Tomáš Sirovátka

POLITIKA PRACOVNÍHO TRHU

Brno 1995

VII. AKTIVNÍ POLITIKA PRACOVNÍHO TRHU

Charakteristika opatření aktivní politiky pracovního trhu

Aktivní opatření politiky trhu práce jsou podle svého charakteru pro účely mezinárodního srovnávání (OECD) tříděny do pěti skupin.

1. Veřejné služby zaměstnanosti

Zprostředkování práce

Tzv."Public Employment Service" (veřejné služby zaměstnanosti) jsou ve většině zemí hlavním nástrojem politiky pracovního trhu. Jde o síť veřejných institucí zajišťujících potřebné služby na pracovním trhu: zejména informace, umisťování a poradenství. Jsou často též odpovědné za výplaty finančních dávek poskytovaných v nezaměstnanosti a za zajišťování dalších typů programů.

V zemích OECD mimo USA, Belgii a Švýcarsko tyto služby zajišťuje ústřední (vládní) veřejná instituce, u nás Správa služeb zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky. Na centrální, někdy i na regionální a lokální úrovni je obvykle ustavena i tripartitní instituce, která má někdy rozhodovací pravomoci (jako například v Německu, Nizozemí), jindy poradní funkci, a v níž jsou zastoupeni zaměstnavatelé, odbory a instituce státní správy, někdy i další partneři jako jsou zástupci občanských sdružení (u nás jde o tzv. poradní sbory). Tyto instituce mají za úkol stanovit priority a koordinovat úsilí při zajišťování veřejných služeb zaměstnanosti i dalších opatření aktivní politiky pracovního trhu. V řadě zemí jsou informace a zprostředkování zaměstnání zajišťovány i soukromými agenturami (je tomu tak i v České republice). Role soukromých agentur na trhu práce je však většinou doplňková, soustřeďují se obvykle ve velkých městech a v určitých odvětvích či druzích zaměstnání a zaměřují se především na kvalifikované práce a pracovníky. Někde jsou zmíněné agentury zakázány (například v Německu, Rakousku, Švédsku). Důvodem k tomu je zejména

skutečnost, že takové agentury se zaměřují na atraktivnější klientelu, což v soutěži s nimi snižuje status veřejných agentur a zájem o ně ze strany zaměstnavatelů.

Některé výzkumy ale ukázaly , že liberalizace zprostředkování zaměstnání byla podnětem pro inovaci a operativnější přístup v činnosti státních agentur, které se pak více otevírají klientům a kladou větší důraz na jejich komplexní informovanost, umožňují a podporují samostatné hledání práce (princip "self-service"). Situace soutěžení státních agentur se soukromými o zájem zaměstnavatelů ovšem způsobuje, že úsilí docílit redistribuci slabších skupin na trhu práce je oslabeno úsilím o konkurenceschopnost (Csonka 1993). Soukromé služby se proto ukázaly užitečné zejména tam, kde dochází k restrukturalizaci průmyslu, neboť mohou napomoci k přechodu propouštěných zaměstnanců do nových zaměstnání. Proto jsou propouštějícími firmami také někdy najímány, aby napomohly "přemístění" ("outplacement") propouštěných pracovníků.

Ukazatelem účinnosti zprostředkovatelské služby je mj. podíl obsazovaných míst, která jsou těmto službám zaměstnavateli oznamována. Tento podíl je odhadován na jednu desetinu až jednu šestinu v Rakousku, Kanadě, Nizozemí a Švýcarsku, na jednu třetinu v Německu, Velké Británii a Austrálii, ale ve Švédsku až na dvě třetiny. Je ovšem závislý i na zavedení povinnosti zaměstnavatelů oznamovat volná pracovní místa institucím veřejných služeb zaměstnanosti.Taková povinnost platí v Belgii, Francii, Španělsku, Itálii, a také zatím u nás, i když její efekt je diskutabilní. V Itálii jsou mimo to zaměstnavatelé povinni v určitém stanoveném rozsahu najímat pracovníky z oficiálního "pořadníku" ("chiamata numerica").

V některých zemích se využívají neformální praktiky vysílání jen jednoho kandidáta z řad nezaměstnaných na hlášené volné místo, což umožňuje umísťovat problematické případy jako první. Na druhé straně "negativní selekce" oslabuje důvěru zaměstnavatelů vůči institucím služeb zaměstnanosti, neboť zaměstnavatelé neobdrží odpovídající informaci o všech kandidátech. Kompromisním řešením je proto vyjednání určité kvóty míst pro umístění obtížných

případů s tím, že ostatní místa budou obsazena na základě běžné selekce zaměstnavateli. Pomoc při hledání práce může být i nepřímá, například kurzy v "hledání práce" ("job-search courses") a jiné formy intenzivního poradenství, na které pak navazuje i pracovní příprava a výcvik.

Veřejné instituce služeb zaměstnanosti mají většinou zajišťovat i financování a organizaci programů aktivní politiky pracovního trhu. Velice často současně zajišťují poskytování podpor v nezaměstnanosti. Protože tato agenda je velice náročná, vede to v praxi k její dominaci nad službami při umísťování. Proto je v některých zemích od zprostředkování oddělena (například v Belgii, Nizozemí, Irsku, Francii, Dánsku). Na druhé straně, protože je pro poskytnutí podpory obvykle podmínkou splnění požadavku aktivního hledání práce, je oddělení této agendy od zprostředkování hodnoceno často jako neefektivní.

Činnost "služeb zaměstnanosti" je obecně vysoce náročná na pracovní sílu. Poměr pracovníků v institucích služeb zaměstnanosti ve vztahu k počtu osob v produktivním věku je obvykle zhruba 1 ku 1.000 a mezi zeměmi nejsou příliš velké rozdíly. Větší rozdíly jsou v poměru k počtu nezaměstnaných: koncem osmdesátých let nejmenší "náklad" případů nezaměstnaných na pracovníka služeb zaměstnanosti byl ve Švédsku a Švýcarsku (9, resp. 11 nezaměstnaných), relativně nízký ve Velké Británii (36), v Rakousku (33), v Německu (39), v Belgii (42), v Nizozemí (47), vyšší ve Francii (78), v Portugalsku (120) v Řecku (124), pokud započteme i personál zajišťující agendu podpor v nezaměstnanosti (OECD 1990: 31).

Ve vztahu k náročnosti činnosti těchto "služeb" hraje roli zejména metoda poskytování služeb a stupeň zajištění služeb výpočetní technikou. Většinou úřady práce přijaly sebeobslužný princip činnosti, založený na snadném přístupu k informaci o volných místech. Tato metoda je přitažlivá pro lidi hledající práci a levná, neboť mnozí nezaměstnaní takto nalézají práci sami. Byla postupně uplatněna i v České republice.

Intenzivní poradenství a kurzy v hledání práce

Postup při zajišťování služeb nezaměstnaným je v institucích služeb zaměstnanosti založen na principu tzv. "trajektu". Při první návštěvě může jít třeba jen o kontakt na "recepci", a seznámení se se seznamem volných míst. Další návštěva už může být spojena se specializovanějšími službami jako je poradenství o alternativních strategiích (intenzivní metody hledání práce či výcvik). V některých případech je pak poskytováno i další vedení a podpora. Rovněž je zdůrazňována svépomoc při intenzivním hledání práce, zejména formou klubů práce, "klubů hledání práce" (v Kanadě), "svépomocných skupin" (v Rakousku). Vedle toho mohou být poskytovány "kurzy hledání práce" (jako v Irsku), "kurzy uvádějící na trh práce" (jako v Dánsku). Cílovou skupinou uvedených forem opatření jsou zvláště mladí lidé a dlouhodobě nezaměstnaní.

V řadě zemí jsou přijaty i speciální postupy, které sledují cíl aktivizovat dlouhodobě nezaměstnané. Ti jsou zváni k pohovorům, které mají různé označení : například program "Restart" ve Velké Británii či "Třináctiměsíční pohovor" ve Francii a jsou někdy závazné po určité době nezaměstnanosti. Jde o intenzivní pohovor poradenského typu. Při něm je nabízeno intenzivní a cílené poradenství se záměrem obnovení motivace k hledání práce, jakmile nastává riziko ztráty kontaktu s pracovním trhem. Nověji se objevují snahy o preventivní aktivaci rizikových případů, což znamená jejich včasnou identifikaci a uplatnění podobných postupů co nejdříve: například "Restart" ve Velké Británii nebo "pracovní nabídka" v Dánsku mohou být aplikovány už po třech měsících trvání nezaměstnanosti (i dříve) - obvykle se to týká zvláště tzv. cílových skupin jako jsou etnické menšiny nebo lidé poprvé či po delší přetržce vstupující na pracovní trh.

Podpora pracovní mobility

Jedná se o finanční podporu při nástupu nezaměstnaných do práce v lokalitě mimo jejich stávající či dosavadní bydliště. Podpora může mít mnoho forem, nejobvyklejší je úhrada cestovních výdajů a

výdajů na stěhování. Cestovní výdaje jsou obvykle spojeny s vyjednáním zaměstnání, a pak i s nástupem do zaměstnání.

Ukazuje se (zejména podle zkušeností ze Švédska a ze Spojených Států či z Kanady), že výdaje na stěhování nebývají příliš účinnou pobídkou. Finanční incentiva musí být totiž dost výrazná, aby vyvolala ochotu k pohybu za prací. Navíc v ekonomicky upadajících oblastech, kde dochází k odlivu pracovníků, vzniká obava, že se tím sníží i poptávka po práci a stimuly k podnikání v zaostávající oblasti, a její problémy se tím jen prohloubí.

Příklady intenzivního poradenství a vedení kariéry

Ve Velké Británii je po 12 týdnech trvání nezaměstnanosti a pak opakovaně v periodě 12 týdnů nezaměstnaný zván k "reorientačnímu" intenzivnímu pohovoru na úřadu práce. Pohovor má předejít dlouhodobé nezaměstnanosti, tedy identifikovat reálné možnosti a potřebné kroky k úspěšnému řešení situace.

Byly též vyvinuty i programy typu "Restart" (Velká Británie) nebo "Retravailler" (Francie). Jde o skupinové semináře trvající 1 až 6 týdnů, které mají zvýšit u nezaměstnaných sebedůvěru, schopnosti a znalosti metod při hledání práce a pomoci jim identifikovat vhodné práce nebo výcvikové kurzy.

Ve Velké Británii byly v roce 1984 zavedeny "job-cluby" po vzoru Spojených Států a Kanady a rozšířily se pak i do dalších zemí (a také od roku 1991 do Československa). Nejčastěji se využívají při práci s dlouhodobě nezaměstnanými. Funkce job-clubů je mnohostranná: zvyšují motivaci nezaměstnaných, poskytují jim sociální podporu, informace, schopnost vyrovnat se se zátěžovou situací, učí dovednostem při hledání zaměstnání, pomáhají při orientaci na trhu práce , poskytují i praktickou pomoc, vedení a technické zázemí při aktivitách směřujících k získání zaměstnání. Účast v nich je v někdy pro určité kategorie nezaměstnaných nebo pro vybrané případy povinná (například ve Velké Británii).

V našich podmínkách se rozvinuly job-cluby zejména na Ostravsku. V Ostravě například byly už záhy na počátku devadesátých let zavedeny programy asi pro 15-členné skupiny dobrovolných účastníků: program "Klasik" se zaměřením na psychickou podporu a techniky hledání zaměstnání, pro absolventy středních a základních škol, program "Start" se zaměřením na techniky hledání zaměstnání pro nezaměstnané pod 18 let, program "Junior" se zaměřením na pomoc při volbě nespecifických rekvalifikací a vzdělávacích programů. Programy měly trvání asi měsíc s aktivitami jednou až dvakrát týdně a byly dobrovolné. Na Slovensku, například na Úřadu práce v Petržalce byl zaveden program povinný, s celodenním zaměstnáním jednou týdně: dopoledne klubové aktivity, odpoledne práce v dílnách, večer zájmové kulturní aktivity. Jako tématické bloky v činnosti klubu byly například vybrány : informace o novele zákoníku práce, přednášky (například "Jak si zachovat zdraví v nezaměstnanosti"), psaní deníku, práce s inzeráty, psaní životopisů, techniky jednání a hraní rolí při hledání místa, diskuse s bývalými nezaměstnanými, kteří našli práci nebo podnikají, učení principům společenského chování, volnočasové aktivity, asertivní jednání, obrana osobnosti v nezaměstnanosti, praktické úkoly, například hledání pracovních nabídek i pro jiné účastníky klubu. Vedle zaměření aktivit k hledání zaměstnání je za významnou pokládána též podpora osobnosti, přerušení denního stereotypu a aktivace klientů.

Uvedené aktivity jsou zvláště účinné tehdy, jestliže udržují kontakt a pomáhají jejich účastníkům i později v době, kdy získali práci. Příkladem může být PIONIERSWERK, Nizozemí, Emmerloord. Program zprostředkovával šestiměsíční pracovní smlouvu se zaměstnavatelem a účastník pobíral po tuto dobu jen podporu v nezaměstnanosti. Hodnotící setkání s účastníky v průběhu tohoto období měla pak za úkol zjistit, zda je účastník připraven ke vstupu do regulérního zaměstnání. Pokud s jeho nástupem zaměstnavatel souhlasil, mohl pak žádat příspěvek na mzdy až na dobu sedm měsíců po uzavření pracovní smlouvy.

2. Pracovní příprava a výcvik

Role pracovní přípravy a výcviku

Pracovní výcvik je nejen dočasným řešením problémů nezaměstnaných, ale je také investicí do budoucnosti. V této oblasti lze rozlišit více typů programů, které sledují nejrůznější cíle.
Zásadně lze ale rozlišit dva typy :
a) selektivní a nápravná příprava - výcvik (tento typ přípravy v minulosti dominoval). Řeší specifické potíže, se kterými se setkávají nezaměstnaní a zaměstnavatelé. Není ale alternativou výcvikových a výchovných programů, které zajišťují školy nebo zaměstnavatelé. Je zaměřen spíše na cílové skupiny, jako jsou zaměstnaní ohrožení ztrátou zaměstnání či handicapované skupiny nezaměstnaných, jako jsou zvláště dlouhodobě nezaměstnaní.
b) všeobecně zaměřená příprava - výcvik, jehož cílem je spíše zvýšit připravenost a kvalitu pracovní síly v určité zemi jako celku. Pak ovšem příprava ztrácí (aniž to snižuje její význam pro zvýšení soutěživosti ekonomiky) svůj charakter jako specifický nástroj politiky pracovního trhu.

Pracovní příprava-výcvik má přímé efekty na zaměstnanost, ale i další významné nepřímé efekty pro nezaměstnané zařazené ve výcviku (Rosdahl 1993: 5-6):
- účinek na postoje a kvalitu života (zvyšuje sebedůvěru, poskytuje sociální kontakty)
- celkový kvalifikační účinek (účastníci se něco nového naučí)
- motivuje k dalšímu výcviku
- je podporou v hledání zaměstnání (větší znalosti mění i chování na pracovním trhu)
- účinek z kontaktů na pracovním trhu (prostřednictvím učitelů, poradců, spoluúčastníků a zvláště zaměstnavatelů, pokud je výcvik spojen s praktickou fází) vede často k získání zaměstnání po skončení kurzu
- signální účinek pro zaměstnavatele. Tento signální účinek může být však i negativní: projevuje se to například při výcviku dlouhodobě nezaměstnaných.

1. Pracovní příprava a výcvik nezaměstnaných dospělých

Pracovní příprava a výcvik je snad nejvýznamnějším nástrojem aktivní politiky pracovního trhu. Většinou celé náklady přípravy (největší jejich část představují podpory nezaměstnaným zařazeným ve výcviku, jež jsou obvykle na úrovni nebo málo převyšující podpory v nezaměstnanosti) hradí stát.

Pracovní příprava, výcvik a rekvalifikace musí zajišťovat potřeby skupin, které jsou nedostatečně pokryty systémy obecného vzdělávání, profesní přípravy a výcviku u zaměstnavatelů. Znamená to reagovat někdy na velice heterogenní požadavky vyplývající z nedostatku nabídky kvalifikované pracovní síly na trhu práce. Vyžaduje to také spíše uspokojit krátkodobé požadavky nebo jim dát prioritu před požadavky dlouhodobými, a také reagovat relativně rychle na tržní signály poptávky po práci. Současně ale musí být programy výcviku a rekvalifikace slučitelné s dlouhodobou orientací na rozvoj lidských zdrojů. Většina pracovních trhů je ovšem segmentována a pracovní výcvik zaměstnavatelů se soustřeďuje především na "jádro" stálých pracovníků.

Z uvedených důvodů pracovní výcvik organizovaný veřejnými institucemi na pracovním trhu je reprezentován zejména kratšími a novými výcvikovými moduly, které mohou být kombinovány a navazovat na sebe podle individuálních požadavků. Ve většině zemí výcvik probíhá ve střediscích, která více či méně kontrolují instituce pracovního trhu, například v Dánsku tzv. AMU-centra. Kurzy bývají obvykle kratší a specializovanější než kurzy pro mládež. Výcvik se může uskutečňovat i v nestátních veřejných nebo soukromých střediscích nebo též u zaměstnavatelů.

Obecně je výhodné, aby byl výcvik zajišťován decentralizovaně s účastí zaměstnavatelů, zástupců odborů a místních vzdělávacích institucí. Významné je, aby instituce organizující trh práce usměrnily a řídily výcvik k předem definovaným cílům, neboť různé zúčastněné subjekty sledují při jeho

práce rozhodují o přijatých účastnících a o typu poskytnutého výcviku. Problémem bývá někdy vztah mezi institucemi pracovního trhu a vzdělávacími organizacemi zajišťujícími výcvik. Vzdělávací organizace se z pohledu institucí pracovního trhu jeví obecně jako málo flexibilní, a to je také důvodem k vytváření výcvikových středisek, která instituce pracovního trhu přímo kontrolují. Jinou cestou je vypsání tendrů a soutěží na výcvikové programy: tento způsob je prosazován i v České republice.

Podle studií provedených ve Finsku, Německu, Irsku, Švédsku a Spojených Státech se po ukončení pracovního výcviku daří umísťovat asi 70 % až 80 % uchazečů o zaměstnání (OECD 1990: 37). V řadě zemí je však rozsah výcviku nedostačující v porovnání s úrovní celkové nezaměstnanosti, zvláště v situaci, kdy je na trhu práce málo pracovních míst. S ohledem na efektivitu prostředků je obvykle preferován cílený výcvik pro místa, jež jsou identifikována jako dosažitelná po jeho ukončení (někdy se vyžaduje i příslib zaměstnání po ukončení výcviku).

Alternativou, která je levnější, se jeví výcvik v průběhu zaměstnání ("on-the-job training"). Je založen na smluvním ujednání se zaměstnavatelem o poskytnutí určitého období pracovního výcviku nezaměstnanému za podmínek určených státem. Takový typ výcviku má navíc tu výhodu, že zajišťuje nezaměstnaným přímý kontakt s potenciálním zaměstnavatelem, což zvyšuje šance získání trvalého zaměstnání. Problematičtější bývá kvalita výcviku, na kterou se proto soustřeďuje pozornost veřejných institucí trhu práce, jež takový výcvik financují.

Podle zkušeností získaných už na počátku 80. let (Aver 1984) jsou ve výcvikových schématech relativně méně zastoupeni dlouhodobě nezaměstnaní, kterým chybí některé základní kompetence potřebné k zařazení do výcviku. Proto dochází postupně k adaptaci výcvikových schémat právě pro ně. Jedná se v tomto případě o:

a) reorientační programy-kurzy, zahrnující rozvoj motivace, životních dovedností, orientace a dovedností při hledání zaměstnání. Tyto kurzy jsou většinou krátkodobé a často byly v západní Evropě zaměřeny především na etnické menšiny, mladé lidi a ženy vstupující po delší přetržce na trh práce (například program "Wider Opportunities" ve Velké Británii, CBB programy v Nizozemí, AFG v Německu, EIFL v Dánsku, TYKO ve Finsku).

b) výcvikové programy pro znevýhodněné skupiny nezaměstnaných, zvláště pro zdravotně postižené. Nejdále v jejich rozvoji dospělo patrně Švédsko (AMI-A kurzy). Tyto kurzy jsou delší - trvají až 6 měsíců a jsou zaměřeny na zlepšování pracovních dovedností i na pracovní postoje.

Ve vztahu k dlouhodobě nezaměstnaným nebo jiným rizikovým skupinám nezaměstnaných se často uplatňuje strategie spojení výcviku a pracovní zkušenosti, a to buď zařazením období praxe po skončení výcviku či v jeho průběhu, anebo spojení výcviku s konkrétním projektem zaměstnanosti (například "Community Program" ve Velké Británii). Další možností je vytvoření "výcvikových firem", které se podobají regulérnímu pracovnímu prostředí a navazují na programy tvorby pracovních příležitostí. Konečně jsou pak využívány i příspěvky placené firmám na pracovní výcvik (například "Contracts Emploi-Formation" ve Francii nebo zřizování praktikantských a asistentských míst pro absolventy škol v České a Slovenské republice).

2.Pracovní příprava - výcvik zaměstnaných dospělých

Většinou pracovní výcvik, který je zajišťován podniky, není státem financován a regulován. Přesto například v Irsku a Francii je upravena povinnost zaměstnavatelům vložit určité prostředky - například nejméně 1 %, resp. 1,2 % jejich celkových finančních výdajů do výcviku personálu.

Snad nejvíce je výcvik zaměstnaných dospělých rozvinut v Dánsku, kde státní výcviková centra (AMU-centra) zajišťují jednotýdenní až třítýdenní kurzy navazující na sebe jako moduly. Jsou určeny ponejvíce pro zaměstnané a v menší míře i

nezaměstnané dospělé, kteří nemají kvalifikaci nebo mají velmi nízkou úroveň kvalifikace. V řadě zemí byla rozvinuta rovněž schémata, jež umožňují podporovat specifický výcvik v podnicích při zavádění nových technologií.

Příklad pracovního výcviku

V Dánsku (podobně jako v řadě jiných zemí) existuje 24 specializovaných středisek pro vzdělávání dospělých - tzv. AMU-centra. Jsou financována podniky, zaměstnavateli i státními fondy a podléhají kontrole "Národní rady pro pracovní trh". Zajišťují tři typy pracovního výcviku:

1. Individuální kurzy : ty představují převažující objem aktivit a jsou zaměřeny především na zaměstnané jako prevence ztráty míst a forma rozvoje lidského kapitálu. Jen asi jedna třetina účastníků těchto kursů jsou nezaměstnaní. Jde o několik typů kurzů:

- *kurzy pro nekvalifikované (moduly v trvání od 1 do 5 týdnů, které na sebe navazují), jsou zaměřené nejvíce na kovovýrobu, stavebnictví, dopravu, úklidové služby*
- *kurzy pro kvalifikované pracovníky (jde o krátkodobá proškolení v nových technologiích, obvykle v trvání do jednoho týdne)*

2. Kurzy podle zakázek podniků

3. Specializované kurzy pro nezaměstnané

a) "Inspirační" kurzy (trvají 1 až 2 týdny). Jsou nabízeny po třech měsících trvání nezaměstnanosti v případech, kdy se předpokládá riziko déle trvající nezaměstnanosti. Kurzy mají pomoci k orientaci na trhu práce a vytvoření reálného plánu postupu k získání pracovního místa.

b) "Uvádějící" kurzy ("work introductory courses") : existuje asi 35 programů pro různé kategorie nezaměstnaných, včetně imigrantů, mladistvých atp. Kurzy obvykle trvají devět týdnů a jsou často doplněny, pokud je získán zaměstnavatel, praktickou pracovní zkušeností v délce 4 týdnů.

c) Déle trvající pracovní výcvik (15 až 26 týdnů, i rok) zaměřený k získání nejvyšších možných dovedností na úrovni nekvalifikované pracovní síly. Je poskytován nezaměstnaným, kteří ukončili dočasné pracovní zařazení a nezískali trvalou pracovní smlouvu. Je založen na kombinaci výuky a praktické zkušenosti. Zahrnuje též výcvik v dovednostech při hledání zaměstnání.

d) Kurzy pro uprchlíky. Jsou zaměřeny na integraci přistěhovalců do společnosti, zahrnují výuku jazyka, kulturních a pracovních návyků a například i aritmetiku (trvají 15 až 25 týdnů).

Kurzy obecně vedou k získání prakticky uplatnitelných schopností a dovedností. Učebny-dílny mají většinou podobu pracovišť, jež se neliší od běžných pracovních podmínek u zaměstnavatelů, navíc jsou připraveny pro výuku v moderních a nově zaváděných progresivních technologiích.

3. Opatření pro nezaměstnanou mládež

Obvykle jsou rozlišovány dva typy opatření, i když v praxi je obvyklá snaha oba typy spojovat s cílem zvýšit jejich efektivitu.

3.1. Pracovní příprava a výcvik pro mládež

Užší definice "opatření pro mládež" zahrnuje opatření usnadňující přechod ze školy do zaměstnání - zvláště pro věkovou skupinu mládeže po ukončení základní školní docházky. V zemích, kde je nižší podíl středoškolsky vzdělané mládeže v této věkové skupině, mohou být přijaty obecně dvě strategie.

Prvá prostě znamená zvýšit podíl mladých lidí ve středoškolském vzdělávání. Nejvyšší je tento podíl v USA a v Japonsku, nízký například ve Velké Británii a v řadě zemí jižní Evropy. Druhou možností je rozvinout pracovní výcvik spojený s pracovní praxí v podnicích , financovaný z prostředků institucí pracovního trhu (tedy státem). Takový výcvik zahrnuje obvykle podle německého vzoru, jenž byl převzat i řadou jiných zemí, též

prvky klasické výuky : například jeden až dva dny v pracovním týdnu jsou věnovány teoretické přípravě. Takový kombinovaný program je často řešen výukou účastníků ve školách a praktickou přípravou v podnicích.

3.2 Programy pro nezaměstnanou a znevýhodněnou mládež

Tyto programy jsou velice rozmanité. Mohou zahrnovat:
- podporu a podněcování účasti v normálních typech vzdělávání
- speciální kurzy v základních profesních znalostech a dovednostech
- různé formy pracovní praxe
- někdy jednoduše jde o zabraňování tomu, aby mladí lidé odcházeli ze škol před dokončením příslušného stupně vzdělání a podporu jejich návratu do škol, pokud k odchodu už došlo

Nizozemí, skandinávské země a nyní i další země experimentují s tzv."garantovanými místy" pro mládež do 18 let, jež zahrnují subvenci na jejich mzdy při umístění do zaměstnání, ale požadují současně i využití všech možností výuky. U nás se tomuto pojetí blíží tzv. praktikantská a asistentská místa a pracovní místa pro mladistvé.

Příklady programů pro nezaměstnanou mládež

1. Podle jednoho ze základních záměrů tzv. "Bílé knihy" má být v Evropě uplatněn podle vzorů z některých zemí Evropského společenství nový program YOUTHSTART. Na základě tohoto programu by měly být mladým lidem do 18 let, kteří vycházejí ze školy a nemají žádnou odbornou kvalifikaci nebo vzdělání, umožněny jasně definované formy pracovní přípravy včetně vyučení a další formy spojující práci a výcvik.

V jeho rámci budou také zainteresovaným mladým lidem umožněny mezinárodní výměny zahrnující pracovní zkušenost a přípravu v jiných členských zemích Evropského společenství. Programu se mají zúčastnit též dobrovolné organizace a sociální partneři. Mladí lidé mají získat zkušenost v projektech orientovaných na ochranu životního prostředí, obnovu měst a kulturního dědictví. Program bude podporován Evropským sociálním fondem.

2. V Dánsku jsou rozvíjeny projekty zaměstnanosti, jejichž cílovou skupinou jsou zejména mladí lidé do 30 let nezaměstnaní déle než rok, nejčastěji bez kvalifikace, žijící v málo stimulujícím sociálním prostředí. Ti se stávají bez intervence institucí postupně plně závislí na sociálních dávkách. Na podpoře projektů se podílí především úřad pro pracovní záležitosti a sociální oddělení městských úřadů, sociální centra jednotlivých městských obvodů, někdy i ministerstvo sociálních věcí, Evropský sociální fond a obvykle též řada dalších soukromých a veřejných organizací, které nějakým způsobem využívají služeb projektu v dané lokalitě. Účastníci projektů- nezaměstnaní mladí lidé pobírají při účasti v programu jen sociální dávky, není obvyklé je nějak zvýhodňovat.

Snad nejrozsáhlejším projektem byl například v r.1993 Suhmsgade-projekt: zahrnoval vlastně tři obsahově různé výchovné projekty s 300 účastníky ročně. Orientoval se na mládež bez vzdělání, přicházející na trh práce ze základní školy, nezorientovanou a s nízkým sebevědomím, neschopnou se adekvátně rozhodovat o uplatnění na pracovním trhu, se silnou tendencí k "únikové reakci"..

Projekt nabidl devitiměsíční kurzy podle samostatné a nevynucené volby a zájmu účastníků : nejčastěji to byly umělecké disciplíny - hudba, kreslení, fotografování, drama, umělecká řemesla, práce s textilem, ale i práce s počítači, psaní na stroji, ochrana přírody, tělesná příprava - zvláště hry a moderní pohybové aktivity i turistika, cizí jazyky a některé odborné předměty střední školy, zejména dánština a matematika, ale i filosofie, náboženská nauka a biologie.

Důraz byl kladen na podporu sebevědomí (kurzy byly proto důsledně zakončovány zkouškami) a nastartování procesu osobního rozvoje (zařazena byla též psychologická skupinová "sezení"). S účastníky se pracovalo individuálně i skupinově, se záměrem kontinuálního poradenství a vedení procesu rozvoje osobnosti. Kurz byl efektivní zejména v tom, že účastníci většinou sami přicházeli s podnětem jak orientovat svou další kariéru a vstupovali do výchovného procesu nebo zaměstnání, které nebylo jen krátkodobým a vynuceným krokem. Kurz byl zakončen i přípravou plánu další individuální pracovní nebo vzdělávací aktivity.

Na speciální přípravu v oblasti výpočetní techniky byl zaměřen projekt "Centrum informatiky", v němž bylo zařazeno přes stovku mladých nezaměstnaných. Centrum zajišťovalo pomoc a služby nejrůznějšího druhu ve výpočetní technice pro kodaňské školy a jiné městské instituce. Mladí nezaměstnaní byli v první fázi pětiměsíčního projektu trénováni v obsluze osobních počítačů, ale i v technickém a softwarovém servisu. Významným prvkem programu byla od počátku aktivující "reorientace" jejich sociální role: stávali se velice rychle asistenty a pak i učiteli v kurzech výpočetní techniky, které středisko zajišťovalo pro školy, administrativní aparát státní správy, ale i pro platící organizace a zaměstnavatele. Účastníci projektu, kteří měli vyšší úroveň předchozího vzdělání, se často stávali skutečnými a vyhledávanými experty.

Projekt "Mladé bubny" střídal výcvik a praxi už v době přípravy, která trvala až 12 měsíců, pak následovala půlroční praxe u zaměstnavatele. Mladí lidé byli připravováni v komunikačních technikách: v práci s počítačem, ale i s videopřístroji a v práci ve studiu lokální televize. Účastníci byli například schopni na relativně vysoké úrovni zpracovat na počítači textově i graficky nejrůznější propagační materiály, prospekty a brožury. Byli pak profesně určeni do lokálních úřadů jako tzv. "informátoři" : zajišťují propagaci nejrůznějších sociálních programů, podporují komunikaci úřadů s občany. Protože obvykle pocházeli z dané městské oblasti, využívali přitom i neformálních sítí. Mohli ale pracovat i pro reklamní agentury, kulturní zařízení, turistické kanceláře, i soukromé firmy.

Hlavním efektem projektu byla jeho potence a schopnost překonat nedůvěru ke vzdělávání u mládeže, která někdy patřila k "mladým gangům" v dané městské oblasti, dále relativně rychlé dosažení schopností účastníků produkovat "dílo" a přivést je i na dobrou profesionální úroveň. Vedle technického výcviku přitom hrály roli i materiály vybírané ke zpracování - byly takové, aby vedly k rozvoji myšlení a zvídavosti. Ve spolupráci se zaměstnavatelem v době praktického výcviku bylo důsledně vyžadováno přísné hodnocení praxe účastníků. Před vlastním výcvikem předcházel kratší kurz zaměřený na vytvoření pracovních návyků a podnícení zájmu o projekt.

4. Podpora tvorby nových pracovních míst

Jde o programy, které buď vytvářejí dodatečnou zaměstnanost, anebo selektivně ovlivňují zaměstnanost nezaměstnaných nebo určitých kategorií nezaměstnaných, jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní či jiné skupiny s handicapy.

Mohou být rozlišeny tři skupiny programů: podpora regulérních zaměstnání v soukromém sektoru, podpora samostatného podnikání a přímá tvorba míst ve veřejném sektoru. Podpora, která je většinou finanční subvencí, může mít nejrůznější

formy: například je to snížení daňových povinností (zvláště za sociální pojištění). Takové opatření mění nákladovou a příjmovou strukturu ekonomiky a má tak i obecnější stimulující makroekonomické důsledky. Podporuje totiž stranu poptávky tím, že redukuje náklady na pracovní sílu.

Jiným typem opatření je finanční podpora podnikům, které jsou v krizi. Je problematické nahlížet toto opatření jako politiku pracovního trhu, pokud není zaměřeno k určitým jednotlivcům nebo ke skupinám pracovníků a směřuje pouze obecně k udržení podniků nad vodou. Pokud je uzavření podniku nevyhnutelné, je obvykle efektivnější usnadnit tento proces. Pro zaměstnavatele je ovšem toto "sociální" opatření téměř vždy přitažlivé, protože umožňuje postupně "vyprodat" pracovníky.

4.1. Podpory regulérnímu zaměstnání v soukromém sektoru

Podpory-subvence sledující růst zaměstnanosti mohou být:

a) necílené (tedy dosažitelné pro všechny zaměstnavatele, kteří zvyšují počty pracovních míst nad určitou úroveň - tzv. "marginal stock subsidies"). Tato necílená schémata existovala v řadě zemí (v USA, Kanadě, Švédsku, Velké Británii, Belgii), ale bylo od nich postupně většinou upuštěno.
b) cílené na nezaměstnané nebo zvláštní skupiny nezaměstnaných

Většina schémat je cílená. Obvykle jde o dočasné podpory: řada z nich je spojena s přijetím nezaměstnaných do zaměstnání, obvykle za podmínky, že jiný pracovník nebude propuštěn (zavedení takových schémat bylo hlavním nástrojem aktivní politiky trhu práce v Československu od roku 1991). Někdy nemusí jít o přijetí nezaměstnaného z registru úřadů práce, ale stačí, že jde o nově vstupujícího na trh práce. Některé subvence slouží i jako prevence propouštění.

Cílení subvencí je nejčastěji spojeno s některými charakteristikami nezaměstnaných. Většina zemí je zaměřuje na dlouhodobě nezaměstnané. Například Finsko, Německo, Nizozemí, Portugalsko a Švédsko nabízejí zaměstnavatelům kolem 3 tisíc USD

nebo i více za přijetí dlouhodobě nezaměstnaného. Některé subvence jsou cílené na relativně široké nebo i různorodé skupiny nezaměstnaných. Americký "Targeted Tax Credit" umožňuje přijetí devíti různých skupin dospělých i mládeže, včetně těch, kteří jsou příjemci určité formy sociální pomoci, poskytnutím daňové úlevy zaměstnavatelům. Důležitou roli mají někde podpory-subvence k přijetí starších pracovníků (v Německu, Japonsku a Španělsku) anebo mladších nezaměstnaných, po určitém kratším trvání nezaměstnanosti (čekací doba). Jinou formou opatření je subvence zaměstnávání na částečný úvazek (Francie) anebo u nízce odměňovaných prací (Nizozemí). Řada zemí rovněž podporuje místní iniciativy tvorby pracovních míst.

Výše finanční podpory je dána buď absolutní výší subvence anebo proporcí subvence ve vztahu ke mzdě a obvykle jsou finanční podpory progresivně redukovány, trvají-li déle. Doba vyplácení subvencí se pohybuje od čtyř měsíců až do jednoho roku, někde jsou i speciální varianty: v Nizozemí je za nezaměstnaného déle než rok placena finanční podpora po dobu 6 měsíců, jiný druh finanční podpory trvá až 4 roky, pokud je přijat nezaměstnaný déle než 3 roky.

Hodnotící studie ukázaly, že většina náborových subvencí zahrnuje významný efekt "mrtvé váhy", to znamená, že mnoho takto vytvořených míst by vzniklo v každém případě i bez nich. Často jen kolem 20 procent podporovaných míst vzniká jako výsledek těchto schémat. Proto jsou takové programy mnohem nákladnější pokud jde o jejich čistý efekt, než jak se jeví podle nákladů na jedno vytvořené místo. Podobné závěry přineslo i hodnocení tohoto opatření, které bylo ve formě tvorby tzv. "společensky účelných pracovních míst" zavedeno od r. 1991 v ČSFR (Cranston 1992).

Podle závěrů hodnotících studií (OECD 1988) je nejvýznamnějším účinkem takových opatření výhoda poskytnutá osobám, na které je zaměřeno, ve srovnání s ostatními nezaměstnanými. Redistribuce pracovních příležitostí je

ospravedlněna v těch případech, kdy určité skupiny nezaměstnaných mají vážné problémy získat zaměstnání.

4.2. Podpory osobám začínajícím podnikání

Historicky vznikla tato opatření jako rozšíření programů podpor v nezaměstnanosti. V řadě zemí zahrnují určitou fixní sumu resp. podporu v nezaměstnanosti placenou po stanovenou dobu těm nezaměstnaným, kteří začínají sami podnikat. Podpora je často zvýšena o jednorázový příspěvek nebo půjčku (v Belgii, Lucembursku, Portugalsku, Španělsku a v USA). Nejčastěji ale jde o zvláštní programy zahrnující finanční podporu (v podobném rozsahu jako v předešlém případě). V některých zemích je nabízena zvláštní podpora ve formě bezplatného výcviku či školení (v Dánsku, Rakousku, Finsku).

Hodnocení provedená ve Francii a ve Velké Británii ukázala, že asi 50 až 60 procent účastníků takových programů podniká po uplynutí 3 let, a vedle toho jen asi čtvrtina míst takto existujících by nevznikla bez zmíněné podpory. Tak lze celkovou účinnost opatření odhadovat asi na 15 % (OECD 1989). Navíc ovšem někteří takto začínající podnikatelé zaměstnali postupně i další osoby, což není ve zmíněných hodnoceních obsaženo.

Uvedená opatření jsou též součástí obecnější politiky podpory podnikání, ekonomického či průmyslového rozvoje. Například je obecně zvláště důležité usnadnění přístupu k regulérnímu kapitálovému trhu - to může významně zredukovat potřebu finančních subvencí na podnikání nezaměstnaným.

4.3. Přímá tvorba míst ve veřejném sektoru

Tato opatření patří k historicky nejstarším a rozsahem nejvýznamnějším aktivitám na pracovním trhu. Dominovala až do počátku 80. let. Programy byly většinou zaměřeny na dočasná místa a neaspirovaly na vytváření paralelních míst či soutěžení s regulérními místy u soukromých firem.

Již ve třicátých letech řada zemí přijala rozsáhlé projekty stavebních investic určených pro zaměstnávání lidí propuštěných ze zaměstnání. V současnosti je ovšem stavebnictví v ekonomicky rozvinutých zemích kapitálově vysoce intenzivním oborem s nízkou potřebou pracovní síly. V současnosti je organizována většina programů přímé tvorby míst na lokální úrovni a financována centrální vládou. Někdy tak dochází ke konfliktu cílů: lokální úřady chápou programy spíše jako zdroj financování komunálních projektů než jako nástroj zvýšení zaměstnanosti. Tato zkušenost se potvrdila do určité míry i v České republice (Vodička 1994).

Ve snaze zvýšit efektivnost těchto programů dochází ke snahám kombinovat je s posilováním zaměstnavatelnosti a schopností hledání zaměstnání příslušníky problémových skupin nezaměstnaných. Jejich pozitivní efekt pokud jde o zvýšení šancí trvalého zaměstnání do budoucna není však příliš vysoký. Navíc není zcela jasné nakolik se jejich efekt vztahuje k obsahu práce a je zřejmé, že řada nezaměstnaných by potřebovala více specificky zaměřeného výcviku. Na druhé straně je zřejmé, že pracovní zkušenost může být užitečná sama o sobě (zvláště pro nově vstupující na trh práce), a někdy spočívá prospěšnost programů jednoduše v tom, že zabraňují totálnímu odcizení od trhu práce.

Příklady finanční podpory tvorby pracovních míst

1. *V Dánsku je poskytován příspěvek nezaměstnaným, kteří jsou registrováni alespoň pět měsíců a rozhodli se k samostatnému podnikání. Příspěvek ve výši jedné poloviny hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti je vyplácen maximálně po dobu tři a půl roku, pokud se nezaměstnaný rozhodne podnikat ihned po pěti měsících trvání nezaměstnanosti. Doba poskytování příspěvku je zkrácena vždy o jeden měsíc za každý měsíc pozdějšího rozhodutí, počínaje šestým měsícem trvání nezaměstnanosti. Příspěvek je vyplácen bez ohledu na regulérní příjem z podnikání, což má zvyšovat motivaci k aktivitě.*

Podpora mezd soukromým zaměstnavatelům, kteří přijmou dlouhodobě nezaměstnané, činí o něco méně než polovinu minimální hodinové mzdy po dobu maximálně dvanácti měsíců. Podmínkou je, že činnost takto podporovaná má "dodatečný" charakter a nekonkuruje firmám, které takové výhody nepožívají.

2. V Nizozemí podobně jako i v jiných zemích jsou pro dlouhodobě nezaměstnané vytvářeny tzv. "zásobníky práce", zaměřené na "dodatečné" aktivity v soukromém i veřejném sektoru. Podobně jako v dánském případě jsou jejich iniciátory orgány místní správy (municipality), které se takto snaží umístit dlouhodobě nezaměstnané na dobu až jednoho roku. K tomu uzavírají smlouvy s různými organizacemi soukromého i veřejného sektoru. Obvykle jde o zaměstnání za minimální mzdu. Ta je dotována z více zdrojů:

- *ušetřenou podporou v nezaměstnanosti (vyplácí ji stát)*
- *fixní jednorázovou finanční podporou od státu a podporou od Ústřední rady pro zaměstnanost*
- *úlevou zaměstnavateli na platbě sociálního pojištění.*

3. Projekty zaměstnanosti

Obvykle je v souvislosti s vytvářením pracovních příležitostí pro zvláště problémové skupiny nezaměstnaných nutno využít specifických projektů zaměstnanosti, které spojují celonárodní schémata tvorby míst se specifickými potřebami lokálního trhu práce a specifických skupin nezaměstnaných.

Dánský "Projekt z ulice" (Kodaň) usiluje o podporu vzniku pracovních míst a příznivějšího sociálního prostředí v městské čtvrti postižené úpadkem podnikání a zavíráním menších obchodů. Projekt pomáhá mladým lidem provozovat v již uzavřených obchodech, které pronajímá od městského úřadu, podnikatelské aktivity, o než projevují lidé žijící v oblasti zájem. Pracovníci projektu sami zjišťují vhodné typy činností a celý projekt byl zahájen komunikací o potřebách a budováním lokálních sociálních sítí: prakticky tedy vytvořením "informačního střediska", resp. klubu pro obyvatele čtvrti. Projekt postupně rozvinul pracovní příležitosti asi pro 50 mladých lidí žijících v oblasti: provoz kavárny a restaurace, obchod a poradnu se zbožím pro děti, lázeňské služby a praní, posilovací centrum, keramickou dílnu, opravnu kol, obchody s oděvy, se zdravotnickým materiálem, opravářskou dílnu nábytku a potřeb do domácnosti. Projekt je zaměřen na lokální potřeby a je efektivní tam, kde místní lidé (většinou patří k nejnižším příjmovým skupinám populace) nevěří v byrokratický systém a zdá se jim, že jsou jím příliš kontrolováni a omezováni.

5. Opatření pro "znevýhodněné"-handicapované

Pojem "znevýhodnění" ("handicap") zahrnuje zdravotní-fyzické či mentální, ale i sociální faktory, které představují bariéru v zaměstnávání. Klientela opatření určených k odstranění bariér je dost specifická a někdy - zvláště tam, kde nezaměstnanost byla nižší (jako je tomu ve skandinávských zemích) - představovala významnou část účastníků programů politiky pracovního trhu. Typické je rovněž, že zmíněné programy zahrnují i specifické strategie zaměřené k sociální integraci klientů.

Například výcviková centra organizují speciální úvodní kurzy, jež by připravily "znevýhodněné" osoby pro další aktivity. Někdy švédská "rehabilitační střediska" přijímají mnoho lidí, jejichž handicap je ve své podstatě sociální a často založený jen na dlouhodobě trvající nezaměstnanosti.

Nejrozsáhlejší programy pro handicapované co do objemu výdajů jsou zavedeny v Dánsku, Německu, Finsku, Švédsku, ale i ve Švýcarsku, Spojených Státech, a na Novém Zélandě. Mnoho aktivit při nich zajišťují speciální střediska. Pobyt je zahajován testem, jenž má určit vhodnou práci a potřebné úpravy pracovního režimu či prostředí, eventuálně činnosti, jde-li o zdravotní handicap. Následují adaptační kurzy zaměřené podle typu handicapů, často s využitím mechanických nebo elektronických pomůcek. Ty jsou pak doplňovány dalšími profesně orientovanými kurzy, jež někdy probíhají už v standardních výcvikových podmínkách a centrech.

Zaměstnání je pak podporováno dotacemi zaměstnavatelům. Dotace často trvají mnohem delší dobu než u ostatních kategorií pracovníků. Někdy je opatření spojeno i s přímou tvorbou pracovních míst. Proto bývá použit termín "chráněná pracoviště či dílny" ("sheltered work"). Ve Švédsku byl zaveden program doplatku ke mzdě pro zdravotně postižené, jenž trvá po řadu let. Podnětem k jeho zavedení bylo zjištění, že účinnost chráněných pracovišť z hlediska přechodu postižených do regulérní zaměstnanosti je velmi nízká (to se projevuje i v České republice).

Alternativou veřejně financované zaměstnanosti jsou legislativní opatření zavedená v řadě zemí, jež zavazují zaměstnavatele (zpravidla vyjma malých podniků) zaměstnávat určité procento zdravotně postižených. Toto procento se obvykle se blíží nebo mírně překračuje jejich proporci v celkové pracovní síle - například je tomu tak v Německu, Japonsku, Nizozemí, i v České republice.

6. Struktura výdajů na politiku pracovního trhu

Struktura používaných opatření je v jednotlivých zemích je rozdílná v závislosti na ekonomických, institucionálních, sociálních a politických podmínkách, stejně tak jako na tradicích a dosavadním institucionálním a sociálním vývoji. Složení výdajů v jednotlivých zemích odráží do značné míry strukturu používaných nástrojů politiky pracovního trhu.

tab. 3 : Výdaje na politiku pracovního trhu jako % z HDP některých vybraných zemí v roce 1991 (pramen: inforMISEP, n 41, Spring 1993)

	Dánsko	Německo	Francie	Nizozemí	Velká Británie
1. Služby zaměstnanosti	0.10	0.22	0.13	0.10	0.15
2. Pracovní výcvik	0.57	0.47	0.33	0.22	0.17
3. Opatření pro mládež	0.27	0.05	0.21	0.07	0.18
4. Tvorba míst	0.09	0.24	0.07	0.05	0.03
a) zaměstnavatelé	-	0.04	0.03	0.04	-
b) indiv.podnikání	0.09	-	0.02	-	0.03
c) veřejný sektor	-	0.20	0.01	0.03	0.01
5. Zdravotně postižení	0.36	0.22	0.06	0.64	0.03
6. Podpory	3.48	1.52	1.32	2.20	1.35
7. Předčasné důchody	1.24	0.01	0.56	-	-
Celkově	6.12	2.73	2.68	3.28	1.91
Aktivní	1.39	1.21	0.80	1.07	0.56
Pasivní	4.72	1.53	1.88	2.20	1.35

Nezáměrné účinky politiky pracovního trhu

Programy politiky pracovního trhu (někdy též "Micro Labo Policies") vedou na rozdíl od makroekonomických opatře většinou k redistribuci práce na pracovním trhu a narušují tak více méně fungování jeho tržního principu. Přitom ale působí té mechanismy, které snižují zamýšlený pozitivní účinek opatře politiky pracovního trhu. Všechny tyto účinky mohou být označen