



boženského a politického přesvědčení, rasové či etnické příslušnosti, pohlaví, národnosti, sexuální orientace nebo společenského postavení. Tyto obecné zásady vycházejí ze zákona o stejném zacházení z roku 1994, který dále zakazuje odlišný diskriminující přístup v následujících situacích:

- v pracovních vztazích (zahrnuje jakoukoli oblast související s prací, tzn. i inzeráty, mzdu, dovolenou či jiné volno, pracovní postup a možnosti vzdělání, výcviku či školení),
- v nabídce zboží či služeb (nerovné zacházení je nezákonné při sjednávání, realizaci či uzavírání dohod),
- při poskytování rad o vzdělávacích a kariérních možnostech.

Z výše uvedeného jasně vyplývá, že si nizozemské ženy uvědomují svou cenu a také svou vlastní (sexuální, osobní, profesionální) identitu, ač se plně do pracovního procesu zapojují o něco později než v jiných evropských státech. Ženy nyní otevřeně a veřejně říkají, co si nepřejí a co budou odmítat jakožto nežádoucí. Pokud však současně nebudou aktivně říkat, co od mužů očekávají a co si přejí, spíše než k žádoucí rekonstrukci dojde k postupné dekonstrukci (sexuální, osobní, profesionální) identity mužů a problémem nebude jen nerovné postavení žen v práci, ale rovněž rozvrácené krátkodobé intimní vztahy, nebo na druhé straně neprůhledné vztahy na pracovištích, paradoxně zatížené zvrácenými (obrácenými) sociálními předsudky a stereotypy.

Politické strategie na podporu rovných příležitostí se nemohou zaměřovat pouze na ženy jako dosud, ale je třeba stejnou, ne-li větší měrou působit i na muže. K tomu je nejprve zapotřebí zvýšit účast žen v procesech rozhodování. Ani v Nizozemsku není situace v tomto ohledu nijak uspokojivá. Ze 150 členů v dolní komoře nizozemského parlamentu je 54 žen, v patnáctičlenné vládě jsou čtyři ženy, přitom dvě zastávají post místopředsedkyně vlády. Další výzkum by tak mohl směřovat k nalezení vhodných nástrojů pro zvýšení angažovanosti žen na rozhodování na všech úrovních a ve všech oblastech sociálního života, stejně jako k nalezení vhodných strategií a modelů pro genderové zdvojení a vyvážení manažerských statusů a rolí.

#### Literatura:

- Institutions and Bodies responsible for Equality Between Women and Men. European Parliament. Directorate-General for Research. Working Paper 1999.
- Joop, Hartog: The Netherlands: So what's so special about the Dutch model? University of Amsterdam. Employment and Training Department 1999: www.ilo.org (prosinec 2000).
- Auer, Peter: Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands. International Labour Office. Geneva 2000.
- Anker, Richard: Gender and Jobs. Sex segregation of occupations in the world. International Labour Office. Geneva 1998.
- Pellarová, Jana: Kdo se bojí feminismu. IN: Literární noviny, r. 10. č. 20. (1999 05 19).
- Sexual harassment at the workplace in the European Union. EC - Employment and Social Affairs. 1998.
- Committee of the Regions. The proportion of women members in regional and local parliaments and assemblies in the EU. Brussels 1999.

# AKTIVNÍ POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI V DRUHÉ POLOVINĚ DEVADESÁTÝCH LET

Doc. PhDr. TOMÁŠ SIROVÁTKA  
Ing. MIROSLAVA RÁKOCZYOVÁ  
VÚPSV, VC Brno

**Ve vývoji trhu práce v České republice došlo v polovině devadesátých let k významnému obratu: v souvislosti s ekonomickou recesí se zrychlily procesy restrukturalizace a míra nezaměstnanosti narostla z 3,5 % na konci roku 1996 na 9,4 % na konci roku 1999. Od té doby sice nezaměstnanost v souvislosti s oživením ekonomiky mírně klesá, dlouhodobá nezaměstnanost však roste dál, a to i v absolutních číslech. Cílem tohoto příspěvku je zhodnotit roli aktivní politiky v České republice v druhé polovině devadesátých let v kontextu dynamiky trhu práce.**

Podle Výběrových šetření pracovních sil počet nezaměstnaných celkem v průběhu roku 2000 poklesl o 40 tisíc osob (na 430 tisíc), avšak počet osob nezaměstnaných déle než rok vzrostl ze 189 na 213 tisíc. Míra nezaměstnanosti se přítom diferencovala jednak v závislosti na kvalitě lidského kapitálu obecného či specifického (její riziko je dvoj- až trojnásobné u zdravotně postižených, u nekvalifikovaných, u mladých lidí bez praxe), jednak regionálně (podobné rozdíly se objeví zejména v porovnávacích okresech severních Čech a severní Moravy s jinými okresy).

## VÝVOJ AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI (APZ) V DRUHÉ POLOVINĚ DEVADESÁTÝCH LET

Ve vývoji APZ ve sledovaném období může po roce 1995 rozlišit dvě období, přičemž přelomem je rok 1997 (viz tabulka č. 1).

### 1. období (1995–1997): zaostání aktivní politiky

Mezi roky 1995 a 1997 nominální výdaje na APZ mírně klesaly. Nezaměstnanost se v té době udržovala na nízké, i když neustále mírně rostoucí úrovni. Výsledkem tohoto vývoje byl pokles reálných výdajů na 1 % nezaměstnanosti téměř o 50 % (z 210,6 mil. Kč v roce 1995 na 107,3 mil. Kč v roce 1997 v cenách roku 1995). Jak se to projevilo v počtech účastníků programů APZ? I nadále klesal nejen podíl nezaměstnaných zařazených do programů APZ, ale také absolutní počet účastníků těchto programů, přičemž tento trend započal již v roce 1993.

Mezi jednotlivými programy APZ se poněkud zvýšil důraz na veřejné prospěšné práce, a to jak z hlediska výdajů, tak z hlediska počtu zařazených uchazečů. Počet uchazečů zařazených do rekvizifikací naopak v tomto období klesal, až se počty nezaměstnaných zařazených do veřejné prospěšných prací (VPP) a rekvizifikací v roce 1997 vyrovnaly. Vzhledem k tomu, že jsou náklady na jednoho účastníka VPP oproti nákladům na jednoho rekvizifikovaného více než dvojnásobné, vzrostl podíl celkových

výdajů na VPP až na 41 % z celkových výdajů na APZ, zatímco podíl výdajů na rekvizifikace se po celé toto období udržoval okolo 16 %.

Počet účastníků všech programů APZ vyjma VPP v tomto období klesal. Z vývoje výdajů na programy lze vyvodit, že VPP byly zdůrazňovány především na úkor tvorby společensky účelných pracovních míst v soukromém sektoru (SÚPM) - zatímco v roce 1995 bylo na SÚPM vynaloženo až 26 % všech prostředků APZ, v roce 1997 to bylo pouhých 12 %. Tento vývoj byl svým způsobem paradoxní, protože v té době již nezaměstnanost rostla a bylo evidentní, že její růst bude dlouhodobější. Je třeba připomenout, že restrikce státních výdajů v důsledku „balíčků“ zasáhla i oblast APZ. Protože APZ má mít proticyklický charakter a její potřeba narůstá, právě když dochází k recesí a roste nezaměstnanost, tato restrikce APZ v době růstu nezaměstnanosti nepříznivě ovlivnila i rychlost nárůstu nezaměstnanosti a její celkový rozsah.

### 2. období (1998–2000): renaissance aktivní politiky zaměstnanosti

Vzhledem k rychle rostoucí nezaměstnanosti došlo k přehodnocení politiky státu v této oblasti.<sup>2</sup> V každém případě od roku 1998 rostly jak výdaje na APZ, tak i počty účastníků všech programů APZ. V roce 1999 byl přijat Národní plán zaměstnanosti (NPZ). Současně také (po velmi výrazném poklesu v předchozím období) narostl podíl uchazečů zařazených do APZ na průměrném počtu uchazečů (zatímco v roce 1997 bylo do programů APZ zařazeno pouze 11,3 % nezaměstnaných, v roce 2000 už to bylo 20,1 %<sup>3</sup>). Růst počtu uchazečů v programech APZ byl zejména v roce 2000 v kontrastu s poklesem míry nezaměstnanosti - zdá se být nesporné, že pozitivní vývoj v oblasti aktivní politiky přispěl vedle hospodářského oživení k utlumení nezaměstnanosti.<sup>4</sup>

Po roce 1997 se obrací také vývoj reálných výdajů na 1 % míry nezaměstnanosti, které mírně rostly, a to až do roku 1999 (v roce 2000 došlo opět k mírnému poklesu). Přesto však jsou tyto reálné výdaje na konci sledovaného období výrazně nižší, než byly v roce 1995, a to o více než třetinu. To zřejmě souvisí se snahou úra-



dů práce umožnit co největší rozsah opatření (měřeno počty účastníků) při nákladové efektivitě. Výběr „levných“ opatření může však někdy vést k odsunutí náročnějších opatření, která by mohla mít největší „čistý efekt“ na zaměstnanost.<sup>5</sup>

Od roku 1997 se postupně také měnila struktura výdajů na APZ: klesal podíl VPP a rostl podíl SÚPM, což bylo reakcí na ekonomickou recesi a zhoršení poměru nezaměstnaných a volných pracovních míst. Struktura výdajů na APZ v roce 2000 byla téměř identická se strukturou v roce 1995. Ve struktuře APZ podle počtu zařazených osob došlo ke zvýšení podílu SÚPM, a to na 29 procent z počtu účastníků všech opatření APZ, který byl doprovázen poklesem podílu VPP (22 procent). Zastoupení rekvalifikací, praxí absolventů a mladistvých a konečně i osob zařazených do chráněných dílen a pracovišť zůstalo prakticky zachováno, tedy 35, 12 a 2 procenta.

## ROZSAH OPATŘENÍ APZ V ČR V MEZINÁRODNÍM SROVNÁNÍ

Srovnání České republiky se zeměmi EU a střední Evropy s podobnou mírou nezaměstnanosti, k nimž patří Maďarsko a Polsko, ukazuje, že výdaje na APZ jsou u nás nižší a nižší je i podíl účastníků programů APZ, byť v roce 2000 došlo k nárůstu jejich počtu na 1,6 procenta pracovní síly. Proti srovnávaným zemím má ČR největší deficit v oblasti pracovní přípravy a rekvalifikací, když i v Maďarsku a v Polsku je zapojen dvakrát až třikrát vyšší podíl nezaměstnaných (měřeno jako procento pracovní síly). Protože rekvalifikace jsou relativně nejlevnějším nástrojem APZ, rozdíl v počtu účastníků v programech aktivní politiky celkově je v ČR výraznější než rozdíl ve výdajích na APZ. Předpokládáme, že s oživením a s postupující restrukturalizací ekonomiky se bude oblast pracovní přípravy nejvíce rozvíjet.

## ZAMĚŘENOST OPATŘENÍ APZ

Vhodné zaměření opatření APZ na nejvíce postižené segmenty trhu práce zvyšuje jejich účinnost. Hodnotíme zde proto zaměřenost opatření APZ jednak v regionálním pohledu, jednak podle ohrožených skupin nezaměstnaných. Toto druhé hledisko lze aplikovat pouze na oblast rekvalifikací: o jejich cílenosti jsou od roku 2000 vedeny Správou služeb zaměstnanosti přehledy, což však neplatí o ostatních opatřeních.

## Regionální zaměření APZ podle typů opatření

Opatření APZ v roce 2000 výrazně narostla (měřeno počtem účastníků) oproti poklesu počtu nezaměstnaných. Byla i v tomto roce (jako i předtím) směřována k okresům s vyšší mírou nezaměstnanosti. Seřadíme-li 77 okresů ČR podle podílu nezaměstnaných zařazených do programů tvorby míst ve veřejném a v soukromém sektoru na jedné straně a do rekvalifikací na straně druhé, ukazuje se, že zejména tvorba

Tab. č. 1: Vývoj aktivní politiky zaměstnanosti v letech 1995–2000

	1. období	2. období
Výdaje na APZ	mírný pokles	výrazný nárůst (do r. 1999)
Reálné výdaje na 1 % nezaměstnanosti <sup>1</sup>	výrazný pokles	mírný nárůst (do r. 1999)
Podíl výdajů na SÚPM na celkových výdajích na APZ	klesající	rostoucí
Podíl výdajů na VPP na celkových výdajích na APZ	rostoucí	klesající
Počet uchazečů v APZ	klesající	rostoucí

Tabulka č. 2: Nezaměstnanost, volná místa a aktivní politika v ČR

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
míra nezaměstnanosti (konec roku)	2,9	3,5	5,2	7,5	9,4	8,8
počet nezaměstnaných/1 volné místo	1,7	2,2	4,3	10,3	13,9	8,8
podíl účastníků APZ/počet nez.	36,0	17,1	11,3	12,0	13,7	20,1
podíl rekvalifikovaných/počet nez.	8,8	6,5	4,3	4,2	4,7	7,2

Tabulka č. 3: Opatření aktivní politiky na pracovním trhu ve vybraných zemích v roce 1999

Země (míra nezaměstnanosti)	ČR	(8,8)	Bel.	(9)	Něm	(8,7)	Maď	(7,4)	Pol.	(10)	Švéd	(7,2)
Výdaje a účastníci	V	Ú	V	Ú	V	Ú	V	Ú	V	Ú	V	Ú
Pracovní výcvik-rekvalifikace	0,01	0,4	0,17	2,5	0,35	1,3	0,07	1,3	0,02	0,8	0,48	3,3
Mládež, absolventi	0,02	0,2	-	-	0,08	1,0	-	-	0,1	2,6	0,03	0,7
Podpora míst v priv. sektoru	0,02	0,2	0,30	4,7	0,03	0,1	0,08	-1,0	n.ú.	0,8	0,18	2,8
Sebezaměstnávání	0,01	0,1	-	-	0,04	0,3		0,1	0,02	0,1	0,07	0,4
Veřejně prospěšné práce	0,03	0,3	0,47	2,8	0,33	1,3	0,13	3,0	0,06	0,6	0,21	0,2
Zdravotně postižení	0,01		0,11		0,25	0,3	-	-			0,58	0,9
<b>Aktivní politika celkem</b>	<b>0,19</b>	<b>1,2</b>	<b>1,05</b>	<b>10,1</b>	<b>1,06</b>	<b>4,3</b>	<b>0,30</b>	<b>4,3</b>	<b>n.ú.</b>	<b>4,9</b>	<b>1,61</b>	<b>8,2</b>
Podpory	0,31		1,95		2,12		0,47		0,56		1,43	
Celkem	0,49		3,0		3,18	0,77	n.ú.		3,04			

Vysvětlivky:

V závorce vedle názvu země uvedena míra nezaměstnanosti za rok 1999. V - výdaje jako procento HDP.

Ú - účastníci (inflow) za období jednoho roku jako procento pracovní síly. Údaje za Polsko - rok 1998.

Pramen: OECD Employment Outlook 2000.



pracovních míst ve veřejném i soukromém sektoru je více vázána na úroveň nezaměstnanosti, ale neplatí to o rekvalifikaci: vyšší příděl prostředků na APZ je využíván úřady práce v první řadě na tvorbu chybějících pracovních míst (korelační koeficient Pearson mezi mírou nezaměstnanosti v okresech a podílem nezaměstnaných v opatřeních APZ byl 0,257, statisticky významný, zatímco mezi mírou nezaměstnanosti a podílem nezaměstnaných v rekvalifikacích statisticky významný vztah nenacházíme).

#### Zaměření rekvalifikací podle ohrožených skupin nezaměstnaných

Bod 1.5.3 Národního akčního plánu zaměstnanosti (NAPZ) ukládá v rámci APZ upřednostnit především skupiny uchazečů o zaměstnání obtížně umístitelné na trhu práce, k nimž patří absolventi škol, uchazeči se ZPS, ženy po návratu z mateřské dovolené a dlouhodobě nezaměstnaní. Bod 1.8.3. ukládá rozšířit resocializační a rekvalifikační programy v rámci APZ, tedy klást důraz mj. i na moti-

vační kursy, typicky používané pro obtížně umístitelné kategorie nezaměstnaných - pro déle nezaměstnané, absolventy aj. Proto zde věnujeme pozornost zaměřenosti rekvalifikací podle délky nezaměstnanosti s vědomím, že i další ohrožené skupiny na trhu práce jsou ve struktuře dlouhodobé nezaměstnanosti předimenzovány.

Bod 1.5.4 NAPZ ukládá však také zvýšit rozsah rekvalifikací v rámci APZ k přizpůsobení pracovní síly změnám struktury zaměstnanosti a vzniku nové zaměstnanosti (investoři, malé a střední podnikání, podnikání na místní úrovni včetně sociální ekonomiky, životního prostředí a cestovního ruchu). Bod 3.2.1 pak také ukládá zvýšit rozsah a podporu rekvalifikací při restrukturalizaci podniků a změnách výrobního programu v zájmu dalšího uplatnění zaměstnanců na trhu práce. Realizace těchto úkolů do jisté míry implikuje na rozdíl od úkolů obsaženého v bodě 1.5.3 cílenost spíše k těm, kteří mohou lépe uspokojit potřeby zaměstnavatelů - jde častěji o krátkodobě nezaměstnané. Z uvedených důvodů je analýza cílenosti rekvalifikací obtížně jednoznačně interpretovat.

Tab. č. 4: Struktura rekvalifikovaných a nezaměstnaných podle délky evidence

	Zařazení do rekvalifikace		Nezaměstnaní (k 31. 12. 2000)		Cílenost (b)/(d)
	(a)	(b) %	(c)	(d) %	
méně než 3 měsíce	10 040	30,6	116 960	25,6	1,20
3-6 měsíců	8 680	26,5	83 339	18,2	1,46
6-9 měsíců	4 451	13,6	47 138	10,3	1,32
9-12 měsíců	2 544	7,8	34 369	7,5	1,04
12-24 měsíců	4 944	15,1	88 376	19,3	0,78
nad 24 měsíců	2 152	6,6	87 187	19,1	0,35

Tab. č. 5: Zaměření rekvalifikací na vybrané skupiny nezaměstnaných

	Rekvalifikace		Nezaměstnanost		Cílenost (b)/(d)
	(a)	(b) %	(c)	(d) %	
Ženy	18 248	55,6	229 804	50,2	1,11
Absolventi a mladiství	6 737	20,5	56 426	12,3	1,66
ZPS	1 911	5,8	58 199	12,7	0,46

Tab. č. 6: Zaměření rekvalifikací podle vzdělání

	Zařazení do rekvalifikace		Nezaměstnanost		Cílenost
	(a)	(b) %	(c)	(d) %	
bez vzdělání	54	0,2	3 195	0,7	0,24
zákl. vzdělání	3 875	11,8	141 397	30,9	0,38
vyučen	10 569	32,2	187 464	41,0	0,79
středoškol. (bez mat.)	771	2,3	11 781	2,6	0,90
vyučen s mat.	3 055	9,3	21 125	4,6	2,02
ÚSV (gymn. s mat.)	2 478	7,6	14 310	3,1	2,44
ÚSO (SOŠ s mat.)	10 058	30,7	62 503	13,7	2,24
vyšší vzdělání	257	0,8	2 226	0,5	1,57
vysokoškolské	1 647	5,0	12 899	2,8	1,79
vědecká výchova	47	0,1	469	0,1	1,43
celkem	32 811	100,0	457 369	100,0	1,00

#### a) zaměření podle délky nezaměstnanosti

Nezaměstnaní déle než rok a zejména nezaměstnaní déle než dva roky jsou do rekvalifikačních programů zařazováni výrazně méně často než krátkodobě nezaměstnaní. U osob nezaměstnaných jeden až dva roky není ovšem poddimenzovanost v rekvalifikacích nijak významná. Hlavní důraz je kladen na skupiny nezaměstnaných mezi třemi až devíti měsíci trvání nezaměstnanosti. Lze to chápat jako snahu o sladění požadavku preference ohrožených skupin a požadavku prevence dlouhodobé nezaměstnanosti (což je důležité zejména u mladých lidí).

#### b) zaměření podle vybraných skupin

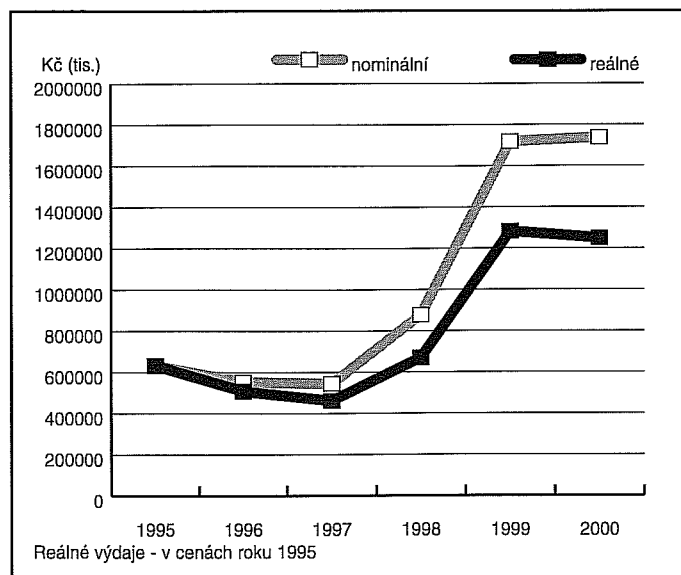
Za druhé je pozitivním rysem, že rekvalifikace jsou v České republice ve značné míře orientovány k mladým lidem (absolventům škol). Méně jsou však zaměřeny na nezaměstnané se zdravotním handicapem.

#### c) zaměření podle vzdělání

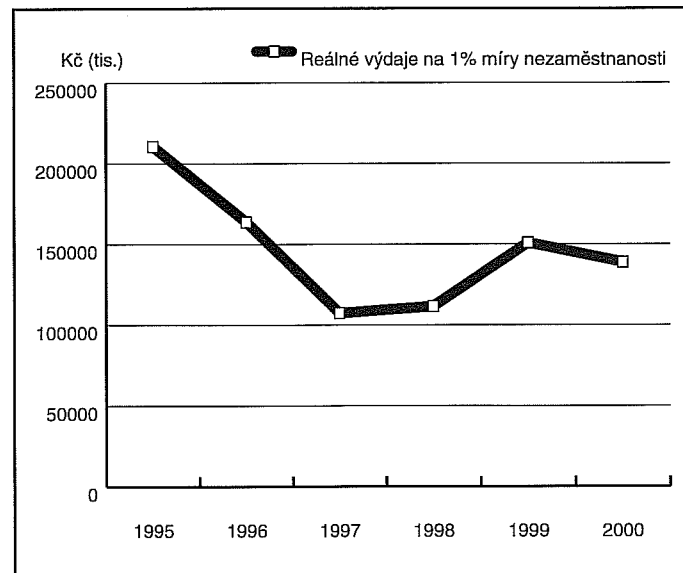
Největší rozdíly v zaměření rekvalifikací sledujeme v závislosti na vzdělání nezaměstnaných. Rekvalifikační programy jsou zaměřeny v první řadě na ty nezaměstnané, kteří mají středoškolské vzdělání ukončené maturitou, a také na osoby s vyšším vzděláním - absolventy VOŠ a VŠ. Naopak velmi slabá je zaměřenost na nezaměstnané se základním vzděláním.

Předložené zhodnocení nás vede k závěru, že česká aktivní politika zaměstnanosti se od roku 1998 pokouší v rámci možností vyplývajících z disponibilních prostředků adekvátně reagovat na růst rizika nezaměstnanosti a dlouhodobé nezaměstnanosti. Byly definovány a jsou postupně zpřesňovány cíle a priority (Národní akční plán zaměstnanosti) a dynamicky roste počet účastníků programů APZ, nejvýznamnějším opatřením jsou přitom rekvalifikace. Zřejmá je snaha úřadů práce pracovat efektivně, bez zbytečně vysokých nákladů na opatření a s dů-

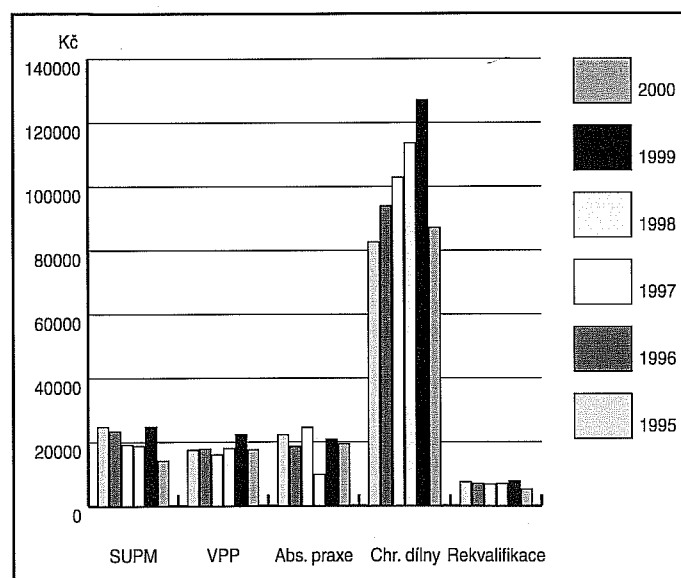
Graf č. 1: Vývoj výdajů na APZ



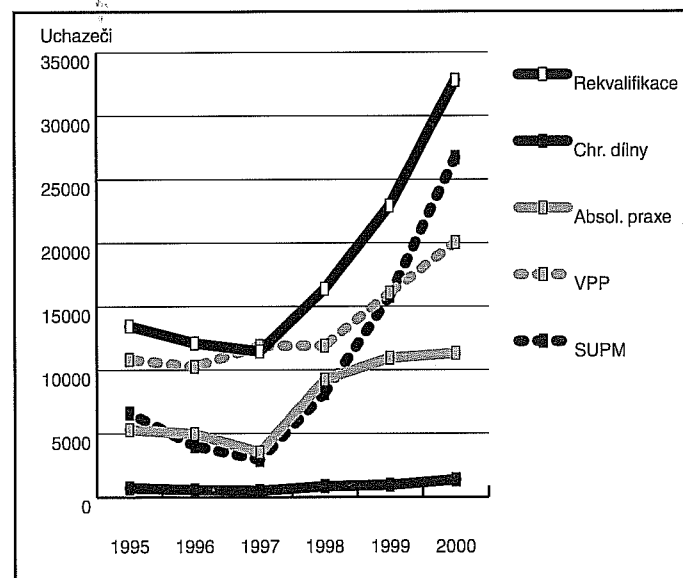
Graf č. 2: Reálné výdaje na 1 % míry nezaměstnanosti



Graf č. 3: Reálné výdaje na 1 zařazeného uchazeče



Graf č. 4: Počet uchazečů v APZ



razem na prevenci a ohrožené skupiny nezaměstnaných,<sup>6</sup> s trvalou podporou ohrožených regionů.

V širším mezinárodním kontextu rozsah opatření není zatím až tak velký, i když se úspěšně přibližujeme evropským standardům. Určité problémy přináší nutná snaha o nákladovou efektivitu. Ta někdy může znamenat ne zcela adekvátní možnosti pro zařazení těch skupin nezaměstnaných, jež vyžadují i nákladnější opatření, přičemž současně potřebují stálou podporu individuální a skupinovou poradenskou práci. Tyto skupiny však intervenci nejvíce potřebují v zájmu zvýšení jejich zaměstnatelnosti, k vyrovnání jejich šancí na trhu práce a v zájmu prevence dalšího nárůstu dlouhodobé nezaměstnanosti, což je i základním cílem Národního plánu zaměstnanosti. Struktura účastníků rekvalifikací, jak jsme vi-

děli, ukazuje, že například programy pracovní přípravy pro zdravotně handicapované a pro nekvalifikované nemají ještě velký rozsah a pokládáme za prospěšné tyto programy rozšiřovat.<sup>7</sup> Rekvalifikace by také v budoucnu mohly s ekonomickým oživením sehrávat stále významnější roli při restrukturalizaci nejvíce postižených regionů.

\* Tato stať byla podpořena grantem č. 403/00/0420 Grantové agentury České republiky (Nezaměstnaní a sociální politika).

<sup>1</sup> Vedle nominálních výdajů na APZ hodnotíme reálné výdaje, které lépe odrážejí její skutečný rozsah. Tyto výdaje pak porovnáváme na 1 procento nezaměstnanosti, neboť rozsah aktivní politiky zaměstnanosti souvisí přímo s mírou nezaměstnanosti.

<sup>2</sup> Roli při posílení tohoto trendu mohla sehrát i změna vlády v roce 1998, rostoucí akcent na APZ se ovšem projevoval už v průběhu roku 1997 a také od počátku roku 1998.

<sup>3</sup> Tím je už dokonce dosažen cíl, který pro členskou země EU stanoví směrnice přijatá k Národním plánům zaměstnanosti.

<sup>4</sup> Tato skutečnost je na rozdíl od hospodářského oživení v médiích málo zdůrazňována.

<sup>5</sup> Po odečtení „mrtvé váhy“ těch účastníků programů APZ, kteří by získali zaměstnání i bez pomoci zařazením do programů.

<sup>6</sup> Ohrožené skupiny jsou zejména preferovány ve všech okresech ČR definováním kritérií výběru do programů tvorby pracovních míst, není však k dispozici celková statistická evidence výsledků těchto preferencí.

<sup>7</sup> I s vědomím, že k zmíněným skupinám jsou vztaženy ve větší míře programy tvorby pracovních míst.