce od vstupu do VPP v konkrétním měsíci roku 2019 a od srovnatelného datového bodu v kontrolní skupině. Dále se zabýváme důvody odchodů z evidence v kontrolní skupině s využitím přístupu „analýza soutěžících rizik“. V tabulkách uvádíme absolutní četnosti a v závorkách relativní četnosti (procenta z celku). U analýz soutěžících rizik uvádíme pravděpodobnost odchodu v daných časových bodech a v závorkách standardní chyby průměru (standard errors – SE).

Mezi podstatné limity, ale i příležitosti této studie patří to, že v období od počátku roku 2020 byl trh práce v České republice silně zasažen pandemií covidu-19. Období covidu-19 tedy nevstoupilo přímo do realizace programů VPP v roce 2019, ale mohlo ovlivnit, respektive ovlivnilo situaci účastníků, ale i osob v kontrolní skupině v období po programu (v roce 2020). Podle našich dosavadních analytických zkušeností a výsledků (Hora et al., 2019; v současnosti připravovaný text o efektech rekvalifikačních programů) může tato skutečnost podstatně ovlivnit výsledky a dopady programu i v poprogramovém období.

4. Cílenost programu VPP v roce 2019 a srovnání s předchozím obdobím

Cílenost programů je výsledkem alokace uchazečů do programů. Pracovníci MPSV a úřadu práce pravděpodobně reflektovali měnící se rozsah celkové úrovně nezaměstnanosti a změnu složení skupiny uchazečů o zaměstnání po roce 2015 směrem k více znevýhodněným uchazečům. Vyhlídal et al. (2021) konstatují stoupající podíl osob se zdravotním handicapem v populaci uchazečů o zaměstnání. Z tohoto důvodu mohla být VPP jakožto nástroj cílený na nejvíce znevýhodněné uchazeče zachována ve větším rozsahu i tam, kde ostatní nástroje APZ byly postupně rozsahově omezovány.

Zajímala nás nejen cílenost na jednotlivé kategorie v roce 2019, ale také srovnání s předchozím obdobím od roku 2014.² Toto srovnání by totiž mohlo potvrdit postupné zaměřování programu VPP na nejvíce znevýhodněné uchazeče. Pro analýzu cílenosti v dlouhodobější perspektivě využijeme sekundárně již publikovaná data z předchozích studií RILSA (viz informace pod tabulkou). Proměnné, které jsou využity v těchto tabulkách, jsou pro cílenost relevantní i tím, že tyto proměnné většinou statisticky významně předpovídají účast v programu VPP (viz Vyhlídal et al., 2021). Mezi roky 2014 a 2016 byla cílenost programu VPP z hlediska základních sledovaných charakteristik uchazečů spíše stabilní. Z tabulky č. 4.1 pak skutečně vyplývá, že cílenost programu VPP se během času proměňovala směrem ke starším a více znevýhodněným uchazečům. K vyšší cílenosti docházelo, jak předpokládáme, v důsledku rostoucího zájmu programy k těmto skupinám uchazečů směřovat. Toto pak bylo dále podpořeno i změnou ve struktuře populace uchazečů o zaměstnání.

² Před rokem 2014 nebyla data o uchazečích k dispozici, respektive pokud k dispozici byla, indikátor index cílenosti nebyl ještě využíván, a nemůžeme tedy provést srovnání.

4. Cílenost programu VPP v roce 2019 a srovnání s předchozím obdobím

Tabulka č. 4.1 Historické srovnání cílenosti programu VPP v letech 2014 až 2020

Kategorie/rok	2014	2015	2016	2019	2020
Ženy	0,8	0,9	0,9	0,97	0,98
Muži	1,1	1,1	1,1	1,03	1,02
Základní vzdělání	1,5	–	1,6	1,91	1,94
Středoškolské bez maturity	1,3	–	1,2	1,14	1,18
Středoškolské s maturitou	0,5	–	0,4	0,29	0,27
Vyšší odborné a VŠ vzdělání	0,2	–	0,2	0,08	0,07
15–19 let	0,6	0,6	0,6	0,58	0,33
20–24 let	0,7	0,6	0,5	0,28	0,32
25–29 let	0,6	0,6	0,7	0,45	0,41
30–34 let	0,8	0,8	0,8	0,66	0,63
35–39 let	1	1	0,9	0,83	0,82
40–44 let	1	1,1	1	0,97	0,98
45–49 let	1,2	1,2	1,2	1,14	1,13
50–54 let	1,4	1,6	1,7	1,53	1,74
55–59 let	1,7	1,7	1,7	2,00	2,03
Nad 60 let	1,3	1,2	1,2	1,67	1,82
Dobry zdravotní stav	1	0,9	0,9	0,78	0,80
Zdravotní omezení, znevýhodnění	0,9	1,4	1,4	1,71	1,76
Částečná inval. (I. st.)	1,3	1,5	1,5	1,61	1,73
Plná inval. (II. a III. st.)	1	1,1	1,1	1,46	1,50
Neuvedeno	–	0,2	0,2	0,15	0,10
Jen sledovaná ev.	0,4	0,3	0,3	0,19	0,17
1 předchozí ev.	0,7	0,6	0,6	0,38	0,37
2 předchozí ev.	0,8	0,8	0,7	0,53	0,55
3 předchozí ev.	1	1	1	0,85	0,81
4 předchozí ev.	1,2	1,1	1,1	1,06	1,06
5 předchozích ev.	1,9	1,8	1,8	1,31	1,34
6+ předchozích ev.	1,9	1,8	1,8	2,09	2,38
Bez předch. ev.	0,4	0,3	0,3	0,19	0,17
Krátkod. ev. (do 3 m.)	0,5	0,4	0,4	0,19	0,23
Středněd. ev. (3–12 m.)	0,6	0,6	0,5	0,31	0,32
Dlouhod. ev. (12+ m.)	1,5	1,5	1,5	1,62	1,74
N Celkem	16 722	15 882	15 882	8 534	7 191

Zdroje: rok 2014 – Hora et al. (2018); rok 2015 – Horáková a Sirovátka (2018); rok 2016 – Vyhliđal et al. (2021); roky 2019 a 2020 – Hora et al. (2021)

Cílenost programů VPP na značně znevýhodněné uchazeče potvrdili i Vyhlídal et al. (2021) tím, že spočítali indexy cílenosti VPP vůči specifickým znevýhodněným skupinám. Podle této analýzy byl index cílenosti 1,3 vůči zdravotně handicapovaným, 1,6 pro osoby nad 50 let, 2,2 pro osoby v kategorii zvýšená péče a 2,5 pro uchazeče v kategorii osoby vyžadující zvláštní pomoc (např. osoby po výkonu trestu odnětí svobody). V roce 2014 byly tyto hodnoty 1,2 (zdravotně handicapovaní), 1,5 (nad 50 let), 1 (zvýšená péče) a 1,5 vyžadující zvláštní pomoc (viz Hora et al., 2018, 43). Tedy celkově se zpravidla opakovaně potvrzuje vysoká cílenost VPP vůči uvedeným skupinám.

Vyhlídal et al. (2021, 42) upozorňují, že VPP byly v roce 2016 směřovány především ke střednědobě nezaměstnaným uchazečům. Tedy uchazeči byli do programu zařazováni nejčastěji v období 3–6 měsíců od vstupu do evidence a v následujících časových obdobích. Vyšší indexy cílenosti k uchazečům podle délky evidence pak byly v období 3–6 měsíců (IC 1,8), 6–9 měsíců (IC 1,5) a v období 12–15 měsíců (IC 1,4) od vstupu do evidence (1,4). To může souviset s čtenějším opakováním programů VPP. Vyhlídal et al. (2021) například zjistili, že u starších a zdravotně handicapovaných uchazečů je vyšší pravděpodobnost opakovaného zařazení do VPP.

4.1 Srovnání cílenosti VPP s ostatními programy APZ

Hora et al. (2021) uváděli cílenost všech hlavních nástrojů APZ realizovaných v roce 2019. Tyto výsledky nyní budeme prezentovat formou explicitního srovnání (viz tabulka č. 4.2). V tabulce srovnáváme cílenost veřejně prospěšných prací, zabezpečovaných rekvalifikací a zvolených rekvalifikací a společensky účelných pracovních míst. Z tohoto srovnání vychází, že VPP jsou zřetelně více cíleny k uchazečům, kteří mají rizikové charakteristiky z hlediska uplatnění na trhu práce, než jiné typy nástrojů APZ. Stejný výsledek ve značně odlišné cílenosti programů VPP od ostatních typů programů konstatovali již (na datech za rok 2014) Hora et al. (2018, 40). Hora et al. (2018) přitom tento stav vysvětlovali především nepřipraveností/nevhodností těchto uchazečů (účastníků VPP) pro jiné typy programů APZ.

Celková cílenost všech nástrojů se postupně změnila směrem ke starším uchazečům, případně uchazečům se zdravotním handicapem. Tedy programy se při celkovém nižším rozsahu realizace jeví být jako silně cílené vůči znevýhodněným uchazečům. Cílenost zvolených rekvalifikací se od VPP podstatně odlišuje. Tyto programy jsou voleny častěji uchazeči s vyšší úrovní lidského kapitálu (pravděpodobně motivovanějšími, respektive aktivnějšími). Podstatné rozdíly ale nacházíme také ve srovnání VPP a SÚPM (viz poslední sloupec tabulky, kde je toto srovnání číselně vyjádřeno). Tyto rozdíly jsou nejvýznamnější z hlediska vzdělání a počtu absolvovaných evidencí.

4. Cílenost programu VPP v roce 2019 a srovnání s předchozím obdobím

Tabulka č. 4.2 Srovnání cílenosti VPP s ostatními typy programů APZ v roce 2019

	VPP	Rekvalifikace zvolená	Rekvalifikace zabezpečovaná	Společensky účelná pracovní místa	Rozdíl cílenosti VPP k SÚPM
Ženy	0,97	1,11	1,36	1,32	-0,35
Muži	1,03	0,89	0,64	0,68	0,35
Základní vzdělání	1,91	0,59	0,68	0,66	1,25
Středoškolské bez maturity	1,14	0,84	0,95	0,91	0,23
Středoškolské s maturitou	0,29	1,51	1,38	1,40	-1,11
Vyšší odborné a VŠ vzdělání	0,08	1,30	1,03	1,15	-1,07
15–19 let	0,58	0,20	0,23	0,28	0,3
20–24 let	0,28	0,76	0,46	1,17	-0,89
25–29 let	0,45	0,89	0,60	0,88	-0,43
30–34 let	0,66	1,11	0,91	0,80	-0,14
35–39 let	0,83	1,39	1,11	1,12	-0,29
40–44 let	0,97	1,34	1,19	1,05	-0,08
45–49 let	1,14	1,33	1,22	0,71	0,43
50–54 let	1,53	1,21	1,63	1,20	0,33
55–59 let	2,00	0,86	1,63	1,52	0,48
Nad 60 let	1,67	0,26	0,64	0,80	0,87
Dobrý zdravotní stav	0,78	1,06	0,84	0,87	-0,09
Zdravotní omezení, znevýhodnění	1,71	0,94	1,58	1,31	0,40
Částečná inval. (I. st.)	1,61	0,86	1,42	1,53	0,08
Plná inval. (II. a III. st.)	1,46	0,62	1,15	1,28	0,18
Neuvedeno	0,15	0,55	0,55	0,75	-0,60
Jen sledovaná ev.	0,19	0,94	0,60	1,05	-0,86
1 předchozí ev.	0,38	1,13	0,99	1,17	-0,79
2 předchozí ev.	0,53	1,22	1,17	1,13	-0,60
3 předchozí ev.	0,85	1,20	1,31	1,00	-0,15
4 předchozí ev.	1,06	1,09	1,07	1,09	-0,03
5 předchozích ev.	1,31	1	1,26	1,17	0,14
6+ předchozích ev.	2,09	0,77	1,01	0,75	1,34
Bez předch. ev.	0,19	0,94	0,60	1,05	-0,86
Krátkodobá ev. (do 3 m.)	0,19	1,12	0,75	0,95	-0,76
Střednědobá ev. (3–12 m.)	0,31	1,35	1,00	0,96	-0,65
Dlouhodobá ev. (12+ m.)	1,62	0,89	1,18	1	0,62
N Celkem	8 534	3 162	3 625	3 042	

Pozn.: V posledním sloupci je uveden rozdíl v cílenosti mezi programy VPP a SÚPM.

4.2 Kumulace handicapů u uchazečů zařazených do VPP

Jedním ze základních teoretických předpokladů nízké zaměstnatelnosti části uchazečů o zaměstnání je otázka kumulace více handicapů u stejných osob (Hora & Suchanec, 2014; Hora, Rákoczyová & Sirovátko, 2022; Hora & Sirovátko, 2023). Hora a Suchanec (2014) empiricky prokázali na datech za rok 2010, že nejen jednotlivé charakteristiky, ale také kombinace mají praktický význam z hlediska podstatného snížení či zvýšení pravděpodobnosti odchodu z evidence. Hora a Suchanec dále konstatovali, že k osobám s určitými charakteristikami (respektive jejich kombinacemi) žádné programy APZ cíleny nejsou, a to ani VPP. Tyto osoby pak mohou být vnímány jako příliš znevýhodněné pro jakoukoliv pomoc. V tomto ohledu se ale podle našeho názoru situace v průběhu deseti let značně proměnila a cílenost programu VPP je mnohem vyšší i na tyto více znevýhodněné kategorie uchazečů.

Tabulka č. 4.3 **Kumulace znevýhodnění v kombinaci věk / nízké vzdělání a věk / zdravotní znevýhodnění**

	Zdravotní znevýhodnění	Částečná invalidita	Plná invalidita	Vzdělání – základní (procent)	Počet
15–19 let	11,6	4,5	0,5	96	199
20–24 let	15,9	7,6	4	69,6	276
25–29 let	13,7	8,4	2,9	59,1	489
30–34 let	18,4	6,6	1,9	59,2	618
35–39 let	19,3	9,1	4,2	53,2	758
40–44 let	24,9	7,9	5,6	51,9	959
45–49 let	30,8	12,6	5,5	45,9	1 002
50–54 let	31,2	16	6,9	48,9	1 242
55–60 let	31,9	17,8	8,8	41,5	1 792
60+ let	30,7	16,8	8,1	42,2	1 198

Protože kombinací možných kumulací znevýhodnění může být celá řada, je užitečné redukovat možné kombinace znevýhodnění na ty, které jsou nějak jasně očekávatelné nebo teoreticky zdůvodněné. Z tohoto důvodu jsme zde vybrali tři potenciální skupiny znevýhodněných osob, které se pokusíme identifikovat mezi účastníky VPP. Těmito skupinami jsou starší zdravotně znevýhodnění účastníci VPP, mladí účastníci VPP s nízkou úrovní vzdělání a třetí skupinou jsou osoby s nízkou úrovní vzdělání, které jsou v hmotné nouzi. Všechny uvedené skupiny jsou mezi účastníky VPP dobře patrné (viz barevně označené části tabulek č. 4.3 a 4.4). To indikuje velmi dobrou cílenost uvedeného

4. Cílenost programu VPP v roce 2019 a srovnání s předchozím obdobím

programu na osoby s vícenásobným znevýhodněním. Jinými slovy osoby, které tyto handicapity nemají (např. osoby s vysokoškolským vzděláním), mezi účastníky VPP zpravidla ani zařazeny nejsou.

Tabulka č. 4.4 Uchazeči v hmotné nouzi se základním vzděláním

Vzdělání	V hmotné nouzi	
Základní	24,3	4 255
Středoškolské bez maturity	11,5	3 551
Středoškolské s maturitou	7,3	646
Vyšší odborné a vysokoškolské	4,9	81

Celkově analýza cílenosti potvrzuje dlouhodobé zaměření programů VPP na více a vícenásobně znevýhodněné uchazeče. Tato cílenost k více znevýhodněným uchazečům přitom v čase spíše narůstala. Využitá indikace znevýhodnění v našich datech je poměrně nedokonalá a vychází z kvantitativně definovaného rizika znevýhodnění. I tak vnímáme, že má svůj význam, protože poměrně dobře indikuje souvislost s dlouhodobou nezaměstnaností, případně s marginalizovaným postavením uchazečů na trhu práce. V tomto ohledu pak je podpora poměrně významná, protože je minimalizováno riziko efektu mrtvé váhy (neúčelnosti intervence) a naopak roste společenský přínos a obecná legitimita podpory těchto osob formou obecně podporovaných zaměstnání.

5. Zhodnocení klíčových hledisek posouzení, výsledků a dopadů programů VPP

V této analyticky zaměřené kapitole sledujeme hlediska hodnocení programu vymezená ve druhé kapitole. Jedná se především o rozsah programů VPP a jejich lokální zaměření, další charakteristiku účastníků VPP, sezonnost VPP, udržitelnost VPP, dopady VPP na přítomnost v evidenci úřadu práce a dopady z hlediska důvodu odchodu z evidence.

5.1 Rozsah a lokální zaměření veřejně prospěšných prací

Prvním sledovaným hlediskem je rozsah realizace VPP. V roce 2019 máme v datech 8 533 záznamů o první účasti uchazečů o zaměstnání v programu VPP. Tedy z hlediska celkového rozsahu VPP v porovnání s rozsahem ostatních programů se v kontextu omezení celkového rozsahu APZ jeví být tento program rozsahově významný.

Základním předpokladem vytvoření a realizace VPP je znevýhodnění uchazečů. To může být kromě samotných charakteristik uchazečů dáno i charakteristikou lokality, kde uchazeč bydlí a kde je problematické získat odpovídající pracovní příležitosti. Můžeme proto například předpokládat, že VPP budou více realizována v oblastech s nižší dopravní dostupností. Zajímá nás tedy jednak v jakých okresech byly VPP realizovány, v jakém rozsahu, jak to odpovídalo celkovému rozsahu nezaměstnanosti v daném okrese a zároveň také v jakých obcích bydlí osoby zařazené do VPP, případně i zda jsou tyto osoby nějak koncentrovány. Uvedené údaje nemusí být přesné z hlediska toho, v jakých okresech byla VPP skutečně realizována, protože sledujeme bydliště uchazečů a ne pracoviště úřadu práce, které VPP realizovalo (nelze v tomto ale zřejmě očekávat velké rozdíly).

Tabulka č. 5.1 (v příloze této studie) ukazuje rozsah realizovaných VPP, a to absolutně vzhledem k počtu uchazečů v jednotlivých regionech a také vzhledem k podílu nezaměstnaných osob. Tento přístup vychází z předpokladu, že při tvorbě VPP jsou zohledňována různá regionální hlediska, jako je rozsah nezaměstnanosti v dané lokalitě a celková strukturální postiženost daných okresů. Z tabulky vyplývá, že rozsah VPP vzhledem k počtu uchazečů je v řadě okresů (bydliště) celkem podstatný. Mohl totiž tvořit až téměř 7 % uchazečů v okrese Jeseník, 5 % v okrese Svitavy a téměř 4,5 % v okrese Litoměřice. Oproti tomu jsou i místa, kde VPP prakticky využívána nebyla (např. hlavní město Praha, Praha západ, Praha východ). Z hlediska jednotlivých okresů pak desítky či nižší stovky míst realizovaných VPP mohou značně přispívat k realizaci veřejně prospěšných prací pro jednotlivé obce. Je zajímavé, že program VPP byl realizován i v době, kdy ostatní typy programů byly svým rozsahem spíše utlumovány. To ale souvisí též se složením populace uchazečů o zaměstnání v tomto období. Pokud vztáhneme počet realizovaných VPP k podílu nezaměstnaných osob v dubnu

roku 2019³ (tedy se jedná o počet podpořených osob na 1 % podílu), tak v okresech Svitavy a Litoměřice je více než 100 podpořených osob na 1 % tohoto podílu. I když obecně řečeno podíl podpořených osob může souviset se strukturálním znevýhodněním regionů, při stanovování rozsahu VPP zjevně musí působit i jiné faktory. Toto je dobře patrné například při srovnání okresů Ostrava-město, Vsetín a Jeseník.

Pro větší přehlednost jsme vytvořili souhrnnou tabulku pořadí č. 5.2, kde jsou rozdíly podle jednotlivých indikátorů dobře patrné. Z hlediska celkového rozsahu bylo nejvíce programů VPP realizováno v okrese Karviná. Z hlediska rozsahu vzhledem k počtu uchazečů v konkrétním okrese bylo relativně nejvíce programů realizováno v okrese Jeseník. Vzhledem k podílu nezaměstnaných bylo relativně nejvíce programů realizováno v okrese Svitavy.

Tabulka č. 5.2 **Rozsah VPP v jednotlivých okresech bydliště uchazečů (pořadí)**

Okres bydliště	Pořadí	Rozsah VPP
Karviná	1	337
Litoměřice	2	313
Svitavy	3	274
Liberec	4	262
Chomutov	5	248
Okres bydliště	Pořadí	VPP/uchazečů
Jeseník	1	6,81
Svitavy	2	5
Litoměřice	3	4,45
Písek	4	4,01
Kutná Hora	5	3,95
Okres bydliště	Pořadí	VPP/podíl nez. osob
Svitavy	1	124,5
Litoměřice	2	115,9
Vsetín	3	90,7
Teplice	4	82,1
Liberec	5	81,9

³ Údaje za duben jsme zvolili z toho důvodu, že v dubnu nejvíce osob nově vstoupilo do programu VPP.

Mezi pořadím podle jednotlivých hledisek je přitom patrná určitá souvislost. Domníváme se, že silné zastoupení VPP v určitých konkrétních regionech může být důsledkem dvou propojených procesů. Těmi jsou jednak lokální cílení podpory do oblastí, kde je tato podpora vnímána jako nejvíce potřebná, dále pak v tomto jistě mohou hrát roli strategie jednotlivých krajských poboček úřadu práce a lokální partnerství, která jsou na VPP navázána. V některých regionech pak můžeme pozorovat otázku určitého „přehlcení problémem“. Tedy v těchto regionech i přes vysokou absolutní podporu formou

V tabulce č. 5.3 se zaměřujeme na velikost bydliště účastníků VPP v jednotlivých krajích. Do výsledků v této tabulce VPP je tato relativně nízká, pokud je vztažena k velmi vysokému počtu uchazečů a rozsahu nezaměstnanosti v těchto regionech. Pro úřady práce v oblastech s největším počtem znevýhodněných uchazečů pak může být obtížné, respektive i nemožné či neúčelné realizovat VPP v takto vysokém rozsahu. Samozřejmě celková strategie úřadu práce zahrnuje i jiné nástroje, ale jejich rozsah byl v roce 2019 poměrně omezen. Jako příklad regionu, kde je pravděpodobně VPP využito jako nástroj řešení specifických problémů, pak lze uvést okres Jeseník. V tomto okrese je největší podíl realizovaných VPP vzhledem k počtu registrovaných uchazečů.

Tabulka č. 5.3 VPP v jednotlivých krajích podle velikosti obce (bydliště) účastníků

Obec/kraj	Do 999 obyvatel	1 000 až 4 999 obyvatel	5 000 až 9 999 obyvatel	10 000 až 99 999 obyvatel	100 000 a více obyvatel	Celkem
Hlavní město Praha	8 (10,5)	7 (9,2)	2 (2,6)	7 (9,2)	52 (68,4)	76
Středočeský kraj	371 (44,2)	187 (25)	35 (4,7)	148 (19,8)	7 (0,9)	748
Jihočeský kraj	254 (44,2)	140 (24,5)	72 (12,5)	107 (18,6)	2 (0,3)	575
Plzeňský kraj	144 (41,4)	105 (30,2)	7 (2)	41 (11,8)	51 (14,7)	348
Karlovarský kraj	74 (26,8)	79 (28,6)	28 (10,1)	95 (34,4)	0	276
Ústecký kraj	419 (30,1)	363 (26,1)	108 (7,8)	500 (35,9)	3 (0,2)	1 393
Liberecký kraj	140 (24,6)	170 (29,9)	102 (18)	94 (16,5)	62 (10,9)	568
Královéhradecký kraj	114 (26,9)	107 (25,2)	107 (25,2)	96 (22,6)	0	424
Pardubický kraj	257 (43,5)	145 (24,5)	45 (7,6)	143 (24,2)	1 (0,2)	591
Kraj Vysočina	166 (47,6)	75 (21,2)	35 (10)	70 (20,1)	3 (0,9)	349
Jihomoravský kraj	273 (35,9)	205 (27)	50 (6,6)	71 (9,3)	161 (21,2)	760
Olomoucký kraj	291 (38,1)	298 (39)	30 (3,9)	131 (17,1)	14 (1,8)	764
Zlínský kraj	131 (24,6)	211 (39,6)	41 (7,7)	148 (27,8)	2 (0,4)	533
Moravskoslezský kraj	163 (14,5)	158 (14)	133 (11,8)	442 (39,2)	232 (20,6)	1 128
Celkem	2 805 (32,9)	2 250 (26,4)	795 (9,3)	2 093 (24,5)	590 (6,9)	8 533

Vzhledem k datům i k diskusi v teoretické části tohoto textu se rozsah VPP jeví celkově jako přiměřený. Otázkou nicméně zůstávají značné rozdíly mezi jednotlivými okresy, které není možné jednoznačně vysvětlit.

pochopitelně zásadně promlouvá též velikost osídlení v jednotlivých krajích. Jinými slovy, nepřítomnost případů v určité kategorii může být částečně logicky dána tím, že se v daném kraji obce určité velikosti méně vyskytují. Je ovšem podstatné, že celkově téměř 60 % účastníků VPP pochází z menších obcí do 5 000 obyvatel. V regionech, které jsou tradičně považovány za strukturálně znevýhodněné (Ústecký, Karlovarský, Moravskoslezský kraj), jsou mezi účastníky VPP více zastoupeni i obyvatelé větších měst. Celkově se tak potvrzuje, že VPP jsou cílena k uchazečům, kteří žijí v oblastech s vyšším výskytem nezaměstnanosti a k uchazečům, kteří žijí na menších obcích, kde se mohou vyskytovat problémy s nabídkou pracovních míst a s horší dopravní obsluhovaností.

5.2 Další charakteristiky účastníků

Pro posouzení významu VPP mohou být důležité i další charakteristiky účastníků těchto programů, které nemusí být běžně sledovány, ale mohou být podstatné pro vnímání těchto nezaměstnaných a jejich zařazení do programu VPP, jako je hmotná nouze či exekuce uchazečů o zaměstnání (viz tabulka č. 5.4).

Tabulka č. 5.4 Další charakteristiky účastníků VPP (v procentech z celku účastníků VPP)

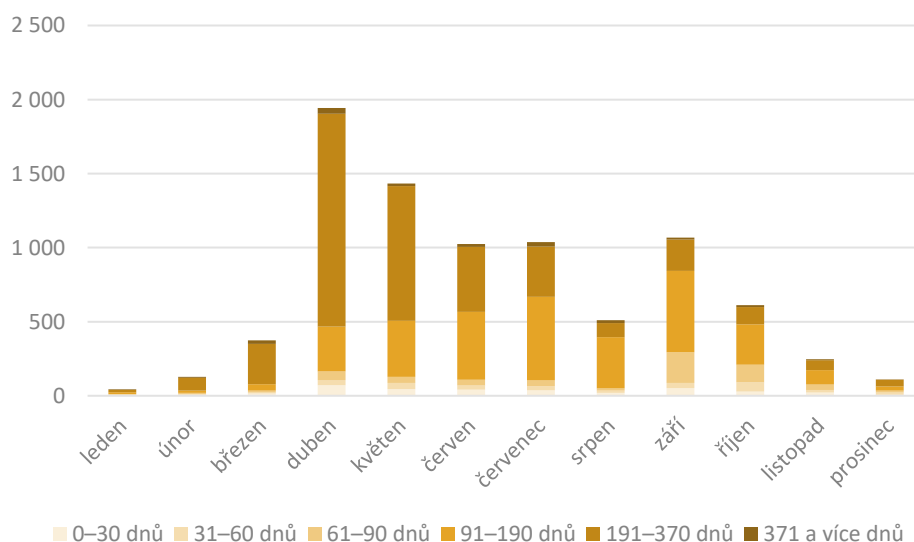
Kraj	V hmotné nouzi	Exekuce 2019	Maximálně základní vzdělání
Hlavní město Praha	8 (10,5)	13 (17,1)	39 (51,3)
Středočeský kraj	77 (10,3)	99 (13,2)	339 (45,3)
Jihočeský kraj	92 (16)	87 (15,1)	262 (45,6)
Plzeňský kraj	46 (13,2)	43 (12,4)	172 (49,4)
Karlovarský kraj	64 (23,2)	69 (25)	203 (73,6)
Ústecký kraj	258 (18,5)	177 (12,7)	803 (57,6)
Liberecký kraj	76 (13,4)	123 (21,7)	338 (59,5)
Královéhradecký kraj	83 (19,6)	85 (20)	251 (59,2)
Pardubický kraj	63 (10,7)	87 (14,7)	249 (42,1)
Kraj Vysočina	31 (8,9)	29 (8,3)	106 (30,4)
Jihomoravský kraj	95 (12,5)	83 (10,9)	316 (41,6)
Olomoucký kraj	135 (17,7)	79 (10,3)	359 (47)
Zlínský kraj	94 (17,6)	50 (9,4)	191 (35,8)
Moravskoslezský kraj	371 (32,9)	216 (19,1)	627 (55,6)
Celkem	1 493 (17,5)	1 240 (14,5)	4 255 (49,9)

V tabulce ale nerozlišujeme, zda byli uchazeči v hmotné nouzi či v exekuci před nástupem do VPP, v průběhu VPP či po jeho skončení. Z analýzy Hory a Vyhlídala (2016) bylo patrné, že právě programy tvorby míst měly potenciál hmotnou nouzi uchazečů ukončit. Nevíme ovšem, zda toto platí i pro programy VPP v roce 2019. Z tabulky je patrný poměrně vysoký podíl osob v hmotné nouzi v roce 2019 (17,5 %) mezi účastníky veřejně prospěšných prací. Podíl účastníků VPP, u nichž byla v roce 2019 zahájena exekuce, je o něco nižší (14,5 %), ale též se jeví z hlediska cílení programu a jeho výsledků jako podstatný. Dále se jeví jako zásadní již dříve zmíněný velmi vysoký podíl (cca polovina) osob s maximálně dokončeným základním vzděláním. Tyto charakteristiky účastníků VPP mohou podstatně ovlivňovat jejich zaměstnatelnost a mohou být podstatným důvodem, proč je na ně podpora formou VPP cílena. Podíváme-li se na možnosti jejich pracovního uplatnění z hlediska očekávané profese, tak 68,9 % pracovníků zařazených do VPP zde má uvedeno pomocní a nekvalifikovaní pracovníci.

5.3 Sezonnost veřejně prospěšných prací

Z grafu č. 5.1 vyplývá, že realizace počátku programů VPP měla v rámci roku 2019 značně nerovnoměrný charakter. Počátek programů VPP je jen velmi málo realizován v zimních měsících, naopak značný počet programů začíná na jaře v měsíci dubnu. To by mohlo naznačovat sezonní charakter těchto programů, který je též reflektován v teoretické části této studie. Veřejně prospěšné práce jsou často využívány k pracím souvisejícím s údržbou veřejných prostranství apod. Pokud tomu tak je, pak lze též očekávat, že VPP budou realizovány dočasně a se zhoršením počasí budou opět ukončovány.

Graf č. 5.1 Délka programů započatých v jednotlivých měsících roku 2019



K ověření výše uvedeného potřebujeme sledovat délku programů VPP (viz graf č. 5.5). Tento graf ukazuje, že předpoklad o sezonnosti VPP ve smyslu ukončení těchto programů před koncem příznivého počasí se jako celek nepotvrzuje, byť částečně zřejmě platí. Například nejvíce programů se začalo realizovat v dubnu a tyto programy pak trvaly až do podzimních a zimních měsíců let 2019 a 2020. Toto je zřejmé též v souvislosti s běžnou délkou realizace pracovních míst na VPP, která většinou překračuje 6 měsíců.

5.4 Udržitelnost programu během jeho realizace

Jedná se o otázku, zda jsou zařazení uchazeči schopni udržet si získané zaměstnání během doby sjednaného zaměstnání a poskytování finanční podpory. Na základě teorie lze očekávat, že u více znevýhodněných uchazečů bude docházet k předčasnému ukončování programu již v jeho průběhu. Důvodem takového předčasného ukončení přitom v případě účastníků VPP bude spíše individuální okolnost, okolnost životní situace nebo absentující motivace účastníků než přechod do jiného zaměstnání.

Posouzení předčasného ukončení je možné na základě dvou hledisek. Prvním z nich je délka programu. Zde za předčasně ukončené můžeme považovat ty programy, které mají velmi krátké trvání (i to ovšem může v některých případech teoreticky být záměr). Za druhé je možné sledovat předčasné ukončení na základě srovnání plánované podoby programu a skutečné realizace programu. Zde ale narážíme u části účastníků na problém ve značné odlišnosti obou časových údajů (pro začátek i konec programu). Jako příklad vezměme účastníka, který má plánovaný průběh programu od 27. srpna 2019 do 29. února 2020, ale reálnou realizaci programu má uvedenou od 1. prosince 2019 do 31. ledna 2020. Tedy program měl v jeho případě trvat 6 měsíců, ale reálně trval 2 měsíce, přičemž začal výrazně později a skončil o něco dříve. Na základě těchto zjištění pak definujeme jako předčasně ukončené (neudržené) programy, které netrvaly tři měsíce, přitom plánovaná délka programu byla minimálně tři měsíce.

Tabulka č. 5.5 tedy ukazuje vztah mezi plánovanou délkou VPP a jejich skutečnou délkou. Na základě předchozí zkušenosti jsme stanovili více kategorií v krátkém období a pak kategorií cca do půl roku (s přesahem 10 dnů), do jednoho roku (s přesahem 10 dnů) a delší programy. Z tabulky vyplývá, že skutečně krátké programy (tj. již plánované jako krátké do 60 dnů) jsou velmi vzácné a bude se pravděpodobně jednat o specifické případy. Nejčastější plánovaná délka je v kategorii 191–370 dnů. Skutečná délka nikdy není delší než plánovaná délka.

Pole tabulky na diagonální ose směrem doprava dolů od políčka 1–30 dnů vs. 1–30 dnů ukazují případy, kdy byla rámcově dodržena původní délka programu. Podíl takových případů je od 62 do 85 %. O rozdělení do kategorií ale přitom může rozhodovat i jediný den na pomezí dvou sousedících skupin.

Zároveň je ale zjevné, že jen malá část účastníků programů končí v programu do 60 dnů při plánované delší délce programu. Tedy více než 90 % účastníků je do programu zapojeno déle než jen v úvodní fázi. Proto se přikláníme k tomu, že udržitelnost pracovních míst realizovaných na VPP je velmi dobrá a považujeme tuto skutečnost za silnou stránku programu. Současně je zřejmé, že v případě VPP se jedná o plánovaně dočasná zaměstnání, a proto je velmi významné, co se s jejich účastníky děje po skončení podpory v programu.

Tabulka č. 5.5 Souvislost plánované délky a skutečné délky programů VPP

Plánovaná délka VPP	Skutečná délka VPP						Celkem
	1–30 dnů	31–60 dnů	61–90 dnů	91–190 dnů	191–370 dnů	371 a více dnů	
1–30 dnů	15 (100)	0	0	0	0	0	15
31–60 dnů	7 (30,4)	16 (69,6)	0	0	0	0	23
61–90 dnů	16 (8,6)	27 (14,5)	143 (76,9)	0	0	0	186
91–190 dnů	63 (3,7)	44 (2,6)	135 (7,9)	1 469 (85,9)	0	0	1 711
191–370 dnů	197 (3,8)	160 (3,1)	247 (4,8)	1 305 (25,5)	3 215 (62,7)	0	5 124
371 a více dnů	51 (3,5)	43 (2,9)	69 (4,7)	291 (19,8)	821 (55,9)	193 (13,1)	1 468
Celkem	349 (4,1)	290 (3,4)	594 (4)	3 065 (35,9)	4 036 (47,3)	193 (2,3)	8 527

5.5 Návaznost VPP na další programy APZ a souběžnost programů.

V této části se zaměříme na otázku, do jaké míry se účastníci programů VPP účastnili ve stejném a následujícím roce také jiných typů programů. Z tabulky č. 5.6 vyplývá, že účastníci VPP jsou současně či následně účastníky jiných programů většinou jen ve zcela minimální míře. To se týká jak různých typů rekvalifikačních programů, tak také společensky účelných pracovních míst a příspěvku na dojíždku. Jediným dalším programem, který je v poněkud větší míře poskytován účastníkům VPP, je poradenství. V obou letech se poradenství účastnilo necelých 5 % účastníků VPP. Celkem se pak mezi účastníky VPP ve stejném či následujícím roce účastnilo jiného typu programu APZ necelých 6 % osob. V tomto kontextu se tedy nepotvrzuje, že by bylo účastníkům VPP poskytováno vzdělávání nebo že by fungovala prostupnost ve smyslu návazného zaměstnání uchazeče zařazeného na VPP na společensky účelném pracovním místě. Spíše se jedná o ojedinělé případy. Poradenství samo o sobě pak pravděpodobně nemůže situace uchazečů zařazených do VPP podstatně změnit (viz Hora & Sirovátka, 2023).

Tabulka č. 5.6 Účast účastníků VPP v dalších programech APZ během let 2019 a 2020

Účastníci VPP v roce 2019	Souběžné či návazné programy v roce 2019 a 2020					
	zvolené rekvalifikace	zabezpečované rekvalifikace	společensky účelná pracovní místa	příspěvek na dojíždění	poradenství	celkem
Programy v roce 2019	24 (0,3)	81 (1,0)	3 (0,0)	7 (0,0)	399 (4,7)	504 (5,9)
Programy v roce 2020	16 (0,2)	12 (0,1)	64 (0,8)	5 (0,0)	416 (4,9)	498 (5,8)

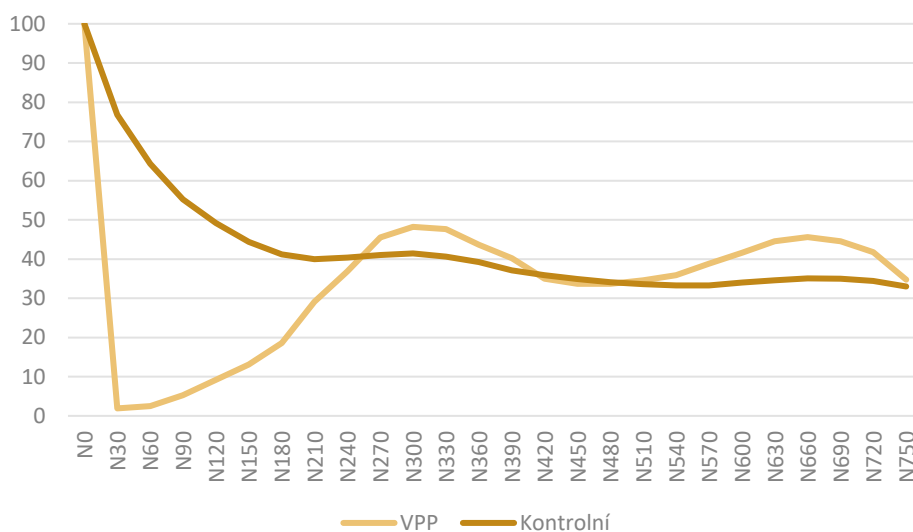
5.6 Výsledky a dopady veřejně prospěšných prací na přítomnost uchazečů v evidenci úřadu práce

Prvním sledovaným hlediskem posouzení dopadu je přítomnost účastníků a osob v kontrolní skupině v evidenci úřadu práce (viz graf č. 5.2). Důvody pro přítomnost či nepřítomnost v evidenci jsou různé (nejedná se jen o nalezení zaměstnání), proto toto hledisko níže doplňujeme o širší perspektivu. Osoby zařazené do kontrolní skupiny vykazují relativně vysokou „přirozenou míru“⁴ setrvání v evidenci po celé sledované období. V tomto případě se jedná o více než 30 % uchazečů. Účastníci VPP přirozeně mizí z evidence se zařazením do programu. Průměrná míra jejich návratu v krátkém období (zde indikovaná nárůstem osob v evidenci) se ovšem jeví vyšší než v předchozích analýzách (byť celková míra přítomnosti v evidenci se jeví obdobná). Tedy VPP čistě z hlediska budoucí přítomnosti účastníků těchto programů v evidenci úřadu práce nepřináší lepší výsledky, než jaké můžeme pozorovat v kontrolní skupině. Protože míra přítomnosti v evidenci narůstá od počátku, může být důvodem i neudržení pracovního místa VPP (což ale neodpovídá výsledkům v podkap. 5.4). Prezentované vlnění křivky účastníků programů VPP může být způsobeno následujícími jevy:

- Návrat do evidence je vždy startem nového procesu odcházení z evidence.
- Uchazeči, i pokud odejdou z evidence, nemusí být schopni udržet získané zaměstnání a vrací se zpět do evidence (nebo případně se vrací do evidence po ekonomické neaktivitě, po sankčním vyřazení apod.).
- Uvedený jev vzniká opakovaným zařazováním stejných uchazečů do programů VPP.

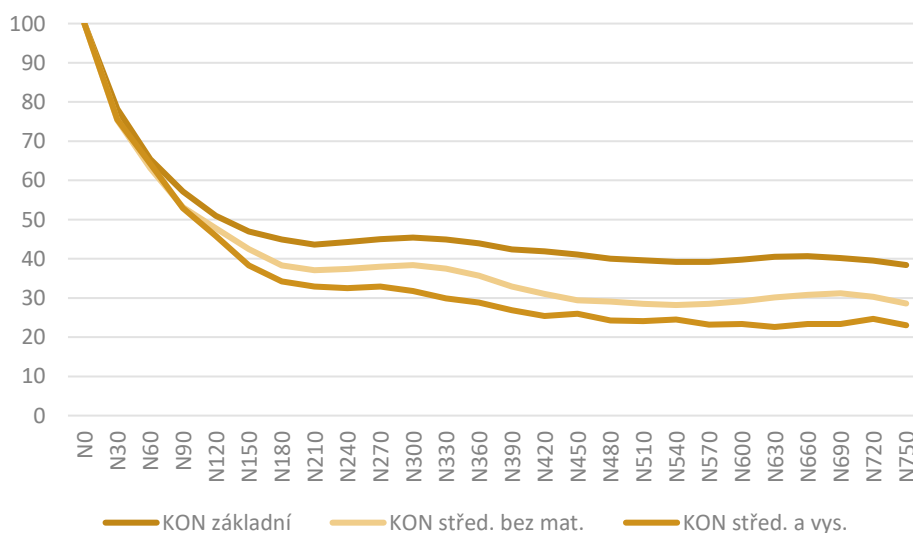
⁴ Naše předchozí analýzy ukázaly, že pravděpodobně v důsledku rozdílné zaměstnatelnosti jednotlivých skupin uchazečů dochází v dlouhodobé perspektivě ke stabilizaci nezaměstnanosti jednotlivých kohort na určité úrovni, která již poté většinou dále neklesá. Čím více znevýhodněná je konkrétní skupina, tím vyšší je tato „přirozená míra nezaměstnanosti“ kohorty. K tomuto dochází z hlediska agregovaných výsledků bez ohledu na to, že jednotliví uchazeči do evidence přicházejí nebo evidenci naopak opouští.

Graf č. 5.2 Výsledky VPP a kontrolní skupiny z hlediska přítomnosti v evidenci



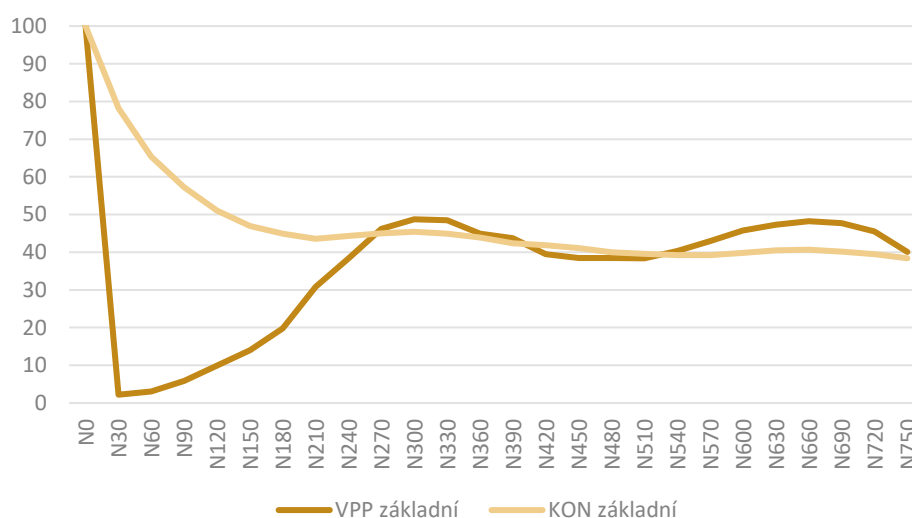
Naprostá většina účastníků VPP má pouze základní vzdělání, případně středoškolské vzdělání bez maturity. Lze zároveň předpokládat, že pokud jsou do programu VPP zařazeni uchazeči s maturitou, nebo v některých případech vysokoškoláci, je příčinou tohoto zařazení jejich jiné podstatné znevýhodnění. Graf č. 5.3 zobrazuje rozdílné míry přítomnosti v evidenci v kontrolní skupině podle vzdělání. Je patrné, že u členů kontrolní skupiny do určité míry vyšší vzdělání souvisí s menší přítomností v evidenci.

Graf č. 5.3 Výsledky kontrolních skupin podle vzdělání z hlediska přítomnosti v evidenci

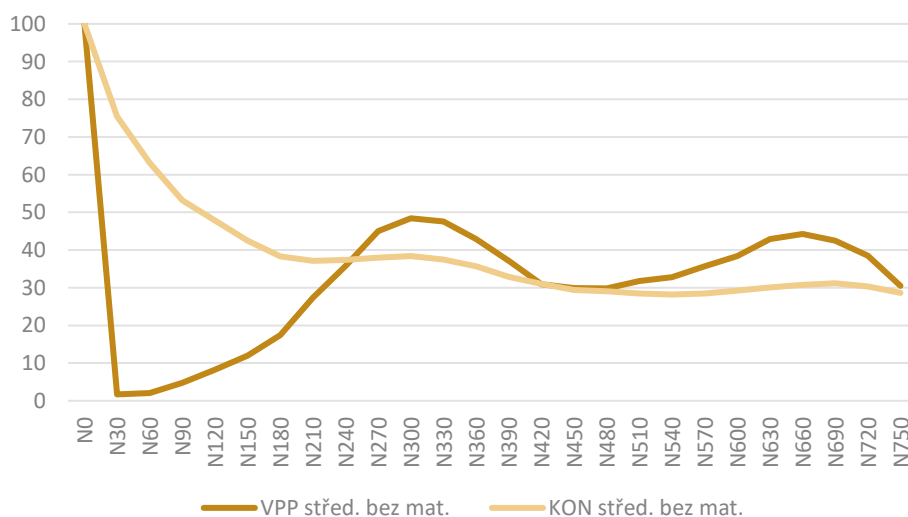


V následujících grafech (č. 5.4, 5.5 a 5.6) ukazujeme rozdíly mezi účastníky VPP a kontrolní skupinou podle kategorie vzdělání. U uchazečů se základním vzděláním (viz graf č. 5.10) je patrné, že VPP nevedou k nižší přítomnosti v evidenci mimo období, kdy jsou uchazeči přímo zařazeni do programu. U této kategorie je v rámci sledované kohorty trvale cca 40 % osob v evidenci, a to i v kontrolní skupině.

Graf č. 5.4 Vzdělání základní a bez vzdělání: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny

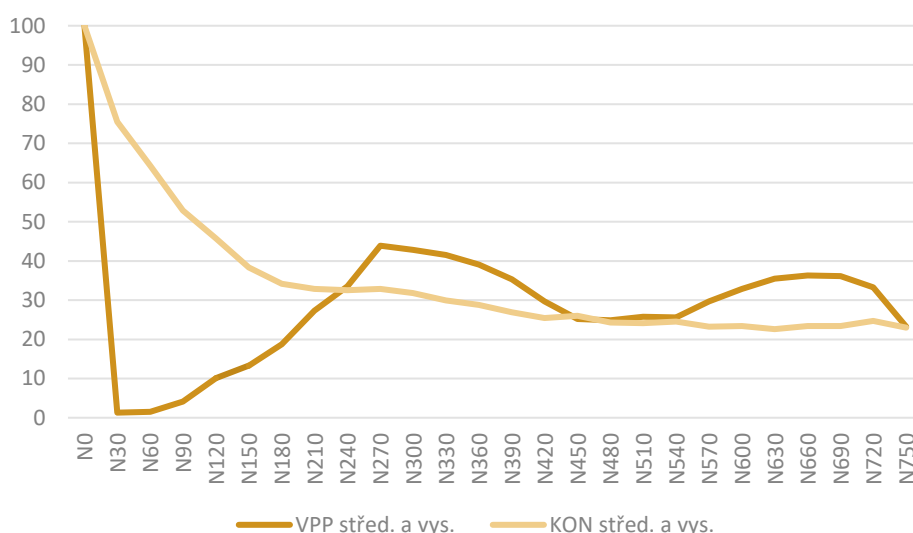


Graf č. 5.5 Vzdělání středoškolské bez maturity: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny



Ani u osob se středoškolským vzděláním bez maturity (viz graf č. 5.5) není výsledek osob zařazených do VPP lepší než u kontrolní skupiny. Zajímavé je poměrně značné kolísání míry přítomnosti v evidenci u účastníků programu. Obdobně pak situace vypadá i u uchazečů se středoškolským vzděláním s maturitou a u vysokoškoláků (viz graf č. 5.6). Tedy i když jsou v kontrolní skupině patrné rozdíly v míře přítomnosti v evidenci podle kategorií vzdělání, tyto nemají příliš velký vliv na celkové dopady programu.

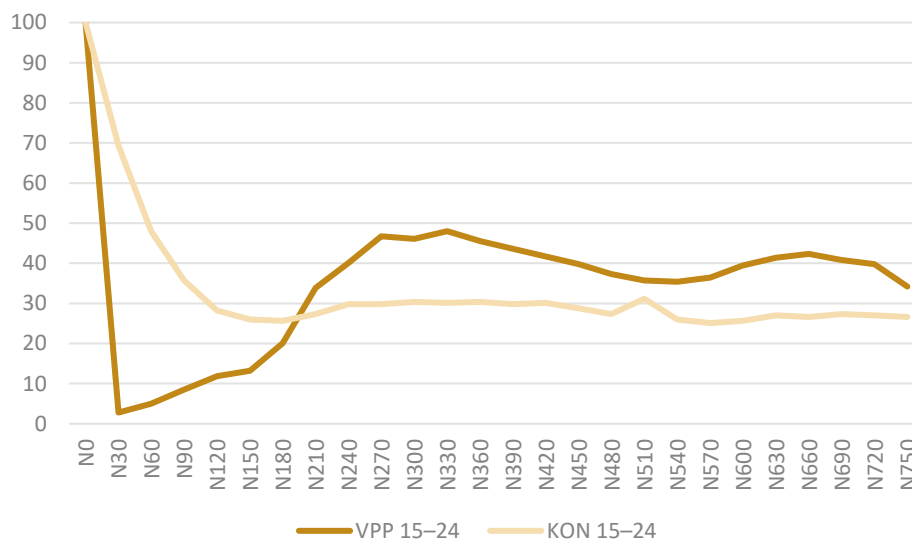
Graf č. 5.6 Vzdělání středoškolské a vysokoškolské: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny



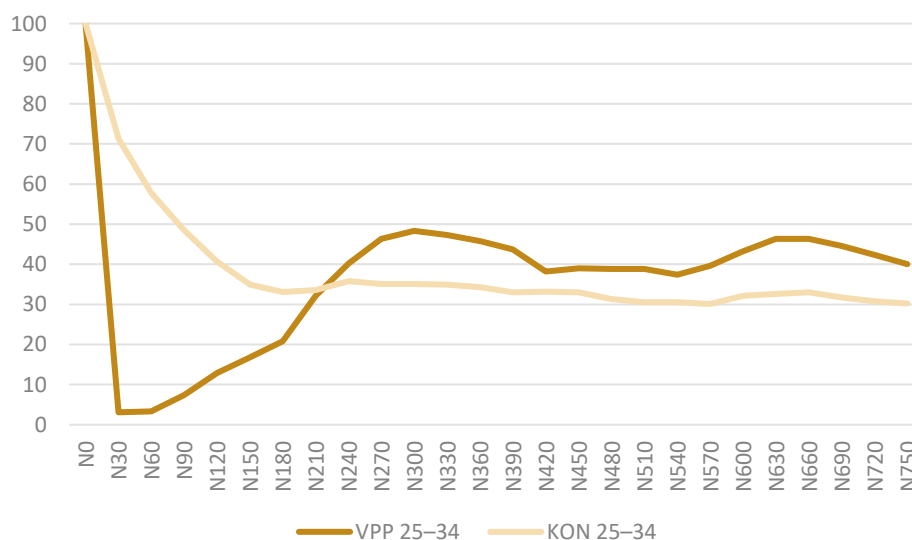
Vzhledem k tomu, že do VPP jsou zařazováni především uchazeči o zaměstnání ve vyšším věku (viz část o cílenosti programu), je zajímavé nahlédnout přítomnost v evidenci též podle věkových skupin. U věkové skupiny 15–24 let (viz graf č. 5.7) jsou dopady programu na přítomnost v evidenci zjevně záporné. Tato skupina je ovšem početně poměrně malá a bude pravděpodobně zahrnovat spíše specifické případy. Obdobné jsou výsledky i ve věkové skupině 25–34 let (viz graf č. 5.8). Tyto výsledky nejsou úplně překvapivé i z toho hlediska, že dosavadní (i zahraniční) výzkumy programů APZ často přisuzovaly nižší dopady u mladých uchazečů než u starších věkových skupin. Ve skupině 35–44 let (viz graf č. 5.9) a 45–54 let (viz graf č. 5.10) je již situace mnohem vyrovnanější. V části o cílenosti jsme viděli, že program VPP se zaměřoval především na tyto vyšší věkové kategorie. V posledním grafu č. 5.11 stojí za povšimnutí podstatně menší míra přítomnosti osob v kontrolní skupině. To zřejmě souvisí s odchody uchazečů v kontrolní skupině do starobního důchodu či jiné formy ekonomické neaktivity. Můžeme též uvažovat, že pro některé účastníky VPP v předdůchodovém věku může být VPP určitým parkovacím schématem, které jim umožní překlenout období, kdy jen obtížně získají zaměstnání (zaměstnavatelé je nemusí vnímat jako perspektivní) a přitom jim ještě chybí rok či dva do starobního důchodu. Celkově opět nelze u žádné věkové

kategorie hodnotit výsledky VPP jako vyloženě pozitivní. Nicméně sama (ne)přítomnost v evidenci úřadu práce nemusí vždy dobře indikovat vhodnost realizace konkrétního opatření.

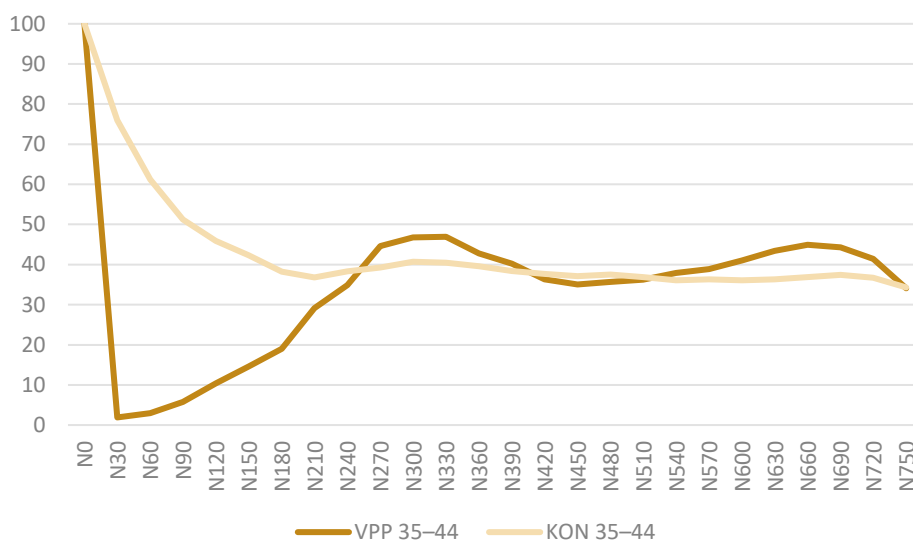
Graf č. 5.7 Věk 15–24 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny



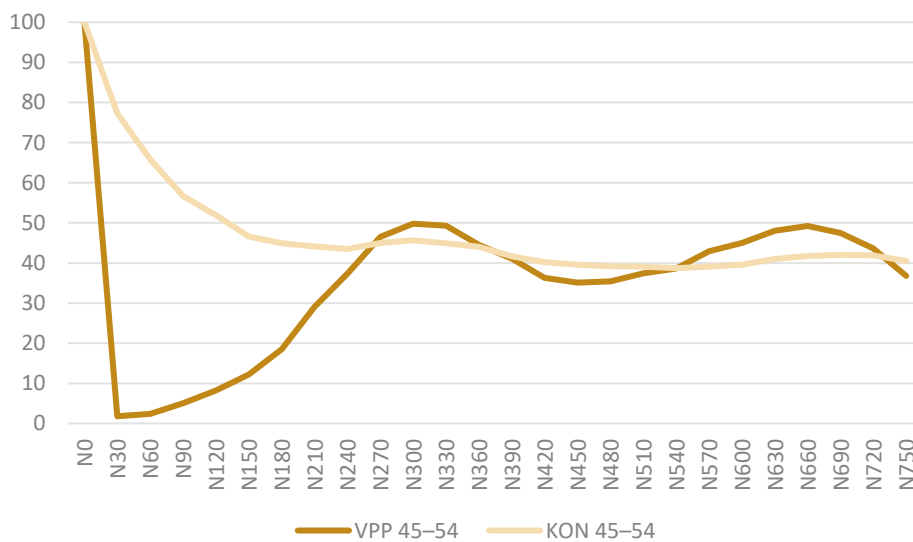
Graf č. 5.8 Věk 25–34 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny



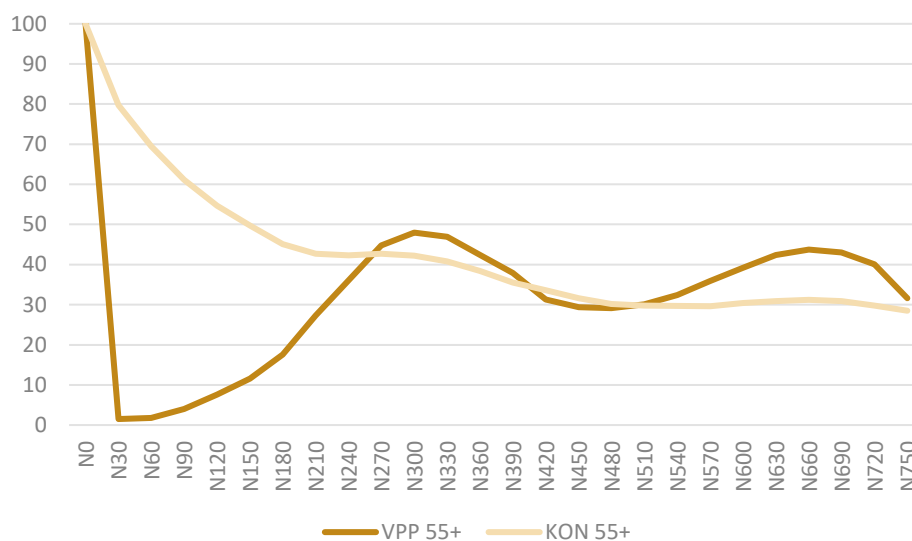
Graf č. 5.9 Věk 35–44 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny



Graf č. 5.10 Věk 44–54 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny



Graf č. 5.11 Věk 55–64 let: výsledky účastníků VPP a kontrolní skupiny



5.7 Opakování veřejně prospěšných prací

Další otázkou, která je v souvislosti s využíváním VPP často skloňována, je opakování účasti v programu. Zde máme podstatnou výhodu v tom, že máme informace o programech za rok 2019 i za rok 2020. K řetězení veřejně prospěšných prací v rámci jednoho roku totiž z logiky věci nemohlo tolik docházet, protože tyto programy jsou poměrně dlouhé, a muselo by tedy docházet k jejich bezprostřednímu navazování. Postupovali jsme tak, že jsme vzali všechny záznamy o realizaci VPP v letech 2019 a 2020 a tyto záznamy jsme rozdělili podle data začátku VPP na časově první záznamy a následné záznamy. U následných záznamů jsme již tyto i vzhledem k malému počtu třetích a dalších záznamů pouze spočítali a dále jsme je časově neřadili. Dále jsme nahlíželi, zda je možné potvrdit, že k opakování účasti ve VPP více dochází u určitých specifických kategorií.

Z tabulky č. 5.7 vyplývá, že přibližně třetina účastníků VPP v roce 2019 měla následně další účast v tomto programu v roce 2019 nebo v roce 2020. K opakování VPP tedy docházelo, ale v podstatně menší míře než v dřívějších obdobích. Zde je třeba zohlednit, že starší analýzy zpravidla nedisponovaly údaji o programech za dva roky současně, ale pouze za jeden rok. Z hlediska opakování v jednotlivých skupinách nacházíme menší rozdíly, kde podle očekávání dochází k o něco častějšímu opakování programů u starších účastníků, u účastníků s vyšším stupněm zdravotního postižení, u mužů a u účastníků se středoškolským vzděláním bez maturity. Předpokládáme tedy, že k opakování programu může vést jak posouzení potřebnosti, zájem konkrétních uchazečů, ale též zájem zaměstnavatelů o osvědčené uchazeče.

Tabulka č. 5.7 Opakování programu VPP

	Bez opakování	Jedno opakování	Dvě opakování	Tři opakování	Celkem
Muži	2 832 (64,7)	1 519 (34,7)	27 (0,6)	0	4 378
Ženy	2 807 (67,6)	1 314 (31,6)	32 (0,8)	2 (0,0)	4 155
Základní vzdělání	2 882 (67,7)	1 334 (31,4)	37 (0,9)	2 (0,0)	4 255
Středoškolské bez maturity	2 231 (62,8)	1 303 (36,7)	17 (0,5)	0	3 551
Středoškolské s maturitou	456 (70,6)	185 (28,6)	5 (0,8)	0	646
Vyšší odborné a vysokoškolské	70 (86,4)	11 (13,6)	0	0	81
Dobrý zdravotní stav	3 036 (65,7)	1 551 (33,5)	35 (0,8)	1 (0,0)	4 623
Zdravotní omezení, znevýhodnění	1 575 (69,4)	679 (29,9)	15 (0,7)	0	2 269
Částečná invalidita	696 (63,2)	401 (36,4)	5 (0,5)	0	1 102
Plná invalidita	317 (61)	198 (38,1)	4 (0,8)	1 (0,2)	520
15–19 let	173 (86,9)	26 (13,1)	0	0	199
20–24 let	211 (76,4)	65 (23,6)	0	0	276
25–29 let	388 (79,3)	99 (20,2)	2 (0,4)	0	489
30–34 let	466 (75,4)	150 (24,3)	2 (0,3)	0	618
35–39 let	502 (66,2)	246 (32,5)	10 (1,3)	0	758
40–44 let	651 (67,9)	300 (31,3)	7 (0,7)	1 (0,1)	959
45–49 let	657 (65,6)	332 (33,1)	12 (1,2)	1 (0,1)	1 002
50–54 let	718 (57,8)	512 (41,2)	12 (1)	0	1 242
55–59 let	1 100 (61,4)	681 (38)	11 (0,6)	0	1 792
60 a více let	773 (64,5)	422 (35,2)	3 (0,3)	0	1 198
Celkem	5 639 (66,1)	2 833 (33,2)	59 (0,7)	2 (0,0)	8 533

5.8 Návraty do evidence úřadu práce po absolvování programu

Dalším klíčovým hlediskem je návratnost účastníků VPP do evidence úřadu práce po absolvování programu. Podle teoretických předpokladů lze očekávat, že tato návratnost bude vysoká, protože program má dočasný charakter a s pokračováním práce u stejného zaměstnavatele bez poskytnutí dotace se příliš nepočítá. Postupovali jsme tak, že jsme určili evidenci a její začátek, která bezprostředně následovala po skončení prvního programu VPP realizovaného v roce 2019.

Tabulka č. 5.8 Návraty účastníků po skončení programu VPP

	Bez návratu	Do 30 dnů	Do 90 dnů	Do 1 roku	Později
Muži	628 (14,3)	2 687 (61,4)	310 (7,1)	530 (12,1)	223 (5,1)
Ženy	535 (12,9)	2 668 (64,2)	265 (6,4)	505 (12,2)	182 (4,4)
Základní vzdělání	458 (10,8)	2 675 (62,9)	300 (7,1)	597 (14)	225 (5,3)
Středoškolské bez maturity	549 (15,5)	2 255 (63,5)	231 (6,5)	379 (10,7)	137 (3,9)
Středoškolské s maturitou	131 (20,3)	390 (60,4)	39 (6)	51 (7,9)	35 (5,4)
Vyšší odborné a vysokoškolské	25 (30,9)	35 (43,2)	5 (6,2)	8 (9,9)	81 (9,9)
Dobry zdravotní stav	588 (12,7)	2 991 (64,7)	327 (7,1)	515 (11,1)	202 (4,4)
Zdravotní omezení, znevýhodnění	323 (14,2)	1 379 (60,8)	151 (6,7)	298 (13,1)	118 (5,2)
Částečná invalidita	168 (15,2)	666 (60,4)	66 (6)	146 (13,2)	56 (5,1)
Plná invalidita	81 (15,6)	308 (59,2)	29 (5,6)	75 (14,4)	27 (5,2)
15–19 let	27 (13,6)	99 (49,7)	16 (8)	47 (23,6)	10 (5)
20–24 let	35 (12,7)	167 (60,5)	18 (6,5)	37 (13,4)	19 (6,9)
25–29 let	60 (12,3)	286 (58,5)	31 (6,3)	78 (16)	34 (7)
30–34 let	86 (13,9)	369 (59,7)	48 (7,8)	86 (13,9)	29 (4,7)
35–39 let	92 (12,1)	487 (64,2)	49 (6,5)	94 (12,4)	36 (4,7)
40–44 let	123 (12,8)	578 (60,3)	79 (8,2)	130 (13,6)	49 (5,1)
45–49 let	112 (11,2)	646 (64,5)	74 (7,4)	119 (11,9)	51 (5,1)
50–54 let	137 (11)	829 (66,7)	92 (7,4)	130 (10,5)	54 (4,3)
55–59 let	238 (13,3)	1 160 (64,7)	100 (5,6)	210 (11,7)	84 (4,7)
60 a více let	253 (21,1)	734 (61,3)	68 (5,7)	104 (8,7)	39 (3,3)
Celkem	1 163 (13,6)	5 355 (62,8)	575 (6,7)	1 035 (12,1)	405 (4,7)

Vysoká návratnost účastníků VPP do evidence po skončení programu se potvrdila (viz tabulka č. 5.8). Do jednoho měsíce od ukončení programu se do evidence úřadu práce vrátilo asi 63 % účastníků VPP. Tento podíl je navíc až na několik výjimek víceméně obdobný mezi všemi sledovanými podskupinami účastníků (nižší je spíše jen v menších specifických kategoriích). Jen 13,6 % účastníků VPP se vůbec nevrátilo do evidence úřadu práce. Lze tedy konstatovat, že VPP v tomto ohledu neměly krátkodobý poprogramový integrační potenciál. Je ale třeba upozornit na okolnost, že programy VPP realizované v roce 2019 mohly některé končit v období nastupující pandemie covidu-19, a to mohlo zásadně zhoršit prezentované výsledky. Vycházíme přitom z toho, že míra návratnosti po programu ve studii Vyhliďala et al. (2021) realizované na datech za rok 2016 byla

podstatně nižší. Je též pravděpodobné, že část účastníků VPP po návratu do evidence opět odchází ať již na dotované místo, nebo zaměstnání (viz Hora et al., 2018), což je také patrné z dalších hledisek posouzení v této kapitole (zvláště podkap. 5.10).

5.9 Důvody odchodu z evidence: perspektiva kontrolní skupiny

V této části se zabýváme výsledky z hlediska času a důvodu odchodu v kontrolní skupině spárování neúčastníků programů (viz tabulky č. 5.9a a 5.9b). Jedná se o tzv. analýzu soutěžících rizik, kdy jsou v tabulkách zobrazeny pravděpodobnosti odchodu z evidence v jednotlivých časových bodech (příslušný počet uběhlých dnů) pro jednotlivé důvody odchodu z evidence. Zpravidla platí (a i v tomto případě se to potvrzuje), že k nejčastějším odchodům z evidence dochází v období do cca jednoho roku a pak se pravděpodobnost odchodu prudce snižuje. V tomto případě do cca půl roku (180 dnů) odešlo do zaměstnání 30 % uchazečů, zhruba po roce (360 dnů) 35 % účastníků a po 900 dnech 38 % účastníků. Fakt, že jen 38 účastníků odešlo v dlouhodobém horizontu do zaměstnání (i přes velmi příznivou situaci na trhu práce), poukazuje na zásadní znevýhodnění v kontrolní skupině. Důvody opuštění evidence „osobní a rodinné důvody“ a „zařazení na dotované místo“ jsou z hlediska rozsahu odchodů málo podstatné. U rodinných důvodů to platí obecně (bylo to tak i ve všech dříve provedených analýzách). U důvodů odchodu na dotované místo to má dvě příčiny. Tou první je design odhadu dopadu, který neumožňuje, aby osoba v kontrolní skupině odešla ve stejném roce na dotované místo (může ovšem odejít v následujících letech). Druhou příčinou pak je celkově malý rozsah dotovaných míst vzhledem k velkému rozsahu znevýhodněných uchazečů. Podstatným důvodem odchodu je sankční vyřazení, kdy 23 % uchazečů v kontrolní skupině bylo sankčně vyřazeno. Obdobný podíl uchazečů pak odešel na vlastní žádost, či z neznámých důvodů. Tento poměr důvodů odchodu víceméně odpovídá výsledkům předchozích analýz zaměřených na znevýhodněné uchazeče (viz např. Hora et al., 2018; graf č. 29). Tedy celkově lze perspektivu pracovního uplatnění těchto osob vnímat jako relativně špatnou. Z této perspektivy pak je třeba též nahlížet legitimitu a výsledky programů VPP.

Tabulka č. 5.9a **Důvody odchodu z evidence v kontrolní skupině (1. část)**

	30	60	90	120	150
Našel si práci	0,11 (0,00)	0,18 (0,01)	0,22 (0,01)	0,25 (0,01)	0,28 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)
Sankční vyřazení	0,05 (0,00)	0,09 (0,00)	0,12 (0,00)	0,15 (0,00)	0,16 (0,01)
Neznámé důvody	0,04 (0,00)	0,06 (0,00)	0,09 (0,00)	0,11 (0,00)	0,12 (0,00)
Dotovaná prac. místa	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
	180	210	240	270	300
Našel si práci	0,30 (0,01)	0,31 (0,01)	0,32 (0,01)	0,33 (0,01)	0,34 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)
Sankční vyřazení	0,18 (0,00)	0,18 (0,00)	0,19 (0,00)	0,20 (0,01)	0,20 (0,01)
Neznámé důvody	0,14 (0,00)	0,15 (0,00)	0,16 (0,01)	0,16 (0,01)	0,17 (0,01)
Dotovaná prac. místa	0,00 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)
	330	360	390	420	450
Našel si práci	0,34 (0,01)	0,35 (0,01)	0,35 (0,01)	0,36 (0,01)	0,36 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)
Sankční vyřazení	0,20 (0,01)	0,20 (0,01)	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)
Neznámé důvody	0,18 (0,01)	0,18 (0,01)	0,19 (0,01)	0,19 (0,01)	0,19 (0,01)
Dotovaná prac. místa	0,01 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)

Tabulka č. 5.9b **Důvody odchodu z evidence v kontrolní skupině (2. část)**

	480	510	540	570	600
Našel si práci	0,36 (0,01)	0,37 (0,01)	0,37 (0,01)	0,37 (0,01)	0,37 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)
Sankční vyřazení	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)
Neznámé důvody	0,20 (0,01)	0,20 (0,01)	0,20 (0,01)	0,20 (0,01)	0,21 (0,01)
Dotovaná prac. místa	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)
	630	660	690	720	750
Našel si práci	0,37 (0,01)	0,37 (0,01)	0,38 (0,01)	0,38 (0,01)	0,38 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)
Sankční vyřazení	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)
Neznámé důvody	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)	0,2 (0,01)	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)
Dotovaná prac. místa	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)
	780	810	840	870	900
Našel si práci	0,38 (0,01)	0,38 (0,01)	0,38 (0,01)	0,38 (0,01)	0,38 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)
Sankční vyřazení	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)	0,23 (0,01)
Neznámé důvody	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)	0,22 (0,01)
Dotovaná prac. místa	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)	0,03 (0,00)

5.10 Uplatnění uchazečů zapojených do VPP a prostupnost směrem k otevřenému trhu práce

Pojmem, který je v souvislosti s realizací VPP často zmiňován, je prostupnost zaměstnání. Prostupnost je přitom definována například buď jako návaznost jednotlivých nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, anebo jako postupný proces, ve kterém v určitých krocích za pomoci podpory dochází k zapojení osob na běžný legální trh práce (Agentura pro sociální začleňování, 2014).

Prostupnost směrem od VPP například k získání společensky účelného pracovního místa se jeví jako možná, ale v praxi spíše výjimečná (viz také Kotrusová et al., 2019). Částečně může docházet k pracovnímu uplatnění také tím, že původní zaměstnavatel (obec) si ponechá pracovníka bez dotace. Opět jsou takové případy zdokumentované napříč regiony, ale podle vyjádření pracovníků úřadu práce jsou spíše výjimečné (Kotrusová et al., 2019).

Určitým omezením pro naše analýzy je fakt, že můžeme pracovat pouze s administrativními daty úřadu práce, a tedy nemáme informace o uchazečích, kteří se po absolvování VPP již do evidence úřadu práce nevrátili. V následující analýze se tedy zaměříme pouze na uchazeče, kteří se

po absolvování VPP vrátili do evidence úřadu práce, a budeme sledovat, zda a jak dlouho tito účastníci v evidenci následně setrvali, případně z jakého důvodu z evidence odešli (viz tabulky č. 5.10a a 5.10b). Tato analýza je zaměřená na všechny případy účastníků VPP, a není tedy zcela srovnatelná se situací v kontrolní skupině, kde je zahrnuto pouze necelých 80 % případů.

Když srovnáváme situaci uchazečů po programu VPP se situací v kontrolní skupině, objevíme zjevný paradox. Zatímco se účastníci VPP účastnili programu, na trhu práce došlo k tak velkému externímu šoku, že situace je s daty prezentovanými v předchozí části prakticky nesrovnatelná. Výsledky ukazují, že právě období, kdy se účastníci vraceli z VPP, bylo obdobím probíhající pandemie covidu-19 (respektive i těsně před jejím vypuknutím), kdy byly pro získání nového zaměstnání zvláště obtížné podmínky. V pandemické situaci se jednak mnohem vyšší podíl osob vrátil po VPP do evidence, a také bylo výrazně obtížnější následně evidenci opustit. V tomto kontextu pak bylo pro pracovníky úřadu práce logickým řešením pokračovat či navazovat u znevýhodněných uchazečů poskytnutím dalšího VPP (to mohlo být i po roce 2020). Potvrzuje se také, že i přes návrat do evidence je mezi účastníky VPP nadále relativně nízký podíl sankčně vyřazených a uchazečů, kteří z následné evidence odešli na vlastní žádost.

Tabulka č. 5.10a **Důvody odchodu z evidence po návratu při skončení VPP (1. část)**

	30	60	90	120	150
Našel si práci	0,02 (0,00)	0,04 (0,00)	0,07 (0,00)	0,09 (0,00)	0,11 (0,00)
Osobní/rodinné důvody	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)
Sankční vyřazení	0,00 (0,00)	0,01 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,03 (0,00)
Neznámé důvody	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)
Dotovaná prac. místa	0,01 (0,00)	0,06 (0,00)	0,13 (0,01)	0,21 (0,01)	0,31 (0,01)
	180	210	240	270	300
Našel si práci	0,12 (0,00)	0,13 (0,00)	0,14 (0,00)	0,16 (0,00)	0,16 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)
Sankční vyřazení	0,04 (0,00)	0,04 (0,00)	0,05 (0,00)	0,05 (0,00)	0,06 (0,00)
Neznámé důvody	0,03 (0,00)	0,04 (0,00)	0,04 (0,00)	0,04 (0,00)	0,05 (0,00)
Dotovaná prac. místa	0,38 (0,01)	0,43 (0,01)	0,46 (0,01)	0,47 (0,01)	0,48 (0,01)
	330	360	390	420	450
Našel si práci	0,17 (0,01)	0,18 (0,01)	0,18 (0,01)	0,18 (0,01)	0,18 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)
Sankční vyřazení	0,06 (0,00)	0,07 (0,00)	0,07 (0,00)	0,07 (0,00)	0,08 (0,00)
Neznámé důvody	0,05 (0,00)	0,06 (0,00)	0,06 (0,00)	0,06 (0,00)	0,07 (0,00)
Dotovaná prac. místa	0,49 (0,01)	0,50 (0,01)	0,51 (0,01)	0,51 (0,01)	0,52 (0,01)

Tabulka č. 5.10b **Důvody odchodu z evidence po návratu při skončení VPP (2. část)**

	480	510	540	570	600
Našel si práci	0,19 (0,01)	0,19 (0,01)	0,19 (0,01)	0,20 (0,01)	0,20 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)
Sankční vyřazení	0,08 (0,00)	0,08 (0,00)	0,08 (0,00)	0,08 (0,00)	0,08 (0,00)
Neznámé důvody	0,07 (0,00)	0,07 (0,00)	0,07 (0,00)	0,08 (0,00)	0,08 (0,00)
Dotovaná prac. místa	0,53 (0,01)	0,55 (0,01)	0,55 (0,01)	0,56 (0,01)	0,56 (0,01)
	630	660	690	720	750
Našel si práci	0,20 (0,01)	0,20 (0,01)	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)
Sankční vyřazení	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)
Neznámé důvody	0,08 (0,00)	0,08 (0,00)	0,08 (0,00)	0,08 (0,00)	0,08 (0,00)
Dotovaná prac. místa	0,56 (0,01)	0,57 (0,01)	0,57 (0,01)	0,57 (0,01)	0,57 (0,01)
	780	810	840	870	900
Našel si práci	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)	0,21 (0,01)
Osobní/rodinné důvody	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,00)
Sankční vyřazení	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)	0,10 (0,00)	0,10 (0,00)
Neznámé důvody	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)	0,09 (0,00)
Dotovaná prac. místa	0,57 (0,01)	0,57 (0,01)	0,57 (0,01)	0,57 (0,01)	0,57 (0,01)

6. Diskuse

V této části se věnujeme diskusi pozorovaných charakteristik a výsledků programů VPP. Zároveň se snažíme tyto výsledky zasadit do širšího kontextuálního rámce současných debat o řešení situace více znevýhodněných uchazečů.

Tato studie potvrdila, že programy veřejně prospěšných prací byly **značně cíleny na zásadně znevýhodněné uchazeče**, u nichž lze předpokládat problémy s uplatněním na otevřeném trhu práce, a to i v obdobích nízké nezaměstnanosti, jako bylo v roce 2019. Jedná se často o starší osoby, s nižší úrovní dosaženého vzdělání, zdravotně znevýhodněné, u části účastníků se objevuje pobírání dávek pomoci v hmotné nouzi či exekuce. Současně programy VPP směřovaly i k uchazečům bydlícím na menších obcích a do regionů, kde lze očekávat kumulaci znevýhodněných uchazečů a strukturálně dané problémy s pracovním uplatněním. Nízká zaměstnatelnost je pak u konkrétních uchazečů často podpořena specifickou kombinací znevýhodnění a životních podmínek. V tomto ohledu je struktura účastníků VPP podstatně odlišná od struktury účastníků ostatních programů APZ a je nepravděpodobné, že by tyto další nástroje APZ jako takové mohly nahradit roli, kterou doposud hrály veřejně prospěšné práce v české aktivní politice zaměstnanosti. **Klíčovým kladem současné realizace VPP je schopnost pracovníků úřadu práce cílit tyto programy do strukturálně znevýhodněných oblastí a regionů.**

V roce 2019 programy VPP poskytovaly svým účastníkům častěji střednědobou (rozuměj několik měsíců, déle než půl roku), ale přitom dočasnou podporu. Pozitivním zjištěním bylo, že osoby do VPP zařazené často absolvovaly VPP v takovém rozsahu, jak bylo původně plánováno. I když se tedy v rámci VPP vyskytují případy krátkodobého či předčasného ukončení (často zmiňované v anekdotické evidenci pracovníky úřadu práce), tyto případy nejsou svým rozsahem v rámci VPP nijak zásadně četné (a v menší míře je musíme očekávat). Zjevným kladem VPP je skutečnost, že **tato forma podpory funguje z hlediska schopnosti účastníků vykonávat svěřená a přitom pro ně dostupná zaměstnání**. VPP tedy fungují v základní integraci prvního stupně. Klíčovým hlediskem pro fungování VPP je doplnění či nahrazení VPP formou trvalé nebo propustné podpory. Pozitivních efektů programů na přítomnost v evidenci lze dosáhnout pouze tehdy, pokud se díky účasti v programu podaří stlačit tuto přítomnost pod přirozenou míru přítomnosti v evidenci v kontrolní skupině. Návaznost společensky účelných pracovních míst na VPP se v datech nepotvrdila a i pracovníci ÚP v rámci fokusních skupin referovali, že k ní dochází spíše výjimečně. Pak je zřejmě celkově problémem nedostatek návazných opatření, která by podpořila integraci účastníků v období po absolvování programu.

Lze tedy uvažovat, že mezi uchazeči, kteří byli tradičně zařazováni do VPP, jsou dvě skupiny, přitom hranice mezi těmito skupinami je někdy nestabilní a nejasná. První skupinu tvoří uchazeči, u kterých je vyšší předpoklad integrace na pracovní trh (např. proto, že jejich situace je dlouhodobě stabilnější, jsou méně ohrožení faktory životní situace nebo u nich postupem času může dojít ke zlepšení

situace). Druhou skupinu pak tvoří uchazeči, u kterých je integrace na otevřený trh práce málo pravděpodobná, ale kteří mohou pracovat při vytvoření specifických podmínek. U této druhé kategorie často v úvodní fázi snahy o jejich zařazení nejsou splněny ani základní podmínky pro výkon zaměstnání. Pak hlavním faktorem jejich pracovního uplatnění je buď **nízkoprahovost nabízeného zaměstnání**, nebo intenzivnější podpora, která jim pomůže úvodní bariéry překonat. Pro některé pracovníky pak vzniká dilema mezi opakovaným zařazením do VPP a dlouhodobou evidencí uchazeče (Kotrusová et al., 2019).

Zásadním zjištěním je též to, že většina účastníků programů VPP má toliko základní vzdělání a jejich očekávaný **pracovní profil je pomocná a nekvalifikovaná práce**. Do budoucna může být taková práce nahrazována prací strojů, ale riziko zde pravděpodobně není tak velké jako u jiných profesí. Často se také jedná o starší anebo zdravotně znevýhodněné osoby, přičemž zastoupení obou pohlaví je v programech VPP zhruba vyrovnané. Nabízí se proto otázka, jak nadále podporovat informovanost o pracovních místech vhodných pro znevýhodněné uchazeče, která ale zároveň splňují alespoň základní parametry důstojných zaměstnání. V tomto kontextu vnímáme výhodu VPP, protože část uchazečů v tomto kontextu vnímá veřejně prospěšné práce pozitivně. Také se ukazuje, že zřejmě často uchazeči mají zájem na těchto pracovních místech setrvat po celou podpořenou dobu.

Je pak otázkou, proč u těchto osob v průběhu života nedošlo k rozvoji kvalifikace, která by byla využitelná pro kvalifikovanější práci. V návaznosti na to se jeví, že u významně znevýhodněných osob nemusí být vzdělávací programy z hlediska pracovního uplatnění tolik úspěšné (viz např. Hora & Sirovátka, 2023). Také úřad práce u osob s nízkou úrovní vzdělání příliš často k rekvalifikaci nepřistupuje, což se i u účastníků VPP jednoznačně potvrdilo (viz výše). Také z hlediska prostupnosti směrem k uplatnění na otevřeném trhu práce je otázkou, nakolik a které typy VPP vytváří kvalifikaci využitelnou, či přímo poptávanou zaměstnavateli. Jednou z možností, jak podporovat nejvíce znevýhodněné uchazeče, je i zařazení do programu SÚPM, ale v takovém případě musí být uchazeči na tuto práci připraveni a být schopni ji vykonávat. Jinou možností je systém postupně klesající finanční podpory v rámci opakovaných programů typu VPP, ale není známa jeho případná účinnost.

Další otázkou pak je, do jaké míry jsou znevýhodnění uchazeči schopni získat zaměstnání bez podpory dalších stran. U některých uchazečů může být překážkou, že jejich atraktivita (očekávaná produktivita v čase nabídky) pro zaměstnavatele je nízká,⁵ respektive že riziko spojené s jejich zaměstnáváním se jeví zaměstnavatelům jako příliš vysoké, že čelí diskriminaci. Druhým aspektem pak je, že tyto uchazeči nemusí být schopni si samostatně zaměstnání vyhledat, že mohou čelit

⁵ Problémy s produktivitou pracovníků na VPP zmiňuje Kotrusová et al. (2019, 110). Kotrusová et al. (2019) také uvádí, že bez poskytnutí příspěvku na mzdové náklady by organizace tyto uchazeče o zaměstnání ve většině případů nemohly zaměstnat. Není ale jasné, do jaké míry je toto zobecnitelné a které faktory v tomto reálně hrají roli.

při hledání zaměstnání pocitům odrazení (Hora, 2008) nebo že jejich motivace hledat zaměstnání je i vzhledem k okolnostem nízká. Nespornou výhodou pak je, že VPP pro tyto uchazeče představují konkrétní dostupnou nabídku, kterou tito opravdu mohou využít. Zpravidla se jedná o pracovníky marginalizované, kteří se na otevřeném trhu práce často pohybují maximálně v segmentu dočasných či brigádních pracovních míst, případně v sektoru agenturního zaměstnávání.

VPP dle výsledků této studie nejsou nástrojem, který by podstatně zlepšoval dlouhodobou zaměstnatelnost a zaměstnanost zařazených uchazečů oproti situaci v kontrolní skupině. V tomto kontextu se nabízí následující možnosti:

- Využívat VPP k těm účelům, které tento program zřejmě může plnit. VPP mohou fungovat jako dočasná zaměstnání. Jedná se tedy především o krátkodobou pracovní příležitost, která může například pomoci v situaci specifického hospodářského propadu či u konkrétních uchazečů může pomoci překlenout čas potřebný k dosažení důchodového věku či jiné změně životní situace.
- Program VPP může být omezen na případy, kde není dostupná alternativa a přitom se jedná o osoby se závažnými problémy na trhu práce, nebo které bydlí v místech, kde zjevně není dostupná jiná pracovní nabídka. V krajní variantě se pak může jednat o zásadní omezení rozsahu programu a cílení na ty zjevně nejvíce potřebné (např. osoby žijící v odlehlých obcích bez dopravní dostupnosti).
- Dále je možné, obdobně jako u jiných programů, uvažovat o designové úpravě programu, která by vedla ke změně klíčových parametrů programu s cílem dosáhnout jiných mechanismů změny, a to zvláště, ale nejen, v poprogramové fázi. V tomto kontextu bychom mohli například uvažovat o jasnějším uplatnění vzdělávání v rámci programu či o hledání silných mechanismů podpory pracovního uplatnění účastníků na otevřeném trhu práce.
- Program VPP může být nahrazen jiným programem, který bude cílen na stejnou cílovou skupinu a přitom nabídne v rámci své programové teorie jiné, perspektivnější mechanismy změny. Nelze ale očekávat, že například SÚPM by mohla převzít roli, kterou v politice zaměstnanosti hraje VPP.
- Program VPP může být zrušen zcela bez náhrady. Tato varianta by ovšem vedla k celkovému zvýšení nezaměstnanosti a zřejmě může vést celkově k obdobným, či dokonce vyšším nákladům pro veřejné rozpočty než varianta zachování VPP. Toto posouzení by vyžadovalo provedení komplexní analýzy ekonomické efektivity, nicméně například náklady na nezaměstnané nezařazené do APZ lze usuzovat z práce kolegy Jahody na toto téma (viz Jahoda, 2021).

Při hledání řešení by mělo převažovat hledisko podpory výše naznačené vnitřně poměrně heterogenní skupiny nejvíce znevýhodněných uchazečů. V tomto kontextu by současnou roli VPP mohlo plnit kromě VPP i více jiných různě zaměřených opatření (např. jiné řešení pro mladé uchazeče bez vzdělání, jiné pro zdravotně znevýhodněné uchazeče v předdůchodovém věku).

Závěr

Ze závěrů této studie je dobře patrné, proč nástroj veřejně prospěšné práce postupně ztrácel část veřejné podpory. Z určitého pohledu lze (zvláště historicky) říci, že tento nástroj uzamykal znevýhodněné uchazeče ve specifickém segmentu pracovního trhu. V poslední době je ale čím dál tím zřejmější, že uchazeči, kteří byli do VPP zařazováni, patří k těm s největšími handicapy v oblasti zaměstnatelnosti.

Základní aplikační otázkou ale je, jak dobré výsledky vlastně můžeme u programu pro takto silně znevýhodněné uchazeče očekávat. Stanovení takové realistické míry úspěchu by mohlo pomoci nastavit přiměřená očekávání od těchto programů. U nejvíce znevýhodněných uchazečů můžeme očekávat podstatný výskyt intervenujících okolností a událostí, které nemusí působit přímo v programu, ale přesto zásadně ovlivňují úspěšnost tohoto programu. Dále se jeví, že VPP částečně nevedou k integraci svých účastníků na otevřený trh práce právě proto, že nejsou tímto způsobem nastaveny. Tedy se jedná o otázku designu těchto programů. Podstatné také je, že pokud můžeme usuzovat na základě srovnání s výsledky předchozích studií, efekty VPP měřené kvantitativními ukazateli se za 20 let sledování efektů těchto programů s přihlédnutím k měnícím se kontextům a událostem příliš nezměnily (viz např. Sirovátka et al., 2003; Hora et al., 2018).

Veřejně prospěšné práce nebudou zřejmě zcela zrušeny bez náhrady z podstaty funkce, kterou dosud tento nástroj zastával v kontextu českého trhu práce. Jednak je připravováno tzv. integrační pracovní místo, ale jeho role v politice trhu práce zatím není jednoznačně vymezena. Dále program VPP bude v malém rozsahu pravděpodobně zachován tam, kde není možné dosáhnout obdobného výsledku jiným způsobem. Za třetí je možné, že role, kterou dosud zastávaly veřejně prospěšné práce, se chopí aktéři, kteří budou mít zájem na zachování obdobného typu podpory. Pro řešení se pak jeví podstatná komplexnější péče komunitní. Tím máme především na mysli, že existuje v rámci daného území autorita, která se zaměřuje na vytváření spolupráce a koordinaci v oblasti integrace nejvíce znevýhodněných osob. Jedním z největších potenciálních rizik změny modelu řešení pracovní integrace zvláště znevýhodněných uchazečů o zaměstnání je riziko fragmentace politik. To prakticky spočívá v nestejnosti či nesouměrnosti řešení vzhledem k existujícím lokálním podmínkám.

Základním předpokladem úspěšného programu pak je stanovení normativního rámce programové teorie, který umožní vymezit a dosáhnout chtěné efekty. V případě zachování VPP se jeví klíčové pracovat s tímto nástrojem účelně, při využití jeho možností, zkvalitňovat jeho design a posilovat případnou návaznost na další opatření v rámci politiky trhu práce, případně i další opatření sociální politiky. Zároveň by měla být významná pozornost věnována zhodnocení efektů programů VPP na rozvoj kompetencí pracovníků v perspektivě učení se během zaměstnání a implikací, které toto má pro pozdější využitelnost získané kvalifikace v návazných zaměstnáních.

Literatura

Agentura pro sociální začleňování, 2014. *Metodika: Prostupné zaměstnávání*. Praha: Úřad vlády, Agentura pro sociální začleňování.

CARD, David, Jochen KLUVE & Andrea WEBER, 2010. Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), 452–477. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x>

HORA, Ondřej, 2008. *Strategie dlouhodobě nezaměstnaných*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_261.pdf

HORA, Ondřej, 2021. *Youth, labour market insecurity and institutions*. Habilitační práce v oboru Sociální politika a sociální práce. Brno: Masarykova univerzita.

HORA, Ondřej & Tomáš SIROVÁTKA, 2012. *Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v České republice v období růstu (2007) a během první fáze krize (2009)*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_346.pdf

HORA, Ondřej & Tomáš SIROVÁTKA, 2023. Do individualised projects help integrate the long-term unemployed and disadvantaged people? Lessons from the Czech Republic. *International Journal of Social Welfare*. Online published: 03 October 2023. DOI: <https://doi.org/10.1111/ijsw.12635>

HORA, Ondřej & Miroslav SUCHANEC, 2014. Zhodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti realizovaných v České republice v období krize. In. *Česká politika zaměstnanosti v době krize a po krizi*. Brno: Albert/Munipress.

HORA, Ondřej & Jiří VYHLÍDAL, 2016. *Zhodnocení ochranné, pobídkové a integrační funkce sociální politiky pro osoby v hmotné nouzi*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_414.pdf

HORA, Ondřej, Miroslav SUCHANEC & Markéta HORÁKOVÁ, M., 2023. Comparing innovative „chosen training“ with „standard training“ in Czechia: How did the new program help? *Revija za socijalnu politiku*, 30(2), 119–138. DOI: <https://doi.org/10.3935/rsp.v30i2.1941>. Dostupné z: <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/1941/1590>

HORA, Ondřej, Miroslav SUCHANEC, Markéta HORÁKOVÁ, Miroslava RÁKOCZYOVÁ & Tomáš SIROVÁTKA, 2018. *Zhodnocení krátkodobých a střednědobých dopadů vybraných programů APZ realizovaných v roce 2014 s důrazem na situaci dlouhodobě nezaměstnaných*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_447.pdf

HORA, Ondřej, Markéta HORÁKOVÁ, Miroslava RÁKOCZYOVÁ, Tomáš SIROVÁTKA, Miroslav SUCHANEC & Robert TRBOLA, 2021. *Vyhodnocení nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti v letech*

2019 a 2020, se zřetelem na dlouhodobě nezaměstnané: Průběžná výzkumná zpráva. VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_499.pdf

HORA, Ondřej, Miroslava RÁKOCZYOVÁ & Tomáš SIROVÁTKA (eds.), 2022. *Aktivní politika zaměstnanosti se zaměřením na znevýhodněné a dlouhodobě nezaměstnané v České republice v období pandemie covidu-19*. Praha: RILSA.

Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_525.pdf

HORÁKOVÁ, Markéta & Tomáš SIROVÁTKA, 2018. *The low-skilled unemployed in the main ALMP tools in 2014 and 2015*. Praha: VÚPSV, v. v. i.

Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_131.pdf

Chen, Huey-tsyh, 1990. *Theory Driven Evaluations*. Sage: London.

Chen, Huey-tsyh, 2004. *Practical Program Evaluation*. Sage: London.

KOTRUSOVÁ, Miriam, Jan KUBÁT, Danica SCHEBELLE, Helena MAREŠOVÁ, Marie TÁBORSKÁ & Jana VÁŇOVÁ, 2019. *Podmínky realizace intervencí a (vybraných) programů APZ a způsoby hodnocení jejich účinnosti perspektivou zaměstnanců ÚP ČR v roce 2017: Dílčí podkladová studie II*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_455.pdf

MCCORD, Anna, 2008. *A typology for Public Works Programming*. London: Overseas Development Institute.

MPSV, 2024. *Výdaje na státní politiku zaměstnanosti*. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/vydaje-na-statni-politiku-zamestnanosti>

RÁKOCZYOVÁ, Miroslava, Robert TRBOLA & Tomáš SIROVÁTKA, 2021. *Individuální práce s obtížně umístitelnými uchazeči o zaměstnání*. Praha: VÚPSV, v. v. i.

Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_492.pdf

SIROVÁTKA, Tomáš, Václav KULHAVÝ, Markéta HORÁKOVÁ & Miroslava RÁKOCZYOVÁ, 2003. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce: závěrečná zpráva z pilotního výzkumného projektu*. Praha: VÚPSV, v. v. i.

Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/apz_zav.pdf

TRLIFAJOVÁ, Lucie, Petr MUSIL, Linda KOVÁŘOVÁ & Jakob HURRLE, 2015. *Mezi dávkami a prací, která není? Analýza motivace k zaměstnání u osob, které se pohybují na hraně mezi dávkovým systémem a přijetím níže-hodnoceného zaměstnání*. Praha: Multikulturní centrum Praha, SPOT.

Dostupné z: <https://centrumspot.cz/wp-content/uploads/2015/07/Mezi-davkami-a-praci.pdf>

TRLIFAJOVÁ, Lucie, Daniela BÜCHLEROVÁ & Edit SZÉNASSY, 2019. *Jak využít zkušenost s veřejně prospěšnými pracemi? Zaměstnání v obci jako nástroj pro podpory dlouhodobě nezaměstnaných lidí*. Praha: SPOT. Dostupné z: <https://www.pracevobci.cz/upload/studies/7/SPOT-Jak-vyuzit-zkusenost-s-VPP.pdf>

VYHLÍDAL, Jiří, Helena MAREŠOVÁ, Marie TÁBORSKÁ & Markéta HORÁKOVÁ, 2021. *Vyhodnocení cílenosti a dopadu programu veřejně prospěšných prací realizovaného v roce 2016*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_495.pdf

Tabulka č. 5.1 Rozsah VPP v jednotlivých okresech bydliště uchazečů

Okres	Uchazečů	VPP	VPP / uchazečů	Podíl nezaměstnaných osob	VPP / podíl nez. osob
Hlavní město Praha	49 517	61	0,12	1,9	32,1
Benešov	3 682	57	1,55	1,5	38,0
Beroun	4 419	20	0,45	2,3	8,7
Kladno	9 659	67	0,69	3,4	19,7
Kolín	6 156	76	1,23	3,3	23,0
Kutná Hora	4 400	174	3,95	2,9	60,0
Mělník	5 886	69	1,17	2,9	23,8
Mladá Boleslav	4 376	26	0,59	1,6	16,3
Nymburk	5 923	98	1,65	3,0	32,7
Praha-východ	5 853	6	0,10	1,1	5,5
Praha-západ	4 876	8	0,16	1,5	5,3
Příbram	6 852	104	1,52	3,2	32,5
Rakovník	2 939	59	2,01	2,4	24,6
České Budějovice	8 402	74	0,88	1,6	46,3
Český Krumlov	4 178	46	1,10	3,1	14,8
Jindřichův Hradec	3 964	80	2,02	1,4	57,1
Pelhřimov	2 724	40	1,47	1,3	30,8
Písek	3 292	132	4,01	1,7	77,6
Prachatice	2 685	84	3,13	1,7	49,4
Strakonice	3 908	100	2,56	2,2	45,5
Tábor	5 709	61	1,07	2,6	23,5
Domažlice	2 379	32	1,35	1,8	17,8
Cheb	4 221	70	1,66	1,7	41,2
Karlovy Vary	6 221	92	1,48	2,6	35,4
Klatovy	4 192	68	1,62	1,8	37,8
Plzeň-město	8 498	56	0,66	1,9	29,5
Plzeň-jih	2 833	39	1,38	1,4	27,9
Plzeň-sever	3 880	40	1,03	2,1	19,0
Rokycany	2 306	53	2,30	2,2	24,1

pokračování tabulky

Okres	Uchazečů	VPP	VPP / uchazečů	Podíl nezaměstnaných osob	VPP / podíl nez. osob
Sokolov	6 568	118	1,80	4,3	27,4
Tachov	3 098	59	1,90	2,4	24,6
Česká Lípa	5 904	152	2,57	2,2	69,1
Děčín	9 551	131	1,37	4,1	32,0
Chomutov	10 426	248	2,38	5,0	49,6
Jablonec nad Nisou	5 459	103	1,89	3,0	34,3
Liberec	11 037	262	2,37	3,2	81,9
Litoměřice	7 031	313	4,45	2,7	115,9
Louny	6 989	183	2,62	4,6	39,8
Most	10 067	129	1,28	5,7	22,6
Teplice	8 128	238	2,93	2,9	82,1
Ústí nad Labem	8 948	155	1,73	5,1	30,4
Havlíčkův Brod	4 195	66	1,57	2,0	33,0
Hradec Králové	7 708	44	0,57	2,4	18,3
Chrudim	5 247	97	1,85	1,9	51,1
Jičín	3 394	79	2,33	1,7	46,5
Náchod	6 121	124	2,03	2,5	49,6
Pardubice	7 748	140	1,81	1,8	77,8
Rychnov nad Kněžnou	2 625	87	3,31	1,2	72,5
Semily	3 955	44	1,11	3,0	14,7
Svitavy	5 477	274	5,00	2,2	124,5
Trutnov	5 765	84	1,46	2,1	40,0
Ústí nad Orlicí	5 671	81	1,43	1,4	57,9
Blansko	5 241	61	1,16	2,3	26,5
Brno-město	22 543	162	0,72	4,0	40,5
Brno-venkov	10 633	105	0,99	2,4	43,8
Břeclav	7 254	92	1,27	2,7	34,1
Zlín	8 150	119	1,46	1,8	66,1
Hodonín	11 823	112	0,95	4,4	25,5
Jihlava	6 073	46	0,76	2,4	19,2

pokračování tabulky

Okres	Uchazečů	VPP	VPP / uchazečů	Podíl nezaměstnaných osob	VPP / podíl nez. osob
Kroměříž	5 843	93	1,59	2,6	35,8
Prostějov	4 992	153	3,06	2,0	76,5
Třebíč	6 713	74	1,10	3,0	24,7
Uherské Hradiště	6 774	78	1,15	1,8	43,3
Vyškov	3 943	61	1,55	2,0	30,5
Znojmo	9 816	165	1,68	4,9	33,7
Žďár nad Sázavou	6 591	117	1,78	2,7	43,3
Bruntál	8 064	236	2,93	5,1	46,3
Frýdek-Místek	11 809	77	0,65	2,6	29,6
Karviná	22 463	337	1,50	6,9	48,8
Nový Jičín	8 395	137	1,63	2,7	50,7
Olomouc	12 222	91	0,74	2,4	37,9
Opava	8 992	111	1,23	2,5	44,4
Ostrava-město	25 174	243	0,97	5,2	46,7
Přerov	7 816	159	2,03	3,3	48,2
Šumperk	7 651	120	1,57	3,1	38,7
Vsetín	7 941	245	3,09	2,7	90,7
Jeseník	3 407	232	6,81	4,1	56,6
Celkem	575 478	8 529	1,48	2,7	3 158,9