

Vývoj aktivní politiky zaměstnanosti a její regionální zaměření

Rozsah opatření APZ v letech 1993 až 2003

S nástupem roku 2003 bylo završeno první desetiletí existence samostatného českého státu, desetiletí významných transformačních změn ve všech oblastech společenského života, a tedy i v oblasti světa práce a politik, které usilují o jeho regulaci. Pracovní síla byla v daném období vystavena růstu rizika ztráty zaměstnání (míra nezaměstnanosti se ztrojnásobila), rostoucím obtížím při prvním vstupu na pracovní trh, riziku dlouhodobé a opakované nezaměstnanosti. Narostly nároky na její ochotu přizpůsobit se rychle se měnícím požadavkům na pracovním trhu v souvislosti s ekonomickou restrukturalizací, vývojem nových výrobních technologií, rozvojem informačních a komunikačních technologií ad. Zejména po roce 1996 došlo k zrychlení transformačních změn a restrukturalizace ekonomiky, s dopady na trh práce, především ke vzestupu nezaměstnanosti.

V následujícím textu budeme nejprve věnovat pozornost tomu, jak na tuto situaci „znejistění“ pracovní síly reagovala česká aktivní politika zaměstnanosti, a to zejména v rovině jednotlivých nástrojů APZ. Bude nás zajímat, jak se měnily struktura a rozsah APZ z hlediska počtu účastníků a zdrojů, které byly do této oblasti alokovány. Vedle nominálních výdajů na APZ budeme sledovat také vývoj výdajů v reálném vyjádření, tedy výdajů očištěných od inflačních vlivů, které výrazně působily především v devadesátých letech (v jejich druhé polovině dosahovala míra inface meziročně okolo 10 %). Reálné výdaje tak zohledňují růst cenové hladiny a lépe vyjadřují jejich skutečnou hodnotu. Rozsah APZ pak dále vztahujeme také k míře nezaměstnanosti, resp. k počtu nezaměstnaných.

Po stručném shrnutí základních vývojových trendů v oblasti APZ se zaměříme na rozbor APZ v roce 2003. Hlavní pozornost soustředíme na ty programy APZ, jež jsou poskytovány úřady práce (veřejně prospěšné práce, rekvalifikace, společensky účelná pracovní místa, absolventské praxe a chráněné dílny) - u těch máme totiž možnost sledovat nejen jejich vývoj v delším časovém období, ale také ve vztahu k počtu jejich účastníků¹.

(a) Desetiletí české politiky trhu práce: vývojové trendy APZ v letech 1993 – 2002

Od roku 1993 do roku 1997 byl snižován celkový objem finančních prostředků na programy APZ, což mělo v souvislosti s nárůstem nezaměstnanosti od roku 1995 dramatické důsledky: výdaje APZ na 1 % míry nezaměstnanosti poklesly téměř na polovinu; v reálném vyjádření byl pak tento pokles ještě výraznější (o 62 %). Výdaje na APZ byly v situaci omezených zdrojů do značné míry vytlačovány rostoucími nároky na výplatu dávek v nezaměstnanosti: podíl APZ na celkových výdajích politiky trhu práce klesl z 35 % na počátku sledovaného období až na pouhých 14 % v roce 1997. Jinými slovy byla do roku 1997 politika trhu práce výrazně „zpasivňována“, úřady práce se stále více soustředily na vyplácení hmotného zabezpečení nezaměstnaných. Snižování výdajů na APZ bylo doprovázeno snižováním počtu osob zařazených do programů APZ. Zatímco v roce 1995 v situaci nízké míry nezaměstnanosti prošla programy APZ více než třetina nezaměstnaných, o dva roky později to již byl pouze každý devátý. Současně se také měnila struktura APZ: z hlediska podílu zařazených uchazečů se zvyšoval důraz na rekvalifikace a VPP, zatímco

¹ Současně považujeme za významný rostoucí důraz na investiční pobídky jako specifického nástroje APZ, jehož dopady na růst zaměstnanosti a na snižování nezaměstnanosti však nemáme na základě dostupných dat možnost vyhodnotit.

nejvýrazněji poklesl podíl osob zařazených do programu SÚPM; z finančního hlediska pak vzrostl podíl výdajů na VPP, který dosáhl více než 40 %².

Od roku 1998 došlo – při růstu nezaměstnanosti – k postupnému zvýšení důrazu na aktivní politiku zaměstnanosti (současně došlo ke změně kabinetu, což přineslo nové impulsy v sociálně-politické oblasti v souvislosti se záměry vládního prohlášení) k obratu ve vývoji APZ³: výdaje na APZ strmě rostly jak v nominálním, tak i reálném vyjádření. Růst výdajů na APZ předčil výrazně (vysoké) tempo růstu míry nezaměstnanosti: na 1 % nezaměstnanosti bylo v roce 2000 reálně vydáno 3,5-krát více finančních prostředků než v roce 1997. To také umožnilo začleňovat do programů APZ stále vyšší proporcí nezaměstnaných: v roce 2000 a 2001 v APZ participoval každý pátý nezaměstnaný. Vedle toho byl v roce 1999 zaveden nový nástroj APZ, investiční pobídky, jimiž Ministerstvo práce a sociálních věcí stimuluje tvorbu pracovních míst v soukromém sektoru. Období po roce 1997 je tedy jednoznačně obdobím aktivace české politiky zaměstnanosti, která odráží snahu vlády o řešení problému rostoucí nezaměstnanosti a také její úsilí o soulad s principy, které jsou v oblasti politiky trhu práce uplatňovány v rámci Evropské unie. Tento trend byl narušen vývojem v roce 2002, jenž byl podobně jako rok 1997 poznamenán rozsáhlými povodněmi. Ty se negativně promítly do ekonomické situace a vyvolaly tlak na státní rozpočet. V roce 2002 prudce klesl podíl nezaměstnaných v programech APZ, snížily se reálné i nominální výdaje na APZ a poklesly také průměrné výdaje na všechny programy APZ s výjimkou tvorby absolventských míst. Vývoj v následujícím roce však s jistými omezeními navázal na vývoj předchozích let, a proto lze předpokládat další rozvoj APZ v následujícím období (jak to ostatně předpokládá i přijatý Národní akční plán zaměstnanosti na roky 2004-2006).

V období po roce 1997 dochází k postupné restrukturalizaci programů APZ, projevující se ve snižování důrazu na VPP, v rozvoji tvorby SÚPM a především v důrazu na poskytování rekvalifikačních programů, které se staly z hlediska počtu zařazených uchazečů dominantním nástrojem APZ (zatímco v roce 1993 byl rekvalifikován každý čtvrtý, v roce 2003 už to byl každý druhý účastník programů APZ).

(b) Výdaje na APZ v roce 2003

V roce 2003 bylo na aktivní politiku zaměstnanosti v České republice vydáno 3,27 mld. Kč, z toho více než 70 % (2,34 mld. Kč) vydaly úřady práce na vlastní programy APZ (tj. na VPP, SÚPM, absolventská místa, rekvalifikace a zřizování a provoz chráněných dílen). Zbývající část byla vynaložena MPSV především na investiční pobídky: jejich podíl na celkových výdajích na APZ se od roku 1999, kdy byly v rámci APZ poprvé uplatněny, neustále zvyšuje a v minulém roce dosáhl až 25 %⁴.

Po značném poklesu reálných i nominálních výdajů na programy APZ v roce 2002 došlo v loňském roce k jejich mírnému, asi 5 % nárůstu. Vzhledem k rostoucí nezaměstnanosti však v přepočtu na jedno procento míry nezaměstnanosti výdaje na APZ spíše stagnovaly. Z hlediska počtu osob zařazených do programů APZ došlo ve srovnání s předchozím rokem k výraznějšímu nárůstu (o 13 %). V roce 2003 bylo do některého z těchto programů zařazeno 85 624 osob, tedy necelých 16 % registrovaných uchazečů o zaměstnání.

² Do roku 1997 nezaměstnanost sice nepřesahovala 5 %, a tedy byla zjevně pod přirozenou mírou. Závažnější otázkou však byla její struktura – již tehdy byla výrazně regionálně diferencovaná stejně jako se už na trhu práce vyhraňovaly marginalizované skupiny.

³ Náznačky se projeví již v roce 1997.

⁴ V našem textu nicméně od tohoto programu APZ abstrahujeme pro jeho odlišný charakter ve srovnání s ostatními nástroji APZ.

Tohoto nárůstu bylo dosaženo především prostřednictvím zvýšeného důrazu na rekvalifikační programy, které vždy představovaly nejlevnější z uplatňovaných nástrojů, a současnou redukcí reálných výdajů na jednoho účastníka zařazeného do programu APZ (s výjimkou VPP, u kterých došlo k mírnému nárůstu, a zřizování pracovních míst v chráněných dílnách, které však tvoří celkově velmi malou část výdajů na APZ). Pokles průměrných reálných výdajů u programů SÚPM, tvorby pracovních míst pro absolventy a rekvalifikačních programů dosahoval okolo desetiny oproti předchozímu roku.

T a b u l k a 1 Výdaje na programy APZ v roce 2003

	výdaje celkem (tis. Kč)	počet účastníků	průměrné výdaje na jednoho účastníka (Kč)
rekvalifikace	405 870	42 753	9 493 (8 461)*
VPP	685 002	15 378	44 544
SÚPM	691 559	17 618	39 253
absolventská místa	331 220	8 654	38 274
zřízení prac. míst v chráněných dílnách	68 548	1221	56 141

Pozn. Vzhledem k opakovanému zařazení některých nezaměstnaných do rekvalifikačního kurzu jsou průměrné výdaje na účastníka rekvalifikace vyšší než průměrné výdaje na jeden rekvalifikační kurz

Rekvalifikační programy

Do rekvalifikací v loňském roce vstoupilo 42 753 nezaměstnaných, dalších 5 987 osob pak pokračovalo v rekvalifikaci zahájené v předchozím roce. V roce 2003 tak byla do rekvalifikačních programů poprvé zařazena polovina (49,9 %) účastníků programů APZ a rekvalifikováno bylo 8 % nezaměstnaných⁵. Rekvalifikace tak celkově představují nejvýznamnější z uplatňovaných nástrojů APZ.

K upřednostňování rekvalifikací před programy tvorby pracovních míst dochází v České republice od roku 2000. Zatímco v druhé polovině devadesátých let tvořil podíl rekvalifikantů mezi účastníky programů APZ jen 34 – 38 %, a tento podíl měl dokonce mírně klesající tendenci, od roku 1999 dochází nejprve k jeho mírnému a v posledních dvou letech výraznému nárůstu. Vzhledem k tomu, že nárůst počtu poskytovaných rekvalifikačních programů nebyl doprovázen stejně výrazným nárůstem finančních prostředků alokovaných do této oblasti, dochází postupně od roku 2001 k poklesu průměrných reálných (a v posledních dvou letech také nominálních) výdajů na rekvalifikační kurz. Tato redukce se nepromítla do zkracování délky poskytovaných rekvalifikací, jak by se dalo předpokládat, a to především vzhledem k již dlouhodobému upřednostňování krátkodobých programů. V roce 2003 trvalo déle než půl roku pouze 12,5 % rekvalifikačních kurzů, zatímco téměř tři ze čtyř rekvalifikací nepřesáhly svojí délkou 3 měsíce. U části nezaměstnaných však ÚP volí kombinaci několika kratších rekvalifikací spíše než jeden delší rekvalifikační kurz: v roce 2003 se u nás více než jedné rekvalifikace zúčastnilo okolo 5000 nezaměstnaných, tedy asi 12 % všech účastníků rekvalifikací⁶ a obdobně tomu bylo také v roce předchozím.

⁵ Resp. 10 % nezaměstnaných, uvažujeme-li také rekvalifikace zahájené v předchozím období.

⁶ Vycházíme z porovnání počtu zařazených osob (42 753) a počtu uskutečněných rekvalifikačních programů (47 966), přičemž předpokládáme, že ve většině případů se jednalo o účast ve dvou rekvalifikačních programech – například v motivačním kurzu a následném rekvalifikačním kurzu.

Tvorba nových pracovních míst

Programy, které se soustřeďují na podporu vzniku nových pracovních míst, v minulém roce prošlo necelých 8 % nezaměstnaných. Vzhledem k vyšší finanční náročnosti tohoto typu programů však do této oblasti bylo alokováno čtyřikrát více finančních prostředků než na rekvalifikační programy, které jsou v průměru čtyři až pětkrát levnější⁷.

Nejnákladnějším typem aktivních opatření APZ je tvorba pracovních míst pro osoby se zdravotním postižením, jichž je také vytvářeno relativně nejméně – minulý rok bylo takto nově umístěno pouze 0,23 % nezaměstnaných (resp. 1,7 % nezaměstnaných se zdravotním postižením). Vedle výdajů na zřízení nových pracovních míst pro zdravotně postižené (v průměru 56 000 Kč na osobu) se do rozpočtu úřadů práce dále výrazně promítají provozní náklady: v roce 2003 přispěly na každou osobu zaměstnanou v chráněné dílně v průměru 30 000 Kč. Úřady práce totiž dotují nejen provoz nově zřízených míst, ale také všech existujících chráněných pracovišť, která byla zřízena v předchozích letech. Je zajímavé, že ve srovnání s rokem 2002 došlo v minulém roce k 30 % nárůstu průměrných nákladů na zřízení pracovního místa v chráněné dílně a počet osob, které byly nově na taková pracoviště umístěny, vzrostl o 15 %. Celkové výdaje na zřízení a provoz pracovních míst v chráněných dílnách tak dosáhly 10 % z celkových výdajů na APZ (oproti 8 % v předchozím roce).

Programy VPP, SÚPM a absolventské praxe jsou z hlediska výdajů na jednoho účastníka obdobné; pohybují se okolo 40 tisíc Kč. Ve srovnání s rokem 2002 došlo v loňském roce k poklesu celkových výdajů na zřízení praktikantských míst pro absolventy středních a vysokých škol, avšak počet jejich účastníků se naopak zvýšil. Vývoj v roce 2003 tedy neodpovídá trendu předchozích let, který se naopak vyznačoval klesajícím počtem účastníků a současným růstem celkových (a tedy i průměrných) výdajů, a to jak v nominálním, tak i v reálném vyjádření. Do programu bylo v roce 2003 zařazeno 16 % nezaměstnaných absolventů (a dalších 19 % jich participovalo na rekvalifikacích, z nich téměř polovina pak v tzv. rekvalifikacích – stážích, které mají do značné míry obdobný charakter jako odborné praxe absolventů).

Podpora vzniku nových pracovních míst prostřednictvím dotací na tzv. společensky účelná pracovní místa byla poskytnuta v roce 2003 většímu počtu nezaměstnaných než v roce předcházejícím. V průměru však byla jednomu nezaměstnanému poskytnuta nižší dotace (nebo půjčka), což znamená vyšší účinek na nezaměstnanost při nižších celkových výdajích z rozpočtu úřadů práce.

Jediným programem, do kterého byl zařazen nižší počet nezaměstnaných ve srovnání s rokem 2002, byly veřejně prospěšné práce. Pokles počtu účastníků VPP probíhá od roku 2000, nicméně význam VPP klesá kontinuálně již od poloviny devadesátých let: zatímco v roce 1996 se VPP podílely na počtu účastníků programů APZ 39 %, v roce 2003 to již bylo pouze 16 %. V posledních dvou letech je pak pokles počtu účastníků VPP doprovázen snižováním celkových výdajů na tento program, jež v předchozím období naopak prudce rostly. V důsledku uvedených trendů se průměrné náklady na jednu osobu zařazenou do programu VPP ustálily, a to ve srovnání s obdobím devadesátých let na poměrně vysoké úrovni (zatímco v reálném vyjádření se tyto výdaje v letech 1993 - 1998 pohybovaly mezi 13 000 a 15 000 Kč, od roku 2001 dosahují okolo 25 000 Kč).

⁷ Pro srovnání celkových výdajů na rekvalifikační programy ve srovnání s programy podpory vzniku pracovních míst by ovšem bylo nutné zahrnout také výdaje na pasivní politiku zaměstnanosti. V tomto porovnání by "výhodnost" rekvalifikací ve srovnání s ostatními programy značně poklesla.

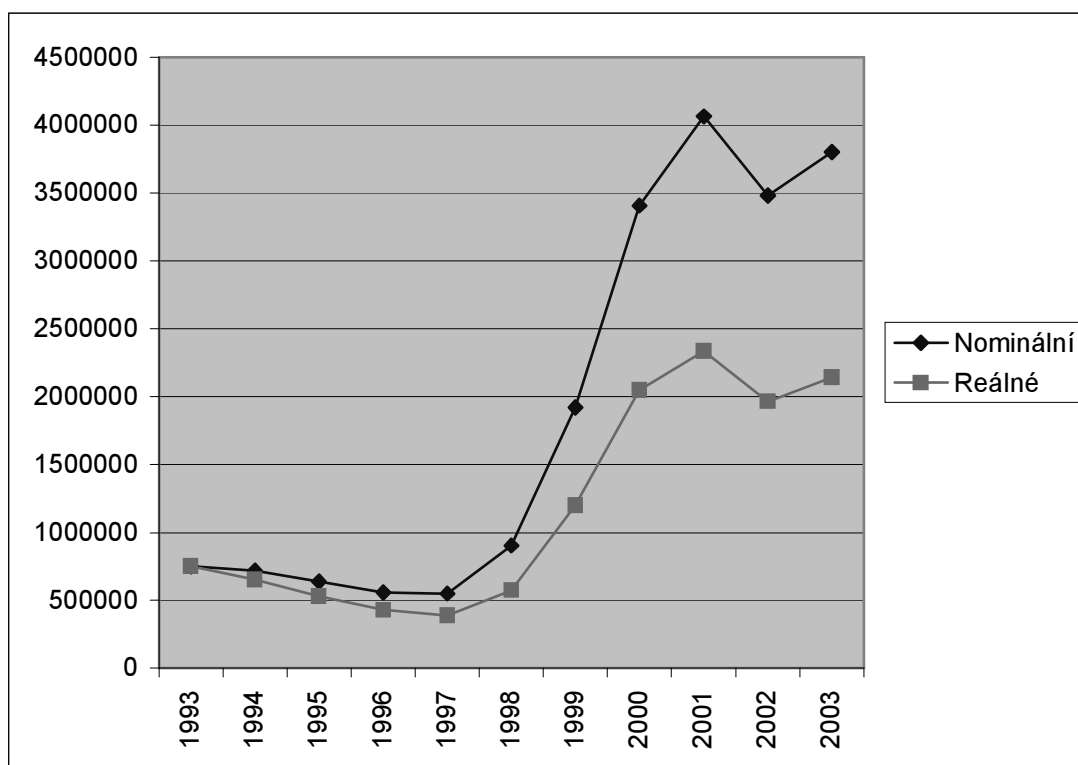
Shrnutí

Aktivní politika trhu práce v roce 2003 v základních ukazatelích navázala na vývoj předchozích let, který byl narušený omezeními uplatněnými v roce 2002. Došlo jednak ke zvýšení počtu osob zařazených do programů APZ v absolutním vyjádření i v přepočtu na 1 % nezaměstnanosti. Zvýšily se také výdaje určené na programy APZ, ačkoliv v nižším rozsahu, než by odpovídalo nárůstu počtu účastníků těchto programů. Průměrné výdaje na jednoho účastníka programu proto měly klesající tendenci. Z hlediska struktury účastníků pokračovala orientace na rekvalifikační programy, do kterých vstoupilo o 19 % více osob než v roce předchozím. Rozvoj APZ v roce 2003 nicméně nevyrovnal výrazný propad z předchozího roku – ani v oblasti výdajů, ani v oblasti počtu participantů APZ nedosáhla hodnot roku 2001. Současně platí, že navzdory důrazu na APZ od roku 1997 vydává Česká republika i nadále na aktivní politiku trhu práce v mezinárodním srovnání velmi nízký podíl svého hrubého domácího produktu (0,14 %). Tento stav se v posledních dvou letech stabilizoval, přičemž nadále dochází k „zlevňování“ opatření APZ na jednoho účastníka (1 % nezaměstnanosti); s ohledem na strukturální charakter nezaměstnanosti a vysoký podíl dlouhodobě nezaměstnaných se tato strategie může ukázat jako limitující – i když roli hrají i jiné faktory, potvrzuje tento závěr trend spíše rostoucí nezaměstnanosti stejně jako rostoucí podíl dlouhodobě nezaměstnanosti, a to navzdory stabilnímu tempu ekonomického růstu.

T a b u l k a 2 Nezaměstnanost, volná pracovní místa a aktivní politika zaměstnanosti

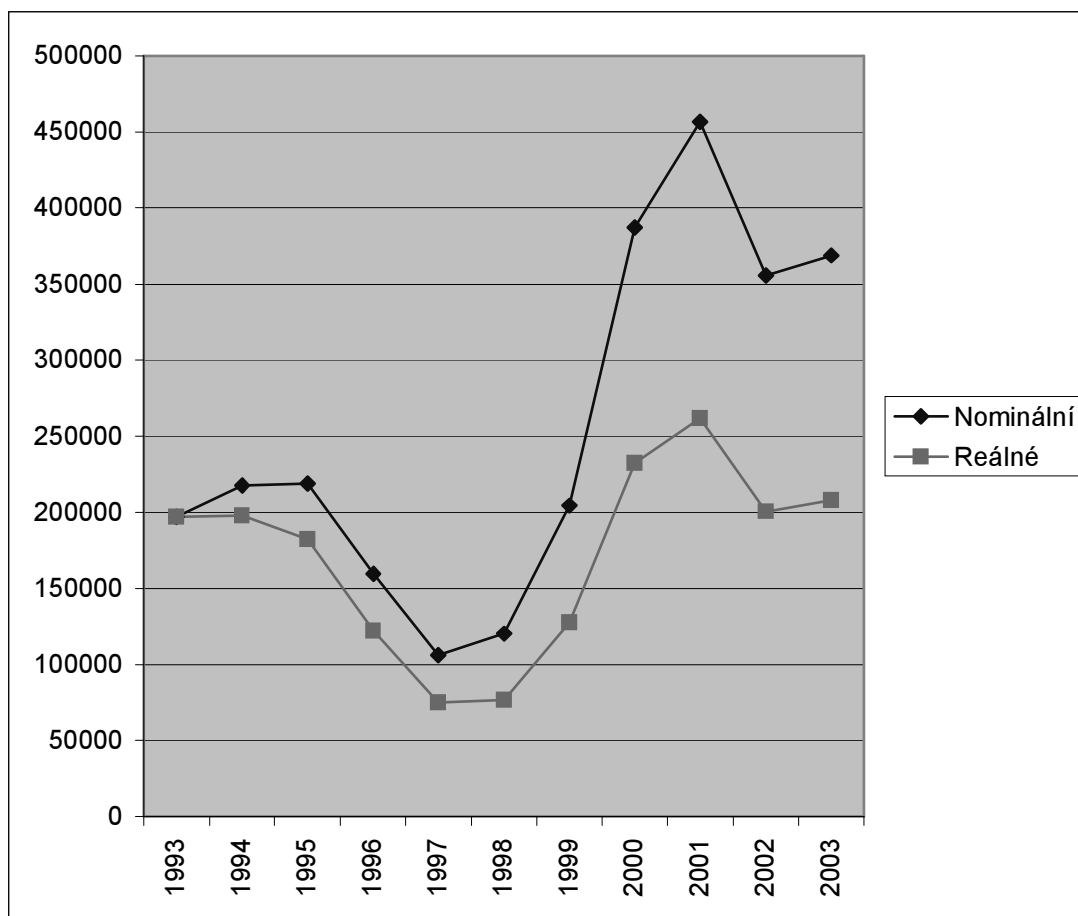
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
míra nezaměstnanosti (ke konci roku) (%)	2,9	3,5	5,2	7,5	9,4	8,8	8,9	9,8	10,3
počet nezaměstnaných na jedno volné pracovní místo	1,7	2,2	4,3	10,3	13,9	8,8	8,9	12,8	13,5
podíl účastníků všech programů APZ z celkového počtu nezaměstnaných (%)	36,0	17,1	11,3	12,0	13,7	20,3	19,0	14,5	15,8
podíl rekvalifikovaných na celkovém počtu nezaměstnaných (%)	8,8	6,5	4,3	4,2	4,7	7,3	7,6	7,0	8

Graf 1 Výdaje na APZ (tis. Kč)

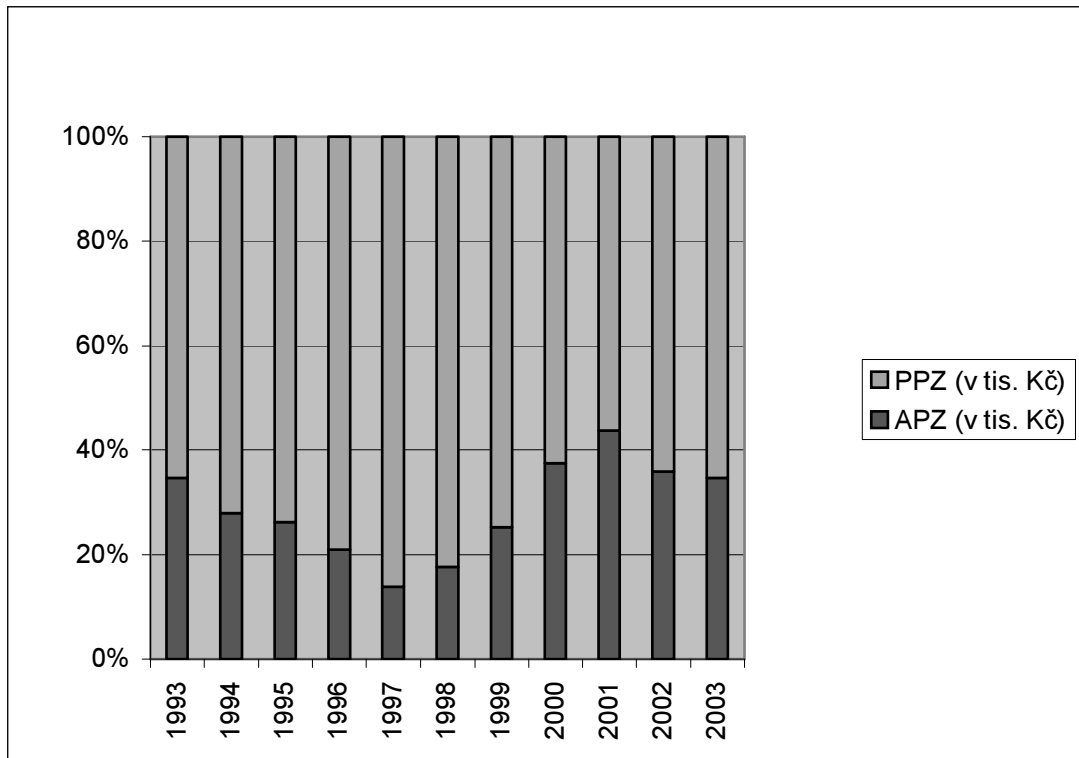


Pozn. V zájmu srovnatelnosti výdaje na APZ zahrnují také výdaje na podporu zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % osob se ZPS. Tyto výdaje jsou od roku 2003 evidovány jako samostatná položka politiky zaměstnanosti (tzn. byly z APZ vyčleněny).

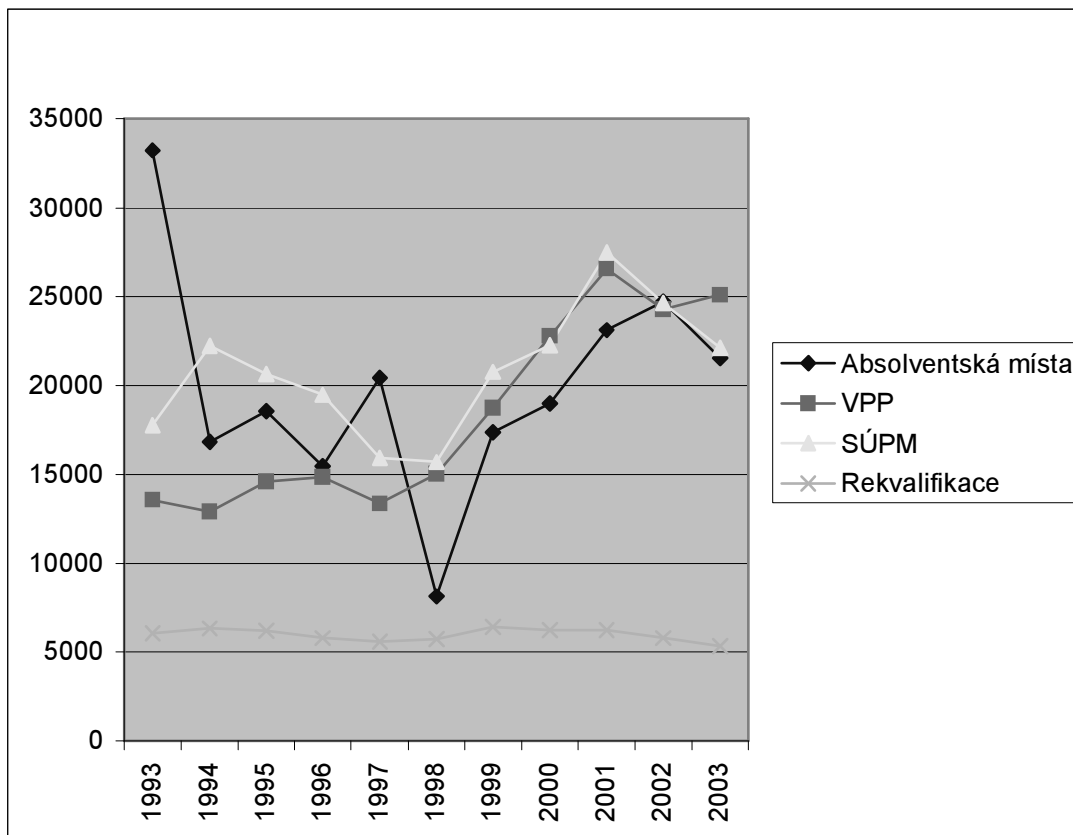
Graf 2 Výdaje na APZ na 1 % míry nezaměstnanosti (tis. Kč)



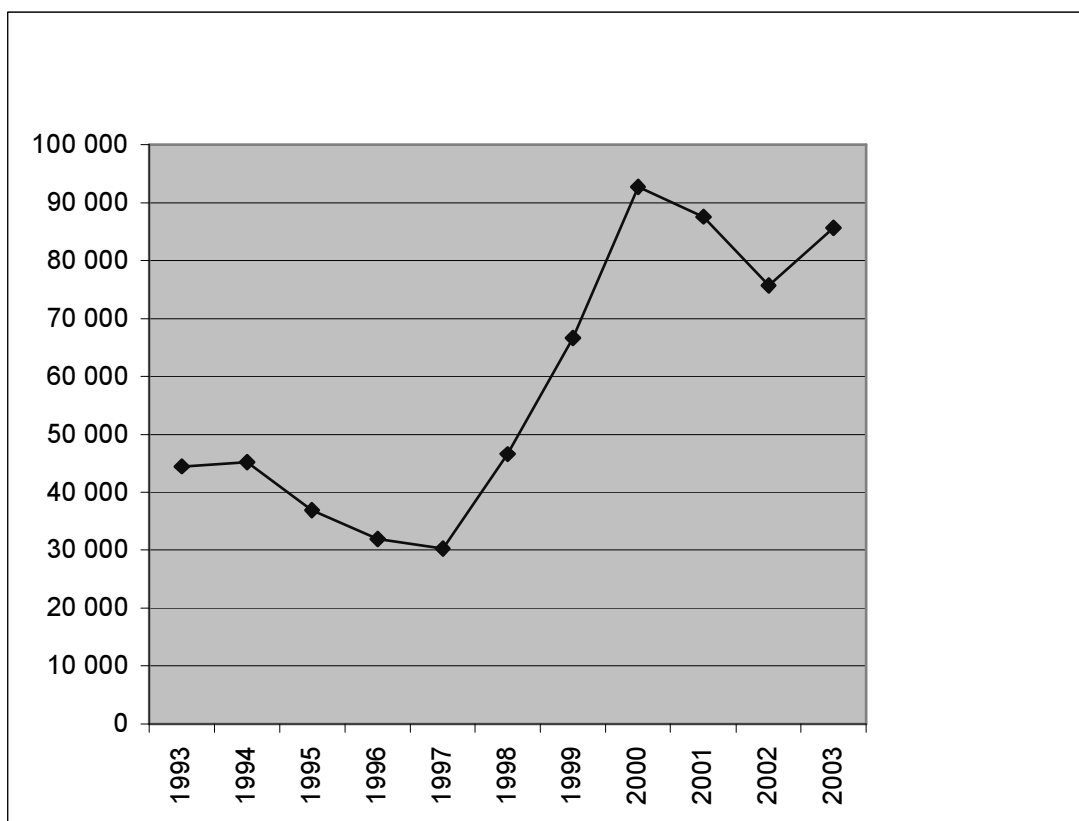
Graf 3 Struktura výdajů na politiku zaměstnanosti



Graf 4 Průměrné reálné výdaje na účastníka programu (Kč)



Graf 5 Vývoj počtu účastníků APZ (osoby)



Graf 6 Vývoj struktury APZ podle počtu účastníků

