

ANALÝZA AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI A JEJÍ NOVÉ NÁSTROJE

ANALYSIS OF ACTIVE EMPLOYMENT POLICY AND IT'S NEW TOOLS

Lenka Brizgalová, Petra Závodská

Abstract: *The aim of the article is to clarify the development of financial resources for both active and passive employment policy in the Czech Republic between 1993 and 2015. The article provides assessment of active employment policy's tools and evaluation of three most used and financially most demanding tools, which are retraining, community work and socially useful jobs. In 2015, CZK 3.807bill. was expended for socially useful jobs, CZK 2.670bill. for community work and CZK 0.380bill. for retraining. The assessment of the tools is expanded by author's evaluation and additional characteristics of the term "individual action plan". The article also points out the Czech paradox issue which contradicts the theory of active employment policy, as in the period of high unemployment the expenses to the active employment policy are decreased. Finally, new tools of active employment policy launched in 2011 are presented. The new tools represent the reason of financial resources increase to this policy from about CZK 2.45bill. in 2012 to CZK 9.66bill. just in 2015.*

Klíčová slova: veřejně prospěšné práce, společensky účelná pracovní místa, rekvalifikace, individuální akční plán

1 Úvod

Politika zaměstnanosti je definována jako činnost vedoucí k dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách, jejímu efektivnímu využívání a k zajištění práv občanů na zaměstnání. Cílem je tvorba optimálních podmínek a předpokladů směřujících k produktivní a svobodně zvolené zaměstnanosti. [1]

Formulace aktivní a pasivní politiky zaměstnanosti se v Evropě datuje kolem první poloviny 30. let 20. století. Pozornost se začala ubírat směrem masového nárůstu nezaměstnanosti a jejich důsledků v období hospodářské krize. [2]

Aktivní politika zaměstnanosti je soubor opatření, která vedou k dosažení maximální možné zaměstnanosti. Představuje zachování nebo vytváření stálých či dočasných pracovních míst, podporu zaměstnávání mladých lidí a rekvalifikace. [3] Úkoly zabezpečuje Ministerstvo práce a sociálních věcí a úřady práce, je financována z prostředků státního rozpočtu a hospodaření s těmito prostředky se řídí zvláštním právním předpisem. [4]

Velmi podstatným faktorem je cílová skupina, na kterou aktivní politika zaměstnanosti (APZ) působí. Jedná se totiž zejména o lidi s nedostatečnou nebo nevhodnou kvalifikací, osoby se zdravotními nebo jinými handicapy aj. Těmto skupinám lidí totiž opatření pasivní politiky zaměstnanosti (PPZ) ve formě dávek nestačí k řešení jejich situace. Aktivní politika zaměstnanosti se tedy jednoduše snaží o eliminaci kolektivních nevýhod určitých skupin nezaměstnaných. [2]

Pokud bychom měli definovat základní cíle aktivní politiky zaměstnanosti, tak se bude jednat o vytvoření rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce, přerozdělení nezaměstnanosti ve prospěch nejvíce postižených skupin nezaměstnaných, umožnění prvního kontaktu s trhem práce, případně jeho udržení po jeho delším přerušení a prevenci sociálního vyloučení a zhoršování celkové kvality života nezaměstnaných. Cíle vychází ze směrnic Evropské Unie o zaměstnanosti a definují řadu různých směrů opatření proti nezaměstnanosti. Na základě uvedených cílů můžeme navíc rozlišit dva základní typy aktivní politiky zaměstnanosti - programy orientované trhem (strana poptávky) a programy orientované klienty (strana nabídky). [1]

V případě programu strany poptávky se jedná o zaměření na druhy pracovních činností a profesí, které jsou na trhu poptávány. Nejvíce sledovaným prvkem je tu tedy kvalifikace, resp. nedostatek kvalifikace. Programy poptávky jsou z hlediska procesu implementace jasně strukturované, plánované a dobře kontrolovatelné. Vychází totiž z konkrétních pracovních činností, např. jejich obsahu a trvání. [3]

Nabídkově orientované programy se naopak zabývají individuálními předpoklady a potřebami nezaměstnaných s cílem co nejlepšího přizpůsobení se podmínkám na trhu. Pozornost je věnována i poptávkové straně, nicméně jen z hlediska lepšího porozumění potřebám nezaměstnaných. Navíc se zde počítá i s deficitem lidského i sociálního kapitálu a také s nedostatkem motivace nezaměstnaných. Zajímavostí těchto typů programů je kombinování různých nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, nicméně existují i individuálně založené programy. Nutností je tedy neustálá spolupráce s nezaměstnanými z důvodu posuzování měnících se potřeb a možností. [1]

Ideálním stavem by byla samozřejmě situace, kdy jsou oba typy programů v naprostém souladu. Častým případem je varianta, kdy nelze program směřovat dle poptávky na trhu. Jev je podmíněn nedostatečnou kvalifikací, zdravotním postižením či etnickou příslušností současně. Zaměstnavatelé se záměrně některým skupinám nezaměstnaných vyhýbají. Jediným východiskem je vhodná kombinace obou programů s důrazem na směr od druhého programu k prvnímu. V praxi může být využito individuální poradenství a následně pracovní přípravy pro danou pracovní pozici. [1]

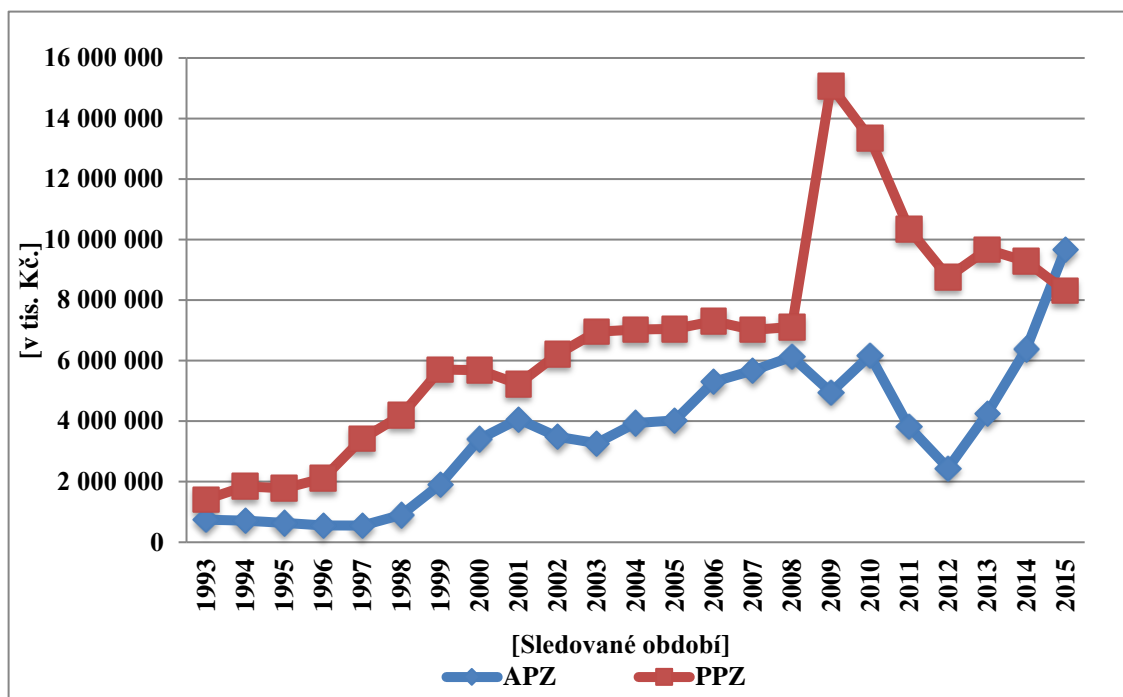
Hlavní hnací silou politiky zaměstnanosti jsou finance. Neustálé změny vlád vytváří prvotní nerovnováhu ve využívání nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Domnění, že s nástupem vlády je třeba stávající stav reorganizovat a přetvářet většinou brzdí poměrně slušně se rozvíjející systém.

2 Vývoj finančních prostředků na politiku zaměstnanosti

V roce 2008 dochází v ČR oproti jiným zemím EU ke snižování výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti, což je v rozporu s její teorií, a daný jev je nazýván českým paradoxem, který vygradoval v roce 2012. Aktivní politika zaměstnanosti má mít proticyklický charakter, dochází-li k růstu nezaměstnanosti, mělo by docházet také k růstu finančních prostředků k realizaci aktivní politiky zaměstnanosti. V České republice tomu však bylo přesně naopak a k navýšení došlo jen na straně pasivní politiky zaměstnanosti. Dodatečnou, podstatnou informací je to, že od doby krize je na celkové sumě aktivní politiky zaměstnanosti účasten Evropský sociální fond (dále jen „ESF“) z větší než 50% části. Jeho využití dokládá, že vlády preferují čerpání z fondů před vlastním uvolňováním prostředků.

Zlepšení situace a postupný růst prostředků přichází v roce 2012, a na konci sledovaného období dochází k preferenci aktivní politiky zaměstnanosti před pasivní politikou zaměstnanosti. Důvodem je spuštění nových pěti nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti

od konce roku 2011. V roce 2012 bylo vynaloženo přibližně 2,45 mld. Kč a v roce 2015 již 9,66 mld. Kč. Celou situaci představuje následující graf 1.



Graf 1: Vývoj finančních prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti a pasivní politiku zaměstnanosti v letech 1993-2015

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výdaje na státní politiku zaměstnanosti souhrnný přehled 1991-2015. Integrovaný portál MPSV [online]. 2016 [cit. 2016-03-16]. Dostupné z: <<https://portal.mpsv.cz/sz/stat/vydaje>>.

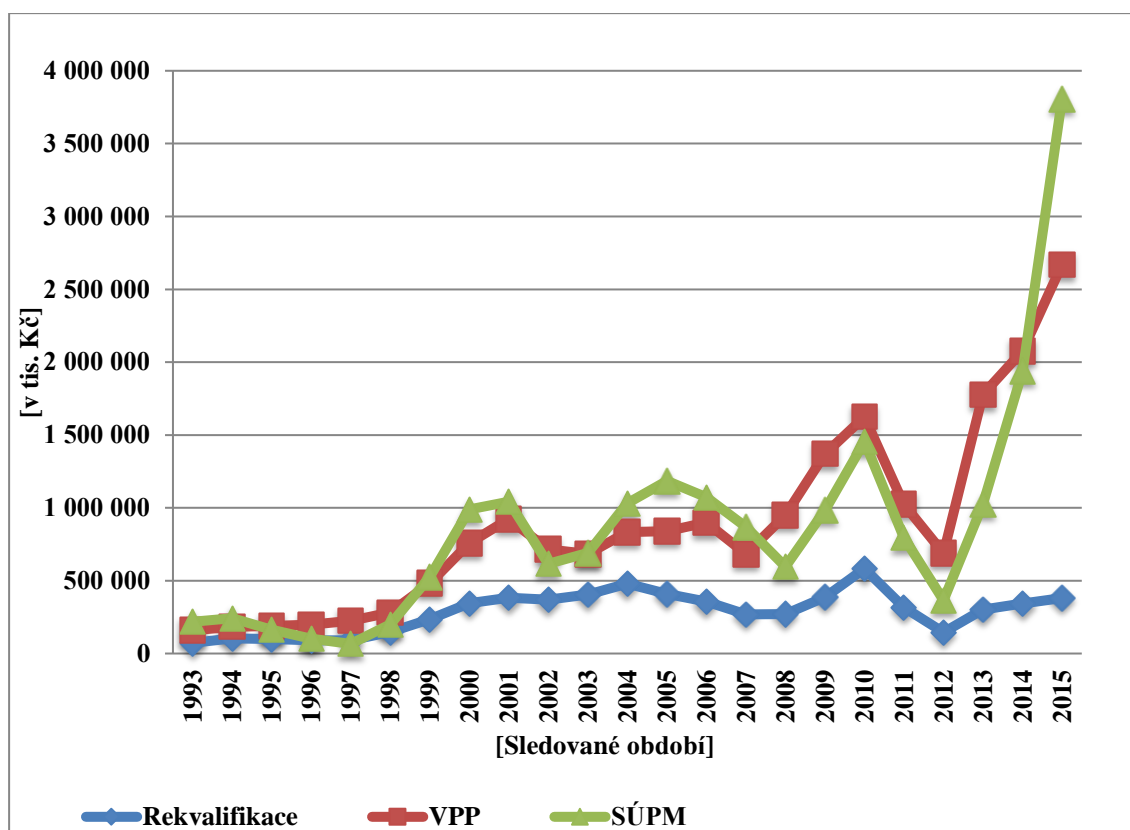
3 Hodnocení nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti

Před samotným hodnocením je nutno zmínit, že pro správné využití financí je nutné mít dostatečný počet pracovníků. Oblast sociálního zabezpečení je dlouhodobě poddimenzovaná a logicky tedy nedochází k efektivnímu využívání nástrojů, protože lidský faktor nemá neomezené možnosti. V posledních letech již dochází k určitému nárůstu daných zaměstnanců, avšak situace je stále neporovnatelná s okolními státy.

V Německu například propočítali, že by poradce měl nejlépe pracovat průměrně s 80 osobami a jejich případy, reálně se však jedná o 120-160. V České republice se poradci zabývají běžně s dvojnásobným počtem nezaměstnaných. Rostoucí počet nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti tedy nepřinese výsledky, dokud nebude dostatečný počet pracovníků, kteří by s nimi pracovali.[5]

3.1 Hodnocení nejčastěji využívaných nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti

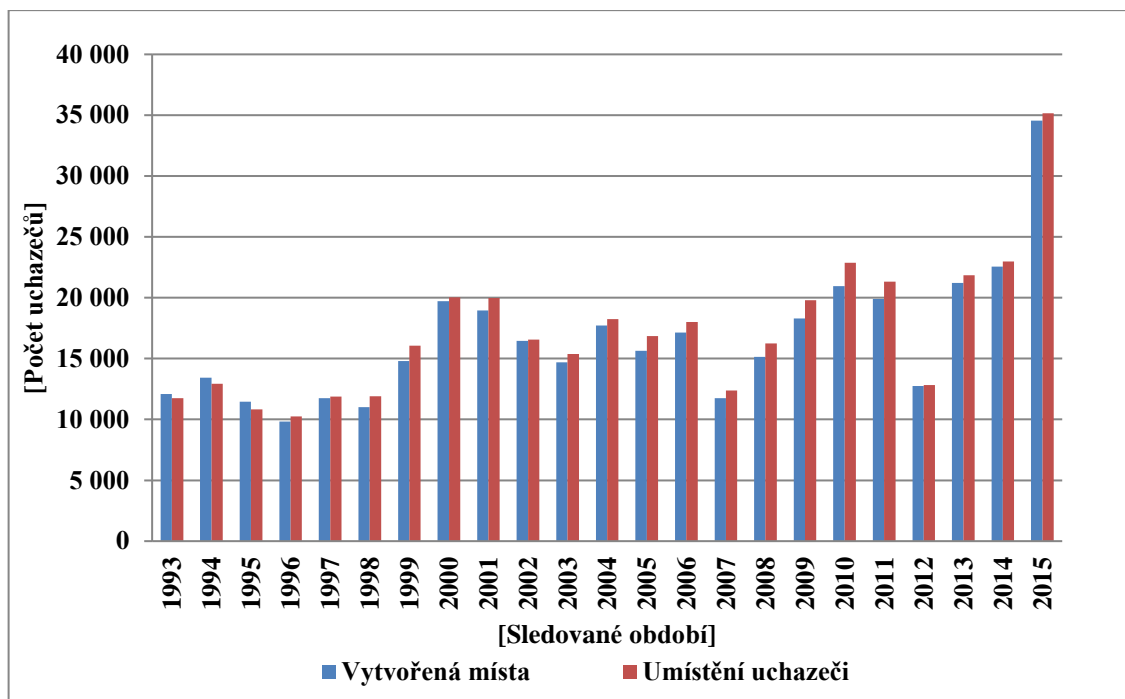
Nejčastěji využívanými a také nejvíce finančně náročnými nástroji jsou rekvalifikace, veřejně prospěšné práce (VPP) a společensky účelná pracovní místa (SÚPM). Výdaje na tyto tři nástroje jsou uvedeny v grafu 2.



Graf 2: Vývoj finančních prostředků na tři nejpoužívanější nástroje aktivní politiky zaměstnanosti v letech 1993-2015

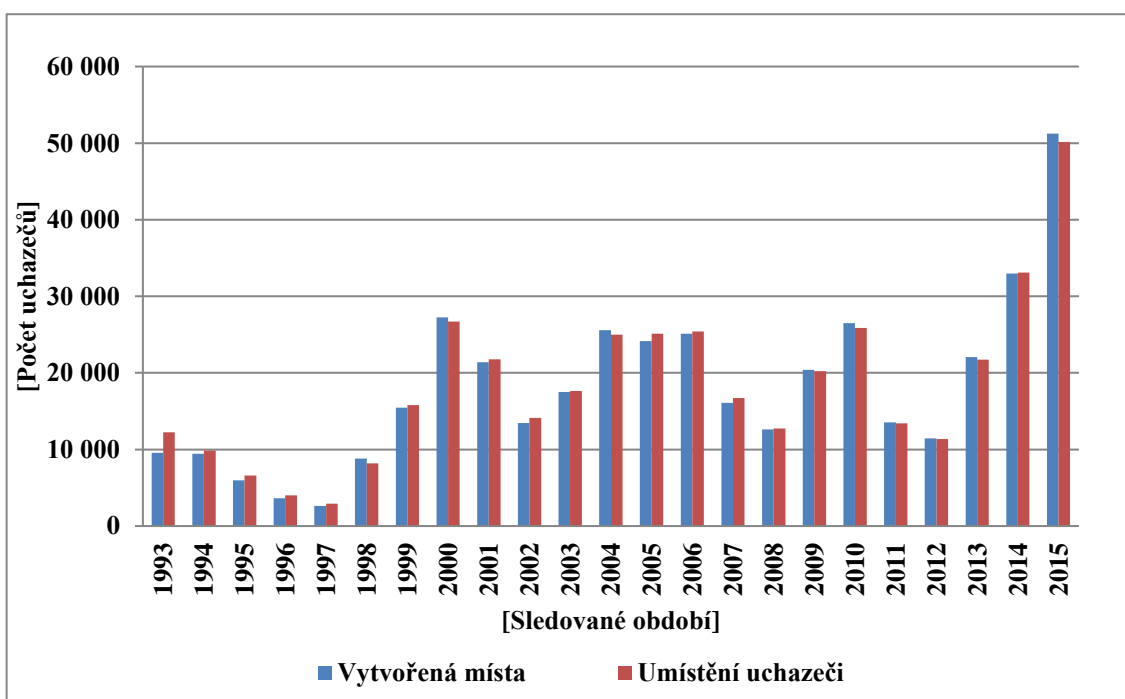
Zdroj: Vlastní zpracování podle Výdaje na státní politiku zaměstnanosti souhrnný přehled 1991-2015. Integrovaný portál MPSV [online]. 2016 [cit. 2016-03-16]. Dostupné z: <<https://portal.mpsv.cz/sz/stat/vydaje>>.

Graf dokládá preferenci nástroje veřejně prospěšné práce a nástroje společensky účelná pracovní místa oproti nástroji rekvalifikace po roce 2012. Právě tvorba pracovních míst ve veřejném i soukromém sektoru napomáhá nejvíce uchazečům najít své uplatnění. Dle poradců a zprostředkovatelů už dávno nejsou oba nástroje určeny jen pro ty nejméně zdatné uchazeče o zaměstnání. V malých odlehlých obcích jsou často takto pracující lidé jedinými, kteří opravdu pracují a dokonce vnímají své zaměstnání jako určitou prestiž. V grafu 3 jsou zobrazeny veřejně prospěšné práce a v grafu 4 společensky účelná pracovní místa, v porovnání počtů nově vytvořených míst a úspěšně zařazených uchazečů o práci v jednotlivých letech.[6]



Graf 3: Vývoj nově vytvořených míst a úspěšně zařazených uchazečů ve veřejně prospěšných pracích v letech 1993-2015

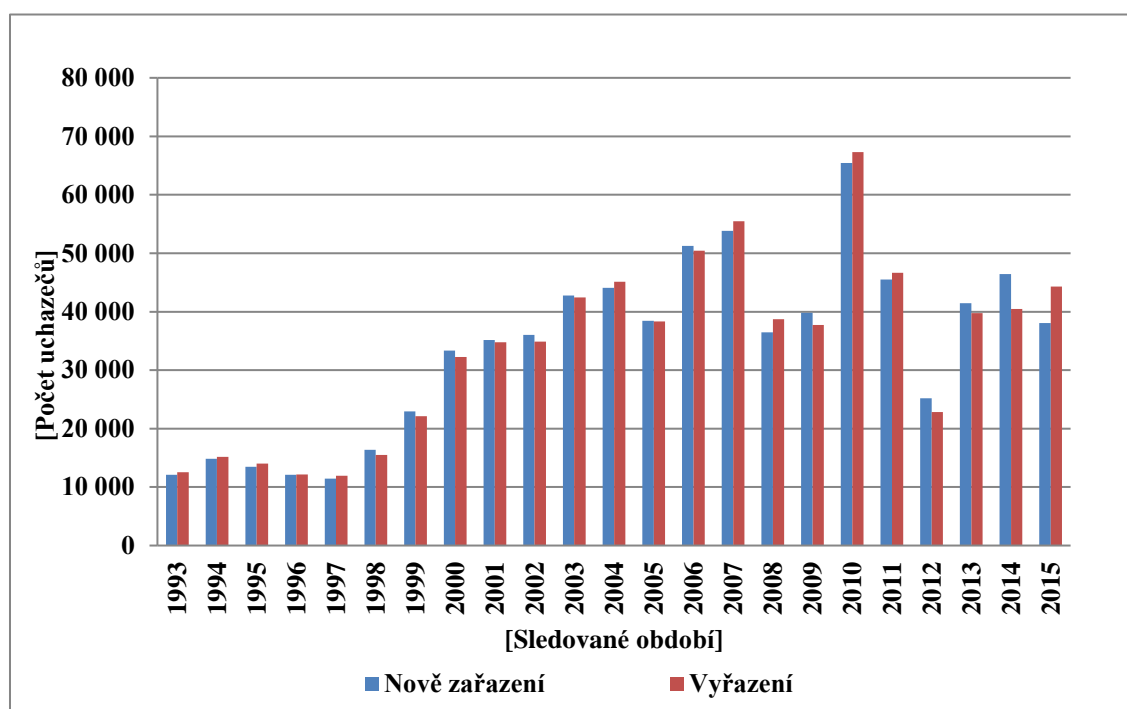
Zdroj: Vlastní zpracování podle Výdaje na státní politiku zaměstnanosti souhrnný přehled 1991-2015. Integrovaný portál MPSV [online]. 2016 [cit. 2016-03-16]. Dostupné z: <<https://portal.mpsv.cz/sz/stat/vydaje>>.



Graf 4: Vývoj nově vytvořených míst a úspěšně zařazených uchazečů ve společensky účelných pracovních míst v letech 1993-2015

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výdaje na SPZ souhrnný přehled 1991-2015. Integrovaný portál MPSV [online]. 2016 [cit. 2016-03-16]. Dostupné z: <<https://portal.mpsv.cz/sz/stat/vydaje>>.

Rekvalifikace jsou třetím nejčastěji používaným nástrojem, který ovšem zažívá pokles své úspěšnosti v porovnání s rokem 2010, kdy stále trvající krize zhoršila uplatnění se na trhu práce. Právě rekvalifikace byla tím hlavním nástrojem, který napomáhal nezaměstnaným získat potřebné dovednosti k získání nové práce. Důvodem tohoto snížení je skutečnost, že trh se postupně stává nasyceným vzhledem k profesím, které rekvalifikace poskytují. Nelze se totiž neomezeně rekvalifikovat na všechny existující profese. Poradci a zprostředkovatelé pracovních příležitostí, dokonce zažívají problémy s určitými skupinami lidí vzhledem k jejich rekvalifikacím. Nejčastěji se jedná o ženy, které by rády pracovaly v tradičních oborech jim předurčených jako např. kosmetičky, pedikérky, masérky, kadeřnice, pracovníce v sociálních sférách aj. Trh práce je však těmito pracovníky přesycený a jednoduše pro ně neexistuje uplatnění. Lidé tedy často putují z jedné rekvalifikace do druhé, případně jim je samotná rekvalifikace hned zamítnuta, z důvodu nemožnosti uplatnění. Počty lidí, kteří využívají rekvalifikace, jsou však stále vysoké a jejich vývoj je zobrazen v grafu 5.[6]



Graf 5: Vývoj počtu nově vytvořených míst a vyřazených uchazečů v rámci rekvalifikací v letech 1993-2015

Zdroj: Vlastní zpracování podle Výdaje na státní politiku zaměstnanosti souhrnný přehled 1991-2015. Integrovaný portál MPSV [online]. 2016 [cit. 2016-03-16]. Dostupné z: <<https://portal.mpsv.cz/sz/stat/vydaje>>.

Dané tři nástroje aktivní politiky zaměstnanosti jsou často doplňovány podpůrnými nástroji pro zvýšení jejich úspěšnosti. Mezi nejčastěji používané podpůrné nástroje patří individuální akční plán

3.2 Úskalí individuálního akčního plánu

Individuální akční plán představuje dokument, který zpracovává krajská pobočka úřadu práce za součinnosti uchazeče o zaměstnání. Nachází se v něm harmonogram plnění určitých úkolů a opatření a postup, jak je vyplnit. Vychází se z dosažené kvalifikace,

zdravotního stavu, schopností a možností uchazeče. O vypracování dokumentu si může uchazeč zažádat individuálně, avšak po 5 měsících v evidenci se vypracovává povinně.[4] K tomuto nástroji se poradci a zprostředkovatelé úřadu práce často vyjadřují, avšak ne vždy kladně. Hlavní úskalí je v době, po které je povinné akční plán sepisovat. Většina poradců by preferovala využívání tohoto nástroje v případě, kdy sami vyhodnotí jeho nutnost. Poradci zdůrazňují, že v případě nezaměstnaných vysokoškolsky vzdělaných lidí je aplikace akčního plánu spíše ztrátou času; nepotřebují harmonogram a dobře se orientují na trhu. Nejedná se však jen o kvalifikované a vzdělané lidi, ale také o extrémně nekvalifikované. V případech, kdy lidé neumí téměř číst a psát je aplikace akčního plánu jen přítěží. Poradci by tedy velmi uvítali možnost aplikace daného plánu jen na určité skupiny lidí a v individuálně stanovenou dobu.[6]

4 Nové nástroje aktivní politiky zaměstnanosti

V pilotním režimu byly v roce 2011 spuštěny nové nástroje aktivní politiky zaměstnanosti ve formě projektů zaměřených především na nejohroženější skupiny nezaměstnaných. [7] Všechny projekty jsou financovány v rámci zvýšení finančních prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti od roku 2012.

Komplexní poradenský program – pod tímto projektem si lze představit speciální poradenské služby pro osoby, které jsou v evidenci úřadu práce déle než 5 měsíců a zároveň patří do rizikových skupin jako např. mladí lidé do 20 let, starší 50 let, zdravotně postižení, těhotné ženy a jiné osoby vyžadující zvláštní péči. Program je dle potřeby stanoven na 100-150 vyučovacích hodin, kde mezi aktivity patří poradenství, coaching, pracovní diagnostika a jiné individuální aktivity. Je zajišťován externími subjekty.

Praxe pro mladé do 30 let – daný projekt je opět určen pro osoby, které jsou v evidenci úřadu práce déle než 5 měsíců. Ve své podstatě představuje praxi pro mladé lidi uskutečňované v rámci společensky účelných pracovních míst. Má zajistit zvýšení efektivity daného nástroje aktivní politiky zaměstnanosti. Délka pracovního úvazku v tomto projektu je 6-12 měsíců.

Vzdělávej se a dál podnikej – projekt má za cíl snížit počet živnostníků, kteří se vlivem sezónních prací či hospodářské krize dočasně evidují na úřadu práce. Vybraní klienti, kteří mají zájem o zvýšení kvalifikace, jsou zařazeni do programu školení v oblasti podnikatelských dovedností. V rámci projektu probíhá také spolupráce s místními podnikateli, kteří by mohli pomoci nalézt uplatnění pro dané klienty. Projekt je již plošně zavedený a byl pilotně vyzkoušen na úřadu práce v Bruntále.

Spolupráce s obcí – projekt představuje opět propojení s veřejně prospěšnou prací a veřejnou službou. Úřady práce vytipovávají ty obce, které mohou zajistit dané práce a tím získávají zvýšenou podporu. Jistou preferenci má však veřejná služba, která není tolik finančně náročná na veřejné rozpočty. Daný projekt je již plošně zaveden a byl pilotně vyzkoušen na třech úřadech práce.

Návrat – cílem posledního projektu je snížení počtu uchazečů o zaměstnání v řadách těch, kteří zneužívají systém díky souběžné evidenci na úřadu práce a prací nelegální. Těmto lidem je vytvořen individuální akční plán s nepravidelným docházením v pracovních dnech, čímž se úřad práce snaží znemožnit neevidovanou práci. Projekt byl pilotně vyzkoušen na úřadu práce v Lounech a v rámci plošného zapojení do něj budou zařazovat ostatní úřady práce 20-50 klientů měsíčně. Všechny aktivity jsou zajišťovány v prostorách jednotlivých úřadů danými pracovníky.

5 Závěr

Aktivní politiku zaměstnanosti je možné definovat jako soubor opatření, které vedou k dosažení maximální možné zaměstnanosti. Její funkci zabezpečuje Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce ČR, je financována z prostředků státního rozpočtu. Analýza finančních prostředků na politiku zaměstnanosti odhalila český paradox, který je charakterizován vývojem křivek nákladů na politiku zcela v rozporu s teorií aktivní politiky zaměstnanosti. Se zhoršující se situací na trhu se nezvyšoval objem finančních prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti. Nejčastěji využívanými a také nejvíce finančně náročnými nástroji byly společensky účelná pracovní místa, na která bylo v roce 2015 vynaloženo 3 806 978 tisíc Kč, na veřejně prospěšné práce 2 669 611 tisíc Kč a na rekvalifikace 380 350 tisíc Kč.

Pět nových nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti bylo spuštěno v roce 2011 ve formě projektů. Projekty vedly k nárůstu finančních prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti od roku 2012 přibližně o 2,45 mld. Kč a v roce 2015 již o 9,66 mld. Kč.

Zdroje

- [1] KOTÝNKOVÁ, Magdalena, NĚMEC, Otakar. *Lidské zdroje na trhu práce: Vývoj a tendence v souvislosti se vstupem České republiky do EU*. Vyd. 1. Praha: Professional Publishing, 2003. ISBN 80-86419-48-7.
- [2] WINKLER, Jiří, WILDMANNOVÁ, Mirka. *Evropské pracovní trhy a průmyslové vztahy*. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1999. ISBN 80-7226-195-9.
- [3] NĚMEC, Otakar. *Lidské zdroje na trhu práce*. Vyd. 1. Praha: Oeconomica, 2002. ISBN 80-245-0350-6.
- [4] Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
- [5] Řešení nezaměstnanosti po česku: dvacet miliard na dávky a tři miliardy na přímou práci s nezaměstnanými. In: www.socialniprace.cz [online]. Brno: Asociace vzdělavatelů v sociální práci, 2014 [cit. 2016-03-15]. Dostupné z: <<http://www.socialniprace.cz/zpravy.php?oblast=1&clanek=490>>.
- [6] SIROVÁTKA, Tomáš, ŠIMÍKOVÁ, Ivana. *Politika zaměstnanosti a další opatření na trhu práce v dlouhodobé perspektivě a v průběhu krize* [online]. Vyd. 1. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2013. 2016-03-16]. ISBN 978-80-7416-114-8. Dostupné z: <http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_353.pdf>.
- [7] Pět nových projektů aktivní politiky zaměstnanosti. In: www.mpsv.cz [online]. Praha: MPSV, 2011 [cit. 2016-03-16]. Dostupné z: <<http://www.mpsv.cz/cs/10165>>.
- [8] Výdaje na SPZ souhrnný přehled 1991-2015. Integrovaný portál MPSV [online]. 2016 [cit. 2016-03-16]. Dostupné z: <<https://portal.mpsv.cz/sz/stat/vydaje>>.