Soubor dokumentů OECD

Opatření na trhu práce a veřejné služby zaměstnanosti

Pražská konference, červenec 2000

II. sál (str. 211 ÷ 401)

OECD
Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

MPSV
Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky

OD NOVÉHO STARTU K NOVÉ DOHODĚ VE VELKÉ BRITÁNII

William Wells
Vedoucí divize ekonomiky a trhu práce
Ministerstvo školství a zaměstnanosti Velké Británie

1. Úvod

Veřejné služby zaměstnanosti ve Velké Británii, tj. Služba zaměstnanosti (ES) a Správa režimu dávek v nezaměstnanosti, jsou ústředním znakem aktivního systému trhu práce. Tak tomu rovněž bylo hned po druhé světové válce, kdy byl zaveden sociální stát, ale nicméně neplatilo to vždy. Od konce 60. let totiž postupně slábl důraz kladený na trh práce. Ve skutečnosti v době mezi rokem 1982 a polovinou roku 1986 nebyla vůbec požadována návštěva úřadů práce jako podmínka pro pobírání dávek z titulu nezaměstnanosti.

Tento dokument hodnotí vývoj systému opatření na trhu práce od zahájení Nového startu (Restart) v polovině 1986 a zavedení *přísnějšího režimu dávek*. Znamenalo to obrat v předchozím trendu, který trhu práce přičítal menší význam. Během deseti let od tohoto okamžiku se uskutečnila celá řada inovací, které opět zvýšily motivační účinek dávek. Vše vyvrcholilo zavedením nové dávky z titulu nezaměstnanosti, zvané dávka pro uchazeče o zaměstnání (Jobseeker's Allowance - JSA), která se stala a je nadále základním kamenem současného aktivního systému trhu práce.

Současná vláda zavedla do opatření na podporu zaměstnanosti dvě radikální rozšíření. Za prvé to jsou Nové dohody (New Deals) pro nezaměstnané uchazeče, jejichž smyslem je odstranit dlouhodobou nezaměstnanost; Nová dohoda pro mladé lidi a Nová dohoda pro dlouhodobě nezaměstnané. Za druhé se opatření na podporu zaměstnanosti rozšiřují tak, aby zahrnovaly lidi pracovního věku, kteří nejsou ekonomicky aktivní, zejména osamělé rodiče a dlouhodobě nemocné a invalidy pobírající sociální podporu. Konkrétní cíle pomoci těmto neaktivním lidem jsou rozdílné. Než ale budou moci získat zaměstnání, je nezbytné dostat je zpět na trh práce.

Kapitola 2 nastiňuje některé základní rysy trhu práce ve Velké Británii, na kterém mají opatření pro trh práce působit a zdůrazňuje zejména rozmanitost pracovních charakteristik a charakteristik zaměstnanosti a jejich dynamiku. Kapitola 3 z toho odvozuje příslušné důsledky pro opatření na trhu práce. Popisuje, jak tato opatření ovlivňují službu zaměstnanosti a jak se tato opatření od poloviny 80. let vyvíjela. Kapitola 4 předkládá určité důkazy, které napovídají, že přístup Velké Británie měl pozitivní účinek na nezaměstnanost, schopnost vypořádat se s recesí, geografickým rozložením a rozsahem dlouhodobé nezaměstnanosti. Kapitola 5 hodnotí nové iniciativy současné vlády k přechodu na režim podpor k získání zaměstnání (welfare to work initiatives) a důkazy, které jsou o nich k dispozici. Kapitola 6 srovnává přístup Velké Británie s přístupem několika jiných zemí a diskutuje o tématech jako jsou: *profilování*, včasná identifikace a *služby z jednoho místa*. Nakonec pak kapitola 7 formuluje několik závěrů.

2. Charakteristické znaky trhu práce ve Velké Británii

Ústředním rysem systému ve Velké Británii je univerzální sociální stát, jehož nebližší partnery bychom podle poslání, byť ne podle velkorysosti, našli ve skandinávských zemích. K hlavním prvkům sociálního státu patří všeobecné systémy veřejného školství a zdravotnictví, všeobecné dávky pro lidi pracovního věku, vyplácené z titulu nezaměstnanosti, nemoci a invalidity, osamělého rodičovství, a také lidem s nízkou mzdou s ohledem na jejich rodinnou situaci (nyní poskytované ve formě daňových úlev). Lidé v důchodovém věku mají k dispozici všeobecně vyplácené starobní důchody. Těm, kteří pobírají dávky, ať při zaměstnání nebo v nezaměstnanosti, jsou také poskytovány dávky na úhradu bytových nákladů a místních daní.

Systém ve Velké Británii kontrastuje s principy sociálního pojištění mnoha členských zemí EU, jako je Francie a Německo a jako takový je podobný více systému ve Spojených státech založenému na soukromém režimu. V zemích s režimem sociálního pojištění fungují ovšem vždy ještě doplňkové systémy sociální pomoci nebo podpory. Ty ale nejsou tak komplexní, integrované nebo centralizované jako v zemích sociálního státu beveridgeanského typu, ke kterým tedy patří Velká Británie. Sociální pomoc v zemích s režimem sociálního pojištění bývá zpravidla méně ceněna a má nižší úroveň.

Britská forma sociální ochrany a relativně nízké úrovně (ale s rozsáhlejším pokrytím) dávek z pohledu mezinárodní komparace má své důsledky pro daňový režim. Značná část systému sociální ochrany je hrazena prostřednictvím všeobecných daní. Díky tomu jsou příspěvky na sociální zabezpečení, které musí odvádět zaměstnavatelé a zaměstnanci, poměrně nízké. Protože odvody zaměstnavatelů na sociální zabezpečení zpravidla představují značný podíl jiných než mzdových pracovních nákladů, je právě to hlavním důvodem, proč jsou tyto jiné než mzdové pracovní náklady v zemi nízké. Nižší má v Evropské unii jen Dánsko. Ovšem není to jen metoda financování sociálního státu, co determinuje velikost daňového břemene. Navzdory existenci takového komplexního sociálního státu jsou rozměry veřejného sektoru ve Velké Británii menší než v ostatních zemích EU, nikoli ale menší než ve Spojených státech nebo Japonsku. Proto je na financování veřejného sektoru ve Velké Británii potřeba méně finančních prostředků.

Protože se sociální ochrana ve Velké Británii vesměs uplatňuje prostřednictvím systému dávek, bylo zde tradičně méně prostoru pro roli regulačních zásahů, co do stanovování podmínek na trhu práce. Sociální ochrana má tendenci se zaměřovat na výsledky, jako je žádoucí chování, které garantuje ochranu zdraví, bezpečnost či rovné příležitosti, místo na předepisování metod, jak těchto výsledků dosáhnout. Taková je dlouhodobá tradice. Velká Británie například nikdy nepodepsala žádnou konvenci Mezinárodní organizace práce (MOP) o pracovní době. Platí to i pro první v pořadí, tedy Konvenci č. 1, která byla schválena a vyhlášena při založení citované organizace v roce 1919. Takže i když si předchozí vláda vysloužila určitou reputaci za deregulaci a určitě nějaká nastala, nešlo o příliš rozsáhlou deregulaci především proto, že zde bylo jen málo zásadních regulačních opatření ke zrušení. Objevilo se nicméně určité znepokojení, že předchozí vláda zašla příliš daleko. Současná vláda věří, že je možné kombinovat rozmanitost trhu práce s mírnými minimálními standardy. Proto také několik základních minimálních standardů obnovila.

Rozmanitost na trzích práce

Nedostatek zásadních regulačních nástrojů pro kontrolu podmínek na trhu práce znamená, že zde je, a vždy byla, široká škála různých typů a modelů zaměstnání (Wells, 1992). Rozsah pojmenovaných druhů zaměstnání je ve Velké Británii daleko větší než v kterékoli jiné zemi EU a ve Velké Británii prakticky neexistuje pojem *standardní* nebo *typický* pracovní týden. Rozsah odpracovaných hodin je velmi široký a pouze 10-15 % zaměstnanců má typickou délku pracovní doby, tj. 40 hodin týdně. Podobně působí poněkud umělé rozlišování mezi hlavním a vedlejším zaměstnáním, protože

zde nejsou přítomny evidentní rozlišovací body. Stejně jako k velkým rozdílům v délce pracovní doby se ve Velké Británii prosazuje tendence pracovat více na směny, pracovat v noci, o sobotách a nedělích. Pozoruhodnou výjimkou z toho trendu představuje skutečnost, že dočasné zaměstnání je zde méně obvyklé než v ostatních zemích EU.

Rozsah různých druhů zaměstnání, která jsou k dispozici, pak umožňuje většímu souboru lidí najít si takový druh práce, která odpovídá jejich individuální situaci. To je jeden z důvodů, proč míra zaměstnanosti ve Velké Británii (podíl lidí v aktivním věku, kteří jsou v zaměstnání) patří k nejvyšším na světě. V EU je podle tohoto ukazatele Velká Británie na druhém místě, hned za Dánskem.

Rozmanitost na výrobkových trzích

Rozmanitost podle typů zaměstnání, která jsou k dispozici, je doprovázena rostoucí rozmanitostí a decentralizací ve výrobních metodách. Samostatně výdělečná činnost je častější než v 70. letech (i když se o něco později snížila) a v širším měřítku je nyní aktivně podporována podnikatelská činnost a konkurence. Spolu s tím pak deregulace na výrobkových trzích, liberalizace mezinárodního obchodu, privatizace, reformy odborového hnutí, zadávání výroby a tržní testace - to vše poskytuje větší skupině ekonomických aktérů možnost soutěžit na trhu výrobků i trhu práce.

Zvyšující se relativní moc „outsiderů - lidí z venku"

Přirozeně nestačí mít pouze velký soubor různých pracovních míst, pokud nejsou dostupná lidem, kteří jsou bez zaměstnání. Opatření k záruce takové dostupnosti se nyní změnila. Dřívější stanoviska ze 70. let a počátku 80. let dávala přednost zachování zaměstnání stávajících pracovníků. Nyní se ale vyskytuje méně překážek, které by bránily nezaměstnaným ve vstupu na trh práce.

Podpory ve prospěch stávajících zaměstnanců jako režim podpory dočasného zaměstnání a program kompenzací za zaměstnání na zkrácenou pracovní dobu měly za cíl zabránit hromadnému propouštění z titulu nadbytečnosti. Podobný účinek měly akce na záchranu průmyslových podniků, dotace znárodněnému průmyslu a provozům s povinným členstvím v odborech (closed shops). Kolem poloviny 80. let takové subvencování firem a zaměstnanců v podstatě vymizelo. V souvislosti s tím se totiž projevovalo přesvědčení, že příliš rigorózní ochrana zaměstnanosti pro stávající zaměstnance má tendenci bránit různým pracovníkům ve vstupu na trh práce a brzdit hospodářskou soutěž. Proto byla například kvalifikační doba pro neoprávněné propuštění (ze zaměstnání na plný úvazek), která byla v roce 1974 zkrácena ze dvou roků na šest měsíců, v období 1979 až 1985 opět prodloužena na dva roky. Současná vláda ale znovu usoudila, že to zašlo příliš daleko a stanovila tuto dobu nyní na jeden rok.

V důsledku toho se zdá, že determinanty úrovně nezaměstnanosti se změnily. V průběhu 70. let převažoval názor, že růst nezaměstnanosti je v podstatě dán prodlužováním průměrné doby trvání nezaměstnanosti (viz například Layard a kol., 1991). To je ostatně to, co můžete očekávat, jestliže jsou outsideři - lidé z venku vyloučeni z ucházení se o pracovní místa a růst pracovních míst je slabý. V kontrastu s tím v průběhu 80. let a zejména od roku 1986 byla úroveň nezaměstnanosti především určována novými přírůstky do řad nezaměstnaných. Zvýšená konkurence jak na výrobkových tak na pracovních trzích vedla ve svém důsledku k tomu, že více nezaměstnaných „outsiderů" se dostávalo na pracovní místa přes překážku představovanou lidmi uvnitř.

Zvýšená zaměstnatelnost a lepší pobídky

Došlo také k určitému zlepšení způsobilosti jednotlivců přijmout zaměstnání a firem tyto lidi přijmout. Od poloviny 80. let se výrazně zvýšila úroveň vzdělání (i když z nízké základny) a současná vláda položila velký důraz na zvyšování vzdělávacích standardů, zvláště pokud se týká základních

dovedností a zaměstnatelnosti. Například v roce 1986 nemělo 37 % obyvatel produktivního věku žádnou kvalifikaci. Do zimy 1999/2000 tento podíl poklesl na 16 %. Za stejnou dobu ale poklesla i poptávka po nekvalifikovaných pracovnících a tento pokles bude pravděpodobně pokračovat. Proto bude zřejmě nezbytné, aby se člověk zlepšoval už jen pro zachování stejné pozice.

Navíc se zlepšily finanční podněty k tomu, aby se práce vyplácela. Jiné než mzdové pracovní náklady byly v zemi tradičně nízké, navíc ale platí, že Velká Británie je jedinou zemí ze skupiny G7, v níž od roku 1980 tyto náklady poklesly. Kromě toho se zde projevoval obecný trend přechodu z přímých na nepřímé daně. Výsledkem je skutečnost, že přímé daňové zatížení (přímé daně spolu s náklady zaměstnavatelů a zaměstnanců na sociální pojištění) patří k nejnižším v OECD. Znamená to, že rozdíl mezi mzdovými náklady a čistou mzdou směřuje ve Velké Británii k tomu, že bude nižší než kdekoli jinde.

Proběhly rovněž reformy, co do rozložení daní, sociálního pojištění a dávek, takže je v podstatě pravda, že lidé jsou na tom v práci lépe. Byl zaveden institut národní minimální mzdy. Dávky se zvyšovaly od roku 1980 podle cen, nikoli podle výdělků. Reálné výdělky se v celém spektru výdělků zvýšily a díky tomu rozdíl mezi výdělky a dávkami vzrostl. (Situace je komplikována faktem, že náklady na bydlení rostly více než ceny. Tyto náklady jsou zpravidla v plné výši hrazeny navíc k dávkám. Znamená to tedy, že v reálné hodnotě se dávky celkově zvýšily.) Změny v daních a současné reformy národního pojištění přinesly prospěch lidem s nejnižším příjmem. Uskutečnily se také reformy dávek při zaměstnání. Nejdříve byl zaveden institut daňového dobropisu a později štědřejší daňové úlevy pro pracující rodinu (Working Family Tax Credit - WFTC). Tento mechanismus posílil důraz na zaměstnání, protože podpory z jeho titulu se poskytují prostřednictvím daňového systému, nikoli dávek.

Změny v sociálním pojištění a změny ve stanovování mzdy patrně umožnily zaměstnavatelům přijímat další zaměstnance, byť zčásti na úkor rozšíření mzdové diferenciace. Odvody zaměstnavatelů do národního pojištění byly reformovány se záměrem, aby se snížily náklady na zaměstnávání pracovníků s nízkou mzdou. Kromě toho bylo stanovování mezd v posledních dvou dekádách více decentralizováno a nyní je v praxi uplatňováno více systémů, které počítají s vazbou mzdy na výkonnost. Je možné formulovat předběžný závěr, že relativní platové změny měly zřejmě příznivý účinek v tom smyslu, že poskytly více pracovních příležitostí (Beatson, 1995; OECD 1996*a*). Přispěly rovněž k tomu, že distribuce výdělků se stala méně nivelizovanou.

Dynamičnost trhu práce

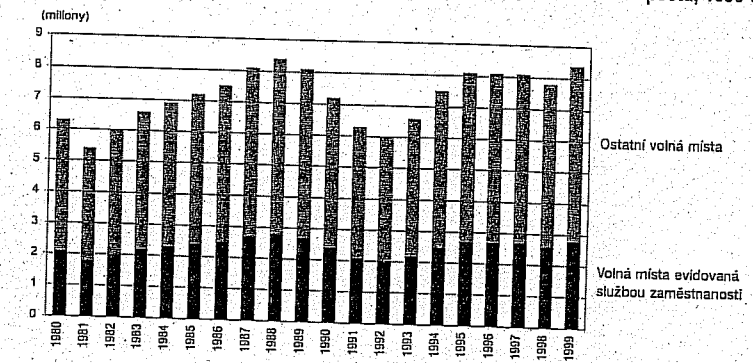
Současná vláda oživila jako ústřední ekonomický cíl dosažení vysoké a stabilní úrovně zaměstnanosti, aby se mohl každý podílet na vyšší životní úrovni a lepších pracovních příležitostech. Současná situace je poměrně příznivá. Počet zaměstnaných lidí je nyní na své historicky nejvyšší úrovni, tj. 27,8 milionů. Protože ale přibývá i počet obyvatel, neznamená rekordní úroveň zaměstnanosti, že také míra zaměstnanosti dosahuje rekordní výše. Ve srovnání s předchozími cyklickými vrcholy je současná míra zaměstnanosti, tj. 74,3 % (ve Velké Británii je u žen pracovní věk 16 - 59 let, u mužů 16 - 64 let) zpět na vrcholu z roku 1979, ale pod neudržitelným vrcholem z roku 1990, který činil 75,0 .

Míra zaměstnanosti je také o dost vyšší než průměr EU, a to ve všech regionech a naprosté většině místních správních obvodů. Rozdíly uvnitř regionů jsou daleko větší než mezi jednotlivými regiony; jsou oblasti vysoké a nízké zaměstnanosti, přitom některé z nich spolu sousedí. Je zde poměrně malý počet místních správ (20 z celkem 408), v nichž je míra zaměstnanosti pod průměrem EU. Šest z nich je v Londýně, po čtyřech na severozápadě, severovýchodě a Walesu a dvě ve Skotsku. V těchto obvodech hrají dominantní roli oblasti velkých měst, jmenovitě Londýna a Liverpoolu,

v několika případech také oblasti charakterizované jako někdejší uhelné pánve, tj. na severovýchodě a ve Walesu a v několika případech oblasti u moře a kolem pobřežních měst.

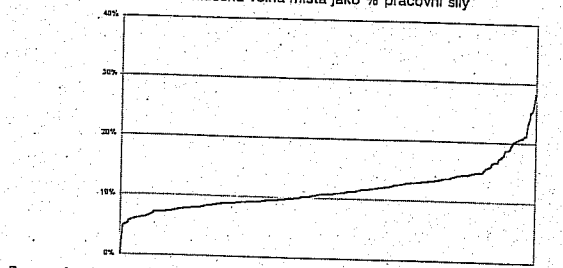
Z hlediska perspektivy veřejné služby zaměstnanosti bylo ale důležitější, že se neustále zvyšoval počet volných míst registrovaných úřady práce (obrázek 1). Za poslední rok bylo úřadům práce ohlášeno kolem 2,75 milionu volných míst (téměř 10 % pracovní síly). Změny v úrovni zaměstnanosti jsou evidentním výsledkem toho, že velký počet lidí nastupuje do zaměstnání a velký počet lidí z něho také odchází. Počet lidí nastupujících do zaměstnání není poznamenán tak výraznými změnami jako počet lidí odcházejících. Dokonce i v každém roce dvouletého období recese, tj. 1991 a 1992, bylo pracovním úřadům ohlášeno po 2 milionech volných míst. Nicméně v tomto období se zaměstnanost snížila o více jak milion lidí, protože úbytek pracovních míst se výrazně zvýšil. Kromě volných míst registrovaných na úřadech práce se nabízí pravděpodobně dvakrát tolik volných míst prostřednictvím dalších prostředků, například novinové inzerce.

Obrázek 1. **Volná místa ohlášená úřadům práce a odhad jejich celkového počtu, 1980-99**



Na úrovni místního trhu práce existuje relativně rovnoměrné rozdělení volných míst po celé zemi. Ve většině pracovně spádových oblastí (Travel To Work Areas - TTWA) představují volná místa ohlášená úřadům práce každoročně kolem 7-15 % příslušné pracovní síly (obrázek 2). Míra volných míst nesouvisí nějak těsně s tím, zda se úroveň zaměstnanosti zvyšuje nebo snižuje, nebo zda je zaměstnanost nízká či vysoká. I zde platí, že volná místa registrovaná místními úřady práce představují možná třetinu všech volných míst.

Obrázek 2. **Rozložení ohlášených volných míst ve Velké Británii**



Ne všechny obory ovšem ohlašují volná místa úřadům práce. Neexistuje žádné bezprostřední spojení mezi podílem určitého oboru na volných místech a tím, zda v tomto oboru zaměstnanost roste nebo neroste. Daleko užší spojení existuje mezi podílem určitého oboru na volných místech registrovaných pracovním úřadem a jeho podílem na celkové zaměstnanosti. V souboru pracovními úřady registrovaných volných míst jsou nadměrně zastoupeny obory jako distribuce, hotely a pohostinství, zatímco podprůměrně je zde zastoupena veřejná správa, zdravotnictví a školství a v menším rozsahu zpracovatelský sektor.

Podobně tomu je z hlediska povolání. Volná místa registrovaná úřady práce pokrývají širokou paletu různých povolání. Ani zde neexistuje bezprostřední vazba mezi podílem určitého povolání a volnými místy registrovanými pracovními úřady a tím, zda zaměstnanost v tomto povolání roste nebo nikoli. V souboru registrovaných pracovních míst jsou podprůměrně zastoupena manažerská a odborná povolání, při srovnání se strukturou zaměstnanosti. Platí, že volná místa registrovaná u úřadů práce zahrnují především ta povolání, která požadují nezaměstnaní uchazeči a že manažerská a odborná povolání jsou také podprůměrně zastoupena v souboru nezaměstnaných uchazečů.

3. Vývoj opatření na trhu práce ve Velké Británii

Odůvodnění a vybudování veřejné služby zaměstnanosti

Rozmanitost a dynamika trhu práce ve Velké Británii přinejmenším zaručuje možnost, že lidé bez práce se nemusí koncentrovat do určitých skupin. S ohledem na pestrou škálu všech možných druhů pracovních míst, které se neustále objevují, má daleko více lidí šanci najít si takový druh práce, která bude odpovídat jejich individuální situaci, například s ohledem na domácí povinnosti a vzdělání. Existuje zde také možnost, že lidé si najdou práci, která jim vyhovuje, poměrně rychle a že tedy nemusí být bez práce dlouho.

Ovšem ve srovnání s dobou bezprostředně po válce je nyní společnost méně kolektivní. Je více individualistická, více konzumní, složitější a více orientovaná na trh a jím řízená. Společnost je nyní daleko více decentralizovaná, rozmanitá a heterogenní. Tvoří spíše mozaiku než skládačku. Z části je to dáno pokračujícím rozvojem trhu, na němž probíhají spíše miliony individuálních transakcí než menší počet kolektivních rozhodnutí. Zčásti je to také dáno tím, že nová technologie, hromadné komunikace a cestování svět zmenšily. V takové společnosti jsou informace o tom, jak všechny ty početné dílky patří k sobě, neocenitelným zdrojem. Proto i poskytování informací, které mají spojit lidi bez práce s volnými pracovními místy, má zásadní význam.

Přitom s ohledem na úspory související s množstvím a klesajícími mezními náklady mají vlády nebo jiné kolektivní orgány jasnou výhodu ve sběru takových informací a v jejich univerzálním šíření. Navíc platí, že informace se používáním nezmenšují. Mohou se využívat vícenásobně bez toho, že by došlo k jejich úbytku. Rovněž mezní náklady na jejich poskytování jsou téměř nulové. To také mluví pro angažovanost vlády, jinými slovy pro to, aby hradila náklady na shromažďování informací a ty pak poskytovala v principu bezplatně, aby tak ekonomika mohla těžit z lepší alokace zdrojů.

Tento klasický argument, který hovoří pro to, aby informace o trhu práce poskytoval stát, je podporován potřebou kompenzovat nezamýšlené vedlejší efekty vládních opatření. To je také důvod, proč hned od začátku britský sociální stát začlenil do své působnosti to, čemu se nyní říká agenda práv a povinností.

Například Královská komise pro práva chudých (1904-09) zkoumala důvody pro pojištění pro případ nezaměstnanosti. Zpráva parlamentní menšiny, kterou v podstatě napsaly takové osobnosti

Labour Party jako Sydney a Beatrice Webb, se vyslovila pro povinně fungující zprostředkovatelny práce, které by představovaly zásadní protiváhu jakémukoli programu pojištění pro případ nezaměstnanosti. Tento názor, který se shodoval s Beveridgeovým názorem, vycházel zčásti z prvních příkladů politiky založené na prokázaných skutečnostech. Ve švýcarském kantonu St. Gallen se krátce experimentovalo s povinným pojištěním, ale tento pokus selhal kvůli nedostatečným kontrolním mechanismům nad připraveností nebo ochotou klientů přijmout práci. V britském systému byly zachovány požadavky na aktivní hledání práce a připravenosti přijmout zaměstnání a byly pak přeneseny do systému dávek v nezaměstnanosti, jakmile byl potom koncem 40. let zaveden sociální stát.

Tyto faktory jsou nadále klíčovými důvody pro zachování veřejné služby zaměstnanosti. V roce 1995 vyhlásil tehdejší ministr práce Michael Portillo závěry z tzv. hodnocení dřívějších možností Služby zaměstnanosti. Její zrušení zde bylo odmítnuto, a to přes sklon tehdejší vlády poskytnout v této oblasti více prostoru soukromému sektoru. Privatizace nebyla shledána proveditelnou. Služba zaměstnanosti generovala jen nepatrný příjem a každý pokus o jeho zvýšení cestou účtování poplatků za umístění by byl pokládán za podkopávající pomoc nezaměstnaným. Ani strategické zadávání k externímu zajištění a tržní ověřování nebylo v celostátním měřítku považováno za reálné, protože daná kapacita neumožňovala poskytovat všechny funkce Služby zaměstnanosti v celostátním rozměru.

Prvořadým faktorem za těmito závěry byla potřeba zachovat vazby mezi zprostředkováním práce a administrativou dávek. Zpráva v této souvislosti konstatovala: „Ukázalo se, že silné vazby mezi administrativou dávek a zprostředkovatelskou činností představují výrazný faktor záruky, že nezaměstnaným se dostane adekvátní pomoci při jejich návratu do zaměstnání. Bez těchto vazeb by byla úroveň nezaměstnanosti, zejména pak dlouhodobé nezaměstnanosti vyšší a jakékoli snížení efektivní nabídky práce by vedlo k vyšším náborovým nákladům a větším tlakům na mzdy." Zpráva dospěla k závěru, že je důležité tyto vazby zachovat i v rámci všech budoucích mechanismů pro realizaci funkcí Služby zaměstnanosti.

Cílem přístupu Velké Británie je tedy zajistit, aby všem nezaměstnaným uchazečům byla trvale poskytována pomoc, a to díky zachování jejich trvalých vazeb na trh práce. Pro zachování této vazby se používají administrativní prostředky a všeobecný důraz na trh práce. To kompenzuje účinek přetrvávající závislosti - přirozené tendence k poklesu morálky a úsilí v hledání si práce, čím déle je člověk nezaměstnán - a také eventuální odrazovací účinky spojené s pobíráním dávek. Záměrem tohoto přístupu je zvýšit šance na získání zaměstnání při jakékoliv době trvání nezaměstnanosti. Umožňuje to lidem těžit ze skutečnosti, že se stále v celé zemi objevují nabídky pracovních míst všech možných druhů.

Období do poloviny 80. let: přerušení vazeb mezi zprostředkováním práce a administrativou dávek

Od poloviny 60. let se datoval posun od tržních řešení směrem k přímým intervencím do distribuce příjmů, a to nejen ve Velké Británii, ale v mnoha dalších zemí. Charakter dávek jako dočasného utišovacího prostředku se změnil a řešení základního problému, který byl jejich příčinou, se posunulo ve směru trvalých plateb ve prospěch „obětí", které za svou nepříznivou situaci nenesly žádnou odpovědnost.

Pracovní úřady a úřady pro výplatu dávek byly od sebe odděleny v roce 1974, kdy byla ustavena Komise pro služby pracovním silám. Od roku 1961 měli lidé za povinnost navštívit úřad práce jen jednou místo dvakrát týdně. V roce 1980 to bylo jednou za čtrnáct dnů a v období od října 1982 do poloviny 1986 se nezaměstnaní lidé nemuseli v úřadech práce objevovat vůbec.

Řízení systému se tedy stalo v podstatě pasivní, bez jakékoli povinnosti prosazovat právo na

dávky. Lidé se museli na úřadech práce přihlašovat jen kvůli tomu, aby mohli začít pobírat své dávky. Tento posun směrem od povinností byl ještě zdůrazněn tlakem na snížení počtu státních zaměstnanců. Hodnocení, které pak navrhlo přejít na dobrovolné docházení do úřadů práce, rovněž doporučilo, aby byl počet pracovníků pro revizi nezaměstnanosti (URO), kterých bylo zapotřebí k dohledu nad novým režimem, zvýšen z 940 na 1 250. V rozporu s tím bylo ale v roce 1985 zaměstnáváno jen 550 pracovníků této funkce. První polovina 80. let byla také obdobím škrtů v početním stavu personálu. Tím se dále snížilo zaměření na trh práce a zvýšil se relativní význam pasivní výplaty dávek.

A co horšího, počátkem 80. let byl velký počet lidí stimulován k tomu, aby odešli z trhu práce do kategorie pracovní nečinnosti. Například rozpočet na rok 1983 umožnil mužům ve věku nad 60 let přejít na režim vyšší dávky, jestliže odejdou z registru nezaměstnaných a odsouhlasí pobírání dlouhodobé doplňkové dávky (tak to bylo tehdy nazváno). Podmínkou této dávky bylo, aby příjemci *nehledali* práci. Kromě toho zde byl Program uvolňování pracovních míst, z něhož byly podporovány předčasné důchody starších pracovníků v odezvě na výzvu, aby uvolnili pracovní místo pro mladé lidi. Posledním neblahým faktorem bylo, že hodně lidí absolvovalo rozsáhlé programy nediferencované odborné přípravy a obdobné programy zaměstnanosti, které měly relativně málo co společného s „otevřeným" trhem práce.

Důraz na síť úřadů práce znamenal také odklon od přístupu charakterizovaného zaměřením pozornosti na jednotlivce. Oddělení úřadu práce a úřadu pro výplatu dávek mělo za cíl maximalizovat počet volných míst cestou důrazu na poskytování lepších služeb zaměstnavatelům. Panovalo přesvědčení, že díky získání většího tržního podílu bude možné prospět většímu počtu klientů, zejména těm, kterým bylo nesnadné pomoci. Tento příklad *postupného vyklizení* ovšem nefungoval. Cílem opatření bylo získat více volných míst, ohlašovaných úřadům práce, ale na úřady práce docházelo méně nezaměstnaných lidí, jimž by bylo možné zaměstnání z toho plynoucí zprostředkovat.

Nový start a všechno kolem

Rok 1986 je oprávněně významný tím, že znamenal začátek obratu v politice trhu práce ve Velké Británii. Nebyl to ale jen Nový start (viz dále), co bylo nově zavedeno. Také řada iniciativ, řazená pod společné označení „přísnější režim dávek", předznamenala zvýšený důraz na trh práce v administrativě dávek. Bylo zaměstnáno více pracovníků pro revizi nezaměstnanosti (URO) a také pracovníků pro odhalování podvodů, v úřadech pro výplatu dávek se přikročilo k vyvěšování přehledu volných míst, pracovníci pro revizi nezaměstnanosti dostali oprávnění vést pohovory s klienty na úřadech práce a navíc byla zahájena „iniciativa poštovního kontaktu". Během šesti měsíců byly rozeslány všem nezaměstnaným dopisy, které je vybízely k využívání služeb úřadů práce.

Zároveň s tím tedy byla zahájena iniciativa Nový start. Všichni dlouhodobě nezaměstnaní byli pozváni k pohovoru na úřadu práce. Tento pohovor zahrnoval diskusi o příčinách, proč zůstávají stále v řadách nezaměstnaných a o nabídce různých možností. Iniciativa Nový start byla spuštěna nejdříve zkušebně v roce 1986 v devíti úřadech, protože vláda a jmenovitě ministerstvo financí požadovalo nejdříve vyhodnocení zkušebních režimů, než bude možno akceptovat rozšíření akce v celostátním měřítku. Požadované hodnocení prokázalo, že výsledkem iniciativy Nový start bylo zvýšení podílu lidí, kteří odešli z registru nezaměstnaných o dalších 8,5 %. Ale ne všichni, kteří odešli z registru, vstoupili do zaměstnání. To se ostatně stalo obvyklým rysem podobných programů. Když se zahájí nová iniciativa, někteří lidé přitom odejdou z registru, ale nikoli do zaměstnání. S časem začíná efekt takové iniciativy slábnout a s určitým zjednodušením je možné jej charakterizovat jako „vyčištění registru". Nakonec byla iniciativa Nový start zavedena k 1. červenci 1986 celostátně a od roku 1987 pak byly prováděny pohovory, první po šesti měsících a zase po dalších šesti měsících, dokud předmětná osoba neopustila registr.

Po celou následující dekádu až do zavedení dávky pro uchazeče o zaměstnání v roce 1996 probíhala postupná revize všech aspektů opatření na trhu práce. Aktivní opatření na trhu práce se snažila využít výhody, která vyplývala z rozmanitosti a dynamiky trhu práce ve Velké Británii a dávat dohromady jednotlivé uchazeče s pracovními místy tak, jak se tato postupně objevovala. Je zřejmé, že veřejná služba zaměstnanosti představuje v této oblasti životně důležitou složku. V jejím rámci uplatňovaná zprostředkovatelská funkce se spolu s funkcí výplaty dávek snaží podporovat a zlepšovat možnosti hledání práce. Podle potřeby to je pak doplňováno dalšími individualizovanými intervencemi, jako je odborná příprava a režim získání pracovních zkušeností (praxe), které pomáhají umístit správnou osobu do správného pracovního místa. Tento přístup je plně v duchu návrhů první Studie zaměstnanosti OECD (OECD Jobs Study, 1994). Kombinuje výplatu dávek s aktivním hledáním práce a funguje také jako vstupní brána k další aktivní pomoci na trhu práce.

Ke klíčovým prvkům přitom patřilo především vybudování zcela sjednoceného systému dávek v nezaměstnanosti (dávka pro uchazeče o zaměstnání), který kombinoval jak příspěvkové dávky (sociální pojištění), tak dávky závislé na výši příjmu (sociální pomoc). Pravidla z předchozích režimů byla standardizována a kde to bylo možné také zjednodušena. Cílem přitom bylo umožnit lidem, aby se koncentrovali na záměr vrátit se zpět do práce, nikoli aby se museli starat o pravidla pro vyplácení dávek. Přístup rovněž usnadnil poskytování komplexnější a rozsáhlejší pomoci s tím, jak se doba trvání nezaměstnanosti jednotlivých uchazečů prodlužovala. V kontrastu s tím není v mnoha dalších zemích systém sociální pomoci nebo péče integrován ani se systémem sociálního pojištění ani s aktivními opatřeními na trhu práce. V takových zemích bývají aktivní opatření na trhu práce zaměřena na lidi pobírající dávky sociálního pojištění, což jsou ale zpravidla lidé nezaměstnaní kratší dobu.

Za druhé byl založen intervenční režim, který je postaven na jednotlivcích a který se plně koncentruje na trh práce. Na začátku je zde dohoda s uchazečem o zaměstnání (Jobseeker's Agreement) pro každého, kdo se stane nezaměstnaným uchazečem. Tato dohoda představuje plán návratu do práce, který se snaží navrhnout nejefektivnější formu aktivity, potřebné pro návrat lidí do zaměstnání. Bere do úvahy osobní charakteristiku jednotlivců, jejich statut z hlediska nároku nebo pobírání dávek (další důvod pro propojení výplaty dávek a zprostředkování práce) i situaci na místním trhu práce. Takový akční plán je typickým nástrojem uplatňovaným v mnoha zemích, ale britský systém je komplexnější. Zahrnuje všechny nezaměstnané lidi od okamžiku vzniku jejich nároků a bez ohledu na to, zda pobírají dávky sociálního pojištění nebo sociální pomoci.

Další významný rozdíl spočívá tom, že dohoda s uchazečem o zaměstnání předpokládá, že většinu potřebné práce udělá příslušný uchazeč, zejména na začátku období svých nároků. Lidé mívají nejlepší představu o vlastní konkrétní situaci. Mohou se také zajímat o většinu volných místa, která nejsou úřadům práce ohlášena, stejně jako o ta, která ohlášena jsou. Přimět uchazeče o zaměstnání, aby sám vykonal většinu potřebné práce, je konec konců výhodné i z hlediska využití prostředků veřejného sektoru.

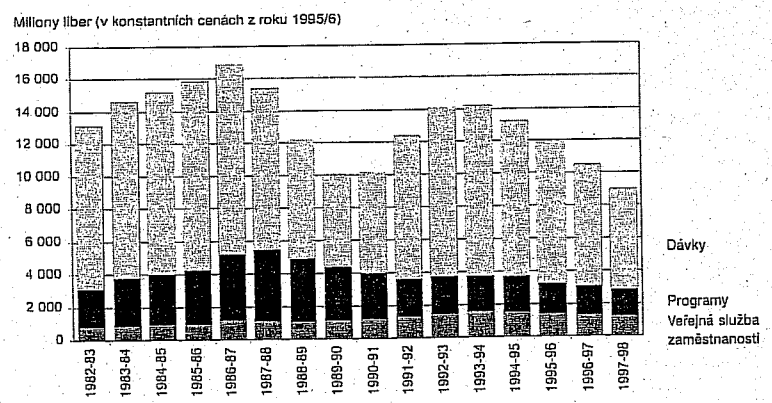
Citovaný plán požaduje na lidech, aby si aktivně hledali práci a aby byli připraveni přijmout práci a příslušný intervenční režim podporuje takovéto trvalé úsilí, neboť vyžaduje pravidelné (ve čtrnáctidenních intervalech) návštěvy úřadu práce, kde jsou volná místa k dispozici. Díky tomu jsou lidé udržováni v kontaktu s nabídkou volných míst a prostřednictvím administrativních prostředků se potírá tendence k ochabování úsilí hledat si dále práci s tím, jak se trvání nezaměstnanosti prodlužuje. V rámci citovaného režimu se navíc uskutečňují prověrky „aktivní spoluúčasti" na dohodě s uchazečem o zaměstnání, při nichž se kontroluje podíl klientů přítomných při opakovaných návštěvách. „Aktivní spoluúčast" doplňuje tuto trvalou strategii hledání práce, protože lidé nevědí, kdy bude jejich dohoda s uchazečem o zaměstnání kontrolována. Při uplatňování tohoto přístupu je i samotné vyplácení dávek aktivním opatřením na trhu práce.

Tato pravidelná účast je pak doplněna o pravidelné a intenzivnější pohovory. Po třech měsících musí lidé rozšířit rozsah zaměstnání, které jsou povinováni zvažovat, tj. z hlediska povolání, druhu práce a cestovní vzdálenosti. Jednotliví uchazeči absolvují pohovor v rámci Nového startu po šesti měsících a další podobné pohovory vždy po dalších šesti měsících. Při těchto pohovorech se posuzuje a kontroluje přístup uchazeče k získání zaměstnání a s tím, jak se trvání jeho stavu prodlužuje, slouží pohovory stále více jako vhodná příležitost k přesvědčování, aby uchazeč svůj postoj změnil a k posouzení, jakou pomoc vlastně potřebuje.

Rozsah dostupné pomoci se zvyšuje s prodlužováním stavu nezaměstnanosti. Existují přirozeně určité skupiny, které mají nárok na mimořádnou pomoc okamžitě. Ti uchazeči, kteří jsou postiženi zvlášť silnou nevýhodou na trhu práce - zdravotním postižením, tím, že angličtina je pro ně druhým jazykem, vážnou negramotností nebo problémy co do znalostí základních odborných pojmů - mají nárok na zvýšenou pomoc hned zpočátku.

Změnil se také charakter mnohých velkých intervencí. Jak ukazuje obrázek 3, došlo k odklonu od rozsáhlých a nediferencovaných programů odborné přípravy a praxe. Nyní se daleko větší důraz klade na opatření, která mají přivést lidi ke správným pracovním místům a která se zaměřují na odstranění jejich individuálních překážek a problémů. K dispozici je množství pracovních míst a uchazečů a proto je zde prostor pro velkou paletu intervencí. K takovým intervencím patří opatření pro snadnější hledání práce (např. pracovní kluby - Jobclubs), intervence na usnadnění přechodu do zaměstnání (např. příspěvky na úhradu cestovného k absolvování pohovoru, práce na zkoušku, subvencování mzdy, příspěvky uchazečům, kteří si našli zaměstnání, pomoc při předkládání požadavku na přiznání nebo pokračování dávky, poradenství v oblasti dávek při zaměstnání a daňových dobropisů) i intervence na obnovu uchazečových pracovních návyků (např. pracovní zkušenosti) nebo zvýšení kvalifikace (např. odborná příprava). Po skončení déle trvajících intervencí se také projevuje větší snaha o prokázání návratnosti investice a záruky řádného přechodu do zaměstnání cestou hledání práce.

Obrázek 3. Výdaje na programy trhu práce, 1982-98



Zkoumalo se také, jak jsou předmětná opatření uplatňována. Úřady práce a úřady pro výplatu dávek v nezaměstnanosti byly znovu spojeny. Tím byl posílen přístup, který umožňuje, aby se i samotná platba dávek stala aktivním opatřením na trhu ráce. Uchazeči o zaměstnání znovu pravidelně navštěvují příslušný úřad, kde mají k dispozici seznamy volných míst a očekává se, že si je

budou prohlížet. Větší pozornost se rovněž věnuje zákaznickému charakteru poskytovaných služeb, což je spojeno s významnou změnou v chování instituce, navozenou zbouráním stěn mezi zaměstnanci úřadů a klienty a provozováním volně přístupných úřadoven.

Byly rovněž zavedeny nové techniky řízení. Služba zaměstnanosti (ES) byla vybudována jako tzv. agentura následných kroků, která funguje nezávisle na svém mateřském ministerstvu. Ovšem s ohledem na význam různých procesů při realizaci opatření na trhu práce musí být nadále zaručena úzká součinnost mezi politikou a realizací. Služba zaměstnanosti dostává každý rok soubor ukazatelů. Jde o soubor cílů, co do počtu umístěných hlavně z řad lidí s osobními nevýhodami na trhu práce. Takto se politika i realizační mechanismus zaměřují na nejvíce potřebné. Stejné cíle mají zaručit, že intervence na trhu práce budou realizovány neodkladně a správně a že bude zabezpečena spokojenost zákazníků.

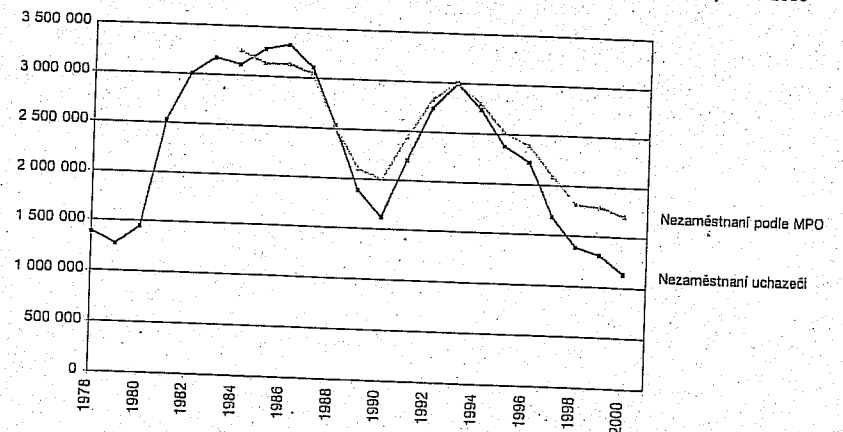
V případě rozsáhlých intervencí předává Služba zaměstnanosti jednotlivé uchazeče specializovaným poskytovatelům služeb. Služba zaměstnanosti všechny tyto intervence neprovádí sama. Mnohé jsou zadávány k externímu provedení.

4. Úspěšnost opatření

Jak znázorňuje obrázek 3, náklady na aktivní opatření na trhu práce se snížily i po zavedení náročnějšího programu, který současná vláda vyhlásila na podporu přechodu z režimu podpor do režimu hledání zaměstnání. Přestože tedy citované náklady poklesly, objevují se důkazy, že výsledky na trhu práce se od poloviny 80. let zlepšily a že se na tom podílela i opatření na trhu práce

Protože opatření na trhu práce prošla změnou a opětovnou zpětnou změnou po roce 1986, mohlo by nám historické srovnání ukázat, zda opatření zavedená po Novém startu měla svůj efekt. Obrázek 4 srovnává počet nezaměstnaných uchazečů s počtem nezaměstnaných podle metodiky MOP. V polovině 80. let byl počet nezaměstnaných uchazečů vyšší než počet nezaměstnaných podle metodiky MOP. To by napovídalo, že v průběhu období, kdy nebyla uplatňována opatření usilující o trvalou vazbu uchazečů na trh práce, mnozí uchazeči o zaměstnání buď aktivně práci nehledali, nebo nebyli připraveni práci přijmout - i když existovaly podmínky pro pobírání dávek. Nebyli na trhu práce aktivní.

Obrázek 4. Počet nezaměstnaných uchazečů a počet nezaměstnaných podle MPO, 1978-2000

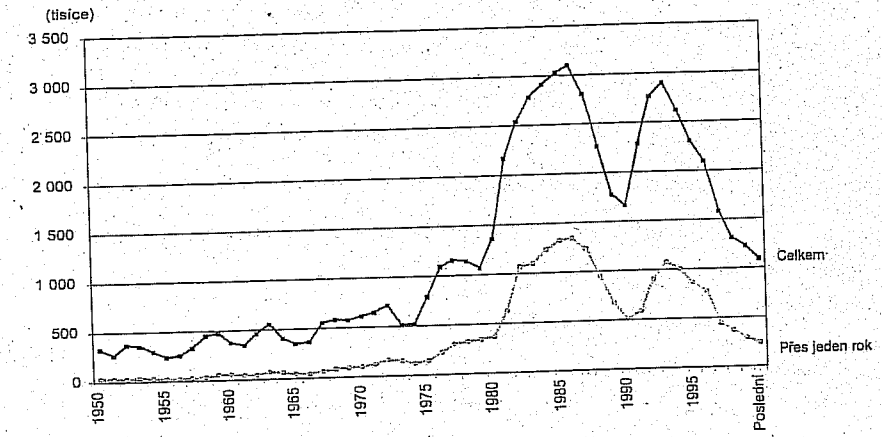


Za takové situace nejsou nezaměstnaní uchazeči schopni přijmout zaměstnání, i když existují volná místa. Buď o těchto volných místech nevědí, nebo nejsou prostě připraveni je obsadit. Odklon k nečinnosti a závislosti na dávkách je patrně rovněž výrazný mezi těmi uchazeči, kteří jsou bez práce dlouhou dobu. V polovině roku 1986 zde bylo 3,1 milionu nezaměstnaných uchazečů, z nichž 1,3 milionu bylo nezaměstnáno déle než rok, přestože už po dobu třech roků od recese zaměstnanost stoupala.

Později, kdy se v režimu dávek zvyšoval důraz na opatření na trhu práce, poklesl počet nezaměstnaných uchazečů pod počet nezaměstnaných podle metodiky MOP, jak se ostatně dalo očekávat a rozdíl v tomto směru narůstal od roku 1996, kdy byla zavedena dávka pro uchazeče o zaměstnání. Ovšem obecně byly trendy nezaměstnanosti velmi podobné. To přirozeně s ohledem na všeobecný charakter systému dávek ve Velké Británii nepřekvapuje.

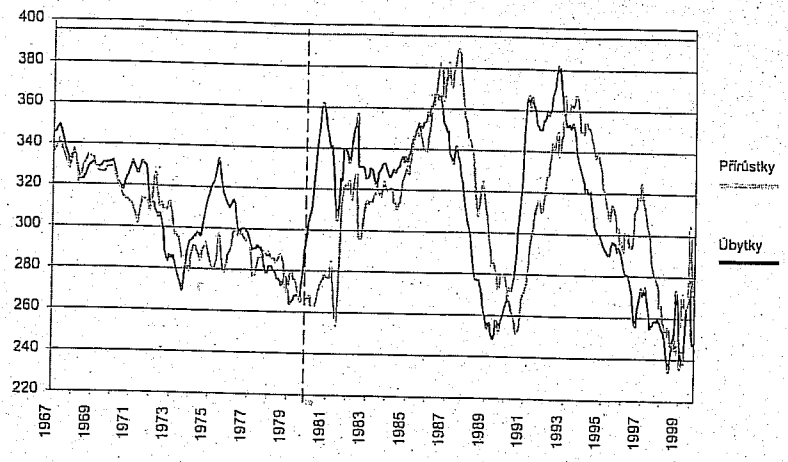
Od roku 1986 dochází k zlepšování v počtu nezaměstnaných uchazečů (obrázek 5). Poprvé od 60. let byl cyklický vrchol nezaměstnanosti z roku 1992 nižší než vrchol předchozího cyklu (červenec 1986). Nedávno bylo dosaženo dalšího milníku. Současný počet nezaměstnaných uchazečů je nyní pod úrovní nezaměstnanosti v roce 1990. Podstatný podíl tohoho zlepšení (1,1 milio-nu z celkového snížení o 1,9 milionu nezaměstnaných od roku 1986) připadá na dlouhodobě nezaměstnané. Přitom pokles počtu nezaměstnaných byl výraznější s dobou trvání nezaměstnanosti.

Obrázek 5. **Nezaměstnaní uchazeči: celkem a dlouhodobě nezaměstnaní, 1950-2000**



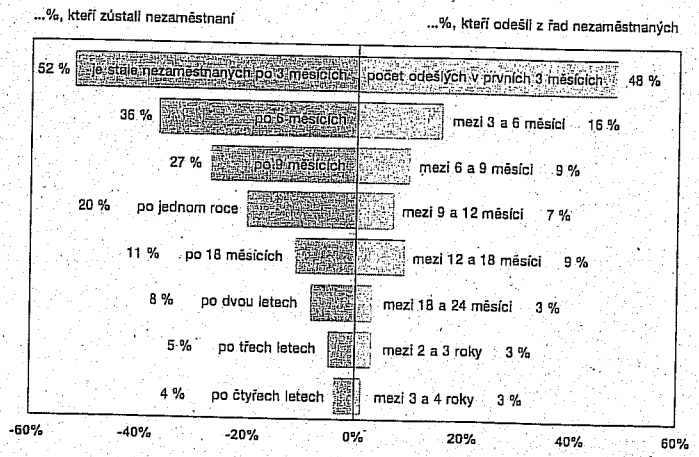
Hlavní příčinou zlepšení byla změna vztahu mezi přírůstky a úbytky. Jak dokládá obrázek 6, až do 80. let byl úbytek charakterizován klesajícím trendem a tento trend byl relativně přírůstky neovlivněn. Důraz kladený na zachování zaměstnání patrně vedl k tomu, že se „outsiderům" snížila pravděpodobnost získat zaměstnání. Takže i když se přírůstky v průběhu recese z poloviny 70. let výrazně zvýšily, nedošlo k ekvivalentnímu nárůstu úbytku a doba trvání nezaměstnanosti se prodlužovala. Od 80. let a jmenovitě od roku 1986 se úbytky staly spíše zrcadlovým obrazem přírůstků a sledovaly jejich pohyby nahoru a dolů. Oproti situaci v polovině 70. let jsme pak v době recese počátkem 90. let zaznamenali růst nezaměstnanosti, který byl především dán zvýšením přírůstků.

Obrázek 6. **Přírůstky a úbytky nezaměstnaných uchazečů, 1967-99**

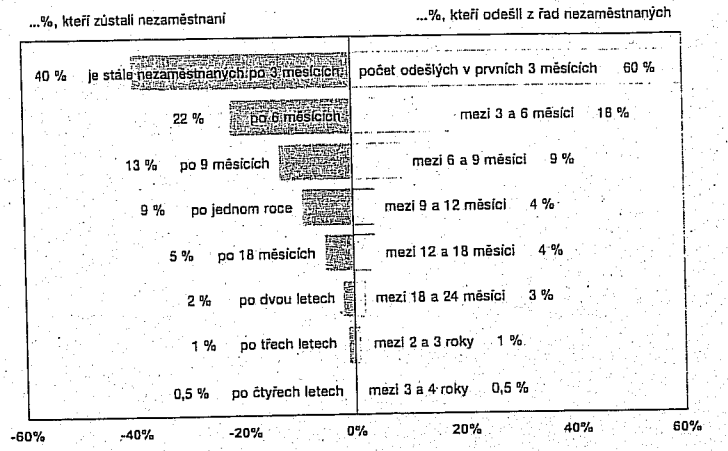


Zlepšení, co do úbytků v období od poloviny 1986 do roku 1999, je dokumentováno obrázky 7 a 8. Díky takovému způsobu využívání režimu dávek, který zachovává trvalou vazbu všech uchazečů o zaměstnání na trh práce, a to po celou dobu nezaměstnanosti, je podle všeho možné využít výhody dané konstantní obrátkou volných míst. Většina lidí opouští řady nezaměstnaných rychle; v roce 1999 jich přes tři čtvrtiny opustily tuto kategorii do šesti měsíců a přes 90 % do jednoho roku. Lidé odcházejí z kategorie nezaměstnaných po jakékoli době trvání tohoto stavu. Polovina lidí, kteří jsou nezaměstnaní po dobu jednoho roku, odchází z těchto řad v roce následujícím. Podobně polovina lidí, kteří dovrší dva nebo tři roky nezaměstnanosti, odchází v roce následujícím. (Nicméně u všech takto odcházejících lidí platí, že podíl těch, kteří najdou zaměstnání, se s délkou trvání nezaměstnanosti snižuje.)

Obrázek 7. **Podíl lidí, kteří odešli z kategorie nezaměstnaných v roce 1986 po různé době nezaměstnanosti**



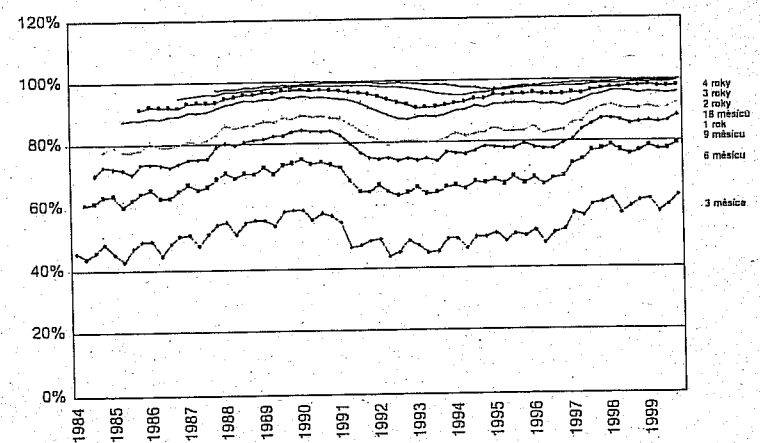
Obrázek 8. **Podíl lidí, kteří odešli z kategorie nezaměstnaných v roce 1999 po různé době nezaměstnanosti**



Od poloviny roku 1986 se výrazně zlepšila míra úbytku, a to při jakékoli době trvání nezaměstnanosti. Ve srovnání s rokem 1986 je podíl přírůstku lidí, kteří zůstali nezaměstnanými uchazeči i po roce, nyní menší než polovina (9 % oproti 20 %); po dvou letech se rovná čtvrtině (2 % oproti 8 %) a po pěti letech osmině (0,5 % oproti 4 %).

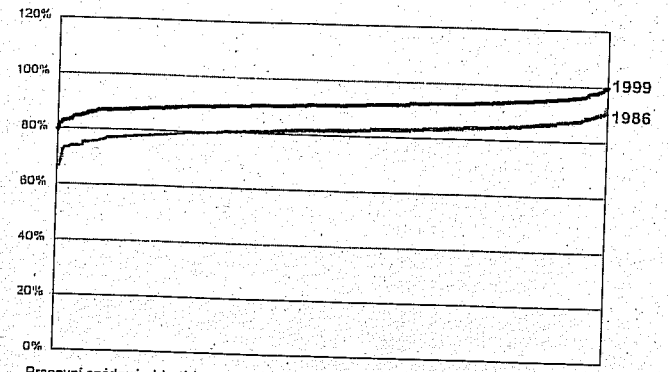
Režim zřejmě také pomáhá zabránit tomu, aby v době recese narostla dlouhodobá nezaměstnanost. Míry úbytku se v daném období posunuly nahoru (obrázek 9). Pozorujeme zde zvýšení v období od poloviny do konce 80. let, kdy byl zaveden nový přístup k opatřením na trhu práce a pak v letech 1996/97, kdy byla zavedena nová dávka pro uchazeče o zaměstnání. Nicméně platí, že odchylky v této míře byly celkově malé, navzdory skutečnosti, že recese z počátku 90. let byla dlouhá a silná.

Obrázek 9. **Podíl přírůstku uchazečů, kteří odešli z řad nezaměstnaných do určité doby, 1984-99**



Uplatňování standardizovaného přístupu na všechny uchazeče po celé zemi přispělo k dosažení relativně rovnoměrného rozložení míry úbytků. Obrázek 10 vyjadřuje pro jednotlivé pracovní spádové oblasti (TTWA) podíl lidí v prvních třech měsících nezaměstnanosti, kteří odcházejí z řad nezaměstnaných v následujícím roce (v pořadí od oblastí s nejnižším po nejvyšší podíl), a to pro roky 1986 a 1999. Ve většině pracovních spádových oblastí se předmětný podíl pohyboval v úzkém rozmezí, tj. od 85 % do 95 , které se blížilo celostátnímu průměru 91 %. To znamenalo podstatné zlepšení v porovnání s rozsahem 75 až 85 % pro rok 1986. Míra úbytků má tendenci být tím menší, čím větší je míra nezaměstnanosti, ovšem rozdíly nejsou ani systematické ani významné.

Obrázek 10. **Rozložení podílu lidí opouštějících ve Velké Británii řady nezaměstnaných v prvním roce nezaměstnanosti, roky 1986 a 1999**



Podobné poznatky platí pro delší dobu trvání nezaměstnanosti. V roce 1999 platilo, že lidé v prvním roce své nezaměstnanosti mohou počítat s tím, že ve většině pracovních spádových oblastí opustí řady nezaměstnaných v následujícím roce zhruba z 85 až 95 % , oproti cca 70-80 % v roce 1986. Lidé v druhém roce nezaměstnanosti měli v roce 1999 takovou naději v rozsahu 60- 80 %, oproti 40-60 % v roce 1986. Lidé v třetím roce pak v rozsahu 50-80 %, oproti 30-40 % v roce 1986 a lidé ve čtvrtém roce nezaměstnanosti v rozsahu 40-60 %, oproti 20-30 % v roce 1986. S pokračující délkou trvání nezaměstnanosti se prokázalo, že míra úbytku je nižší v oblastech s vysokou nezaměstnaností. Ale ani zde není tato korelace ani těsná, ani významná. Pro rok 1999 se tato korelace zdá být ještě méně významná.

5. Nová agenda přechodu z podpor na režim kladoucí důraz na zaměstnání

Navzdory skutečnosti, že v zaměstnaneckém poměru je nyní stejný podíl lidí jako v roce 1979, je nyní více lidí pobírajících dávky, kteří nejsou v zaměstnání. Počet domácností i počet lidí, kteří jsou závislí na dávkách, vzrostl. Je také více lidí bez práce a pobírajících dávky dlouhou dobu. Platí to zejména pro dávky spojené s pracovní nečinností - tj. dávky pro osamělé rodiče, dlouhodobě nemocné a invalidy. Kromě toho je nyní více lidí označených jako dlouhodobě nezaměstnaní uchazeči než v roce 1979, kdy byl jejich počet považován za historicky vysoký.

Počet nezaměstnaných uchazečů i počet nezaměstnaných podle metodiky MOP se nyní snižuje a blíží úrovni z roku 1979, ale počet lidí pobírajících jiné dávky je daleko vyšší. Z 5,25 milionů

lidí produktivního věku, kteří neměli práci a pobírali jen dávky, asi 1,2 milionu pobíralo dávky z titulu nezaměstnanosti. Ze zbývajících jich 2,9 milionu pobíralo nemocenské a invalidní dávky, 0,9 milionu dávky pro osamělé rodiče a zhruba čtvrt milionu různé jiné dávky. Hlavní příčinou, proč je počet dávek v situaci pracovní nečinnosti tak vysoký, je skutečnost, že jakmile začnou lidé pobírat dávky, jen malá část, a donedávna stále se snižující část z kategorie příjemců odchází. Proto došlo k nárůstu lidí pobírajících dávky po velmi dlouhou dobu. Tento obraz se podobá situaci v počtu příjemců v období do poloviny 80. let, kdy byl také uplatňován pasivní administrativní režim.

S ohledem na tuto strukturu lidí bez práce rozhodla současná vláda využít nejlepší národní a mezinárodní postupy, které prokazatelně fungují v oblasti aktivních opatření na trhu práce, s cílem odstranit dlouhodobou nezaměstnanost. A cestou jiné radikální inovace je uplatňování opatření na podporu zaměstnanosti rozšiřováno na lidi, kteří nejsou hospodářsky činní, zejména pak na ty, kteří pobírají dávky.

Nové dohody pro nezaměstnané uchazeče

Nové dohody pro mladé lidi a pro dlouhodobě nezaměstnané patří k opatřením, která směřují k odstranění dlouhodobé nezaměstnanosti. Propracovanější z obou je Nová dohoda pro mladé lidi. Pro získání nároku na komplexní, individualizované služby jsou mladí lidé ve věku 18-24 let, kteří jsou nezaměstnaní po šest měsíců nebo déle, povinni akceptovat pomoc, jinak nemohou dále pobírat dávky.

Nová dohoda pro mladé lidi zahrnuje proces „Gateway". Na dobu až čtyř měsíců jsou mladí lidé přiděleni určitému osobnímu poradci, který jim radí a pomáhá při intenzivním hledání práce. Potom mají čtyři možnosti: dotované zaměstnání u normálního zaměstnavatele, získání pracovních zkušeností buď v rámci skupiny ochránců životního prostředí, nebo u dobrovolné organizace, respektive - zejména pro lidi s nízkou kvalifikací nebo zcela bez ní - možnost celodenního vzdělávání nebo absolvování odborné přípravy. Jestliže mladý člověk všechny rozumné nabídky odmítne, nemá už „žádnou pátou možnost". Nebude mu dovoleno pobírat dále dávky a bude sankcionován. Před skončením zvolené možnosti je mu opět poskytnuta pomoc při hledání práce a tato pomoc dále pokračuje i po ukončení zvolené možnosti s cílem dotáhnout případ až do konce (Follow Through).

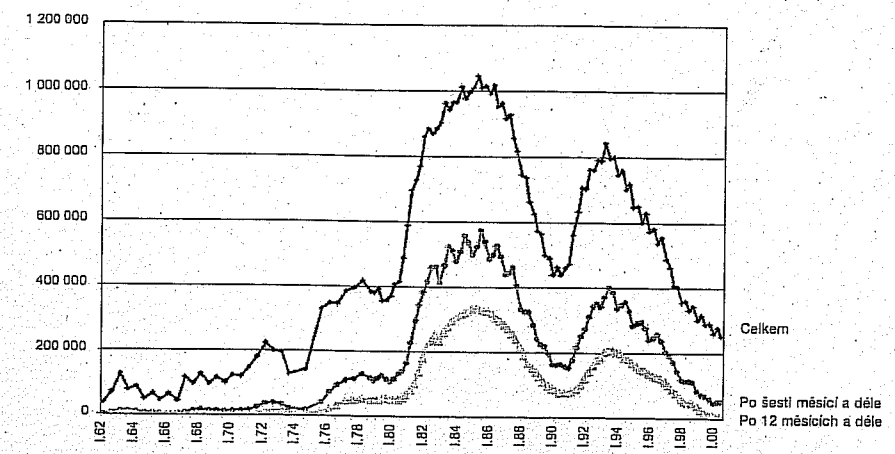
Nová dohoda pro dlouhodobě nezaměstnané byla ve své originální formě zavedena v červnu 1998. Nyní se dále rozvíjí na základě zkušeností a úspěšnosti Nové dohody pro mladé lidi. Po určité době experimentování a ověřování nové struktury, která připomíná strukturu Nové dohody pro mladé lidi, bude v příštím roce zaváděna v plném rozsahu, ale až po zhodnocení výsledků a získaných zkušeností.

Tyto nové dohody se zavádějí s cílem odstranit dlouhodobou nezaměstnanost. Objevují se už určité znaky úspěšnosti, ale stále to nestačí. Skupina klientů pro Novou dohodu s mladými lidmi má nyní četnost, která nebyla zaznamenána od poloviny 70. let. Jak ukazuje obrázek 11, počet mladých lidí nárokujících dávku v nezaměstnanosti na dobu šesti měsíců nebo déle se pohybuje kolem 50 000 (většina z nich je v uváděcí fázi Nové dohody), tj. asi desetina z poloviny 80. let. A od zavedení programu před dvěma roky počet nezaměstnaných uchazečů ve věku 18-24 let poklesl o více jak polovinu (56 %) oproti téměř pětinovému poklesu (18 %) u ostatních.

Existují další nezávislé důkazy, jmenovitě od Státního ústavu ekonomického a sociálního výzkumu, že Nová dohoda přispěla k citovanému zlepšení. Ústav odhaduje, že v prvním roce uplatňování bylo snížení počtu této skupiny klientů asi o 30 000 způsobeno uzavřením Nové dohody a že přitom zhruba polovina tohoto čísla znamenala nárůst počtu pracovních míst. Údaje celostátní

statistiky obsahují několik náznaků o růstu počtu těch lidí, kteří po absolvování možností nabízených v rámci Nové dohody i v rámci akce Follw Through opět vstoupili do řad lidí pobírajících dávku pro uchazeče o zaměstnání. Navzdory tomuto zvýšenému přírůstku nebyla míra úbytku mezi krátkodobě zaměstnanými nijak negativně dotčena. Nyní se vynakládá více práce na izolování dřívějších účastníků Nové dohody z řad krátkodobě nezaměstnaných a na zjištění, kam odcházejí. Jestliže se jejich zkušenosti zlepšily natolik, že se v tomto ohledu podobají ostatním nově nezaměstnaným mladým lidem, pak je to možno považovat za náznak, že se jejich dlouhodobá zaměstnatelnost zvýšila.

Obrázek 11. Počet nezaměstnaných uchazečů ve věku 18-24 let, 1962-2000



Opatření na podporu zaměstnanosti pro lidi, kteří nejsou ekonomicky aktivní

Jinou radikální inovací současné vlády je rozšíření aktivních opatření na trhu práce na lidi nezapojené do hospodářské činnosti, zejména na ty, kteří pobírají sociální podporu. Jde tu ale o jiný úkol. Za prvé je nutné dostat lidi zpět na trh práce, než budou moci přijmout zaměstnání. Také skupina příslušných klientů se liší. Patří sem lidé, kteří pobírají dávky, protože to jsou osamělí rodiče, dlouhodobě nemocní nebo invalidé. Mají specifické překážky pro práci a někdy i dočasnou nebo trvalou nezpůsobilost k jakékoli práci.

Proto se také ve Velké Británii postupovalo opatrně a s rozsáhlým experimentováním, které mělo zaručit, že zabezpečení a sociální ochrana těchto lidí bude zachována. Pro všechny hlavní skupiny populace, která není hospodářsky činná, ale je závislá na podporách, byla proto připravena specifická Nová dohoda: *Nová dohoda pro osamělé rodiče, Nová dohoda pro zdravotně postižené lidi a Nová dohoda pro partnery nezaměstnaných*. Kromě toho byla zavedena *Nová dohoda pro lidi ve věku přes padesát let*, aby tak jejich prostřednictvím bylo pomoženo v oblastech, kde byl růst nečinnosti nejpatrnější. Také tyto nové dohody čerpají ze zkušeností s Novou dohodou pro mladé lidi. Jejich klíčovým prvkem je to, že lidem jsou přidělováni jejich osobní poradci a že je jim poskytována pomoc kompenzující jejich konkrétní nevýhody, například nedostatečné zajištění péče o dítě či úpravy na pracovištích, která by byla nepřístupná pro lidi se zdravotním postižením.

Vedle těchto inovačních opatření byly zahájeny také pilotní projekty, jejichž cílem je zohlednit při poskytování dávek z titulu pracovní nečinnosti více důraz na zaměstnání. Patří mezi ně tzv.

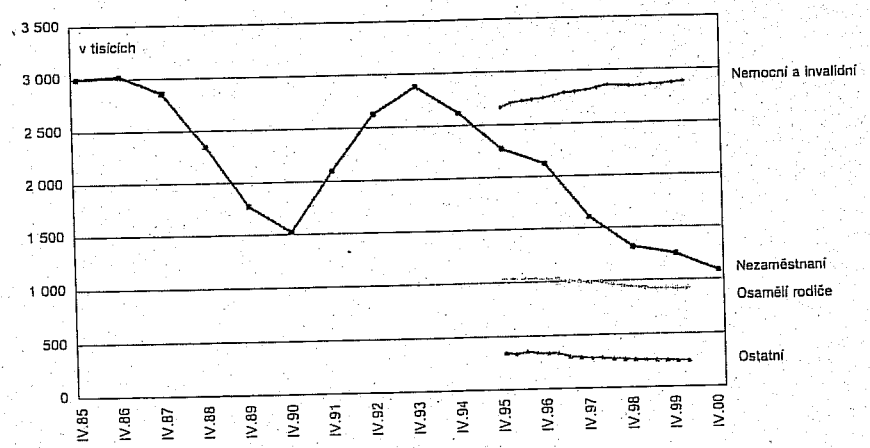
projekt „*ONE*", který vlastně znamená zavádění pohovorů s pracovně nečinnými i s nezaměstnanými lidmi, při nichž je kladen větší důraz na možnosti zaměstnání. Projekty zahrnují tzv. aktivní režim řízení dávek a požadavek na určitou aktivitu ze strany účastníků (i když to nemusí být plná účast na trhu práce). Tento proces je v principu, i když ne v intenzitě, podobný agendě práv a povinností, spojené s dávkou pro uchazeče o zaměstnání. Jeho cílem je dostat lidi zpět na trh práce a udržet je tam, aby byli s vhodnou pomocí schopni využít nabídky volných míst.

Také ve sféře realizačních organizací se plánují změny, jejichž záměrem je opět zvýšit v režimu dávek důraz na zaměstnání. Služba zaměstnanosti, která se vesměs zaměřovala na nezaměstnané, má být zkombinována s těmi složkami agentury pro výplatu dávek, které vyplácejí lidem produktivního věku dávky z titulu pracovní nečinnosti. Cílem je posílit přechod z podpor na opatření na trhu práce, a to na základě odstranění umělých byrokratických překážek, které mohou bránit lidem v tom, aby uvažovali o nastoupení do práce nebo přijetí zaměstnání, jež jim bude vyhovovat.

U kategorie lidí pobírajících dávky z titulu pracovní nečinnosti má důkaz o pravděpodobné účinnosti opatření více spekulativní charakter, protože tato opatření jsou stále ještě v počátečním stadiu uplatňování. Nicméně rozmanitost a dynamika trhu práce a skutečnost, že už nyní jsou v pracovním poměru lidé, kteří čelí podobným překážkám, jaké mají ti, kteří pobírají dávky, napovídá, že je zde přinejmenším možnost přesunout tyto lidi z režimu podpor do režimu zaměstnání.

Úspěch dosažený v aktivní regulaci počtu uchazečů od roku 1986, zejména pokud se týká snížení dlouhodobé nezaměstnanosti a úspěch Spojených států při regulaci počtu osob na podpoře, tvořeném hlavně osamělými rodiči, ukazuje, že předmětná politika může opravdu znamenat rozdíl. Po letech téměř nepřetržitého růstu se počet dávek vyplácených osamělým rodičům začíná snižovat, i když pomalu (obrázek 12). Růst v počtu lidí dlouhodobě nemocných a invalidních se zpomalil výrazně a jejich počet se možná blíží vrcholu.

Obrázek 12. **Příjemci vybraných státních dávek, 1985-2000**



Nakonec také platí, že opatření, jejichž cílem je zvýšit pravděpodobnost, že nejvíce znevýhodnění ve společnosti budou moci přijmout a udržet si práci - tj. zvýšit jejich zaměstnatelnost - mohou mít i přerozdělovací efekt. Práce je rozdělována vyrovnanějším způsobem. Dochází ale i k úspo-

rám pokud jde množství. Budou-li tato opatření prospěšná v tom, že přivedou více lidí do světa práce, pak bude také možné více volných míst obsadit, místo toho aby zůstávala neobsazená. Dostat správné lidi na správná místa také odstraňuje úzké profily, nedostatek kvalifikovaných pracovníků a inflační růst mezd. Jestliže všichni lidé na trhu práce budou mít alespoň základní zaměstnatelnost a bude se nám dařit nacházet lidi pro správná pracovní místa, dokážeme řídit ekonomiku při vyšší úrovni zaměstnanosti a nižší míře inflace.

6. Profilování / včasná identifikace a služby z jednoho místa

Přístup, který byl ve Velké Británii zvolen vůči lidem pobírajícím dávky v nezaměstnanosti, je plně v souladu se strategií vyhlášenou v první Studii zaměstnanosti (OECD, 1994). Cílem návrhu obsaženého v této studii, tj. návrhu na fungování veřejné služby zaměstnanosti, bylo zachování úzkých vazeb mezi administrativou dávek a zprostředkováním práce a dále pak využití veřejné služby zaměstnanosti jako instituce, z níž budou jednotliví klienti předáváni a zařazováni do velkých a intenzivních aktivních opatření na trhu práce. (Tento přístup je někdy označován heslem „na prvním místě zaměstnání"). Přesto, jak další práce této řady uvádějí, došlo k odklonu od tohoto záměru, směrem k doporučení uplatňovat „profilování" nebo „včasnou identifikaci" (OECD, 1996*b*, 1998).

Oba přístupy, tj. na prvním místě zaměstnání a včasná identifikace/ profilování, se liší ve dvou důležitých aspektech. Na prvním místě zaměstnání zdůrazňuje význam všeobecného a trvalého hledání práce, což předpokládá, že lidé si budou průběžně hledat zaměstnání. Intenzivnější pomoc má být přitom poskytována jen malému podílu lidí, kteří dosáhnou určité delší doby trvání nezaměstnanosti. Naopak profilování má poskytovat intenzivní pomoc hned zpočátku doby nezaměstnanosti, a to malému podílu lidí, kterým se předpovídá dlouhodobá nezaměstnanost, a nečekat, až se opravdu dlouhodobě nezaměstnanými stanou.

Druhý rozdíl mezi oběma přístupy se týká povahy center pro služby z jednoho místa. Oba přístupy počítají s poskytováním služeb z jednoho místa, ale přístup na prvním místě zaměstnání integruje platby dávek a zprostředkovatelskou činnost a funguje jako jádro, z něhož jsou lidé předáváni do velkých a intenzivnějších programů na trhu práce. Na druhé straně profilování chápe centra pro služby z jednoho místa tak, že kombinují zprostředkování práce a další aktivní pomoc na trhu práce, zatímco vazba mezi platbami dávek a zprostředkováním je zde slabší a v některých případech úřady pro výplatu dávek ani nedostávají k dispozici seznamy volných míst. Citované dva rozdíly pro přístup na prvním místě zaměstnání znamenají, že se zde nejen očekává, že všichni lidé si budou trvale hledat práci, ale že také budou, prostřednictvím úřadu pro výplatu dávek integrovaného s úřadem práce, v kontaktu s volnými místy po celou dobu, co jsou „přihlášeni" k pobírání dávek. V systému profilování není automatický přístup k volným místům ani všeobecný, ani pravidelný.

Od roku 1986 byl ve Velké Británii pro lidi pobírající dávky v nezaměstnanosti postupně znovu zaváděn přístup na prvním místě zaměstnání. Nedávno byl ve Spojených státech pro klienty pojištění proti nezaměstnanosti zaveden systém profilování. Změny v počtu lidí, kteří v obou těchto zemích pobírají dávky v nezaměstnanosti, napovídají, že přístup „na prvním místě zaměstnání" je relativně efektivnější. Ve stejném duchu se ukazuje, že navzdory skutečnosti, že cílem „profilování" je prevence dlouhodobé nezaměstnanosti, v průběhu posledního ekonomického cyklu se podíl dlouhodobě nezaměstnaných zvýšil ve třech zemích, které systém profilování zavedly - ve Spojených státech, Austrálii a Nizozemí - zatímco ve Velké Británii tento podíl poklesl. Další argument ve prospěch relativní efektivnosti přístupu na prvním místě zaměstnání vyplývá ze srovnání poklesu počtu lidí na podpoře nebo sociální pomoci ve Spojených státech (což jsou hlavně osamělí rodiče) s růstem počtu lidí pobírajících sociální pomoc ve Velké Británii.

V systému dávek v nezaměstnanosti nebylo ve Spojen[illegible] státech zlepšení tak velké jako ve Velké Británii, navzdory poměrně vyšší výkonnosti americké ekonomiky. Ve Spojených státech jsou dávky v nezaměstnanosti téměř zcela založeny na principu sociálního pojištění. Dávky se zpravidla vyplácejí maximálně po dobu šesti měsíců a platby sociální pomoci nebo podpory nejsou obvykle ve Spojených státech dostupné pro nezaměstnané, včetně dlouhodobě nezaměstnaných lidí. Systém ve Velké Británii je naopak v plném rozsahu sjednocen se sociálním pojištěním, integrovaným se sociální pomocí a pokud jsou splněny podmínky pro dávky, mohou být dávky vypláceny neomezeně dlouho. Ve Spojených státech se zlepšení v míře nezaměstnanosti podle metodiky MOP od konce 80. let koncentrovaně projevovalo mezi lidmi, kteří nepobírali dávky v nezaměstnanosti. Míra dávek v nezaměstnanosti nebyla v polovině 90. let nižší než koncem 80. let (OECD, 1999, str. 19). To kontrastuje se situací ve Velké Británii, kde se zlepšila nezaměstnanost jak podle metodiky MOP, tak podle počtu nezaměstnaných uchazečů, ale v tomto případě bylo zlepšení větší.

Zlepšení v míře nezaměstnaných uchazečů ve Velké Británii bylo především dáno zlepšením míry úbytku. V současnosti odchází z řad nezaměstnaných více jak tři čtvrtiny příjemců dávek do šesti měsíců. To vyznívá příznivě ve srovnání se Spojenými státy, kde více jak třetina příjemců dávek v nezaměstnanosti vyčerpala svůj nárok na tyto dávky (OECD, 1999, str. 65), které se obvykle vyplácejí po dobu šesti měsíců (tato čísla nejsou pro naše srovnání vždy platná, protože někteří lidé ve Spojených státech mohou svůj nárok na dávky vyčerpat už před uplynutím šesti měsíců, jestliže například jsou ve stavu nezaměstnaných opakovaně). V obou zemích se vlastně projevují podobné míry úbytku, přestože systém profilování poskytuje intenzivní pomoc většímu podílu krátkodobě nezaměstnaných ve Spojených státech než ve Velké Británii. S ohledem na skutečnost, že dávky v USA končí maximálně po šesti měsících, bychom mohli očekávat, že to bude znamenat silnější finanční pohnutky pro odchod z kategorie nezaměstnaných před vyčerpáním nároku na dávky, než jaké jsou tyto pohnutky ve Velké Británii, kde mohou být dávky vypláceny trvale. Dává to určité argumenty pro názor, že přístup „na prvním místě zaměstnání", který počítá s nepřetržitým hledáním práce pro všechny, a to na základě administrativních prostředků, je efektivnější systém. Jedním z faktorů, který patrně přispívá k této efektivnosti, je kontrola osobní aktivity na trhu práce, která se uskutečňuje ve Velké Británii - oproti většímu využívání telefonního styku ve Spojených státech.

Druhým důkazem relativní efektivnosti přístupu na prvním místě zaměstnání oproti profilování jsou změny ve struktuře doby trvání nezaměstnanosti v obou zemích. Navzdory faktu, že profilování má za cíl minimalizaci dlouhodobé nezaměstnanosti, byla průměrná doba trvání nezaměstnanosti v roce 1997 ve Spojených státech delší než v souměřitelných okamžicích při dřívějších obdobích expanze daného jevu (OECD, 1999, str. 9). Metody profilování zavedly také dvě další země, Austrálie a Nizozemí. V těchto zemích byl podíl nezaměstnaných podle metodiky MOP, kteří byli nezaměstnaní déle než rok, vyšší v roce 1998 než v roce 1986 (v případě Nizozemí v roce 1987). V Austrálii vzrostl tento podíl z 27,5 % na 33,6 %, v Nizozemí ze 46,2 % na 47,9 %. Naopak ve Velké Británii se tento podíl snížil ze 45,9 % na 33,1 %, což je sice stále více než ve Spojených státech, ale méně než ve dvou výše citovaných zemích. Možná je to tím, že přístup „na prvním místě zaměstnání", který byl zvolen ve Velké Británii a který po celou dobu pomáhá všem lidem, ale přesto koncentruje intenzivnější pomoc na dlouhodobě nezaměstnané, je efektivnější z hlediska prevence nebo minimalizace dlouhodobé nezaměstnanosti než profilování, které směřuje většinu pomoci na ty, kteří jsou v daném okamžiku krátkodobě nezaměstnaní.

Třetí důkaz podporuje názor, že to je právě přístup na prvním místě zaměstnání, který je relativně efektivní, nikoli jen pro to, že jeho kladný efekt je omezen jen na zlepšení specifické situace v samotné Velké Británii. Řeč je o opatřeních na trhu práce ve prospěch příjemců sociální pomoci nebo podpory ve Spojených státech a Velké Británii. Platba podpor (welfare) bývá ve Spojených

státech omezena i[illegible] samělé rodiče. V současnosti probíhající reformy ve prospěch přechodu z podpor na režim zaměstnání v této skupině lidí představují ve Spojených státech nový přístup, spočívající na komplexní pomoci formou opatření na trhu práce příjemcům sociální pomoci. Tyto reformy byly svou povahou v podstatě přístupem na prvním místě zaměstnání. Oproti tomu se ve Velké Británii vyznačovala administrativa dávek nesouvisejících s nezaměstnaností (vesměs pro osamělé rodiče, dlouhodobě nemocné a invalidy) až donedávna zvyšující se pasivitou. Znamená to, že v případě příjemců sociální pomoci, jmenovitě osamělých rodičů, byly ve Spojených státech a Velké Británii zvoleny opačné přístupy než ty, které byly uplatněny vůči nezaměstnaným. Z tohoto srovnání vychází příznivě praxe ve Spojených státech. Míra zaměstnanosti osamělých rodičů je zde vyšší než ve Velké Británii a počet lidí na podporách se snížil o polovinu. Naopak pasivní forma administrativy dávek ve Velké Británii zřejmě přispěla k růstu počtu osamělých rodičů (a dlouhodobě nemocných a invalidů), kteří pobírají dávky, zvláště po dlouhou dobu. K tomuto růstu dochází navzdory prudkému poklesu celkové míry nezaměstnanosti ve Velké Británii.

V souhrnu je ale pochybné, zda míra dávek v nezaměstnanosti ve Spojených státech a podíl dlouhodobě nezaměstnaných ve Spojených státech, Austrálii a Nizozemí by mohly být nižší, kdyby v těchto zemích byla komplexnější a vytrvale fungující administrativa systému pojištění proti nezaměstnanosti.

Rovněž je pochybné, zda by uplatňování aktivnější a na zaměstnání zaměřené administrativy s nezaměstnáním nesouvisejících dávek nebo dávek při pracovní nečinnosti ve Velké Británii mělo příznivější efekty. Už nyní existuje překvapivě malý rozdíl mezi mírou zaměstnanosti ve Spojených státech a Velké Británii. V roce 1998 bylo 76 % obyvatel ve věku 15-64 let ve Velké Británii ekonomicky činných, oproti 78 % ve Spojených státech. Je tomu tak navzdory časovým limitům uplatňovaným v systému pojištění proti nezaměstnanosti v USA i tomu, že je zde stále více rozvíjen systém podpor nebo sociální pomoci, který poskytuje silnější finanční pohnutky ke vstupu do zaměstnání. Pokud ale lidé neuspějí při hledání práce, zmíněné časové limity a nedostatečná komplexnost systému podpor mohou zvýšit možnost, že někteří budou zahnáni do stavu pracovní nečinnosti. Bez existence komplexního systému podpor je k dispozici méně nástrojů k zastavení odchodu lidí ze světa práce a ze společnosti do světa pracovní nečinnosti a sociálního vyloučení. Poměrně vysoký podíl americké populace, která je ve vězení, může být náznakem takového trendu. Ve Velké Británii pobírá dávky daleko více pracovně nečinných lidí než ve Spojených státech. Je-li možné využít tohoto poutá ke společnosti, které představuje systém dávek, na posílení vazeb na trh práce, může pak být možné, že míra pracovní aktivity může být ve Velké Británii podstatně zvýšena. Proto je také úspěšnost iniciativ USA, ve prospěch přechodu z podpor do režimu zaměstnání, které se zaměřují na předtím pracovně nečinné lidi, nadějným znamením.

7. Závěr

Jestliže se podaří zformovat správným způsobem moderní sociální stát, může pak fungovat jako ekonomický i jako sociální nástroj - a kombinovat efektivnost se spravedlností. Jestliže se podaří udržet lidi v kontaktu se světem práce, budou moci obsazovat volná místa rychleji, a přitom budou udržováni v kontaktu se společností. Takový přístup přispívá k nižší úrovni dočasné nezaměstnanosti, k vyšší míře zaměstnanosti a k spravedlivějšímu rozložení zbývajících břemen nezaměstnanosti.

BIBLIOGRAFIE

BEATSON, M. (1995). „Labour Market Flexibility". Employment Department Research Series No. 48.

LAYARD, R. S. NICKELL and R. JACKMAN (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

OECD (1994). *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, Paris.

OECD (1996*a*). *Economic Studies: United Kingdom*, Paris.

OECD (1996*b*). *The OECD Jobs Strategy: Pushing Ahead with the Strategy*, Paris.

OECD (1998), *The Identification of Jobseekers at Risk of Long-Term Unemployment: The Role of Profiling*, Paris.

OECD (1999). *The Public Employment Service in the United States*, Paris.

WELLS, W. (1992). „Does the Structure of Employment Legislation affect the Structure of Employment and Unemployment?", mimeo for a conference on the labour market in Glasgow as part of the UK Presidency of the EU.

AKTIVNÍ POLITIKA TRHU PRÁCE V DÁNSKU

Inge Mærkedahl

Arbejdsmarkedsstyrelsen (Správa služeb zaměstnanosti)

1. Úvod

Tento dokument popisuje dánskou politiku trhu práce na počátku roku 2000. Zaměří se na hlavní zásady dánské politiky trhu práce, vývoj v posledních několika letech a posouzení výsledků na trhu práce. Kromě toho bude poukázáno na některé současné problémy politiky zaměstnanosti a veřejných služeb zaměstnanosti.

První část popisuje vývoj politiky trhu práce v 90. letech. Poukáže na cíle politiky a na hlavní zásady reformy trhu práce z roku 1994 a následné změny v rozsahu aktivizačních opatření, která měla zajistit soulad reformy s hospodářským vývojem. Druhá část uvádí účinky politiky trhu práce a reforem posledních let. Bude uveden stručný popis nedávných analýz důsledků aktivizačních opatření na pracovní příležitosti jednotlivců. Nakonec dokument poukáže na některé problémy, které Dánsko nyní řeší. Přes pozitivní účinky úprav provedených v dánské politice trhu práce v posledních letech zůstává řada významných problémů, s nimiž je třeba se vyrovnat v situaci pokračujícího pozitivního vývoje zaměstnanosti i nezaměstnanosti.

2. Vývoj dánské politiky trhu práce v 90. letech

Od konce 70. let byla aktivizace dlouhodobě nezaměstnaných integrální součástí opatření týkajících se osob, které byly po delší dobu ve stavu nezaměstnanosti. Aktivní politika trhu práce má tedy v Dánsku dost dlouhou tradici. Od roku 1993 byly několikrát provedeny významné změny. První opatření byla realizována spolu s reformou trhu práce v roce 1994. Další opatření měla zajistit soulad reformy s ekonomickým vývojem. Tato opatření byla přijata zejména v letech 1995, 1996 a 1999. Hlavním účelem změn byl posílit aktivní prvek politiky trhu práce.

Před rokem 1994 byl v Dánsku vysoce regulovaný systém nabídek pracovních míst. Tento systém byl mimo jiné charakterizován skutečností, že některé typy aktivizačních nabídek (tj. nabídek míst v programech trhu práce: nabídek míst od sedmi do devíti měsíců nebo míst v odborném výcviku) byly předkládány v pravidelném intervalu v průběhu doby nezaměstnanosti - tj. bezprostředně před skončením 2,5leté doby pobírání dávek - a účast v nabízených programech přinášela nárok na nové období dávek. V důsledku toho se účinek těchto nabídek rychle přesunul na zachování práv v rámci systému dávek v nezaměstnanosti, místo aby působil na rychlý návrat do řádného zaměstnání. Nabídky byly také poznamenány standardním přístupem.

Reforma trhu práce, která představovala odklon od této praxe, vstoupila v platnost *1. ledna 1994*. Byla zrušena možnost znovu se kvalifikovat pro dávky v nezaměstnanosti a k následnému obnovení možnosti pobírat dávky mohlo dojít jen nástupem do nesubvencovaného řádného zaměstnání.

BIBLIOGRAFIE

BYRÅDSAVDELING FOR ELDRE OG BYDELENE (1999). *Handlingsplan mot etnisk diskriminering - med fokus på arbeidsmarkedet*, Oslo.

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS (1998*a*). *Innvandreres bruk av sosialhjelp 1993-1996*, Notat 10/1998, Statistisk kontor. Oslo.

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS (1998*b*). *Sosialhjelpsstatistikk 1998*, Notat 11/1999, Statistisk kontor. Oslo.

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS (1999*a*). *Evaluering av kriteriesettet for økonomisk sosialhjelp*, Rapport. March 1999. Oslo.

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS (1999*b*). *Statistisk Årbok for Oslo 1998*, Oslo.

DJUVE, A.B. T. BJØRNSKAU and K. HAGEN (1996). *Fra behov til budsjett: en evaluering av Oslo kommunes kriteriebaserte budsjettfordeling mellom bydelene*, FAFO/KS programme for storbyrettet forskning. FAFO-rapport 210. 1996. Oslo.

DJUVE, A.B. and K. HAGEN (1995), *Skaff meg en jobb*, FAFO- rapport 184/1995. Oslo.

DJUVE, A.B. and H.C. PETTERSEN (1998), *Virker tvang?*, FAFO- rapport 234/1998. Oslo.

FÜRST, R. and L. HÖVERSTAD (1999), *Stønadsbehov eller stønadskultur? En analyse av variasjonene i sosialhjelp mellom bydeler/distrikter i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim*. KS programme for storbyrettet forskning, Oslo.

HAGEN. A.B., A.B. DJUVE and P. VOGT (1994), *Oslo: den delte byen?*, FAFO/KS programme for storbyrettet forskning, FAFO- rapport 161/1994, Oslo.

KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET (2000), *Grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere*. Sluttrapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe. March 2000. Oslo.

LØDEMEL, I. (1997). *Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. FAFO-rapport 226/1997. Oslo.

AKTIVIZACE OČIMA KLIENTŮ A TERÉNNÍCH PRACOVNÍKŮ

Dan Finn a **Martin Blackmore**

Univerzita Portsmouth, Velká Británie

1. Východiska a metodologie

V období od září do prosince 1997 jsme v Anglii provedli terénní výzkum ve čtyřech oblastech s vysokou nezaměstnaností, kde jsme měli k dispozici referenční skupinu zahrnující zhruba osmdesát dlouhodobě nezaměstnaných. Kromě toho jsme provedli pohovory s více než padesáti „terénními" klíčovými pracovníky z úřadů práce a z agentur poskytujících program pro nezaměstnané.[1)] Tento výzkum byl realizován po deseti letech v době, kdy jednotlivé britské vlády progresivně zintenzivnily „aktivizaci" systému dávek a vytvořily nový „přísnější dávkový režim" zaváděný prostřednictvím služeb zaměstnanosti, s cílem zvýšit aktivitu nezaměstnaných při hledání práce a zabránit možným podvodům.

Od roku 1996 mohou nezaměstnaní dostávat dávky pro uchazeče o zaměstnání (Jobseeker's Allowance - JSA) pouze poté, co podepíší dohodu o hledání pracovního místa specifikující podrobně kroky, které každý týden podniknou při hledání práce. Od nezaměstnaných se očekává, že si povedou evidenci svých činností v rámci hledání práce a že o svých výsledcích v této oblasti budou každé dva týdny podávat informaci v rámci krátkého „aktivizačního" pohovoru. Delší pohovory v rámci programu Restart se uskutečňují nejméně jednou za šest měsíců (viz tabulka 1). Kromě sankcí za odmítnutí vhodného pracovního místa, opuštění práce bez dostatečného důvodu nebo za to, že nebyli uchazeči k dispozici, případně nehledali aktivně práci, mají příslušní úředníci též pravomoc, na jejímž základě mohou vydat nařízení pro uchazeče o práci vyžadující od konkrétního jedince, aby hledal práci určitým způsobem, aby podnikl další kroky ke „zlepšení své zaměstnatelnosti" nebo aby se zúčastnil některého programu zaměstnanosti či výcviku (stručný popis hlavních programů je uveden v tabulce 2). Pokud se uchazeč těchto akcí nezúčastní či nepostupuje požadovaným způsobem, může dostat dvou až čtyřtýdenní sankci, pokud nadále neplní příslušné podmínky, může přijít o dávky na dobu neurčitou.

Cílem nového režimu bylo posunout těžiště kontaktu s klientem od nároku na dávky k hledání práce a nalezení zaměstnání v co nejkratší době. Přestože bylo zjištěno, že většina nezaměstnaných práci skutečně hledá, tvůrci politiky se domnívali, že příliš mnoho z nich, zejména z řad dlouhodobě nezaměstnaných, nepostupuje příliš efektivně při hledání práce nebo že nezaměstnaní jsou příliš vybíraví, pokud jde o typu práce, kterou chtějí. Cílem nových pravomocí úřadů práce vyplývajících ze zákona bylo (a prostřednictvím specifikovaných ukazatelů výkonu se to od nich i vyžaduje), aby vyvíjely tlak na další skupinu z řad nezaměstnaných, kteří sice dodržovali pravidla, ale neměli v úmyslu práci získat, nebo ty, kteří již pracovali v neformální ekonomice.

V letech 1996/97 přísnější dávkový režim značně přispěl k výraznému poklesu nezaměstnanosti, kterou měla zdědit labouristická vláda (Sweeney and McMahon, 1998). V tomto období realizovaly veřejné služby zaměstnanosti více než 3,3 mil. pohovorů o nových žádostech v rámci programu Restart a dalších téměř 1,2 mil. konzultačních pohovorů. V důsledku těchto intervencí bylo více

než 147 000 osob přímo umístěno do zaměstnání a téměř 150 000 osob bylo zapojeno do programů zaměstnanosti a výcvikových programů, čímž byli vyškrtnuti z registru nezaměstnaných. Více než 440 000 osob bylo zařazeno (převážně) do programů výcviku o způsobech hledání práce s tím, že v registru zůstali. Dalších 65 000 osob bylo převedeno na jiné dávky a více než 162 000 dalších „vyřízených případů" lze přímo přičíst dopadu pohovorů (DfEE, 1998, Tab. 3.5).

Tabulka 1. **Harmonogram kontaktů se Službami zaměstnanosti (ES) pro nezaměstnané uchazeče o zaměstnání, 2000/01**

Období	Akce	Obsah	Možné zařazení
1. týden	Pohovor s novým uchazečem o pracovní místo (46 minut)	- Pohovor s poradcem - Dohoda o hledání pracovního místa - Diskuse o trhu práce - Povolená doba (pokud je poskytnuta) až do 13 týdnů, kdy lze hledání omezit na "obvyklou činnost"	- "Nová dohoda", pokud se vrátí do kategorie dávek pro uchazeče o zaměstnání během 13 týdnů. - Poradce pro hledání práce plus osobní přidělení případu pokud se vrátí po ukončení programu nebo odchodu z výcvikového programu
Každé 2 týdny	Čtrnáctidenní posouzení způsobů hledání práce (4,5 minut v případě šestiměsíční nezaměstnanosti, 7 minut v případě delší doby nezaměstnanosti)	- Diskuse o způsobech hledání práce (informace o trhu práce) - Diskuse o způsobilosti pro dávky uchazeče o zaměstnání	
V období mezi 1. až 13. týdnem	Konec povolené doby, závěrečné posouzení (20 minut)	- Posouzení a revize dohody o hledání pracovního místa - Diskuse o trhu práce - Diskuse o způsobilosti pro dávky uchazeče o zaměstnání	
13. týden	Pohovor po 13 týdnech (20 minut)	- Pokud se neuskutečnila žádná revize povolené doby, diskuse o trhu práce a posouzení dohody o hledání pracovního místa - Diskuse o způsobilosti pro dávky uchazeče o zaměstnání	
26. týden	Pohovor v rámci programu Restart (40 minut) (opakovaný každých 26 týdnů)	- Diskuse o trhu práce - Diskuse o způsobilosti pro dávky uchazeče o zaměstnání - Výcvik a další možnosti programů (některé povinné).	
	Počáteční pohovor v rámci „nové dohody" (pro věkovou skupinu 18 až 24 let)[1]	- Příležitosti "nové dohody" - Diskuse o trhu práce	- Gateway a následné možnosti dotovaného zaměstnání, řádného studia výcviku nebo práce v dobrovolném sektoru nebo v ekologickém týmu.

Poznámka:

1) "Nová dohoda" pro věkovou skupinu nad 25 let je soubor alternativ méně náročný na zdroje (včetně poradenství, výcviku a podpory v nezaměstnanosti), který je povinný po dvou letech nezaměstnanosti. Vláda vyhlásila, že bude podporovat poradenství pro tuto skupinu a v dubnu 2001 dále "významně podpoří" tento nový režim "vysoce kvalitními pracovně zaměřenými příležitostmi, včetně pomoci při hledání práce, výcviku a praxe".

Tabulka 2. **Hlavní programy hledání práce a výcvikové programy, Velká Británie, 1996/97**

Přidělování případů (Caseload Interviews)	Řada strukturovaných pohovorů na bázi jedna ku jedné mezi poradcem a nezaměstnanou osobou zaměřených na identifikaci nejlepšího způsobu získání práce. V roce 1994 byl zaveden program 1-2-1 pro mladé lidi ve věku mezi 18 a 25 lety, kteří neměli práci po dobu delší než jeden rok. V letech 1996/97 následoval podobný program Jobfinder programme zaměřený na osoby nezaměstnané více než dva roky.
Klub práce (Jobclub)	Program zaměřený na nezaměstnané po dobu delší než šest měsíců. Účast může trvat i několik měsíců a zahrnuje poradenství o způsobech hledání práce, intenzivní činnost v oblasti hledání práce a přístup k informačním zdrojům a komunikačním technologiím, jako např. telefony, noviny a kancelářské vybavení. Docházka do Klubu práce je většinou dobrovolná.
Jobplan Workshop	Povinný jednotýdenní kurz zavedený v roce 1993, zaměřený na pomoc dlouhodobě nezaměstnaným v oblasti stanovení pracovních cílů a úspěšné soutěže v rámci příležitostí programů zaměstnanosti a výcvikových programů. Uchazeči o práci jsou normálně zařazováni do Jobplan Workshop při jejich pohovoru po 12 měsících v rámci programu Restart.
Project Work	Pilotní projekt zavedený v roce 1996 a zaměřený na nezaměstnané po dobu delší než dva roky ve věkové skupině 18 až 50 let. Kombinuje počáteční období až do 13 týdnů intenzivní pomoci při hledání práce ve spolupráci s úřadem práce a následnou 13týdenní povinnou praxí, kde účastníci dostávají své dávky plus 10 GBP týdně.
Programme Centres	Tato střediska bylo zavedena v rámci pilotního projektu v letech 1996/97 a rozšířena na ostatní regiony následující rok. Střediska nahradila rigidně strukturované programy hledání práce, jako například Kluby práce, modulovým přístupem, kde jsou klienti hodnoceni a je jim poskytována pomoc přizpůsobená jejich potřebám. Střediska mají své vlastní zázemí zaměstnavatelů, kam mohou klienti docházet po dohodnuté období, aby aktivně žádali o práci a jiné příležitosti.
Restart Courses	Povinné dvoutýdenní kurzy zavedené v roce 1986, kombinující půldenní semináře s činností v oblasti hledání práce. Uchazeči o práci jsou normálně zařazováni do kurzu Restart při jejich pohovoru v rámci programu Restart po 24 měsících.
Restart Interviews	Povinné konzultační pohovory, které musí nezaměstnaní navštěvovat každých šest měsíců trvání nezaměstnanosti. Cílem je posoudit aktivity nezaměstnaných v oblasti hledání práce a poradce poskytne těm, kteří potřebují mimořádnou pomoc "nabídku" možných programů.
Workwise	Intenzivní povinné čtyřtýdenní kurzy pomoci hledání práce zaměřené na osoby ve věku od 18 do 25 let, kteří jsou nezaměstnaní více než jeden rok. Celostátně byly zavedeny v roce 1995 a ve Skotsku jsou označovány názvem Worklink.
TfW/WBLA	TfW - Pracovní výcvik - je k dispozici nezaměstnaným ve věkové kategorii od 18 do 63 let, po dobu 6 a více měsíců. V letech 1997/98 byl nahrazen "novou dohodou" pro věkovou skupinu od 18 do 24 let a výcvikovým programem WBLA - Work Based Learning for Adults - pro dlouhodobě nezaměstnané starší 25 let.
Work Trials	Zkušební doby umožňují uchazečům o práci pracovat zkušebně pro potenciální zaměstnavatele až po dobu tří týdnů. Uchazeči nadále dostávají své JSA plus výdaje na cestování a stravu. Před zahájením zkušební doby musí být uchazeč o práci nezaměstnán minimálně šest měsíců. Pokud z jakéhokoli důvodu není zkušební doba úspěšná, má uchazeč o práci i nadále nárok na JSA a obvykle nedochází k sankcím vzhledem k dávkám.
Workstart	Pilotní projekty dotovaného zaměstnání zaměřené na dlouhodobě nezaměstnané. Základní model byl zaveden v roce 1993 a poskytoval zaměstnavatelům šestiměsíční dotace ve výši 60 GBP týdně za přijetí osob, které byly nezaměstnány po více než dva roky. Další varianty plateb a klientských skupin byly vyzkoušeny v období let 1995 až 1997 a podobné dotace na zaměstnání zůstávají klíčovým prvkem "nových dohod" pro mladé a starší dlouhodobě nezaměstnané.

Řada hodnocení využívá různých statistických metod pro zjištění čistého dopadu, který mají jednotlivé intervence a programy na vyřazení lidí z registru nezaměstnanosti a umístění některých z nich do zaměstnání (viz např. Payne, 1996; White, 1997). Avšak stejně jako většina programů hodnocení trhu práce i tyto studie zacházejí s implementačními procesy jako s „černou schránkou", přestože víme, že vlastní implementační stadium politiky má klíčový význam a částečná či nulová implementace v „terénu" může narušit cíle celostátní politiky (Lipsky, 1980; Sabatier, 1998; Schmid, 1998). Zároveň měly tradiční přístupy k hodnocení tendenci opomíjet hlasy a zkušenosti klientů a jak je typické v jiných sociálních výzkumech, jednotlivci a jejich potřeby byla chápána v rámci kategorií definovaných výzkumnými pracovníky, poskytovateli služeb či tvůrci politiky (Williams, 1999). Naším záměrem bylo překročit rámec tradičních průzkumů spokojenosti individuálních klientů.

Použili jsme cílové skupiny pro prozkoumání toho, jak se dlouhodobě nezaměstnaní aktivně vypořádávají s tím a někdy se i brání tomu, co jim bylo poskytnuto jako pomoc. Cílové skupiny jsou zvláště užitečné pro pochopení reakcí a vnímání určitého opatření politiky zejména tam, kde existuje rozdíl v pravomocích, mezi účastníky a osobami s rozhodující pravomocí. Výzkum cílových skupin poskytuje účinný způsob zkoumání komplexního chování a motivací, „který v ostatních metodách zpravidla chybí" (Morgan a Krueger, 1993, s. 16). Interakce v rámci cílové skupiny, spojená s pocitem bezpečí účastníků, který vyplývá z toho, že jsou mezi svými, dodává účastníkům odvahu sdělit své názory, které by jinak nebyli ochotni prozradit. To je důležitý moment zejména při práci se skupinami, jejichž názory jsou velmi často znevažovány.

Náš výzkum zjišťoval a informuje o tom, jak byl přísnější dávkový režim implementován v první linii, prostřednictvím každodenního kontaktu s nezaměstnanými a s těmi, kteří s nimi pracují. Obě tyto skupiny, jejichž názory by měly být více zohledněny v procesu vytváření politiky, mají mnoho poznatků a pronikají do podstaty fungování tohoto systému, což nám umožnilo lépe pochopit *nezáměrný* i záměrný dopad „aktivizace". Naším primárním cílem bylo prozkoumání vztahu mezi novým režimem a bariérami bránícími získat práci, které identifikovali nezaměstnaní a klíčoví pracovníci, a stanovit, proč se vládní „projekty" a veřejné služby zaměstnanosti staly tak nepopulární *navzdory* snižující se nezaměstnanosti a zjevnému úspěchu aktivizační strategie.

2. Názory na pracovní příležitosti a strategie hledání práce pro dlouhodobě nezaměstnané

Dlouhodobě nezaměstnaní vyjádřili intenzivní přání získat stálé zaměstnání na plný úvazek, za něž by dostávali „existenční minimum". Práce na částečný úvazek a/nebo přechodná práce není pro ně atraktivním návrhem, protože to znamená přerušení nároku na dávky a další zmatky týkající se dopadu na dávky jsou pro ně všeobecně nežádoucí. Nezaměstnanost přičítali nedostatku vhodných pracovních příležitostí a diskriminaci ze strany zaměstnavatelů na základě rasy, země původu, věku a samotné dlouhodobé nezaměstnanosti.

Většina klíčových pracovníků služeb zaměstnanosti přičítala dlouhodobou nezaměstnanost nedostatku pracovních příležitostí a pasti daní a pasti chudoby, přestože bylo zdůrazněno, že některé restrikce v těchto oblastech odrážely vnímání, aspirace a postoje samotných uchazečů. Klíčoví pracovníci též zdůraznili význam osobních vlastností působících jako překážka zaměstnání: fyzické překážky, problémy s gramotností a znalostí základů matematiky, problémy duševního zdraví, zneužívání návykových látek, špatná komunikace a prezentace dovedností a nedostatečný přístup k adekvátní dopravě a jiným základním zařízením, jako např. k telefonu. Některé charakteristiky, jako např. nejistota a motivace, byly často uváděné jako symptomatické pro dlouhé období nezaměstnanosti, zatímco osobní hodnoty jako např. úroveň sociálních dovedností a schopností byly často považovány za dlouhodobější individuální charakterisitiky.

Při průzkumu skutečných aktivit při hledání pracovního místa většina dlouhodobě nezaměstnaných uváděla místní tisk a neformální kontakty jako nejlepší zdroj informací. Velmi málo z nich kontaktovalo či se zaregistrovalo v soukromých zprostředkovatelnách práce a většina zaujímala skeptický postoj k teoretickým dotazům u zaměstnavatelů, které podle jejich názoru by měly být více záležitostí úřadu práce. Všeobecná shoda panovala v tom, že úřady práce mají nejméně atraktivní pracovní místa, jsou neefektivní při aktualizaci informací o volných pracovních místech a určitá frustrace též plynula z toho, jak málo nových volných pracovních míst uvádějí, ačkoli se od dlouhodobě nezaměstnaných očekává, že nyní budou navštěvovat úřad práce několikrát týdně.

Hlavní stížnosti se týkaly nízkých úrovní mezd v nabídce se silnou konkurencí pro ty, jejichž mzdy jsou ještě skromnější: „pokud se objeví nějaká práce za více než 4 GBP na hodinu, má o ni okamžitě zájem víc než sto lidí!". Někteří pracovníci úřadů práce byli i toho názoru, že by měli mít pravomoc odmítnout oznamovat špatně placenou práci (to je pod minimální mzdou) . Někteří si také stěžovali na bezohledný způsob, jakým oznamovali volná pracovní místa někteří zaměstnavatelé (např. plat dle dohody nebo za provizi).

Názory těch, kteří pracují s dlouhodobě nezaměstnanými, se lišily z hlediska nejvhodnějších strategií hledání pracovních míst. Jeden bývalý vedoucí Klubu práce argumentoval tím, že čím více žádostí o místo příslušná osoba podá, tím větší je šance, že nakonec práci sežene, ale jiní pracovníci upozorňovali na to, že pro klienty je demotivující opakovaně žádat o práci jen proto, aby byli opakovaně odmítnuti. To pouze posiluje pesimistické postoje a i v případě úspěchu to má za následek, že klient je opět brzy bez práce, protože přijal místo, které nebylo vhodné. Pracovníci úřadů práce byli toho názoru, že požadovat na dlouhodobě nezaměstnaných, aby si aktivně hledali práci, může sloužit jako užitečný „podnět", ale měli silné obavy z dopadu, které by mohly mít náhodné spekulativní přístupy na postoje a dobrou vůli zaměstnavatelů. Celkově většina klíčových pracovníků včetně některých pracovníků v Klubech práce dávala přednost konkrétnějšímu a selektivnějšímu přístupu k hledání pracovních míst. Tato strategie byla považována za dosud ojedinělou, avšak vhodnou z hlediska dlouhodobých zájmů klientů. Jak uvedl jeden poskytovatel výcviku: „Někteří lidé musí podat až 100 žádostí. Ale já si myslím, že když má někdo přiměřené schopnosti, je přiměřeně dovedný a gramotný, jsem schopen mu sehnat práci v rámci tří žádostí. Zaměříte-li se na tu správnou práci a ujistíte-li se, že dotyčný má pro to dovednosti (...). Nemá smysl nutit lidi, aby podávali samoúčelně nějaký stanovený počet žádostí. Je třeba jim pomoci v tom, aby žádali o vhodnou, odpovídající práci".

3. Charakter terénní práce a důsledky ukazatelů výkonu

Dlouhodobě nezaměstnaní mají všeobecně velmi kritický názor na úřady práce z hlediska jejich možností najít jim práci nebo pomoci jim orientovat se v různých iniciativách zaměřených na zvýšení jejich zaměstnatelnosti. Ačkoli někteří z nich mají dobré vztahy s příslušným poradcem, podle názoru většiny, pracovníci úřadu práce nemají dostatek času a/nebo zkušeností, aby s nimi jednali na individuální bázi. Spíše se pokoušejí dostat je z registru než poskytnout skutečnou pomoc a jejich přístup je příliš svázaný předpisy.

Bylo uváděno, že morálka v úřadech práce je velmi nízká, způsobená a působící velkou fluktuaci pracovníků, zejména v nižších funkcích, kteří mají každodenní kontakt s nezaměstnanými. Pod le všech klíčových pracovníků je velká fluktuace pracovníků hlavním problémem, protože narušuje kontinuitu pracovních vztahů jak mezi úřadem práce a nezaměstnanými, tak mezi úřadem práce a poskytovateli specifických služeb. Za zvláště škodlivé byla považována ztráta zkušených pracovníků a rozsáhlé využívání nezkušených náhodných pracovníků pro terénní práci. Nedostatek zkušeností

vyvolává problémy včetně špatné kvality poradenství a konzult. , posílání klientů do programů a na místa, která již neexistují, podávání nesprávných informací o právu kombinovat dávky v nezaměstnanosti s externím studiem nebo prací na částečný úvazek.

Klíčoví pracovníci v ostatních externích organizacích byli též velmi kritičtí. Převládal názor, že pracovníci úřadů práce mají těžkou práci zejména v městských oblastech s vysokou nezaměstnaností, ale že jejich práce je ještě navíc ztížena nedostatkem zdrojů a v některých případech i špatným vedením. Samotní pracovníci úřadu práce kritizovali především vysoký počet případů, který mají na starosti, a celkové klima v jehož rámci pracují. Měli pocit, že existující tlaky jim ztěžují poskytování individuální podpory a některé případy díky tomu „vybouchly". Jeden z nich řekl „v jednom momentě jsou všichni zařazení (...) ale pak najednou (...) se samotné programy trhu práce začnou hroutit, a teď vzniká panika: musíte začít posílat lidi do Klubu práce nebo do Výcviku pro práci. Ale zároveň musíte zajišťovat i běžné zprostředkování práce. Takže když jste v terénu, honí se vám tolik věcí v hlavě (...). A když před vámi sedí klient a vy přemýšlíte, jak jeho případ vyřídit [včetně dávky nebo sociální pomoci], umíte si přesně představit, na co se bude ptát a říkáte si, že to prostě za to nestojí. A to všechno musíte vyřídit za sedm minut". Jiný prohlásil, že „idea služby pro lidi, kteří přicházejí kvůli směrným číslům, ve velké míře ztroskotala".

Ukázalo se, že příliš velký tlak na cílové skupiny podkopal účinnost služeb zaměstnanosti dvěma způsoby. Za prvé, rigidní stanovení směrných o čísel počtu lidí umísťovaných do programů zdeformovalo priority, neumožnilo poskytování služeb plně zaměřených na klienty a v důsledku toho mnoho lidí skončilo v programech, které neodpovídaly jejich potřebám. Za druhé, placení služeb a poskytovatelů programů v závislosti na nepružných cílech podporovalo špatné praktiky a vedlo ke „sbírání smetany", kdy byli účastníci z velké části vybíráni na základě toho, jaká je pravděpodobnost, že dostanou pracovní místo. Ačkoli počty umístěných mají svůj význam pro efektivitu programu, samy o sobě neznamenají nic a mnoho programů by daleko více zvýšilo přidanou hodnotu, kdyby pomohlo těm, kteří jsou z hlediska trhu práce nejvíce znevýhodněni. I když je vytvoření přesnějších měřítek výkonnosti velmi složitý a náročný úkol, pro sféru řízení to má klíčový význam, pokud mají poskytovatelé programů a pracovníci úřadů práce zdokonalit své služby. V publikaci *Reinventing Government,* Osborne a Gaebler (1993, s. 358) vyjádřili tento problém bez obalu: „Zatěžování lidí nepatřičnými opatřeními, na jejichž přípravě se nepodíleli, je jistý způsob vytváření odporu, ničení morálky a podporování podvodů".

4. Dohoda o hledání pracovního místa, ověřování hledání pracovního místa a sankce

Dohoda o hledání pracovního místa je jako individuální akční plán sjednána na počátku registrace. Nikdo z účastníků cílové skupiny neměl pocit, že by to bylo užitečné nebo mělo cenu. Jeden klient to popsal jako „plýtvání papírem. Sedíte tam s člověkem, který o vás nic neví a očividně spěchá, takže máte k dispozici přibližně deset minut jeho času a pak to podepíšete a jdete". Hlavní kritika se týkala toho, že: *a)* lidé přistoupí na věci, které nechtějí nebo nemají v úmyslu udělat, a to jen proto, aby si zajistili dávky v nezaměstnanosti, které jsou pro mnohé z nich tím hlavním motivem; a *b)* v řadě případů klienti zjistili, že poradce začlenil do dohody o hledání pracovního místa i takové závazky, které ve skutečnosti neučinili.

Většina dotazovaných účastníků průzkumu souhlasila s principem ověřování hledání pracovního místa v tomto duchu: „Jste-li nezaměstnaný, to nejmenší, co můžete udělat, je hledat týden práci a přijít k pohovoru s písemným důkazem (...), je to lepší než přijít na úřad práce s prázdným papírem. To je fér". Avšak mnozí měli námitky proti spravedlivosti tohoto postupu v praxi: například v tom smyslu, že je často obtížné prokázat, že byla žádost o pracovní místo podána. Dle názoru některých by požadavky mohly být nespravedlivé pro starší pracovníky před důchodem. Dalším důvodem kritiky byl dojem, že pravidla jsou uplatňována nestejně, a vzniklo dokonce podezření, že pracovníci úřadu práce nechávali některé klienty na pokoji, protože byli příliš problémoví. Několik nezaměstnaných uvedlo, že systém vytváří zvrácenou stimulaci k překrucování informací o aktivitách v oblasti hledání pracovního místa, a vede dokonce ke lžím, jen aby byly zachovány dávky v nezaměstnanosti. Jeden z terénních pracovníků potvrdil, že je možné, že některé „sociální" případy mohou prostě jen přijít a „zapsat se" a že je obtížné zavést postupy pro lidi, kteří mají problémy s gramotností, chováním či znalostí základů matematiky.

Mnoho klíčových pracovníků služeb zaměstnanosti je toho názoru, že nemají dostatečné personální vybavení nebo čas realizovat všechny potřebné postupy, zejména při čtrnáctidenních pohovorech, kdy mají pouze sedm minut na každý pohovor s někým, kdo nemá práci více než šest měsíců (viz tabulka 1). S tím částečně souvisí to, že existují velké rozdíly v intenzitě, s jakou pracovníci úřadu práce zkoumají aktivity při hledání pracovního místa, kdy některé úřady či pracovníci tento postup ignorují a jiní na něm trvají, čímž často zvyšují nejistotu uchazečů ohledně toho, co přesně se od nich očekává.

Sankce za nedostatečné hledání pracovního místa byly v oblastech, kde se případové studie uskutečnily uplatňovány zřídka. Většina pracovníků služeb zaměstnanosti uvedla, že se jim nechtělo ukládat sankce. Někteří však tvrdili, že vědí o jiných, kteří byli v tomto ohledu až příliš horliví. Podle některých pracovníků po nástupu nové labouristické vlády došlo k neoficiálnímu konsensu v tom smyslu, že přísnější režim dávek v nezaměstnanosti bude uplatňován méně aktivně.

Dalším faktorem omezujícím sankce byl podle pracovníků služeb zaměstnanosti nepružný a vleklý proces přisuzování nároku, který mohl mít často za následek obnovení platnosti dávek pro sankcionovaného klienta. Tento fakt se též projevil na nepříliš častém používání nařízení pro uchazeče o práci. Poradci uváděli, že častěji radili uchazečům o práci, aby projednali záležitosti verbálně v rámci pohovoru, „než aby absolvovali celé martýrium sepisování nařízení na počítači". Bylo daleko jednodušší použít verbální a administrativní postupy, které vyvíjejí tlak na klienty a naruší jejich „ustálený" způsob života, zejména pokud pracovali v neformální ekonomice.

5. Programy trhu práce

Dlouhodobě nezaměstnaní zaujali obecně silně cynický postoj k „vládním projektům", což není překvapující, neboť jde o osoby, které neměli podle příslušné definice práci po dlouhou dobu. Panoval zde obecný názor, že cílem těchto „projektů" je spíše vyřadit je z registru nezaměstnaných, než jim poskytnout skutečnou pomoc.

Vztahy mezi organizacemi zapojenými do řešení problému nezaměstnanosti byly zjištěny jako složité. Existuje mnoho příkladů pozitivních vazeb mezi úřady práce, zprostředkovatelskými agenturami, poskytovateli služeb a zejména mezi klíčovými pracovníky služeb zaměstnanosti. Vyskytly se však zde i problémy působící proti zájmům uchazečů. Například, v důsledku konkurence mezi různými poskytovateli služeb nejsou informace vždy sdělovány klientům a mnoho organizací se snaží vybudovat si exkluzivní vztahy s perspektivními zaměstnavateli.

Různorodost iniciativ ze strany úřadů práce a ostatních poskytovatelů služeb zaměstnanosti a neustálé změny působí zmatek u dlouhodobých uchazečů. Týká se to zejména názvů, povahy a účelu různých programů. To jistě nepřispívá k podpoře výběru na základě dostatečné informovanosti. V síti poskytovatelů existují značné „turbulence" a nestabilita. Malé organizace značně trpěly výkyvy v poptávce a bylo pro ně obtížné ucházet se o programy služeb zaměstnanosti a dodávat je. Vět-

ší organizace stále trpí značnou nestabilitou v důsledku změn strategie a snižování rozpočtu. Tato nestálost na trhu podporuje tendence zaměstnávat terénní pracovníky na základě krátkodobých kontraktů, čímž se snižuje motivace k investování do dovedností a dochází často ke změnám zaměstnání.

Poskytovatelé služeb zaměstnanosti byli toho názoru, že kurzy, tak jak jsou koncipovány, jsou příliš krátké a obecné a že úřady práce nezaujímají dostatečně selektivní přístup k zařazování účastníků do těchto kurzů. Podle názoru poskytovatelů různorodá směsice lidí s velmi odlišnými potřebami a podmínkami v jakémkoli daném kurzu ztěžuje lektorům navázat jakýkoli smysluplnější vztah s členy skupiny. Někteří poskytovatelé se domnívají, že by měli mít možnost dále sledovat klienty, aby je mohli nasměrovat na vhodné kurzy. Uváděli též, že povinné kurzy by mohly být nabízeny pozitivněji, neboť jinak je jejich práce podkopávána nikoli samotnou povinností tyto kurzy navštěvovat, ale spíše způsobem, jakým úřady práce používají hrozby nátlaku.

6. Hodnocení konkrétních opatření

Kurzy způsobů hledání pracovního místa (viz tabulka 2) byly zjištěny jako populární, ale klienti naznačovali, že dávají přednost neformálnější organizaci těchto kurzů, kde je docházka flexibilnější a pravidla způsobilosti méně byrokratická. Sami pracovníci úřadů práce vyjádřili obavu ohledně nevyváženého a zvýšeného důrazu který se klade na programy hledání pracovního místa, kde „i populární a osvědčené efektivní programy jako např. Kluby práce se zdají být ‚unavené' v kontextu toho všeho, co je zaměřeno na zdokonalování způsobů hledání práce". Vyjádřili též znepokojení nad zmatkem způsobeným existencí takového množství programů hledání pracovního místa s různými názvy a kvalifikačními podmínkami, přičemž všechny tyto programy nabízejí téměř totéž.

Dotace na přijímání dlouhodobě nezaměstnaných představují značnou administrativní zátěž pro úřady práce (a byl zjištěn názor, že nové vládní plány na jejich rozšíření bude pravděpodobně obtížné realizovat).

Zkušební doba je opatření, kdy zaměstnavatelé mohou vyzkoušet potenciální zaměstnance až po dobu tří týdnů předtím, než je přijmou. Mnoho klientů zaujalo podezíravý postoj a vyjádřilo názor, že zkušební doby by mohly být vykořisťováním, prací zadarmo a jedna terénní pracovnice navrhla, aby byly tyto zkušební doby pečlivě sledovány, protože poslala klienta na zkušební dobu k zaměstnavateli, který dle jejího přesvědčení neměl volné místo. Jiní klienti se zdráhali využít zkušební doby (nebo dotací), aby se neuvedli u zaměstnavatele způsobem, který je jako perspektivní zaměstnance devalvuje. Avšak většina klíčových pracovníků služeb zaměstnanosti zastávala názor, že zkušební doby jsou cenné, zejména pro dlouhodobě nezaměstnané, a že je třeba vynaložit větší úsilí při přesvědčování uchazečů o možnostech tohoto projektu.

Opatření v oblasti výcviku. Většina těch, s nimiž jsme hovořili, buď výcvikové kurzy absolvovala, nebo to byli aktuální účastníci kurzů a nebo lidé, kteří se jich zamýšleli zúčastnit v blízké budoucnosti. Vyskytla se též řada lidí, kteří vyjádřili přání zapojit se do kurzů, ale z různých důvodů toho nebyli schopni, obvykle kvůli požadované kvalifikaci nebo době trvání. Kromě oficiálních krátkých kurzů pracovního výcviku mnozí využívali pravidla, které umožňuje ponechat si dávky v nezaměstnanosti a externě studovat, za předpokladu, že jsou k dispozici pro nástup do pracovního místa a aktivně si hledají práci. Jak klienti, tak poskytovatelé výcviku zdůrazňovali, že složitost těchto pravidel a jejich různá interpretace vytváří značnou bariéru pro účast dokonce i v odborných kurzech podporovaných Evropským sociálním fondem. Ačkoli většina klientů uznávala hodnotu výcviku, ostatní zastávali méně pozitivní názor na charakter většiny výcviků, které měli k dispozici. Velká část

skepticismu týkající se výcviku pramenila z faktu, že navzdory úspěšnému absolvování kurzů a získání kvalifikace se členům referenční cílové skupiny stále nedaří najít práci.

Programy dočasné práce. Ačkoliv v oblastech případové studie nebylo mnoho příležitostí dočasné práce, existuje řada důkazů o jejich dopadu a o tom, že nezaměstnaní a terénní pracovníci pohlížejí na dobrovolné programy dočasné práce v rámci projektů veřejně prospěšné činnosti se smíšenými pocity. Účastníci mají k přidělené práci většinou dosti kladný vztah a jsou rádi, že mají příležitost vrátit se do práce, i když pouze na chvíli. Avšak programy, kde byla vyplácena mzda, zpravidla nabízely práci na částečný úvazek, kterou si mohli dovolit přijmout pouze mladí lidé s nízkými náklady na nájemné a bez rodinných závazků. Programy, v nichž účastníci stále dostávají dávky v nezaměstnanosti s malým dodatkem, jsou široce kritizovány jako neadekvátní a vykořisťovatelské. Další kritiky se týkaly kvality nabízené práce (manuální práce nebo práce v oblastech se špatnou pracovní perspektivou) a nedostatku výcviku; krátké doby umístění, a nedostatečných kontaktů se zaměstnavateli a řádným trhem práce. Povinné programy jako např. „Project Work" jsou posuzovány daleko méně pozitivně zejména ze strany těch, kteří mají pouze malý výběr pracovního umístění, kteří „považují danou práci za zcela irelevantní z hlediska jejich vlastních sfér zájmu o zaměstnání". Programy „Přechodného trhu práce", které kombinují praxi placenou za příslušnou sazbu s formálním výcvikem, jsou značně oblíbenější a efektivnější než jiné programy dočasné práce, zejména u velmi dlouho nezaměstnaných (McGregor, 1998).

7. Nátlak

Nezaměstnaní a terénní pracovníci mají k nátlaku smíšené postoje. Mnozí souhlasí s tímto principem a akceptují jej jako pojistku před zneužíváním, nicméně naznačují, že v praxi je používán nepatřičně a někdy nespravedlivě. Největší odpor mají nezaměstnaní k nátlaku bez možnosti dostatečně širokého výběru. Například, kritiku nevyvolává povinný charakter pohovorů v rámci projektu Restart, ale spíše fakt, že nezaměstnaní (a personál úřadů práce) mají pocit, že vlastní potřeby klientů a dlouhodobé cíle jsou ignorovány ve prospěch cílů zaměřených na dosažení krátkodobých výsledků. Přestože klíčoví pracovníci zaujali všeobecně kritický postoj k dopadu přísnějšího režimu dávek v nezaměstnanosti, jejich sympatie s negativním postojem uchazečů byly ovlivněny názorem, že se daná osoba „může naučit něčemu užitečnému" a neměli mnoho výhrad k odkazování klientů na povinné kurzy.

Poskytovatelé povinných kurzů uváděli, že se na kurzy často hledí jako na hrozbu či trest a stává se, že účastníci, kteří byli přinuceni tyto kurzy navštěvovat, je přerušili nebo narušovali, čímž naopak bránili ostatním, kteří je skutečně potřebovali. Jeden lektor projektu Restart byl přesvědčen, že úřady práce zařazují lidi do povinných kurzů zejména v těch případech, kdy vznikne podezření, že tito lidé pracují v neformální ekonomice.

Klienti měli velmi negativní postoj k povinným kurzům o způsobech hledání práce a považovali je za ztrátu času, zejména ti, kteří je navštěvovali opakovaně. Jedna z největších kritik se týkala toho, že obsah kurzu je často příliš široký a velmi málo zaměřený na specifické potřeby. Pravidla povinné účasti se někdy zdají být směšnými, například, když někdo absolvoval podobný kurz jen několik týdnů předtím. Velký odpor u dotazovaných vyvolával nátlak bez patřičně širokého výběru, například, když lidé zapojení do programu Project Work měli jen malý nebo neměli žádný výběr z hlediska jejich praktického uplatnění.

Ze strachu před sankcemi ve formě ztráty dávek v nezaměstnanosti za nečinnost někteří dlouhodobě nezaměstnaní navštěvovali cokoli, co jim bylo navrženo. Většina dlouhodobě nezaměstna-

ných účastníků v cílových skupinách prohlašovala, že navštěvovali povinné kurzy, aby nepřišli o dávky v nezaměstnanosti a nikoli proto, že by získali něco hodnotného. Málo z nich bylo ochotno riskovat týdenní dávku tím, že se kurzu nezúčastní. Jeden dotazovaný poskytovatel kurzů uvedl údaj o pravidelné absenci ve výši 60 % a také poradci z úřadů práce zdůraznili vysoký počet odpadlých účastníků, vyskytující se mezi zařazením do kurzů a docházkou do kurzů. Mnohé z toho lze přičítat přijatelným faktorům, jako je například získání práce nebo indispozice, ale některé spíše odrážejí značné zapojení do neformální ekonomiky nebo politováníhodný fenomén „surfování po dávkách", který se objevil v některých komunitách.

8. Frustrace

Máme-li jedním slovem vyjádřit pocity většiny dlouhodobě nezaměstnaných a klíčových pracovníků služeb zaměstnanosti, s nimiž jsme hovořili, pak je to frustrace. Tento pocit vyjadřovali uchazeči, kteří si nebyli schopni najít vhodnou práci přes četné žádosti o pracovní místo, získání praxe a/nebo absolvování výcviku. Vyjadřovali jej i poradci z úřadů práce, kteří z důvodu vysokého počtu případů, které měli na starosti, a směrných čísel výkonnosti, nebyli schopni věnovat dostatek času jednotlivým uchazečům, aby jim mohli nabídnout potřebnou pomoc. Byli též frustrováni tím, že často neměli potřebný čas zjišťovat informace o lokálních projektech nebo je sledovat tak, aby je mohli doporučit uchazečům. Kromě toho i v případech, kdy věděli o nějaké iniciativě, která se zdála být užitečná, nemusela tato iniciativa být životaschopná z důvodu omezení stanovených těžkopádnými směrnicemi poskytování dávek. Frustraci vyjadřovali také ti, kteří dodávali kontrahovaně programy a museli dodržovat rigidní dodací podmínky a programové příručky, které považovali za zastaralé a často nevhodné.

9. Fakta vyplývající z oficiálních hodnocení

Generální ředitel Služeb zaměstnanosti prohlásil na základě oficiálních hodnocení, že uchazeči o pracovní místo zastávají „všeobecně pozitivní" názor na zprostředkovatelny práce (ESC, 1999). Avšak podrobnější pohled na výsledky našeho průzkumu odhaluje poněkud smíšený obraz. Pozitivní je, že odpovědi v dotaznících téměř 1 500 terénních poradců v roce 1998 ukazují, že úřady práce mají dle jejich názoru nyní „daleko aktivnější a pozitivnější úlohu na trhu práce, zaměřenou na pomoc uchazečům o pracovní místo při hledání práce" (ES, 1999, s. 6). Avšak ukazatele výkonu, které mají plnit, „narážejí na tento nový cíl" a „brání naslouchání uchazečům o práci". Kvalitu a množství času, který mohou věnovat klientům, omezuje celá škála faktorů - personalistika; administrativní zátěž, směrná čísla ukazatelů výkonu a dlouhé fronty (s. 3 a 8). Méně zkušení poradci měli též problémy se složitostí systému a u těch, kteří pracovali méně než dva roky v terénu, „bylo daleko pravděpodobnější, že dostatečně nechápou dávkové pobídky a že nevědí, jak efektivní pobídky jsou" (s. 10). Podle názoru poradců klienti v rámci nového režimu nyní lépe chápou své odpovědnosti a závazky a většina z nich se shodla na tom, že mají dobré pracovní vztahy s nezaměstnanými uchazeči o pracovní místo a že převážná většina z nich s nimi spolupracuje. Nicméně, nedostatečné představy a očekávání uchazečů o práci (například ohledně toho, co je „vhodné" pracovní místo) omezují míru flexibility uchazečů o pracovní místo, která by mohla být ještě větší, a tento problém se zhoršuje „velkým objemem pracovních míst nízké kvality, která byla k dispozici a o něž uchazeči nechtěli žádat" (s. 4). Více než polovina poradců uvedla, že někdy „přivřela oči" nad pochybami ohledně nároku na dávky, a pouze třetina „byla přesvědčena že sankce a penále jsou účinné při vymáhání dodržování pravidel a podmínek přidělování dávek v nezaměstnanosti" (s. 7).

Kvalitativní hodnocení na základě podrobných pohovorů s 82 klienty v zimě 1997 potvrdilo, že nový režim zdůraznil podmíněnost dávek v nezaměstnanosti a vyjasnil odpovědnosti uchazečů při hledání pracovního místa (CRD, 1998, s. iv). Avšak zatímco někteří „vítali tyto změny jako přínos k větší transparentnosti a motivaci, jiní je zavrhovali jako bezúčelně nátlakové a mnozí byli skeptičtí a nerozhodní" (s. i). V praxi se pravidelné monitorování hledání pracovních míst očividně značně lišilo a čtrnáctidenní kontroly jsou stále z velké části „stručnou neosobní transakcí zaměřenou na podepsání prohlášení" (s. ii). Někteří z těch, kteří prošli formálním poradenským pohovorem „uvítali možnost diskutovat o tom, co se udělalo .. a jaká může být nabízená pomoc". Jiní „zavrhovali to, co vnímali jako nepřátelský tón a přílišnou kontrolu a jako absenci skutečné pomoci" (s. iii). Celkově klienti připouštěli, že obecný přístup služeb zaměstnanosti doznal zlepšení, ale stále je považován za reaktivní spíše než proaktivní a „otázky týkající se dávek v nezaměstnanosti a monitorování hledání pracovních míst byly pokládány za prioritní na úkor skutečné praktické pomoci" (s. iv).

Na základě průzkumu více než 1 800 klientů bylo zjištěno, že jejich čtrnáctidenní kontrola hledání pracovního místa trvala déle než šest minut (30 % respondentů) a kontrolní pohovor dalších 30 % dotazovaných trval dvě minuty a méně (ES, 1998, s. 44). Celkově 43 % dotazovaných uvedlo, že v zásadě nedošlo k žádné diskusi o hledání pracovního místa, přičemž v některých úřadech práce tento údaj byl až 90 % (s. 40). Většina klientů je ale stále toho názoru, že cílem tohoto procesu je především kontrola jejich činnosti.

A nakonec, daleko rozsáhlejší průzkum reakcí klientů, v jehož rámci byly provedeny pohovory s téměř 5 000 uchazeči na podzim 1997 (McKay, 1999, s. 603) prokázal, značná krátkodobá zlepšení, více „v některých zprostředkovatelnách práce než v jiných", kde klienti lépe pochopili, co se od nich očekává a čas věnovaný hledání pracovního místa a počet žádostí o pracovní místo se zvýšil. Avšak i zde stále existuje jasná mezera mezi záměrem a realizací, pouze s malou změnou ve způsobu, jakým lidé hledali pracovní místa. Více než polovina dotazovaných uvedla, že jejich dohoda o hledání pracovního místa jim nepomohla nebo „neměla žádnou praktickou cenu", a téměř polovina z těch, kteří byli pozváni na kontrolní pohovor, uvedla, že v důsledku toho nepodnikla žádnou akci. Stále existuje příliš mnoho důkazů o tom, že tyto dohody jsou sepisovány mechanicky a podle nařízených norem. Dle slov ředitele nezávislé zprostředkovatelny práce „jsou lidé často nuceni vykonávat nesmyslné činnosti při hledání pracovního místa, které nikterak nezlepšují jejich zaměstnatelnost a v zásadě mohou být na překážku konstruktivnějším činnostem" (ESC, 1999). Je však obtížné zpochybňovat praxi a obsah, když terénní poradci nemají dostatečný prostor pro vyjednávání dohod, které předpokládají dlouhodobější pracovní uplatnění.

10. Závěry

Úspěch programů trhu práce závisí ve velké míře na celkovém stavu trhu práce, ale poznatky ze stávajících hodnocení ukazují, že zásahy programů, zejména za přispění terénního poradenství, mohou pomoci dlouhodobě nezaměstnaným k návratu do práce (Martin, 2000; Meager, 1998). Zde uvedená zpráva též ukazuje, že způsob, jakým jsou tyto programy a režimy přidělování dávek v terénu implementovány, může mít zásadní význam pro minimalizaci ztrát a nepochopení a maximalizaci výsledků.

Od roku 1997 při rozvíjení nového přístupu k dlouhodobě nezaměstnaným v rámci Nové dohody (viz příloha), se britská vláda potýkala s „implementační mezerou" a kladla značný důraz na změnu způsobu práce veřejných služeb zaměstnanosti. V kontextu těchto změn a prudkých poklesů nezaměstnanosti se morálka v úřadech práce výrazně zlepšila. Jedním z důležitých kroků v rámci tohoto vývoje byla ochota publikovat poprvé relativní úspěchy v jednotlivých oblastech

a při kontrole externích proměnných odhalit značné odchylky při provádění nové politiky. Tato transparentnost by měla být rozšířena na měření schopností a výkonu místních zprostředkovatelen práce, kde byly zjištěny stejné odchylky a dospělo se k názoru, že kultura práce a velikost zejména městských úřadů práce je klíčovým faktorem pro výkon a představuje „velký úkol" z hlediska zvládnutí a realizace obecně stanovených cílů (ESC, 1999).

V rámci snižování nedostatečné propojenosti a fragmentace je nyní od úřadů práce požadováno, aby spolupracovaly s ostatními místními agenturami a organizacemi. Jejich ukazatele výkonu byly upraveny tak, aby byly motivovány k dosažení kvalitnějších výsledků v hledání pracovních míst a dokonalejšímu proniknutí na trh volných pracovních míst. Vláda zejména očekává, že úřady práce zajistí novou rovnováhu mezi právy a povinnostmi nezaměstnaných a tento úkol „spojení pomoci s nátlakem při zachování důvěry svých klientů" je podle zvláštního výboru Dolní sněmovny, „jedním z největších úkolů, před nímž úřady práce dnes stojí" (ESC, 1999). Tento úkol je částečně plněn tím, že nová generace terénních osobních poradců, kteří pracují v oblasti dávek a hledání zaměstnání, má větší flexibilitu.

Je ironií, že s tím, jak klesla nezaměstnanost a úřady práce začaly pomáhat skupinám nejvzdálenějším trhu práce, začínají narážet na bariéry a odhalovat slabá místa v ostatních službách. Tato slabá místa, pokud nebudou řešena, omezují možnosti jednotlivce jak při přijímání, tak při udržení pracovního místa. Například, poradci často shledávají, že neexistují nezbytné a patřičné služby. Systémy veřejné dopravy často nejsou schopny zajistit přepravu lidí z jejich domovů do míst s pracovními příležitostmi. Není k dispozici veřejná péče o děti, nebo nemusí být k dispozici mimo běžnou dobu, nebo když jsou děti nemocné. Jen málo programů zabývajících se zneužíváním návykových látek nebo rehabilitací má výrazné zaměření na zaměstnanost. Příležitosti výcviku na pracovišti pro dlouhodobě nezaměstnané uchazeče o zaměstnání jsou omezené.

Snad nejdůležitějším úkolem je řešení jevu popsaného jako „efekt otáčecích dveří". Přestože hodnocení kontrolních skupin ukazuje, že lépe navrhované a lépe personálně obsazené programy z konce 80. a počátku 90. let měly významný dopad na pracovní vyhlídky, a že ti, kdo se zúčastnili výcviku na pracovišti, měli větší pravděpodobnost získat zajištěnější a lépe placenou práci, i v případě těch nejlepších programů se velký počet účastníků vrátil do nezaměstnanosti. Zavedení vhodných strategických cílů a teoretických koncepcí do každodenní praxe přináší řadu těžkostí a dokud výcvikové programy a programy zaměstnanosti neumožní přístup k hodnotným pracovním příležitostem, budou muset bojovat o získání důvěry v terénu, zejména v oblastech s vysokou nezaměstnaností.

PŘÍLOHA

NOVÉ DOHODY: POUČENÍ

Program Nových dohod je zaváděn postupně od roku 1997 a nyní pokrývá osoby ve věku do 25 let, které byly nezaměstnány po dobu více než šesti měsíců, a osoby nad 25 let nezaměstnané po více než dva roky. V průběhu počátečního stádia, tzv. Gateway (vstupní brána) nebo-li poradenského procesu, pro nějž jsou vyhrazeny až čtyři měsíce, se poradci úřadu práce zaměřují na identifikaci a řešení bariér zaměstnanosti a pomoc klientům při hledání pracovních míst. Není-li možné přímé umístění do pracovního místa, pak se zapojení do programu trhu práce stává povinným. K dispozici je široká škála opatření v oblasti výcviku a zaměstnanosti.

Nové dohody umožňují většímu počtu dlouhodobě nezaměstnaných, aby soutěžili o volná pracovní místa. Zejména mladší věkové kategorie reagovaly pozitivně na nový přístup (viz např. ESC, 1999, 73; Legard a Ritchie, 1999). Avšak stále se vynořují nové problémy vyplývající z mezery mezi politickými záměry a praktickou implementací. Postup nových dohod provázejí rozpory týkající se stupně místní flexibility; udílení a povahy poskytovatelských kontraktů; zapojení a výkonu agentur soukromého sektoru; vyváženosti variant; počtu těch, kteří jsou zváni k pohovorům nebo zařazování do variant a těch, kteří „zmizí"; rychlosti s níž byly mladí nezaměstnaní ohodnoceni a umístěni do příslušné kategorie podpory nebo na pracovní místa v průběhu období Gateway.

Řízení a minimalizace dopadu „efektu otáčecích dveří" je jedním z úkolů pro nové dohody. Zvláštní důraz je nyní kladen na strategie udržení pracovních míst, na zajištění toho, aby si účastníci programu udrželi pracovní místa, která získali; na „průběžnou kontrolu" pro zajištění účinné pomoci těm, jimž skončilo umístění v programu, aniž by získali pracovní místo; na směr vývoje, kde výcvik zaměřený na pracovní dovednosti a následná podpora pomáhá těm, kdo přijmou práci, aby postoupili k lépe placenému a více zajištěnému zaměstnání.

Jedním z nejdůležitějších úkolů implementace je rozvíjet vazby s dopravou, bydlením, hospodářským vývojem a ostatními systémy, které se teprve nyní vytvářejí. Budou-li nové dohody uplatňovány pružně a v souladu s původním záměrem, přispějí ke zlepšení zaměstnatelnosti dlouhodobě nezaměstnaných a jejich pracovních vyhlídek a k účinnějšímu překlenutí „implementační mezery".

POZNÁMKA

[1] Závěrečnou zprávu *Welfare to Work and the Long Term Unemployed* je možno získat v odboru nezaměstnanosti ministerstva školství a zaměstnanosti Velké Británie, adresa: Camelford House, 87-89 Albert Embarkment, London SE1 7TP (E-mail: mailbox@uuy.org.uk).

BIBLIOGRAFIE

CRD - Cragg Ross Dawson (1998). „JSA Evaluation Employment Service Clients and the Benefit System. Report on Stage II Qualitative Research for the ES and Others". London.

DfEE - Department for Education and Employment (1998). *Departmental Report: The Government's Expenditure Plans 1998-1999*, HMSO. Cm 3910. London.

ES - Employment Service (1998). *Client Exit Survey Jobseeker's Allowance Delivery Evaluation*. Employment Service. Sheffield.

ES (1999). *JSA Evaluation: Summary of ES and BA Staff Opinion about the Operation of Aspects of the Benefit System, Pre- and Post-Introduction of the Jobseeker's Allowance*. Employment Service. Research and Development Report ESR27. Sheffield.

ESC - Employment Sub-committee (1999). *The Performance and Future Role of the Employment Service*. Select Committee on Education and Employment. Seventh Report. House of Commons. Session 1998-99. Vol. 1. Cmnd 197-I. Stationery Office. London.

LEGARD R. and J. RITCHIE (1999). *New Deal for Young Unemployed People: National Gateway*. Social and Community Planning Research. Employment Service, ESR16. Sheffield.

LIPSKY. M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. New York.

MARTIN J. (2000). „What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences". *OECD Economic Studies*. No. 30. Paris.

MEAGER N. and C. EVANS (1998). „The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long term Unemployed". *Employment and Training Papers*. No. 16. ILO. Geneva.

McGREGOR A., Z. FERGUSON. M. McCONNACHIE and K. RICHMOND (1997). *Bridging the Jobs Gap: An Evaluation of the Wise Group and the Intermediate Labour Market*. Joseph Rowntree Foundation. York.

McKAY S., A. SMITH. R. YOUNGS and R. WALKER (1999). „Unemployment and Jobseeking after the Introduction of Jobseeker's Allowance". Research Brief. *Labour Market Trends*. pp. 601-603. November. HMSO. London.

MORGAN. D.L. and R.A. KRUEGER (1993). „When to Use Focus Groups and Why". in D.L. Morgan (ed.). *Successful Focus Groups: Advancing the State of the Art*. Sage. London.

OSBORNE D. and T. GAEBLER (1993). *Reinventing Government*. Plume Books. New York.

PAYNE J., S. LISSL. BURGH. M. WHITE and C. PAYNE (1996). *Employment Training and Employment Action: An Evaluation by the Matched Comparison Method*. Research Series No. 74. DfEE. London.

SABATIER P. (1998). „Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research". in M. Hill (ed.). *The Policy Process: A Reader*. Prentice Hall/Harvester. Herts.

SCHMID G., J. O'REILLY and K. SCHOMANN (1996). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar. Cheltenham.

SWEENEY K. and D. McMAHON (1998). „The Effect of Jobseeker's Allowance on the Claimant Count". *Labour Market Trends*. Vol. 106. No. 4. HMSO. pp. 195-203.

WHITE. M., S. LISSENBURGH and A.BRYSON (1997). *The Impact of Public Job Placing Programmes*. Policy Studies Institute. London.

WILLIAMS F., J. POPAY and A. OAKLEY (eds.) (1999). *Welfare Research: A Critical Reader*. UCL Press. London.

ČÁST III

PROBLÉMY PŘÍPRAVY A REALIZACE AKTIVNÍCH PROGRAMŮ NA TRHU PRÁCE

JAK LZE ZEFEKTIVNIT PROGRAMY AKTIVNÍ POLITIKY? ÚLOHA ORGANIZACE, REALIZACE A OPTIMÁLNÍ ALOKACE V AKTIVNÍ POLITICE NA TRHU PRÁCE

Jaap de Koning
Sociálně ekonomický výzkum a rozvojová pomoc Rotterdam
Institut pro výzkum politiky práce, Erasmus University Rotterdam

1. Úvod

Aktivní politika na trhu práce je předmětem mnoha hodnotících studií. Avšak až na malé výjimky se tyto studie zabývají výlučně výsledky, kterých bylo dosaženo v rámci této politiky. Většina hodnocení se zaměřuje na dopad jednotlivých programů na příjem a postavení jejich účastníků. Zabývá se otázkou, zda účast v takovémto programu pomáhá nezaměstnaným nalézt práci a zvýšit jejich příjem. Relativně malý počet studií se snaží hodnotit, do jaké míry programy na trhu práce ovlivňují celkovou výkonnost trhu práce. Výsledky obou typů studií jsou odlišné. Některé studie prokazují pozitivní dopad, zatímco jiné neshledávají žádný významný vliv, dokonce ani záporný. Ve svém souhrnu tyto studie naznačují, že účinnost tohoto typu politiky je poněkud omezená či dokonce malá. Proto zde zaručeně existuje prostor pro zlepšení.

Je možné, že účinnost programů závisí na způsobu jejich organizace a realizace. Málo jsou však známy faktory, které přispívají k neúspěchu či úspěchu těchto programů. Přestože se výzkum organizace a realizace programů na trhu práce do určité míry provádí, je obvykle kvalitativní povahy a není příliš často publikován v mezinárodních časopisech. Lze zvýšit efektivnost aktivních programů změnou institucionální struktury, změnou realizace opatření nebo realokací finančních prostředků, které mají k dispozici? To je ústřední otázka, na niž se v tomto dokumentu snažíme odpovědět.

Organizaci a realizaci lze zkoumat na různých úrovních. Na národní úrovni existují „systémové charakteristiky", které mohou ovlivňovat efektivnost politiky na trhu práce. Jedním z příkladů je postavení veřejných služeb zaměstnanosti: má monopol na umístění do zaměstnání či nikoli? Někteří tvrdí (ale jiní zpochybňují), že státní monopol usnadňuje umísťování znevýhodněných skupin. Nedávno provedly země OECD radikální změny v institucionálním rámci, jako např. zrušení státního monopolu v oblasti zprostředkování zaměstnání. Avšak organizace a realizace se týká též operační úrovně. Opatření pro znevýhodněné mohou například realizovat speciální týmy nebo jednotliví poradci jako součást svých celkových úkolů.

Selhání trhu a nestejné příležitosti (které jsou do určité míry propojeny) jsou hlavními důvody, které opravňují vládní intervence na trhu práce. To znamená, že předpokladem pro vývoj efektivní politiky je důkladná analýza trhu práce, v jejímž rámci budou zváženy proti sobě alternativní strategie. V prvé řadě takováto analýza jasně ukáže, že některé problémy je nutno řešit jinými postupy než aktivní politikou na trhu práce. Tato politika může například těžko řešit obecný nedostatek pracovních míst. Tento typ problému lze daleko efektivněji řešit pomocí mzdové politiky. Za druhé, analýza trhu práce může posloužit jako vodítko pro jednotlivé orgány při alokaci zdrojů

na různé typy opatření a cílové skupiny a optimalizovat plnění stano..ných cílů. V současné době byla provedena řada důležitých změn ve výdajích na aktivní programy trhu práce, z nichž nejdůležitější je posun od reaktivních postupů (tj. postupů zaměřených na dlouhodobou nezaměstnanost) k proaktivním programům (tj. zaměření na prevenci toho, aby se nezaměstnanost stala dlouhodobou). Budeme argumentovat tím, že situace na trhu práce by měla z hlediska strategických priorit a nákladů na programy a jejich přínosů (zvážených proti alternativním postupům) hrát důležitou úlohu při vytváření koncepce politiky trhu práce. Proto drastické demografické a technologické změny, k nimž ve společnosti dochází, s jejich dalekosáhlými důsledky pro trh práce, zanechají nevyhnutelně své stopy na aktivních programech.

Tento dokument je koncipován takto: oddíl 2 se zabývá institucionálním rámcem, který určuje organizaci a realizaci aktivních programů trhu práce a zásadními systémovými změnami, k nimž dochází v evropských zemích v 90. letech. Oddíl 3 se snaží zhodnotit tyto změny ve světle toho, co víme o dopadu aktivních programů. Existují nějaké důkazy o tom, že některé systémy jsou výkonnější než ostatní? Je nějaký důvod předpokládat, že změny vedly ke zlepšení politiky? Byly systémy změněny ze správného důvodu? Oddíl 4 se zabývá přidanou hodnotou aktivních programů trhu práce z hlediska selhání trhu a nestejných příležitostí. Dále řeší otázku, jak lze aktivní programy optimálně alokovat v rámci strategických priorit, hodnotí efektivnost opatření, jejich náklady a omezení. V tomto rámci jsou též diskutovány klady a zápory aktivních opatření. Oddíl 5 je zaměřen na některé velké změny ve společnosti a na trhu práce a na to, jaké to má důsledky pro aktivní politiku zaměstnanosti. Oddíl 6 obsahuje závěry a řadu závěrečných poznámek.

2. Institucionální rámec

Až do 90. let byla ve většině zemí OECD, zejména v evropských zemích, aktivní politika zaměstnanosti koncipována a realizována z velké části jednou vládní organizací - veřejnými službami zaměstnanosti. V mnoha zemích byla tato organizace součástí vládní struktury a byla velmi centralizovaná. Kromě toho, až na malé výjimky, měl stát monopol na zprostředkování pracovních míst. Proto byly činnosti služeb zaměstnanosti, aktivní politika trhu práce a sektor umísťování do zaměstnání často považovány za více méně totéž. Avšak v řadě zemí - jako například v USA a Velké Británii - byl sektor umísťování do zaměstnání tradičně organizován odlišně, neboť například soukromé agentury zde měly větší důležitost. V průběhu 90. let mnoho zemí značně změnilo svůj systém a nyní je zde daleko větší různorodost.

Podívejme se nyní na některé systémové charakteristiky politiky trhu práce.

- Koncentrace versus dekoncentrace: existuje jedna veřejná nebo poloveřejná organizace odpovědná za koncepci a implementaci aktivní politiky nebo jsou služby zaměstnanosti rozděleny mezi několik vládních organizací?
- Veřejná versus poloveřejná správa: jsou služby zaměstnanosti vládní organizací nebo je například spravují společně sociální partneři a vláda?
- Centralizovaná versus decentralizovaná struktura: jakou autonomii mají regionální a místní úřady práce?
- Veřejné služby zaměstnanosti a dávky v nezaměstnanosti: je za dávky v nezaměstnanosti odpovědná jedna organizace a pokud nikoli, jak spolupracují úřady práce s organizací vyplácející dávky?
- Veřejné versus soukromé služby zaměstnanosti: do jaké míry lze přenechat služby zaměstnanosti soukromému sektoru?

- Zaměření na znevýhodněné skupiny: jsou programy plně zaměřené na znevýhodněné skupiny nákladnější nebo by měly nabízet pomoc i ostatním skupinám uchazečů o práci?

Koncentrace versus dekoncentrace

Hlavní služba umísťování do zaměstnání již není pouze vládní organizací zapojenou do organizace a realizace aktivní politiky trhu práce. V řadě zemí, jako například v Německu (Walwei, 1997), Nizozemí (de Koning, 1997*a*) a Švédsku (Wadensjö, 1997), mají obce stále významnější úlohu. Hlavním důvodem je to, že v těchto zemích končí dlouhodobě nezaměstnaní jako příjemci sociální pomoci, kteří mají pro trh práce většinou špatný profil. V kontextu vysoké nezaměstnanosti a konkurence ze strany soukromých agentur dávají veřejné služby zaměstnanosti přednost obsazování stávajících volných míst a plnění požadavků zaměstnavatelů. Dále, v některých zemích, jako například v Německu, jsou veřejné služby zaměstnanosti odpovědné též za výplatu dávek pojištění v nezaměstnanosti, a z tohoto důvodu se soustředí na nezaměstnané, kteří mají nárok na pojištění v nezaměstnanosti. V důsledku toho nedělají mnoho pro příjemce sociální pomoci a na obcích zůstává řešení problému umístění těchto lidí do zaměstnání. Obecní programy zaměstnanosti financuje často centrální vláda. Například v Nizozemí byly obce pověřeny realizací projektů dotované práce, které byly zavedeny v průběhu 90. let. Též v Německu byla úloha obcí v projektech dotované práce podporována vládou (Fuchs a Spengler, 1997, citováno ve Schmid, Speckesser a Hilbert a dalších). Existují dva důvody, které mohou vést k méně efektivní strategii.

- Obce se obvykle zaměřují na program vytváření pracovních míst. Je však známo, že počet přechodů z programů vytváření pracovních míst do regulérního zaměstnání je nízký.
- Zaměření veřejných služeb zaměstnanosti na uchazeče s větší zaměstnatelností může soustředit poskytování služeb na osoby, které již mají relativně vysoké možnosti najít si práci samy. V důsledku toho může být dopad opatření malý nebo dokonce negativní.

Zapojení obcí do politiky na trhu práce vyžaduje úzkou spolupráci s úřadem práce. K tomuto bodu se vrátíme v části zabývající se vztahem mezi úřadem práce a organizacemi, které vyplácejí dávky v nezaměstnanosti.

Kdo spravuje veřejné služby zaměstnanosti?

Některé země, jako například Německo, mají tradičně tripartitní správu veřejných služeb zaměstnanosti, zahrnující zástupce vlády a sociálních partnerů. V jiných zemích, například ve Velké Británii, zůstává Správa služeb zaměstnanosti vládní agenturou. Existují též příklady zemí (např. Nizozemí), které zavedly tripartitní strukturu teprve nedávno. V zásadě myšlenka, na níž je vybudována tripartitní struktura, spočívá v tom, že zapojení sociálních partnerů usnadňuje uzavírat dohody se sektory a společnostmi. To již ukazuje na kontextuálně závislou povahu tripartitní struktury. Předpokládá to, že zaměstnavatelé a pracovníci jsou dobře organizováni a uzavírají dohody na úrovni sektoru, nejlépe na základě celkové dohody mezi sociálními partnery a vládou. Avšak pouze omezený počet zemí, i v rámci OECD, má takto vysoce vyvinuté vztahy spolupráce.

Pokud tripartitní struktura umožňuje lépe uzavírat dohody na úrovni sektorů a zlepšovat kontakty s jednotlivými firmami, mohla by zlepšovat také výsledky aktivních programů. Projevuje se však tento pozitivní vliv v praxi? V tomto ohledu neexistuje mnoho informací. Podle hodnocení nizozemské reformy z roku 1991, která zavedla tripartitní strukturu, byly výsledky velmi špatné (Dercksen a de Koning, 1996). Tripartitní struktura zvýšila počet kolektivních dohod, které obsahovaly ustanovení o reintegraci (tj. najímání) cílových skupin nezaměstnaných, avšak tyto dohody nezměnily téměř nic na praktikách jednotlivých firem v oblasti najímání. Kromě toho fakt, že sociální partneři trvali na

kontrole operativní činnosti úřadů práce, vytvářel mnoho pr .émů. Tato zkušenost ukazuje, že zapojení sociálních partnerů do správy služeb zaměstnanosti by se mělo týkat pouze strategických cílů a rozhodně ne toho, jak jsou úřady práce řízeny jako profesionální organizace.

Soukromé a veřejné služby zaměstnanosti

Do počátku 90. let byly soukromé činnosti umísťování do zaměstnání značně omezeny zákonem ve většině zemí EU. V těchto zemích měl stát monopol na zprostředkování práce. Naopak země jako Spojené státy a Velká Británie měly dlouhou historii soukromých služeb zaměstnanosti. V průběhu 90. let zrušilo mnoho zemí státní monopol a vytvořilo větší prostor pro soukromé zprostředkovatelské agentury. V zásadě jsou v některých evropských zemích soukromé služby zaměstnanosti důležitější z hlediska obsazování volných míst než veřejné služby zaměstnanosti (viz de Koning, Denys a Walwei, 1999, v komparativní studii osmi zemí EU).

Důvody pro zrušení státního monopolu jsou dvojí. Za prvé se předpokládá, že se vytvoří větší konkurence na trhu umísťování do zaměstnání a tedy kvalitnější služby při nižších nákladech i v rámci veřejných služeb zaměstnanosti. Za druhé, v souladu s obecným trendem směrem k privatizaci, panuje názor, že některé služby zaměstnanosti, nebo alespoň jejich realizační fázi, lze do značné míry nechat na soukromém sektoru. Avšak posun od veřejných k soukromým službám zaměstnanosti může mít opačný efekt. Zvýšená konkurence ze soukromého sektoru může nutit veřejné služby zaměstnanosti soustředit jejich pozornost na uchazeče s lepší zaměstnatelností. To pravděpodobně zvýší počet volných míst obsazených prostřednictvím veřejných služeb zaměstnanosti, ale bude zde i tendence redukovat přidanou hodnotu, kterou tvoří společenské hledisko (tato přidaná hodnota je fakticky „opodstatněním" veřejných služeb zaměstnanosti). Tento nedostatek se nemusí týkat situace, kdy jsou veřejné služby zaměstnanosti stále odpovědné za koncepci a politiky na trhu práce, ale na její implementaci kontrahují v určité míře soukromé agentury. Pak je ovšem otázkou, jak mohou veřejné služby zaměstnanosti zajistit, že budou soukromé agentury poskytovat adekvátní pomoc (znevýhodněným) cílovým skupinám. Výkon by měl být měřen na základě čistého účinku (viz rámeček 1). Měření čistého účinku je však nesmírně obtížný úkol, který je spojen s velkou nejistotou. Je nepravděpodobné, že soukromé agentury budou souhlasit s úhradou na základě čistého výkonu. Proto se v praxi tvůrci politiky uchylují k použití „snadnějších" ukazatelů, jako například počty umístění, které jsou ale absolutně neadekvátní a mohou být i zcela zavádějící.

Na mezinárodní úrovni se až dosud vytvořily tři modely privatizované implementace aktivní politiky na trhu práce. V *australském* případě veřejné služby zaměstnanosti stále rozhodují o typu veřejně financované pomoci, na niž mají nezaměstnaní uchazeči o práci právo. Poté si může uchazeč o práci zvolit z řady organizací a společností, které jsou ochotny mu poskytnout pomoc. Část veřejných služeb zaměstnanosti, která bývala odpovědná za poskytování služeb zaměstnanosti, je privatizována a musí soutěžit s ostatními organizacemi a společnostmi při získávání klientů. Úhrada služeb je založena částečně na vstupech a částečně na výkonu.

V *Nizozemí* byla též část veřejných služeb zaměstnanosti privatizována a musí soutěžit s ostatními zprostředkovatelnami práce. Avšak na rozdíl od australské situace, v tomto případě nevolí organizaci či společnost, která poskytne veřejně financovanou pomoc uchazeč, nýbrž organizace vyplácející dávky. Zbývající část veřejných služeb zaměstnanosti stále rozhoduje o tom, zda má nezaměstnaný uchazeč o práci právo na pomoc. Ve *Švýcarsku* mohou úřady práce rozhodnout o uzavření kontraktu na část poskytovaných služeb se soukromými agenturami. Financování úřadů práce je zde založeno na výkonu. Proto panuje názor, že úřady mají motivaci pro využívání soukromých agentur, pokud to přispívá k vyššímu výkonu. Ve *Wisconsinu*, *Spojené státy*, se poskytování dávek a služeb zaměstnanosti provádí na základě kontraktu s organizací na základě výběrového řízení. Vzhledem k tomu, že

Rámeček 1. Hrubá a čistá efektivnost

Tvůrci politiky a vedoucí pracovníci veřejných služeb zaměstnanosti mají stále tendenci posuzovat aktivní programy na trhu práce na základě procenta účastníků, kteří po absolvování programu našli práci. Tento hrubý ukazatel efektivity je však absolutně neadekvátní a někdy dokonce zcela zavádějící. Určitá část účastníků by totiž našla práci i bez účasti v programu. Důležité je to, jak rostou šance na zaměstnání díky programu, tzv. čistý účinek. Procento účastníků, kteří by přešli do zaměstnání bez účasti v programu, je ztrátou, která se nazývá mrtvá váha. Mladí, dovední muži obvykle vykazují vysokou míru vstupu do zaměstnání po absolvování programů, což svádí odpovědné pracovníky vybírat pro účast v programech nezaměstnané s těmito charakteristikami. Avšak růst v počtech vstupu do zaměstnání je u těchto skupin většinou nízký nebo dokonce negativní. Hrubá efektivita je obvykle nižší pro znevýhodněné skupiny, což vede některé lidi k závěru, že účast v programech je méně užitečná. Hodnotící studie však často ukazují, že čistá efektivita je vyšší u znevýhodněných skupin.

Měření čisté efektivnosti je nesmírně obtížné. Ani řízený experiment není absolutně spolehlivou metodou. Pro měření výkonu agentur zapojených do implementace programů na trhu práce je obvykle nutno použít neexperimentální metody, které jsou méně spolehlivé. Podrobnější diskusi o obou typech metody lze najít u Heckmana a Smithe (1996).

Metody využívající kontrolních skupin se nemohou zabývat účinky nahrazování a přesunů. Oba účinky implikují, že aktivní politika na trhu práce pomáhá účastníkům najít práci avšak na úkor ostatních pracovníků a uchazečů o práci. V důsledku toho může být celkový dopad na nezaměstnanost malý. Pro měření celkového dopadu je nutno použít ekonometrických modelů využívajících agregovaných dat. Avšak z několika důvodů jsou výsledky interpretované těmito modely ještě nespolehlivější než výsledky získané na základě metody kontrolních skupin (viz de Koning, studie připravená k publikaci).

jsou pro různé oblasti vybírány různé organizace, úřady práce mají i nadále možnost výběru z různých konkurenčních organizací. Doufejme, že v příštích letech budou tyto systémy zhodnoceny, což umožní vzájemnou výměnu zkušeností a poskytnutí vodítka pro ostatní země.

Decentralizovaná versus centralizovaná struktura

V mnoha zemích byly veřejné služby zaměstnanosti velmi centralizovanou organizací. Centralizované organizace mohou perfektně fungovat na papíře, ale ze zkušenosti víme, že jejich výkonnost v praxi je často nízká. Jedním z důvodů je nedostatek pobídek. Centrální úroveň může rozhodovat o všem, ale má málo nástrojů pro ovlivňování chování útvarů na operační úrovni. Proto je zde tendence poskytovat více autonomie úsekům a odborům na nižším stupni hierarchie a zároveň zavádět pobídky pro stimulaci výkonu.

Lze rozlišovat mezi funkční a regionální decentralizací. Funkční decentralizace se může týkat například aktivit v oblasti výcviku. Veřejné služby zaměstnanosti mají často své vlastní výcvikové instituce. V zásadě mohou mít značnou autonomii. Například v Portugalsku jsou výcvikové instituce zvláštním odvětvím v rámci národních služeb zaměstnanosti. Avšak častěji spadají výcvikové instituce do kompetence regionálních rad nebo obvodů úřadů práce. Regionální decentralizace se zdá být důležitější než funkční decentralizace. Ve stále větší míře totiž zjišťujeme, že z centrální úrovně nelze určit vše, co je dobré pro určitý region.

Stejně jako v případě privatizace, i decentralizace implikuje skutečnost, že útvary, které mají svobodu vlastního rozhodování, by měly být posuzovány na základě výkonu. Finance lze potom přidělovat na základě relativního výkonu, což vytváří pobídky. Se zaváděním tohoto typu nového principu řízení vypůjčeného ze soukromého sektoru se setkáváme v řadě zemí (viz např. OECD, 1996, a Mosley a Sol). Avšak, jak již bylo naznačeno, měření čistého dopadu je nesmírně obtížné. Přechod ze systému nezaměstnanosti do řádného zaměstnání, což je možný ukazatel výkonu, je ovlivněn mno-

ha faktory, z nichž aktivity služeb zaměstnanosti jsou pouze jednou součástí. Často vzniká velké pokušení použít jednoduché ukazatele jako (relativní) počet umístění, což je absolutně neadekvátní ukazatel.[1] To je jeden z důvodů, proč přílišná regionální autonomie nemusí vést k lepším výsledkům. Jiné nedostatky vysoce decentralizované struktury jsou tyto (podle nizozemské zkušenosti popsané Dercksenem a de Koningem, 1996):

- Každý region si vytváří svůj vlastní informační systém, což ztěžuje zprostředkování práce napříč regiony.
- Regiony vyvíjejí své vlastní produkty služeb a v důsledku toho začíná být nejasné, k čemu slouží veřejné služby zaměstnanosti.

Proto se přikláníme k názoru, že optimální výsledky nepřinese ani vysoce centralizovaná ani vysoce decentralizovaná struktura.

Dávky a veřejné služby zaměstnanosti

OECD (1997) dává přednost situaci, kdy je vyplácení dávek v nezaměstnanosti a služby zaměstnanosti součástí stejné organizace. Pro spojení těchto dvou činností existují nejméně dva důvody.

- Úzká spolupráce mezi těmi, kdo jsou odpovědni za vyplácení dávek, a těmi, kteří realizují aktivní politiku, může zajistit, že nezaměstnaní příjemci dávek aktivně hledají práci a používají reálná kritéria pro přijetí práce.
- Dávky v nezaměstnanosti lze využít pro vytváření dotovaných pracovních míst. Avšak náklady na dotovaná pracovní místa obvykle překračují výši vyplácených dávek. Proto je nutné dodatečné financování ze zdrojů, které financují stávající opatření na trhu práce. Kromě toho musí být do implementace zapojena též služba umísťování do zaměstnání, neboť má nástroje pro pomoc lidem na dotovaných pracovních místech přejít do řádného zaměstnání.

Avšak některé země, jako například Nizozemí, zaujímají váhavý postoj k integraci funkce dávek a reintegrace (tj. umístění a s tím spojená opatření). Existují k tomu tři hlavní argumenty.

- Stanovení práva na dávky, jejich úroveň a doba trvání i organizování výplaty dávek jsou procesy zcela odlišné od pomoci lidem najít práci. Proto na operační úrovni budou tyto dva typy činnosti vždy oddělovány, i když formálně spadají pod tutéž organizaci.
- V řadě zemí se musí značná část nezaměstnaných spoléhat na sociální pomoc, za niž jsou odpovědny obce. Pokud veřejné služby zaměstnanosti pokrývají pouze pojištění v nezaměstnanosti, jak je tomu například v Německu, vzniká nebezpečí, že se aktivní programy soustředí na omezenou skupinu lidí v rámci celkové nezaměstnanosti. Příjemci sociální pomoci budou z aktivní programů vyloučeni. Nejen že to je nespravedlivé, ale sníží to i čistý dopad aktivních programů, protože příjemci sociální pomoci, mnohdy ti více znevýhodnění, by z nich často těžili nejvíce.
- Integrace může vést k neúměrnému důrazu na monitorování příjemců zaměřené na prevenci neaktivního chování při hledání pracovního místa a případné zapojení se do aktivit černého trhu. V důsledku toho se může vytratit důvěra mezi poradcem a jeho klientem, která je předpokladem efektivního zprostředkování práce.[2]

Leccos hovoří ve prospěch integrace, ale pak by měly být integrovány i oba typy dávek v nezaměstnanosti. Pokud to není možné, lze alternativně podpořit užší spolupráci mezi třemi příslušnými aktéry. Je důležité, aby jedna organizace jménem úřadů práce a jménem organizací vyplácejících dávky vedla nezaměstnanou osobu přes období nezaměstnanosti. Tato organizace by měla spolu s příjemcem stanovit plán reintegrace. Plány by měly vycházet z cílů politiky na trhu práce.

V některých zemích vyplývají cíle aktivní politiky přímo ze záměru minimalizovat výdaje na dávky. V tomto případě jsou aktivní programy na trhu práce nástrojem politiky sociálního zabezpečení. Privatizace pak může mít dalekosáhlou formu. Je možno realizovat několik opatření.

- Odpovědnost za dávky a aktivní programy je svěřena soukromé organizaci vybrané na základě výběrového řízení, která získá licenci na určitou dobu (Wisconsinský model). Tato organizace má jednoznačný úkol snížit celkové výdaje na dávky a aktivní opatření a přitom má značnou svobodu při vynakládání stávajících veřejných fondů.
- Na implementaci služeb zaměstnanosti je uzavřen kontrakt se soukromými agenturami, ale vláda zůstává odpovědná za dávky a poskytuje finance na aktivní programy trhu práce (které jsou poté realizovány soukromými agenturami). Část veřejných služeb zaměstnanosti, která dříve realizovala reintegrační opatření, je privatizována a musí soutěžit na trhu zprostředkování práce. Toto je víceméně model používaný například v Austrálii (viz též Část IV Zavádění konkurence do poskytování služeb zaměstnanosti v Austrálii) a Nizozemí.
- Zapojení vlády do sociálního zabezpečení je omezeno na minimum. Soukromé pojišťovny se zabývají pojištěním pro případ nezaměstnanosti a uzavírají kontrakty na služby zaměstnanosti se soukromými zprostředkovatelnami práce a výcvikovými agenturami. Vládní fondy na aktivní opatření jsou poskytovány pojišťovnám na základě výkonu (například je určitá dávka poskytnuta při umístění nějaké osoby z cílové skupiny na pracovní místo). Pokud víme, tento systém není používán v žádné zemi.

Jsou však pobídky dostatečně silné, aby mohl systém fungovat? V situaci masové nezaměstnanosti, podobné situaci v 80. letech, bude celkový počet příjemců dávek těžko ovlivněn politikou na trhu práce. I když bude existovat prostor pro snížení nezaměstnanosti, budou mít dávkové organizace dostatečné odborné schopnosti, aby vyvinuly účinnou politiku? Jak vláda zajistí, že jsou veřejné prostředky používány pro vytváření pozitivního čistého účinku? Opět vzniká nebezpečí, že ukazatele hrubého dopadu, které lze snadno měřit, budou používány jako ukazatele výkonu.

Zdá se, že úplná organizační integrace funkce vyplácení dávek a reintegrace není nutná a dokonce nemusí být žádoucí. Situace, kdy organizace vyplácející dávky při jejich nedostatečných zkušenostech v otázkách trhu práce dostávají finance na reintegraci a uzavírají kontrakty na služby zaměstnanosti se soukromými zprostředkovatelnami práce a výcvikovými agenturami, se též nezdá být atraktivní. Snad nejlepší alternativou je spolupráce agentur vyplácejících dávky s úřadem práce a zavedení společné úřadovny („na jednom místě"), která bude mít na starosti nezaměstnané pobírající dávky po dobu jejich nezaměstnanosti. I v tomto případě by mohly činnosti v oblasti umísťování na pracovní místa a výcviku (částečně) realizovat soukromé agentury na základě kontraktu. Kromě toho spolupráce umožňuje zavést finanční pobídky (pozitivní i negativní) v procesu reintegrace. Například lze zavést účast v projektech jako povinnou a snížení dávek jako možnou sankci (tímto se zabývá dále oddíl 5) . Toto by mohlo dobře fungovat, zejména jsou-li reintegrační aktivity realizované na kontraktační bázi. Úřady práce by byly stále samostatným subjektem, který poskytuje služby zaměstnaným uchazečům o práci a nezaměstnaným uchazečům o práci, kteří nedostávají dávky.

Zaměření na znevýhodněné skupiny

Předpokládá se, že aktivní politika na trhu práce zlepší spravedlnost i fungování trhu práce. Tyto koncepce však nejsou obvykle vyjasněné. Proto nezřídka existuje mezera mezi operativními cíli a tím, co by mělo být dosaženo ve smyslu spravedlivějšího a efektivněji fungujícího trhu práce. Nejčastěji používaným ukazatelem výkonu veřejných služeb zaměstnanosti je počet umístění do za-

městnání. Existuje nebo možná existovalo obecné přesvědčení, že úřady práce postupují dobře, když maximalizují svůj podíl při umísťování do pracovních míst. Tento důraz na umísťování byl posílen kritikou zejména ze strany zaměstnavatelů v průběhu 80. let. Avšak existuje též tlak na to, aby veřejné služby zaměstnanosti pomáhaly znevýhodněným a zlepšovali jejich šance na nalezení práce.

Nezaměstnanost je velmi nerovnoměrně rozložena mezi různými skupinami. Avšak úřady práce nemohou dosáhnout vysokého podílu na trhu práce, pokud nenabízejí služby zaměstnatelnějším uchazečům o práci. Jak potom lze sloučit cíl vysokého podílu na trhu s cílem pomoci cílovým skupinám? Podle prosazované teorie byl vysoký podíl na trhu pozitivem nebo dokonce předpokladem pro umístění cílových skupin, neboť

- zaměstnavatelé by již neoznamovali volná místa úřadům práce, pokud by jim tyto nedodávali zaměstnatelnější uchazeče o práci,
- umístění zaměstnatelnějších uchazečů o práci vyvolává u zaměstnavatelů důvěru a umožňuje čas od času vybírat pro pohovory i znevýhodněné osoby,
- pokud je podíl znevýhodněných skupin v umístěních víceméně stálý, znamená vyšší podíl na trhu práce také více možností pro umístění znevýhodněné skupiny (i když se podíl sníží, konečným výsledkem může být zvýšení počtu umístění).

Neexistuje však žádný důkaz podporující teorii tzv. nosné vlny nebo proudového efektu. Pro Nizozemí byla provedena ekonometrická analýza, při níž byl testován dopad podílu na trhu práce na některé ukazatele, avšak žádný významný dopad nebyl zjištěn (Dercksen a de Koning, 1996). De Koning (1997*b*) formuluje stejný závěr z mezinárodní průřezové analýzy. Avšak ani on nalézá určitý důkaz pro tvrzení, že vysoký podíl na trhu vyvolává vyšší míru registrace volných pracovních míst. Ke stejnému poznatku dospěl Bishop (1993) v případě Spojených států, tj. že vysoká priorita, kterou služby zaměstnanosti dávaly nejvíce znevýhodněným skupinám, vedla mnoho zaměstnavatelů k tomu, že přestali používat úřad práce jako zdroj uchazečů o zaměstnání. Nemyslíme si však, že toto je přesvědčivý důkaz pro strategii maximalizace podílu na trhu, neboť úřady práce mohou shromažďovat informace o volných místech z různých zdrojů, například inzerátů. V oddíle 5 se budeme zabývat tím, že nové trendy v informačních a komunikačních technologiích dále sníží potřebu zprostředkování práce a s tím spojených aktivit ze strany vlády. Na základě studií citovaných Fayem (1997), se přikláníme k závěru, že veřejná služba zaměstnanosti, jako kanál pro hledání pracovního místa, má přidanou hodnotu, která se může lišit v průběhu celého ekonomického cyklu, zejména u znevýhodněných skupin.

Skutečnost, že v nizozemském hodnocení nebyl nalezen žádný významný vztah mezi podílem dlouhodobě nezaměstnaných v celkovém počtu umístěných a podílem veřejných služeb zaměstnanosti na trhu práce, nenaznačuje, že tento podíl je stálý. Ve skutečnosti jsou zjištěny značné odchylky v tomto podílu mezi jednotlivými regiony, dokonce i po korekci faktorů specifických pro dané regiony. Počet umístěných dlouhodobě nezaměstnaných může být relativně nezávislý na celkovém počtu umístění. Kromě toho i kdyby byl podíl dlouhodobě nezaměstnaných v celkovém počtu umístění konstantní, nevyplývalo by z toho nutně tvrzení, že zvyšující se podíl na trhu zlepšuje výsledky pro dlouhodobě nezaměstnané. Předpokládá se, že znevýhodněné skupiny našly práci pouze prostřednictvím úřadu práce, ale ve skutečnosti také většina členů znevýhodněných skupin hledá práci prostřednictvím jiných kanálů. Například nizozemské údaje ukazují, že většina dlouhodobě nezaměstnaných uchazečů o práci nalézá pracovní místa prostřednictvím jiných kanálů než je úřad práce (de Koning, 1997*a*). Na druhé straně je dobře známo, že nezaměstnaní, kteří absolvovali výcvik prostřednictvím úřadu práce často nalézají práci prostřednictvím jiných kanálů a žádné takové umístění se potom nepočítá, i když výcvik pomohl dané osobě při vstupu do práce. Proto je počet umístění prostřednictvím úřadu práce absolutně neadekvátním měřítkem výkonu, a to i hrubého výkonu.

Důležité je, zda služby zaměstnanosti zvyšují celkový počet lidí, kteří najdou práci, a zda zvyšují relativní pracovní šance znevýhodněných skupin.

3. Co nám sdělují hodnotící studie?

Obecné poznatky

V mnoha zemích byla aktivní politika na trhu práce předmětem hodnocení. Existují dva přístupy k tomuto hodnocení. První typ hodnocení se zabývá jednotlivými programy. Tento typ studie je zaměřen na stanovení toho, do jaké míry zvyšují programy pracovní šance účastníků.[3)] Využívá jednotlivých údajů pro stanovení (čistého) účinku. Samozřejmě jedna studie se může zabývat více než jedním programem. Proto se tohoto typu hodnocení používá též pro srovnávání výkonů různých programů. Některé studie využívají několik ukazatelů pro posouzení opatření, tj. nejen dopad na počet vstupů do zaměstnání, ale též jiné ukazatele, jako je například kvalita získaných pracovních míst a náklady. Druhý typ přístupu se snaží odhadnout celkový dopad aktivních programů. Základní otázkou, který tento typ studie řeší, je zda programy jako celek pomáhají snížit celkovou nezaměstnanost nebo celkovou dlouhodobou nezaměstnanost. Předností druhého přístupu je to, že umožňuje zohlednit účinky přemísťování a nahrazování, což při mikropřístupu lze jen těžko. V některých případech je používán celkový přístup také na jednotlivé programy, ačkoli se obvykle zabývá aktivní politikou na trhu práce jako celkem (kde se někdy typy opatření značně rozlišují).

Mikropřístup je nejběžnější. Četné studie tohoto typu byly realizovány v mnoha zemích. Pro odhadnutí dopadu opatření na pracovní vyhlídky jsou účastníci srovnáváni s kontrolní skupinou těch, kteří nejsou účastníky. Nejspolehlivější metoda je experimentální varianta metody kontrolní skupiny, v níž je vybrán náhodný vzorek z cílové skupiny, na níž se vztahuje opatření.[4)] Vzorek je pak náhodně přičleněn ke skupině účastníků, na níž se vztahuje opatření, a kontrolní skupině, na níž se opatření nevztahuje. Poté jsou obě skupiny sledovány po dostatečně dlouhou dobu, aby bylo možno zjistit, zda účastníci jsou úspěšnější než kontrolní skupina. Tato metoda byla však aplikována hlavně ve Spojených státech a její použití v jiných zemích je vzácné. Ve většině případů byla kontrolní skupina vytvořena nikoli náhodně. Navíc ve zpětných hodnoceních lze použít pouze neexperimentální metody. Někdy je na stejné opatření aplikován experimentální i neexperimentální přístup a jsou zjištěny různé výsledky. Avšak obecný závěr, který můžeme učiniti z experimentální a neexperimentální studie, se příliš neliší. Většina studií zjišťuje pouze malý a některé z nich dokonce negativní dopad. V amerických studiích je zjištěn pozitivní čistý účinek pouze u specifických skupin. Evropské studie často ukazují, že čistý účinek je nejvyšší u znevýhodněných skupin. Na základě výsledků je obtížné stanovit, který typ opatření funguje nejlépe, částečně proto, že se skupiny účastníků mezi různými typy opatření silně liší.

Počet celkových studií dopadu je značně nižší. Též v tomto typu studie jsou použity různé metody, počínaje průřezovými studiemi na základě údajů o regionech nebo zemích až po nejnovější modely časového sledu (další odkazy viz de Koning, připravovaná publikace). Avšak v zásadě jsou závěry velmi podobné těm, které vycházejí z mikrostudií, a sice, že pokud vůbec existuje nějaký pozitivní dopad, pak je relativně velmi malý. Je třeba poznamenat, že se prakticky všechny studie zabývají pouze krátkodobými efekty. Našli jsme pouze jeden příklad studie, v níž byl použit makroekonomický model pro simulaci účinků aktivních programů trhu práce, zohledňující účinky obecné vyváženosti (Jongen, 1999). Výsledky jsou však velmi podobné výsledkům předchozích mikrostudií.

Ze stávající literatury lze získat dva další postřehy. Za prvé, až na několik výjimek se hodnotící studie nezabývají otázkou implementace. Proto, jak poznamenávají Friedlander, Greenberg a Ro-

bins (1997), je s aktivními programy trhu práce nakládáno jako s černou schránkou: někdy jsou jejich výsledky pozitivní a někdy jsou negativní, ale nevíme proč. Dále bude uvedena řada studií, které se pokoušejí uvést ve vztah výsledky a implementaci. Druhý poznatek je ten, že se závěr, že aktivní programy dosahují v nejlepším případě jen malých pozitivních výsledků, vztahuje zřejmě na všechny země, které provedly seriózní hodnocení svých programů. Z hlediska skutečnosti, že způsob, jakým je politika zaměstnanosti organizována a implementována, se značně liší mezi jednotlivými zeměmi, přikláníme se k názoru, že úlohu těchto faktorů nelze přeceňovat.

Dopad a implementace na operační úrovni

Implementace německého projektu dotování mezd

Schmid (1996) uvádí krátký popis dvou studií zabývajících se implementací projektů dotování mezd v regionech se zvláštními problémy zaměstnanosti v Německu na počátku 80. let. Z analýzy úspěšných úřadů práce z hlediska výkonu vyplynul tento model: dobře fungovaly úřady práce, které měly stálé a úzké kontakty ze zaměstnavateli, které do implementačního procesu zapojily i ostatní místní organizace a které měly k dispozici dobrou infrastrukturu výcviku a poradenských služeb.

Národní projekt pro získání praktických zkušeností

Toto byl program pro dotovanou práci pro studenty, kteří nedokončili střední školu, a ostatní znevýhodněné skupiny ve Spojených státech. Jednotliví účastníci setrvali v programu většinou rok (někdy déle). Očekávalo se, že získané pracovní zkušenosti a dovednosti jim umožní přechod do regulérního zaměstnání. Program byl hodnocen s použitím experimentální koncepce (Maynard, 1984). Výsledky byly dosti pesimistické zejména pro mladé lidi. Avšak Long (1987) zjistil, že ačkoli výsledky byly celkově negativní, byly pozitivní na těch pracovištích, kde měl nad účastníky dohled speciálně najatý konzultant a kde se i v jiných ohledech více drželi modelu získat pracovní zkušenosti a dovednosti, jak bylo zamýšleno.

Spolupráce na místní úrovni v rámci projektu dotací pro dlouhodobě nezaměstnané v Nizozemí

V průběhu 80. let dosáhla v Nizozemí míra nezaměstnanosti nebývale vysoké úrovně. S růstem nezaměstnanosti rostla i dlouhodobá nezaměstnanost. Bylo zavedeno několik opatření zabývajících se problém nezaměstnanosti, z nichž některá byla zaměřena na dlouhodobě nezaměstnané. Příkladem druhého typu opatření byl tzv. Vermeend-Moorův zákon pojmenovaný po dvou členech parlamentu, kteří iniciovali opatření, podle kterého měl zaměstnavatel právo na snížení sociálního pojištění i na dotace za každého přijatého dlouhodobě nezaměstnaného. Opatření realizovaly úřady práce, které se však lišily ve svých přístupech.

- Některé úřady práce zavedly samostatné týmy pro implementaci, zatímco v jiných úřadech to byla odpovědnost každého poradce.
- Některé úřady práce se snažily umístit cílovou skupinu na volná místa, která již byla registrována (tzv. přístup orientovaný na poptávku), zatímco ostatní braly za východisko cílovou skupinu a hledaly nová volná místa vhodná pro tuto cílovou skupinu (tzv. přístup orientovaný na nabídku).
- Některé úřady práce spolupracovaly úzce s obcí (cílovou skupinu tvořili převážně příjemci sociální pomoci), kdežto jiné nikoli.
- (Relativní) počet pracovníků zapojených do implementace se značně lišil.

Hodnotící výzkum (de Koning a van Nes, 1991) ukazuje, že procento umístěné cílové skupiny významně závisí na implementačním přístupu. Zvláštní týmy, přístup orientovaný na nabídku, lepší spolupráce a větší vklad pracovníků přispívá k lepším výsledkům při umísťování do zaměstnání. Protože jsou tyto faktory propojeny, bylo obtížné určit, které z nich jsou nejdůležitější. Výsledky naznačovaly, že pokud by úřady práce přijaly nejefektivnější přístup, celkový počet umístění by se zvýšil o zhruba 10 %.[5)] Mrtvá váha byla odhadnuta v samostatné studii (de Koning, 1993) na 20 až 30 %. Závěr z této studie je, že implementace je sice důležitá, ale její důsledky nelze přeceňovat.

Spolupráce na místní úrovni ve Švédsku

V roce 1996 byly zavedeny ve švédské politice trhu práce dvě důležité změny. Za prvé, byly v 27 obcích zahájeny pilotní projekty zaměřené na posílení a zlepšení spolupráce na místní úrovni mezi různými zúčastněnými agenturami a organizacemi. Zároveň byla změněna institucionální struktura aktivní politiky na místním trhu práce v tom smyslu, že v každé obci bude provádět místní politiku na trhu práce výbor, kam předsedu a většinu členů jmenuje obec. Rozdíly mezi těmito „27" a ostatními obcemi spočívají v tom, že všech uvedených 27 obcí se zavázalo k implementaci specifikovaného souboru pilotních projektů a k tomu, že ponesou nejméně 25 % nákladů na tyto projekty.

Behrenz, Delander a Niklasson provedli hodnocení dopadu institucionálních změn na trh práce. Byly provedeny dva typy analýzy. V první z nich bylo 27 obcí srovnáváno se skupinou 27 jiných obcí s podobnými charakteristikami. Byla testována hypotéza, že 27 „modelových" obcí funguje lépe z hlediska počtu vstupů do zaměstnání. Pro každou obci byla k dispozici individuální data ohledně přechodu ze systému nezaměstnanosti před a po institucionální změně. Výsledek byl zklamáním, protože neodhalil žádný dopad změny. Nabízelo se vysvětlení, že i ostatní regiony mohly změnit strategii podobným způsobem jako „modelové" regiony. Proto se v druhé analýze srovnávalo devět obcí, které se liší mírou spolupráce místních aktérů. Avšak ani tato analýza neposkytuje důkaz, že větší spolupráce zvyšuje šance pro nezaměstnané najít si práci.

Autoři mají několik vysvětlení, proč větší spolupráce mezi aktéry zapojenými do implementace aktivních programů na trhu práce nemusí zlepšit jejich výkon. Jedním z důvodů je to, že zástupci obce v místním výboru realizují místní cíle, zatímco - ve švédském kontextu - místní zástupci úřadu práce pohlížejí na problémy trhu práce více z celostátního hlediska. Autoři proto doporučují radikálnější decentralizaci týkající se služeb zaměstnanosti. Avšak z jejich studie si můžeme vzít důležité ponaučení, že spolupráce jako taková nezajišťuje úspěch.

Povaha a koncepce jednotlivých opatření

Intuitivně se dá říci že pro osobu s určitým souborem charakteristik je jedno opatření efektivnější než jiné. Kromě toho lze očekávat, že koncepce jednotlivých opatření ovlivňují jejich účinnost. Avšak ani v tomto ohledu neexistují žádné pádné důkazy. Proto závěry obsažené v dalších dvou odstavcích jsou předmětem diskuse.

Existují čtyři hlavní typy aktivních opatření trhu práce: *a)* pomoc a poradenství při hledání pracovního místa; *b)* výcvik; *c)* umístění a dotace mezd; *d)* doplňková práce. Mezi metodou dotované mzdy a doplňkovou prací existuje jen malý rozdíl. Dotovanou mzdou rozumíme dočasnou dotaci na umístění určité osoby do řádného zaměstnání. O doplňkové práci hovoříme v případě, že se pro umístění dané osoby pracovní místo uměle vytvoří. Lidé mohou často pracovat na těchto uměle vytvořených pracovních místech pouze dočasně. V tom případě se běžně používá označení „projekt dočasné práce". Toto označení budeme používat i my ve zbývající části tohoto oddílu. Mezi odborníky panuje určitá shoda, že ze čtyř typů zmíněných opatření jsou projekty dočasné práce z hlediska

počtu vstupů do řádného zaměstnaní po absolvování programu nejméně účinné. Proto by měl být tento typ opatření používán jako poslední možnost v případě, kdy ostatní opatření neuspějí. Dotace mezd pro řádná pracovní místa jsou zřejmě vhodné, pouze jsou-li zaměřeny na specifické znevýhodněné skupiny.[6] Používání dotovaných mezd ve větším měřítku by mohlo snadno vést k deformacím trhu práce v důsledku nahrazování a přesunů. Za nejdůležitější opatření je většinou považována pomoc při hledání pracovního místa a výcvik. Relativní výkonnost těchto dvou typů opatření není jasná. Z hlediska výdajů je nejdůležitějším opatřením v mnoha zemích výcvik. Vzhledem k nízkému vzdělání mnoha uchazečů o práci, relativně vysokým požadavkům na dovednosti na většinu volných pracovních míst a vzhledem ke skutečnosti, že požadavky pracovních míst se pravděpodobně budou v budoucnosti dále zvyšovat, vzniká pokušení zdůrazňovat úlohu výcviku. Avšak hodnocení výcvikových opatření často ukazují relativně nízkou účinnost. V současné době se považuje za účinnější opatření z hlediska nákladů pomoc při hledání pracovního místa, ačkoliv neexistují hodnocení podporující tento názor. Možná se změní priorita v aktivních opatřeních ve směru od výcviku k pomoci a poradenství při hledání pracovního místa. To může být zejména případ zemí, jako je Austrálie a Nizozemí, které privatizovaly implementaci veřejně financovaných služeb zaměstnanosti. V obou zemích bude mít systém tendenci dávat přednost relativně levným nástrojům, které umožní maximálnímu počtu lidí dostat se z nezaměstnanosti v co nejkratší době. V krátkodobé perspektivě se výsledky mohou jevit jako uspokojivé vzhledem k prosperující ekonomice, v níž i znevýhodněné skupiny mohou snadno najít práci. Avšak otázkou zůstává, zda bude vstup do práce pro tyto skupiny udržitelný. Po několika letech můžeme zjistit, že značný počet lidí se stane opět nezaměstnanými z důvodu nedostatku dovedností. Výcvik je nákladnější než pomoc při hledání pracovního místa, ale výsledky mohou být v dlouhodobé perspektivě též vyšší.

Účinnost výcvikových programů může ovlivnit několik aspektů. V irské studii O'Connell a McGinnity (1996) zjišťují, že spojení mezi obsahem výcviku a požadavky kvalifikace jsou důležitým faktorem ovlivňujícím úspěšnost výcvikových projektů. Výcvik v oblasti základních dovedností je vhodný pouze pro osoby, které nemají dostatečné dovednosti, aby absolvovaly odborný výcvik. Na základě posouzení zhruba 50 výcvikových studií v Nizozemí dochází de Koning (1998) ke stejnému závěru. Zjišťuje též, že po zohlednění dalších faktorů, počet účastníků, kteří dokončili výcvikový projekt, má pozitivní vliv na jejich míru vstupu do zaměstnání. Sporným bodem zůstává, zda dlouhodobější výcvik je účinnější než krátkodobý. Na jedné straně lze uvést argument, že je potřeba podstatných investic do výcviku, aby bylo zajištěno takové zlepšení dovedností příslušných osob, které se projeví na trhu práce. Avšak i dlouhodobější výcvik má své zápory. Osoby žijící z nízké podpory v nezaměstnanosti nebo sociální pomoci budou dávat přednost tomu, aby co nejrychleji nastoupili do zaměstnání. Kromě toho mnoho nezaměstnaných má relativně nízké vzdělání a nemusí se jim chtít „vracet se do školy". Pokud výcvik trvá příliš dlouho, počty těch, kteří jej nedokončí, mohou dramaticky narůstat. Proto se pro velké skupiny nezaměstnaných zdají být vhodnější relativně krátké výcvikové kurzy s vysoce praktickým obsahem trvající maximálně tři až šest měsíců. Poté co tyto osoby nastoupí do zaměstnání, jim lze nabídnout další výcvik pro udržení daného pracovního místa.

Gravesteijn a kol. (1998) se pokusili zjistit, které koncepční rysy jsou určující pro úspěch či neúspěch projektů dotování mezd a projektů dočasné práce. Tato studie vychází z opatření Rakouska, Belgie, Dánska, Finska a Německa, Irska, Nizozemí a Švédska, přičemž důraz je kladen na nizozemské studie. Problém při stanovení úlohy koncepčních rysů spočívá v tom, že jsou ve velmi úzkém vztahu s charakteristikami cílové skupiny. Projekty dočasné práce vykazují nižší počty přechodu do (plně) nedotovaného zaměstnání než projekty dotací na mzdy, ale účastníci zapojení do druhého typu projektu mají obvykle lepší profil na trhu práce. Pokud je to možné, mělo by být preferováno zařazení do projektů dotací mezd, ale pro některé lidi jsou uměle vytvořená pracovní místa jediným způso-

bem, jak jim nabídnout práci. Avšak existují důkazy, že pokud se lidé dostanou do projektů dočasné práce, mají tendenci tam setrvat.[7] Existují nejméně dva způsoby, jak řešit tento problém. Za prvé, pracovní místa v projektech dočasné práce nesmí být příliš atraktivní, aby byl stimulován přechod do řádného zaměstnání. Za druhé, musí být umožněno dotované zaměstnání v soukromém sektoru. V soukromém sektoru jsou počty přechodu do řádného zaměstnání značně vyšší než ve veřejném sektoru. Avšak v zájmu eliminace nežádoucích vedlejších účinků je důležité omezit umístění na nejvíce znevýhodněné skupiny a provádět umístění pouze v omezeném měřítku.

4. Optimální alokace výdajů na trhu práce

Význam důkladné analýzy trhu práce a jednotlivých opatření

V předchozím oddíle jsme došli k závěru, že úlohu institucionálního kontextu nelze přeceňovat. Avšak v průběhu 90. let provedly vlády radikálnější institucionální změny v očekávání, že tím zvýší účinnost politiky na trhu práce. Co je vedlo k tomuto přesvědčení? Odpověď je ta, že nesprávně interpretovaly fakta ze 70. a 80. let. V průběhu tohoto období vzrostla nezaměstnanost do výše nemající v poválečné éře obdoby a vlády reagovaly značným zvýšením výdajů na aktivní programy trhu práce. Pokud to nemělo žádný patrný dopad na nezaměstnanost, byla vina kladena veřejným službám zaměstnanosti. Avšak hlavní příčinou vysoké nezaměstnanosti byla nedostatečná poptávka po práci, což je problém, na nějž programy trhu práce nenabízejí žádné řešení.[8] Pouze tehdy, jsou-li jak nezaměstnanost tak nenaplněná poptávka vysoké, mohou mít služby zaměstnanosti značný dopad na zaměstnanost. Avšak v průběhu 70. a 80. let byla poptávka velmi nízká a volná místa byla snadno obsazována. Vzhledem k tomu, že existuje mnoho jiných kanálů pro hledání pracovního místa a obsazování volných míst prostřednictvím úřadů práce má pouze malý podíl na najímání do práce, je sporné, zda v této situaci mohou služby zaměstnanosti zajistit nějaký (čistý) přínos do celkového počtu přijatých pracovníků. Za těchto podmínek se zdá být pro úřad práce logické, že se soustředí na podporu rovnoprávných šancí a snižování dlouhodobé nezaměstnanosti. Bylo však absolutně zcestné očekávat, že by aktivní programy na trhu práce mohly mít velký dopad na celkovou nezaměstnanost. Proto byly reformy realizované v průběhu 90. let zavedeny ve velké části z nesprávného důvodu.

Výše uvedené hodnocení implikuje závěr, že je nesmírně důležité, aby rozhodnutí týkající se alokace výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti, programy, opatření a cílové skupiny vycházela z důkladných analýz trhu práce a příslušné politiky. Jaké jsou příčiny problémů trhu práce a do jaké míry a jakým způsobem může řešit tyto problémy aktivní politika? Je pozoruhodné, že vlády věnovaly této záležitosti jen velmi malý zájem. To vysvětluje, proč byly často voleny špatné varianty. V čem spočívá přidaná hodnota aktivní politiky na trhu práce, jak lze dostupné fondy optimálně alokovat na opatření a cílové skupiny a jaký důraz by měl být kladen na proaktivní versus reaktivní opatření? Profesionálnější přístup k těmto otázkám by mohl přinést větší prospěch politice zaměstnanosti než přílišné zaujetí institucionálními záležitostmi.

Přidaná hodnota aktivních programů

Oprávněnost vládní intervence do trhu práce prostřednictvím aktivní politiky zaměstnanosti vychází ze selhání trhu a nestejných příležitostí. Nejdůležitější formy selhání trhu práce jsou následující.

- Nedostatek transparentnosti. Informace o trhu práce jsou ve velké míře kolektivním majetkem. Proto musí být poskytovány nebo podporovány vládou.

- Nedostatečné investice do výcviku z důvodu nedostatku finančních zdrojů a nejisté návratnosti.
- Rigidita mezd směrem dolů, která způsobuje nezaměstnanost a nedostatečnou mobilitu mezi dílčími trhy práce.
- Diskriminace etnických menšin, žen a jiných skupin.
- Nezávislá povaha nezaměstnanosti. Zaměstnavatelé často hledí na nezaměstnanost jako na projev toho, „že není cosi v pořádku" u příslušné osoby a mají tendenci preferovat jiné skupiny uchazečů o práci. Proto šance na zaměstnání s prodlužující se dobou nezaměstnanosti klesají, což naopak vede k nižší motivaci a ztrátě dovedností u dané nezaměstnané osoby.[9]

Programy trhu práce mohou - do určité míry - tyto problémy řešit. Ve většině případů se problémy týkají znevýhodněných skupin, jako jsou etnické menšiny, dlouhodobě nezaměstnané ženy, lidé s nedostatečnými dovednostmi a starší osoby. Proto by se měly programy v prvé řadě zabývat znevýhodněnými skupinami. Avšak z výčtu nedostatků trhu práce můžeme též dedukovat, že úkoly veřejných služeb zaměstnanosti by měly být širší. Obecným problémem je nedostatek transparentnosti trhu práce. Nedostatečné investice do výcviku jsou dalším obecným problémem, který se týká nejen nezaměstnaných, ale i určitých typů firem a skupin pracovníků. Totéž platí o nedostatečné mobilitě. Proto jsou klíčovými aktivitami služeb zaměstnanosti veřejné poskytování informací o trhu práce, výcvik (zaměřený na firmy a jednotlivce, kde je pravděpodobnost nedostatečných investic do výcviku) a reintegrační opatření pro znevýhodněné skupiny. Situace na trhu práce bude částečně ovlivňovat aplikovanou kombinaci opatření. V obdobích masové nezaměstnanosti se činnosti veřejných služeb zaměstnanosti soustředí na omezení dlouhodobé nezaměstnanosti a nestejných příležitostí. Ale v obdobích, kdy mají firmy problémy s obsazováním volných míst (což je dnes dokonce případ řady evropských zemí, například Dánska, Irska, Nizozemí a Velké Británie), mohou služby zaměstnanosti též sehrát svoji úlohu při snižování nenaplněné poptávky. Zprostředkování práce a činnosti v oblasti výcviku mohou být také použity pro stimulování zaměstnaných pracovníků k přechodu na kvalifikovanější práci, čímž uvolní nezaměstnaným jednodušší pracovní místa. Většina současných volných míst vyžaduje vyšší kvalifikaci, která je nad schopnosti nezaměstnaných uchazečů o práci, i když absolvovali výcvik. Pro zlepšení zaměstnatelnosti nezaměstnaných bude samozřejmě i nadále potřebné poradenství a výcvik. Podle našeho názoru lze zprostředkování práce ve velké míře přenechat soukromému sektoru. Činnosti umísťování do zaměstnání v rámci reintegrace lze provádět na kontraktační bázi.

Alokace na nástroje a cílové skupiny

Lze definovat optimální alokaci výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti? Z teoretického hlediska zcela jistě. Tento problém lze v zásadě řešit pomocí teorie optimální ekonomické strategie, což předpokládá, že priority dané politiky lze vyjádřit matematickou funkcí, strategickou nebo objektivní funkcí relevantních cílových proměnných. V našem případě lze rozlišovat dva typy cílových proměnných

- ukazatele účinnosti trhu práce,
- ukazatele rovnosti příležitostí na trhu práce.

Pak potřebujeme model trhu práce, v němž jsou tyto ukazatele uvedeny do vzájemného vztahu, do vztahu s ostatními proměnnými trhu práce a s ukazateli aktivní politiky zaměstnanosti. Například výcvik nezaměstnaných může zvýšit účinnost trhu práce v tom smyslu, že nepokrytá poptávka i nezaměstnanost se sníží na danou úroveň poptávky a nabídky práce. Pokud bude výcvik

zaměřen na cílové a znevýhodněné skupiny, může též pomoci snížit rozdíl v úrovni nezaměstnanosti mezi různými skupinami. Avšak jiná opatření, jako například dotace na najímání, mohou být vhodnější pro znevýhodněné než výcvik, s ním musí být v zájmu reintegrace v každém případě kombinována. Proto by měl model rozlišovat jak mezi odlišnými skupinami, tak mezi odlišnými opatřeními. Vzhledem k omezení, že celkové výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti nemohou překročit určitou částku, můžeme stanovit, jaká alokace na opatření a cílové skupiny maximalizuje fungování politiky. De Koning (1998) zkoumá vlastnosti jednoduchého modelu, v nichž jsou rozlišeny dvě skupiny a dvě opatření. V souladu s modelem závisí alokace výdajů na následujících veličinách.

- Prioritách pro obě skupiny.
- Počáteční situaci obou skupin na trhu práce.
- Účinnosti opatření pro obě skupiny.
- Relativních nákladech obou opatření.

V optimální situaci je možné, aby byla většina financí, které jsou k dispozici na aktivní politiku zaměstnanosti, vynaložena na relativně drahá opatření pro skupiny s nízkým počtem umístění do zaměstnání. K tomuto výsledku přispívá vysoká priorita pro tyto skupiny, jejich nepříznivá pozice na trhu práce a relativně vysoká čistá efektivnost tohoto opatření.

Nicméně, není to však jen pouhé teoretické cvičení značně vzdálené od reálného světa? Určitě nikoli, podíváme-li se na výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti jako na problém operačního výzkumu. Techniky a metody operačního výzkumu široce využívají firmy pro řešení různých problémů. V zásadě je možné uvést do vztahu ukazatele aktivní politiky zaměstnanosti jako např. počet účastníků programů k výsledkům trhu práce.[10] Výsledky trhu práce tvoří argumenty pro fungování politiky na trhu práce. Informace o nákladech na opatření jsou obvykle k dispozici. Pokusy zavést tuto myšlenku do praxe by přispěly k větší profesionalitě při vytváření koncepce a implementaci aktivních programů. Je však třeba poznamenat, že tento přístup nezbytně neimplikuje centralizované rozhodování. Spíše by mohla centrální úroveň stimulovat optimální rozhodování na místní a regionální úrovni tím, že zavede odměňování podle výkonu. Pracovníci na místní či regionální úrovni rozhodování pak mohou být stimulováni pro přijímání optimálních rozhodnutí. Švýcarský přístup již dospěl v tomto směru značně daleko. Centrální úroveň by pak mohla poskytovat místní nebo regionální úrovni nástroje nebo modely, na nichž by mohli příslušní pracovníci zakládat svá rozhodnutí.

Reaktivní versus proaktivní „péče"

V současné době lze pozorovat posun od reaktivních opatření k proaktivním, neboli preventivním opatřením na trhu práce. Směrnice EU uvádí, že každému nezaměstnanému, který dosáhne hranice jednoroční nezaměstnanosti, by měla být nabídnuta účast v programu trhu práce. Pro mladé lidi je to dokonce šest měsíců. Předpokládá se, že tento proaktivní přístup zabrání dlouhodobé nezaměstnanosti. Avšak názory na užitečnost tohoto přístupu se liší. Přispívá skutečně ke snížení dlouhodobé nezaměstnanosti? Vyvážení proaktivních a reaktivních intervencí je v zásadě též problém alokace zdrojů.

Především si lze klást otázku, zda nový přístup bude mít velký význam. Krátkodobí nezaměstnaní měli vždy značné zastoupení mezi účastníky programů. Na základě podpůrných programů Evropského sociálního fondu (ESF) pro Cíl 3, který pokrývá značnou část aktivních programů trhu práce v mnoha zemích EU, odhadujeme, že jejich podíl je minimálně ve výši 50 %. Kromě toho asi nebude nikdy možné zabránit dlouhodobé nezaměstnanosti úplně. Proto nový proaktivní přístup znamená v nejlepším případě posun ve srovnání s minulostí, nikoli úplný průlom.

Předpokládáme-li, že proaktivní přístup k aktivním programům má význam, implikuje to

skutečnost, že počet účastníků má tendenci narůstat, protože nezaměstnaní vstupují do programů dříve. S tím jsou spojeny dva problémy. Za prvé, finance, které jsou k dispozici, nemusí být postačující pro pomoc takovému množství lidí. Za druhé, aplikace programů na lidi, kteří se právě stali nezaměstnanými implikuje závěr, že značná část prostředků se vynakládá na lidi, kteří relativně snadno najdou práci. Jinými slovy: vede to k vyšší mrtvé váze v tomto ohledu. Zaměříme se nyní na druhý problém.

Posun od reaktivních k proaktivním programům týkajících se dlouhodobé nezaměstnanosti se na první pohled zdá zřejmý. Jak jednou lidé nemají práci po dlouhou dobu, je velmi obtížné je reintegrovat do trhu práce. Zaměstnavatelé mají tendenci předpokládat, že dlouhodobá nezaměstnanost je vlastní chybou dané osoby. V každém případě obvykle považují najímání dlouhodobě nezaměstnaných za riskantní. Po konfrontaci s opětovným odmítnutím žádostí ztrácejí dlouhodobě nezaměstnaní motivaci. Kromě toho čím déle je někdo bez práce, tím je větší pravděpodobnost, že ztratí dovednosti a pracovní rytmus. Zaměstnavatelé to pak považují za potvrzení svých názorů, perfektní ale smutnou sebeuspokojující předpověď. V důsledku toho jsou počty umístění dlouhodobě nezaměstnaných nízké. A ačkoliv účast v aktivních opatřeních může vést k relativnímu zvýšení šancí na nalezení pracovního místa, výsledné šance v tomto ohledu mohou být stále nízké. Mnoho důkazů tedy hovoří pro to, aby byla příslušným osobám poskytnuta pomoc dříve, než se skutečně stanou dlouhodobě nezaměstnanými. To však předpokládá, že

- lze přesně předpovědět, a to už v raném stádiu nezaměstnanosti, zda se daná osoba stane dlouhodobě nezaměstnanou či nikoli,
- aplikace opatření v raném stadiu nezaměstnanosti bude mít stejný (čistý) účinek jako v případě, že daná osoba bude nezaměstnána po delší dobu.

Ve Spojených státech se běžně používají tzv. systémy včasného varování pro dlouhodobou nezaměstnanost. Demonstrační studie ve Wisconsinu na konci 80. let prokázala, že je skutečně možné zjistit vysoce rizikové případy. Kromě toho, včasná pomoc příslušným osobám přispěla ke snížení dlouhodobé nezaměstnanosti (OECD, 1999). Existuje ale důvod, proč věřit, že v evropském kontextu je prevence dlouhodobé nezaměstnanosti daleko obtížnější. A to proto, že situace v oblasti nezaměstnanosti je ve většině zemí Evropy mnohem horší ve srovnání se Spojenými státy. Stane-li se někdo v podmínkách masové nezaměstnanosti dlouhodobě nezaměstnaným, je to z velké části záležitostí smůly. To bylo potvrzeno výzkumem. Ve Velké Británii přiměly poznatky v této oblasti odpovědné úřady, aby zcela upustily od systému včasného varování. V Nizozemí byl tento systém zaveden, avšak bylo zjištěno, že u lidí vstupujících do zaměstnání je přesná předpověď dlouhodobé nezaměstnanosti možná pouze pro specifické skupiny. Pro velkou většinu nově nezaměstnaných jsou šance na zaměstnání stále relativně vysoké (de Koning, Olieman a van der Veen, 1999). Proto v zájmu eliminace vysoké mrtvé váhy, je nutno nějaký čas čekat a dodatečně zjistit, zda jsou lidé stále nezaměstnaní. V zásadě je možné stanovit optimální načasování intervence v případě určité osoby s daným souborem charakteristik. Nicméně bude nutný další výzkum pro získání informací potřebných pro takovýto přístup.

5. Aktivní politika na trhu práce ve světle velkých změn ve společnosti

Účelem služeb zaměstnanosti je sladit poptávku a nabídku práce. Velké změny vyskytující se buď na straně poptávky nebo nabídky (nebo na obou stranách) mohou proto podstatně změnit poptávku po službách zaměstnanosti. Kromě toho i technický pokrok může mít dopad na technologii používanou v samotném sektoru služeb zaměstnanosti, což může postihnout kvantitu i kvalitu

služeb. V současné době mají demografické a technologické změny skutečně obrovský vliv na trh práce. Velmi pravděpodobně tomu bude tak i nadále a možná v ještě větší míře. Co tyto změny obnášejí pro politiku zaměstnanosti a veřejné služby zaměstnanosti? Bude jich stále zapotřebí i v budoucnu? Pokud ano, jaký typ služeb bude potřeba? Zodpovězení těchto otázek má zásadní význam pro to, abychom se vyvarovali chyb z minulosti, zejména těch, kdy politika na trhu práce řešila nesprávné problémy.

Demografické trendy vývoje

Stárnutí populace je nejdůležitější demografickou změnou, kterou se musíme zabývat. V kontextu trhu práce rozumíme „staršími" pracovníky lidi nad 50 let. Řada zemí OECD spojuje nízkou ekonomickou aktivitu starších pracovníků s rychle rostoucím podílem starších lidí v populaci. To ovlivní negativně velikost pracovní síly. Ze střednědobého i dlouhodobého hlediska to vyvolává vážnou hrozbu pro ekonomický vývoj. V některých zemích, které mají v současné době problémy na trhu práce, to již působí určité problémy. Jiné země OECD stále čelí vysoké nezaměstnanosti a možná by vítaly snížení nabídky práce v krátkodobém horizontu, ale nakonec budou v podobné situaci jako již dříve zmíněné země.

Starší pracovníci nezůstanou déle v pracovním procesu automaticky. Výzkum naznačuje, že pokud se pracovníci nebudou účastnit průběžného výcviku a provádět stejný typ práce pro stejného zaměstnavatele po dlouhou dobu, zvyšuje se u nich ve vyšším věku riziko, že nebudou schopni pracovat či budou nezaměstnaní. Aktivní programy mohou pomoci udržet pracovníky déle v pracovním procesu na základě stimulování výcviku a pracovní mobility. Současné programy do určité míry na tuto potřebu reagují. Program Evropského sociálního fondu například obsahuje podprogram pro spolufinancování výcviku pracovníků, ačkoli bohužel starší pracovníci nebyli pro tento program definováni jako cílová skupina. Ve většině zemí jsou některé ze služeb poskytovaných úřadem práce přístupné také zaměstnaným uchazečům o práci. Avšak zejména v zemích s nedostatkem pracovních příležitostí a nízkou zaměstnaností lidí starších 50 let, by mohl být vhodný posun v aktivitách od služeb pro starší nezaměstnané ke službám pro starší zaměstnané pracovníky.

Rostoucí „turbulence" na trhu práce

V důsledku globalizace ekonomiky, technologického vývoje a měnících se spotřebitelských preferencí, je struktura poptávky po práci vystavena neustálým změnám. Proto se také náplň práce mění častěji a délka zaměstnání se zkracuje. Jedna z implikací tohoto vývoje je rostoucí využití kontraktů na dobu určitou. Pracovníci, kteří se musí spoléhat na flexibilní segment trhu práce, mohou být z hlediska nezaměstnanosti vystaveni většímu riziku. Avšak i když se podíl flexibilních forem práce v celkové zaměstnanosti v mnoha zemích zvýšil, většina pracovníků má nadále stálou smlouvu a zůstává u svých společností po dlouhou dobu.[1]) Změny v technologii a trhu se zbožím též implikují, že určité skupiny pracovníků se těžko vyrovnávají se změnami a stávají se rizikovější. Snižující se ekonomickou aktivitu v řadách starších pracovníků lze částečně přičíst tomuto faktu. Totéž platí pro nadměrné zastoupení osob s nedostatečnými dovednostmi v nezaměstnanosti v mnoha zemích. I když je zaměstnanost dostatečná, proces realokace s cílem opětného zaměstnání těchto skupin nebude automaticky probíhat tak snadno. Kdo platí potřebné služby v rámci výcviku a umístění? Pokud se někdo stane nezaměstnaným, existuje zde vždy nebezpečí dlouhodobé nezaměstnanosti a čím déle nezaměstnanost trvá, tím obtížnější je reintegrace. Z celospolečenského hlediska je prevence přechodu ze zaměstnání do nezaměstnanosti (a jiných forem nečinnosti) často zisková, zejména má-li daná osoba právo na dávky v nezaměstnanosti. Avšak pro jednotlivé společnosti mohou náklady na udržení určité osoby v zaměstnání překročit výši dávek. Produktivita může být příliš nízká ve srov-

nání se mzdovými náklady a rentabilita výcviku nemusí být dostatečne vysoká, aby odůvodnila příslušné investice. Velmi pravděpodobně zůstane tatáž osoba nezaměstnatelná, pokud se stane nezaměstnanou, nenabídne-li vláda nějaký druh reintegrace. Toto se nazývá „past produktivity". Kromě toho výše a doba poskytování dávek může být taková, že nečinnost je atraktivnější než zaměstnání, tzv. „past chudoby". Jednotlivé země hledají různé způsoby řešení tohoto problému. Snaží se stimulovat „dobré" přechody (z nezaměstnanosti do práce) a bránit „špatným" přechodům (z práce do nezaměstnanosti) nejen tradičními prostředky aktivní politiky zaměstnanosti, ale též prostřednictvím[12]

- prosazování přísnějších kritérií pro poskytování dávek, kratšího období poskytování dávek a jejich nižší úrovně,
- zavádění odměn pro nezaměstnané za přijetí pracovního místa,[13]
- zavádění odměn v případě účasti v programech trhu práce,
- zvýšení atraktivnosti najímání málo placených a dlouhodobě nezaměstnaných osob na základě osvobození zaměstnavatelů z placení (části) sociálního pojištění za tyto skupiny,
- zavádění empirického stanovení sazeb v sociálním zabezpečení, které spočívá v tom, že zaměstnavatelé musí platit vyšší pojistné, pokud propustí pracovníky, kteří poté žádají o dávky v nezaměstnanosti.

Zajímavým rysem těchto opatření je, že nevyžadují rozsáhlý systém implementace. Existují určité důkazy, že tento typ opatření by mohl fungovat. Holandský výzkum provedený van den Bergem, van der Klaauwem a van Oursem (1998) naznačuje, že sankce pro příjemce dávek stimulují přijímání práce a zkracují dobu nezaměstnanosti. Pokud víme, není dopad pozitivních pobídek pro příjemce dávek znám. Přikláníme se k varování OECD, že odměny v případě účasti v programech trhu práce mohou brzdit přechod do regulérního zaměstnání. V Kanadě a Spojených státech se empirické stanovení sazeb již po nějakou dobu používá. V řadě zemí existují projekty snižování mzdových nákladů na základě osvobození zaměstnavatelů od placení pojistného. Avšak je sporné, zda pobídky v systému poskytování dávek v nezaměstnanosti jsou dostatečné pro řešení tohoto problému. Jednotlivé společnosti, zejména menší, budou mít těžkosti při organizování převodu pracovníků, kteří se stali přebyteční, na jiná pracoviště. Řešení může nabídnout spolupráce mezi společnostmi na úrovni sektoru. Avšak vláda má také svoji úlohu při poskytování informací o trhu práce, podpoře výcviku a v některých případech při dotacích na aktivity spojené s převáděním pracovníků na jiná pracoviště. I toto volá po posunu směrem ke službám pro zaměstnané, u nichž je nebezpečí, že přijdou o práci.

Trendy vývoje v informační a komunikační technologii

Vývojové trendy v informační a komunikační technologii ovlivňují poptávku po službách zaměstnanosti, ale budou mít též velký dopad na produkty a produkci v sektoru služeb zaměstnanosti. Vzniklo mnoho nových soukromých společností, které využívají Internet pro sladění nabídky volných míst s poptávkou uchazečů o místo.[14] Tyto služby mohou být vysoce automatizované a vyžadují relativně malé investice do vybavení a personálu. Hlavní argument ve prospěch zřízení informačního systému pro volná místa a uchazeče o místo v rámci služeb zaměstnanosti byl ten, že investice byly tak vysoké a vnější efekt tak silný, že to musela být veřejná činnost. V současné době tento fakt již není tak evidentní.

Využití Internetu povede k růstu v nabídce služeb zaměstnanosti i nahrazování tradičních kanálů pro hledání pracovního místa a zaplňování volných míst. Ještě není jasné, jak velký bude substituční efekt. Velmi pravděpodobně bude nejvíce postižena inzerce v novinách. Avšak soukromé i veřejné zprostředkovatelny práce by měly též evidovat ztrátu podílu na trhu. Jak velká tato ztráta bude, závisí na dalším vývoji v oblasti informační a komunikační technologie. V zásadě pohovory

s uchazeči o zaměstnání lze provádět s využitím nové technologie. Za několik let bude pravděpodobně k dispozici systém video-konferencí na příslušné úrovni. Odpovědi na dotazníky v elektronické formě lze pomocí příslušného softwaru snadno zpracovat. Pro budoucí generace, bude komunikace elektronickými prostředky běžnější a přijatelnější. Proto může mít nová technologie dalekosáhlé důsledky pro sektor služeb zaměstnanosti.[15]

Pro vládu znamená technologický pokrok v oblasti umísťování do zaměstnání pomocí Internetu možnost přenechat aktivity v této oblasti ještě více soukromému sektoru. Avšak vláda bude mít i nadále obecnou odpovědnost za poskytování a zpřístupnění informací o trhu práce. Bude možná též potřeba pomoci specifickým skupinám při použití tohoto nového média. Skupiny, jako jsou starší lidé a lidé s nižším vzděláním, nemusí být schopny používat novou technologii, přičemž to jsou právě ty skupiny, které mají také největší zastoupení v rámci chronické nezaměstnanosti. Neprohlubuje nová technologie nestejné příležitosti? Něco na tom je. Proto by vláda měla vyvíjet výcvikové programy pro nezaměstnané a jiné znevýhodněné skupiny zaměřené na výuku použití Internetu. Kromě toho mohou úřady práce nabízet zařízení pro využití Internetu při hledání pracovního místa. Obecně se očekává, že využití Internetu rychle poroste. Nové internetové agentury, které pracovaly hlavně pro segment pracovních sil s vysokoškolským vzděláním, pozorují rostoucí zájem i u lidí se středoškolským vzděláním. Za několik let se pravděpodobně tento trend rozšíří i na segment s nižší vzdělaností, zejména bude-li technologie více orientovaná na uživatele.

Nová technologie bude mít dopad také na výcvik. V důsledku využití Internetu bude výcvik méně závislý na času a místě a tedy více flexibilní. Kromě toho se může výcvik stát levnější. Vzhledem ke skutečnosti, že potřeba celoživotního vzdělávání vyžaduje zvýšení výcvikových aktivit, může informační a komunikační technologie při této realizaci pomoci. Podle našeho názoru v mnoha zemích OECD probíhá aktivní průzkum možností nového média ze strany úřadů práce i soukromých agentur.

6. Závěry a závěrečné poznámky

Klíč ke zdokonalení aktivní politiky zaměstnanosti lze najít v důkladných analýzách trhu práce a zmíněné politiky samotné. Jaké formy vedou k selhání a neefektivnosti trhu práce, a jaké faktory vytvářejí nezaměstnanost a nestejné příležitosti? Jak mohou aktivní programy přispět k řešení problémů na trhu práce? To všechno jsou otázky, na které by uvedené analýzy měly dát odpověď. Avšak stejně tak je důležité zjistit hranice toho, co mohou aktivní opatření dělat. Využití aktivních programů trhu práce bylo mělo být vždy posuzováno na základě srovnání s ostatními typy programů. Vlády stále věnují pouze minimální pozornost těmto otázkám a přeceňují úlohu institucionálního rámce veřejných služeb zaměstnanosti. To může být pochopitelné z politického hlediska, ale podle našeho názoru je to hlavní příčina pro přetrvávající nízkou čistou efektivnost služeb zaměstnanosti.

Adekvátní analýzy trhu práce a politiky zaměstnanosti mohou položit základy pro profesionálnější přístup k těmto otázkám. Jedním ze základních kamenů v tomto přístupu by mohla být myšlenka optimalizace alokace výdajů na jednotlivé regiony, opatření a cílové skupiny, na základě objektivní funkce (která odráží priority politiky), situace na trhu práce, účinnosti opatření a jejich nákladů. V tomto rámci lze též stanovit alokaci fondů mezi proaktivní a reaktivní opatření. V současné době se snad až přílišný důraz klade na prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti. U mnoha skupin nezaměstnaných nelze dlouhodobou nezaměstnanost adekvátně předpovědět v časném stadiu, ani při použití systému včasné identifikace nelze dlouhodobé nezaměstnanosti zcela zabránit a reaktivní opatření budou též stále potřebná. Politika zaměstnanosti by se měla soustředit na tři typy aktivit: shromažďování (co možná nejvíce z různých zdrojů) informací o trhu práce a jejich poskytování široké veřejnosti, výcvik (v případech, kdy se pravděpodobně vyskytne podinvestování) a re-

VÝZKUMNÝ ÚSTAV PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ
České informační centrum sociální ochrany
KNIHOVNA
Palackého náměstí 4
128 01 Praha 2

integrační směry pro znevýhodněné skupiny. Zaměření má téměř vždy zásadní význam pro vytváření čistého účinku. Zvolená kombinace programů se bude různit z hlediska ekonomického cyklu. Zprostředkování práce lze ve velké míře přenechat soukromému sektoru, který může fungovat jako subdodavatel v reintegračních směrech.

Vlády přeceňují úlohu institucionálního rámce. Tento rámec se v jednotlivých zemích značně liší, ale neexistuje důkaz o tom, že některé z těchto systémů fungují lépe než ostatní. Avšak nepopíráme, že organizace a implementace aktivních programů je důležitá pro konečné výsledky. Problém spočívá v tom; že je obtížné učinit jasné závěry o těchto záležitostech z dostupných informací. Možná je dopad organizace a implementace velmi kontextově závislý. Proto jsou následující návrhy pouze zčásti založeny na empirickém výzkumu a do značné míry odrážejí názory autora.

Navrhujeme, aby byly aktivní programy nutně posuzovány na základě jejich přidané hodnoty nebo čisté efektivnosti. Musí vést ke zvýšení počtu pracovních možností, alespoň u znevýhodněných. Avšak čistá efektivnost je velmi obtížně změřitelná. Proto jsme poněkud skeptičtí ohledně současného trendu svěřování klíčové úlohy ziskovým zprostředkovatelským agenturám a vysoké decentralizace systému poskytování těchto služeb. Podporujeme méně radikální řešení, která podporují lepší spolupráci mezi úřady práce a agenturami vyplácejícími dávky, a strukturu integrované „držby" služeb zaměstnanosti. Implementaci programů lze z velké části provádět na kontraktační bázi, i když ne všechny kontrakty by měly být uzavírány se soukromým sektorem. Uzavírání kontraktů vytváří větší flexibilitu, která má tu výhodu, že umožňuje snadněji čas od času měnit škálu aktivních opatření. V některých zemích lze již pozorovat, že úroveň nezaměstnanosti dosáhla bodu, kdy veřejné služby zaměstnanosti musí snižovat své kapacity. Avšak kontrahování činností (stejně jako decentralizace) vyžaduje pečlivé monitorování a hodnocení ze strany služeb zaměstnanosti.

Velké demografické a technologické změny ve společnosti budou mít hluboký vliv na veřejné služby zaměstnanosti. Struktura poptávky po práci a náplň práce jsou vystaveny neustálým změnám. Proto poroste riziko ztráty pracovního místa, i když na makroúrovni bude poptávka a nabídka více méně stejná. Starší pracovníci jsou z tohoto hlediska rizikovější. Rostoucí turbulence na trhu práce a stárnutí populace proto vyžadují posun veřejných služeb zaměstnanosti od služeb pro nezaměstnané ke službám pro rizikové skupiny z řad zaměstnaných. Pro patřičné řízení přechodného trhu práce je nutno zavést do praxe celoživotní vzdělávání a celoživotní mobilitu. Vláda má důležitý úkol při usnadnění a stimulaci tohoto vývoje.

Není pochyb o tom, že informační a komunikační technologie budou hrát klíčovou úlohu v budoucím vývoji sektoru služeb zaměstnanosti. Využití Internetu snižuje náklady na informace o trhu práce a zprostředkující služby, což bude dále snižovat potřebu činností v rámci zprostředkování práce ze strany vlády (ačkoliv dotace na umístění některých skupin do zaměstnání budou stále potřeba). Výcvik pomocí webových stránek bude méně závislý na času a místě ve srovnání s tradičními formami výcviku a (v dlouhodobé perspektivě) bude též levnější. V mnoha zemích se Internet již používá při umísťování do zaměstnání a při výcvikových aktivitách pro pracovníky i nezaměstnané.

Potřeba veřejně financovaných služeb zaměstnanosti zůstává. Kromě toho je pro společnost efektivní, že profesionální organizace, jakou jsou veřejné služby zaměstnanosti tyto služby vyvíjí, monitoruje, hodnotí a řídí. Hlavní posun od minulosti spočívá v tom, že se implementace opatření provádí z velké části na základě kontraktů. Dále, bude intenzifikována spolupráce s agenturami vyplácejícími dávky. A nakonec, pobídky v systému pojištění nezaměstnanosti, které téměř nepotřebují žádnou novou infrastrukturu pro implementaci, zčásti nahradí tradiční aktivní programy. A v neposlední řadě, větší část finančních prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti bude vynakládána na služby pro rizikové skupiny z řad zaměstnaných. Avšak přes tyto důležité změny, si nový systém zachová značnou kontinuitu se systémem předchozím.

POZNÁMKY

1) Důkaz o tom, že použití ukazatele počtu umístěných vede k výběru kandidátů s lepším profilem, uvádějí Mosley a Degan (1994), kteří zkoumali ve Velké Británii výsledky dosažené financováním výcviku. Je vysoce pravděpodobné, že toto „sbírání smetany" sníží čistou účinnost.

2) Jak zdůrazňuje Sol (2000), to byl přesně ten důvod, proč v 60. letech, ovšem ve velmi odlišné situaci na trhu práce, OECD dávala stále přednost funkčnímu oddělení pojištění v nezaměstnanosti a veřejných služeb zaměstnanosti.

3) Hodnocení efektivnosti aktivních programů trhu práce lze nalézt např. v publikacích OECD (1993), Fay (1996) a Friedlander, Greenberg a Robins (1997).

4) Metoda náhodného přiřazení není stoprocentní. Lidé mohou odmítnout účast na experimentu nebo v průběhu experimentu jej mohou opustit, a to jsou jen dva problémy spojené s touto metodou. Rozsáhlejší diskusi o kladech a záporech této metody a metody neexperimentální viz též Heckman a Smith.

5) Maximální účinek u optimální implementace Vermeend-Moorova zákona v jednotlivém úřadu práce je zhruba 30 %, ale celkový účinek by mohl být vyšší, neboť řada úřadů již použila optimální přístup.

6) Stern a kol. (1995) posoudili dotace mezd pro řádná pracovní místa. Na základě hodnocení jsou skeptičtí ohledně účinnosti projektu dotací pro všechny lidi nezaměstnané déle než 12 měsíců, což už je podskupina populace v rámci celkového počtu nezaměstnaných. Je třeba rovněž upozornit, že jejich definice zahrnuje též projekty dočasné práce. Například dva z nizozemských projektů, které jsou uvedeny v jejich zprávě, zahrnují projekty dočasné práce.

7) Buď přejdou z jednoho projektu dočasné práce do druhého, nebo projekt na nějaký čas opustí a pak se do něj opět vrátí.

8) V dlouhodobé perspektivě mohou být aktivní programy trhu práce schopny zajistit zaměstnání pro nezaměstnané, kteří jsou značně vzdáleni od trhu práce. Avšak pokud se jejich mzdové nároky zvýší, prodlouží se tím i jejich období nezaměstnanosti.

9) Layard a Nickel (1986).

10) Analýza celkového dopadu, jak ji popisují de Koning a Mosley, naznačuje, že pro řadu zemí OECD je možné uvést do souladu ukazatele aktivních programů s trhem práce. V zemích jako je například Nizozemí a Švédsko byly učiněny pokusy uvést do vztahu vstupy a výstupy úřadů práce, což lze považovat za první krok v modelu operačního výzkumu služeb zaměstnanosti.

11) Podle *OECD Jobs Study* (OECD, 1994) byly změny v trvání pracovní smlouvy v průběhu 80. let poměrně malé. Kratší pracovní úvazky byly zjištěny více u mladých pracovníků, ale nikoli u starších. Možná, že toto zjištění u druhé skupiny ovlivňuje fakt, že rostoucí pošet starších pracovníků opouští zaměstnání.

12) Existuje i několik dalších možností. Před několika lety zavedlo Dánsko projekty dotací pro placené studijní volno, volno na vědeckou práci a mateřské volno, v jejichž rámci nezaměstnaní dočasně převzali práci těchto pracovníků. Podle Schmida (1998) by měla vláda stimulovat dočasné přechody z práce na vzdělání a jiné aktivity (například péči o rodinné příslušníky) a naopak. Dle jeho názoru to je v souladu s preferencemi jednotlivců a sociálními a ekonomickými potřebami společnosti. Kromě toho to vytváří více pracovních příležitostí pro ty, kteří jsou více méně stále vyřazeni z trhu práce. Podle názoru Schmida mají aktivní programy trhu práce zásadní význam pro reintegraci těchto vyřazených osob. Koncepce „přechodného trhu práce" tak, jak ji definuje, odkazuje na situaci,

v níž jednotlivci regulérně přecházejí mezi prací a nezaměstn...ostí, ale v níž vláda úspěšně zvládla prevenci toho, aby přechody mezi prací a nezaměstnaností vedly ke stálému vyřazení z trhu práce.

[13] Alternativou odměn za přijetí pracovního místa je změna daňového systému s cílem zvýšit rozdíl mezi hrubou a čistou mzdou.

[14] Pomocí Internetu uchazeči o práci též kontaktují přímo zaměstnavatele, neboť tito často oznamují volná místa na svých webových stránkách.

[15] Využití Internetu pro hledání pracovních míst a obsazování volných míst rychle roste. V roce 1999, 29 % vysoce kvalifikovaných uchazečů o práci v Nizozemí považovalo Internet za důležitý zdroj informací pro hledání pracovních míst. V roce 1998 to bylo pouze 12 %. V nedávné době začali své více kvalifikované kolegy následovat i středoškoláci a osoby s nižší kvalifikací (Gelderblom, 1999).

BIBLIOGRAFIE

BEHRENZ, L., L. DELANDER and H. NIKLASSON (forthcoming), „Towards Intensified Local Level Co-operation in the Design and Implementation of Labour Market Policies: An Evaluation of Some Swedish Experiments and Reforms", in J. de Koning and H. Mosley (eds.), *Active Labour Market Policy and Unemployment*, Edgar Allen.

van den BERG, G.J., B. van der KLAAUW and J.C. van OURS (1998), *Arbeidsmarkteffecten van sancties in de RWW* (Labour market effects of sanctions in social assistance benefits), Working Paper No. 75, Ministry of Social Affairs and Employment, The Hague.

BISHOP, J. (1993), „Improving Job Matches in the US Labor Market", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, pp. 335-400.

DERCKSEN, W. and J. de KONING (1996), *The New Public Employment Service in the Netherlands (1991-1994)*, Discussion Paper FS I 96-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

FAY, R.G. (1996), *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, OECD, Paris.

FAY, R.G. (1997), *Making the Public Employment Service more Effective through the Introduction of Market Signals*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 25, OECD, Paris.

FRIEDLANDER, D., D.H. GREENBERG and Ph. K. ROBINS (1997), „Evaluating Government Training Programmes for the Economically Disadvantaged", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, pp. 1809-1855.

FUCHS, L. and I. SPENGLER (1997), *Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach dem BSHG und dem AFG*, Deutscher Städtetag, Köln.

GELDERBLOM, A. (1999), *De effecten van Internet voor de arbeidsmarkt (the effects of the internet for the labour market)*, Institute for Labour Policy Research, Rotterdam.

GRAVESTEIJN, J.H., M. ARENTS, K. JONKER, R. OLIEMAN, J. de KONING and P.J. van NES (1998), „Wordt succes bepaald door de vorm?: onderzoek naar de doorstroom van gesubsidieerde naar reguliere arbeid" (Is success determined by design features?: study into the transition from subsidised to unsubsidised labour?), Elsevier, The Hague.

HECKMAN, J.J. and J.A. SMITH (1996), „Experimental and Nonexperimental Evaluation", in G. Schmid, J. O'Reilly and K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.

JONGEN, E.L.W. (1999), „What Can We Expect from Subsidies for the Long-term Unemployed?", *De Economist*, Vol. 147, No. 2, pp. 205-228.

de KONING, J. (1993), „Measuring the Placement Effects of Two Wage-Subsidy Schemes for the Long-term Unemployed", *Empirical Economics*, Vol. 18.

de KONING, J. (1997*a*), *Deregulation in Placement Services: the Case of the Netherlands*, NEI.

de KONING, J. (1997*b*), „Ways to Work: the Role of Public Employment Services in a Deregulating Economy", NEI Working Paper No. 1997/1.

de KONING, J. (1998), „Training for the Unemployed in the Netherlands: What do We Know after more than 50 Evaluation Studies?", NEI Working Paper No. 1998/2, Rotterdam.

de KONING, J. (forthcoming), „Models for Aggregate Impact Analysis of Active Labour Market Policy", in J. de Koning and H. Mosley (eds.), *Active Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Elgar.

de KONING, J., J. DENYS and U. WALWEI (1999), *Deregulation i. lacement Services: A Comparative Study for Eight EU Countries*, European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs.

de KONING, J. and H. MOSLEY (forthcoming), *Active Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Elgar.

de KONING, J. and P.J. van NES (1991), „A Quantitative Approach to Process Evaluation: the Case of the Vermeend- Moor Act", *Government and Policy*, Vol. 9, pp. 111-118.

de KONING, J., R. OLIEMAN and C. van der VEEN (1999), *The Chance Meter: Measuring an Individual's chance of Long-term Unemployment*, NEI.

LAYARD, R. and S.J. NICKELL (1986), „Unemployment in Britain", *Economica*, Supplement 53, pp. 121-170.

LONG, D.A., (1987), „Analyzing Social Program Production: An Assessment of Supported Work for Youths", *The Journal of Human Resources*, Vol. XXII.

MAYNARD, R. (1984), „The Impacts of Supported Work on Youth", in R.G. Hollister, P. Kemper and R. Maynard (eds.), *The National Supported Work Demonstration*, Madison.

MOSLEY, H. and C. DEGEN (1994), *The Reorganization of Labour Market Policy: Further Training for the Unemployed in the United Kingdom*, WZB Discussion Paper FS I 94-205, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

MOSLEY, H. and E. SOL (forthcoming), „Process Evaluation of Active Labour Market Policies and Trends in Implementation Regimes", in J. de Koning and H. Mosley (eds.), *Active Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Elgar.

O'CONNEL, P. H. and F. McGINNITY, *What Works, Who Works? The Impact of Active Labour Market Programmes on the Employment Prospect of Young People in Ireland*, WZB Discussion Paper FSI, pp. 96-207.

OECD (1993), *Employment Outlook*, Paris.

OECD (1994), *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations. Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market*, Paris.

OECD (1996), *The Public Employment Service in Denmark, Finland and Italy*, Paris.

OECD (1997), *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: a Streamlined Public Employment Service*, Paris.

SCHMID, G. (1996), „Process Evaluation: Policy Formation and Implementation", in G. Schmid, J. O'Reilly and K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham.

SCHMID, G. (1998), *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, WZB Discussion Paper FS I 98-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

SCHMID, G., S. SPECKESSER and C. HILBERT (forthcoming), „Does Active Labour Market Policy Matter? An Aggregate Impact Analysis of Germany", in J. de Koning and H. Mosley (eds.), *Active Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Elgar.

SOL, E. (2000), *Arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland. De rol van de overheid en de sociale partners* (Active labour market policy in the Netherlands: the role of the government and the social partners), Phd Thesis, Sdu Publishers, The Hague.

STERN, J., C. WILLIS, N. FRANCIS and R. GOODYER (1995), „OECD Wage Subsidy Evaluations: Lessons for WORKSTART", NERA, London.

WADENSJÖ, E. (1997), *Effects of Deregulation in Placement Services: National Report for Sweden*, Swedish Institute for Social Research.

WALWEI, U. (1997), *Effects of Deregulation in Placement Services: National Report for Germany*, IAB.

OTÁZKY REALIZACE AKTIVNÍ POLITIKY TRHU PRÁCE VE FINSKU: ZKUŠENOSTI, VÝSLEDKY A SOUVISLOSTI

Dr. Heikki Räisänen[1]
Ministerstvo práce, Finsko

1. Úvod a obecná motivace

Tento dokument se zabývá finskými zkušenostmi v oblasti trhu práce a popisuje některá opatření, která byla přijata s cílem zlepšit fungování trhu práce v neustále se měnících podmínkách. Důraz je kladen jak na charakteristiku jednotlivých opatření, tak i na strategie, z nichž tato opatření vycházejí. Jsou zde též uvedeny některé náznaky úspěchu těchto strategií. Od roku 1998 je zaváděna komplexní reforma politiky trhu práce. Tento dokument se proto zabývá též pozadím, kontextem a cíli této reformy a identifikuje některé rozhodující aspekty politiky trhu práce.

Proč jsou finské strategie zajímavým příkladem v oblasti politiky trhu práce? Za prvé, ekonomika, trh práce a příslušné strategie prošly v krátké době dramatickými změnami. Kromě toho se po dlouhou dobu politika trhu práce vyvíjela ve velké míře samostatně v rámci národního kontextu, ale od počátku 90. let se zvýšil mezinárodní vliv. Ke změnám v politice trhu práce přispěl i vstup Finska do EU v roce 1995.

2. Výchozí situace ve Finsku

Finsko má dlouhou historii politiky na trhu práce. Různé služby, které nyní nazýváme souhrnně jako veřejné služby zaměstnanosti, byly zaváděny již na konci 19. století, ještě před vyhlášením nezávislosti Finska v roce 1917. Příležitostná veřejná „práce v mimořádných případech nouze" byla organizovaná v Helsinkách od zimy 1885-86, a za několik let následovala příkladu Helsink i ostatní velká města. Zprostředkovatelny práce se zakládaly ve velkých městech v letech 1901-03. Výcvik pro boj s nezaměstnaností v zimním období byl organizován na počátku století a rovněž pojištění v nezaměstnanosti se stalo žhavým politickým problémem již před sto lety. Podle Kalely (1989, s. 19) byly debaty v Parlamentu v letech 1907-14 zvláště důležité pro způsoby zvažování státní politiky v oblasti nezaměstnanosti, a to až do 60. let 20. století. První výbor pro pojištění pro případ nezaměstnanosti byl založen v roce 1908.

Jak dotovaná pracovní místa, tak výcvik v oblasti trhu práce, vznikly před mnoha lety. Ale přeskočme „prehistorii" finské politiky trhu práce a zaměřme pozornost na období 60. let, kdy měnící se struktura ekonomiky podporovala zvýšenou pozornost dovednostem, vzdělání a výcviku namísto „veřejných prací" poskytujících spíše méně kvalifikovanou práci v lesnictví a při stavbě silnic. V 60. letech byla též zavedena pasivní podpora příjmu (pojištění v nezaměstnanosti) a ostatní skandinávské státy vynaložily na toto pojištění většinu svých nákladů na nezaměstnanost, ale ve Finsku toto nehrálo významnou úlohu (Kalela, 1989, s. 188).

Pro finskou politiku trhu práce byl charakteristický důraz na projekty veřejných prací. Tato

EDUCATION AND TRAINING SYSTEMS 7

This chapter looks at the role of education and training systems in reducing youth unemployment. First, the general situation is examined: sequential versus dual systems, school-based as opposed to work-based training and the role of certification. The dual apprenticeship systems operating in Germany and, to a lesser extent, in Austria, Switzerland and Denmark are looked at, mainly because they have been the most successful in integrating young people into employment. The chapter examines the strengths and weaknesses of the German system and considers which of its elements could be adopted in other countries.

Attention is restricted here to education and training systems as a preparation for the world of work. Even so, any general classification is bound to oversimplify the situation. Nevertheless, an attempt has been made to identify the main characteristics of the various systems, principally those in operation in industrialized countries. It should be noted that there is no clear distinction between education and training systems and ALMP for young people. Most forms of ALMP involve a certain amount of training and, therefore, effectively form part of a country's education and training system. The distinction made in this chapter concerns the system as a whole as opposed to initiatives for young people who are unable to find employment and are therefore subject to ALMP. These initiatives are discussed in Chapter 8.

7.1 EDUCATION AND TRAINING SYSTEM MODELS

The sequential versus the dual system

Education and training systems can be categorized in a number of different ways. First, one can look at the two basic pathways that exist between school and full-time employment, namely, the systems known as "sequential" and "dual" (Sako, 1994). The sequential pathway is the most common and is found in industrialized, transition and developing countries.[1] In this model,

individuals are educated at school and then go on to full-time work with an employer who gives them job-specific training as required. By contrast, a dual system is one in which the majority of school-leavers undertake an apprenticeship or traineeship before becoming full-time employees.[2]

School versus the workplace

Further distinctions can be made between systems, for example, the extent to which vocational training is provided by schools and the extent to which it is undertaken in the workplace. At one extreme there are systems in which vocational training is largely theoretical and takes place in schools. This is the case in France[3], for example, and also to some extent in Italy, as well as in many Central and Eastern European countries. These forms of training teach a fairly broad-based theoretical curriculum of occupational activities and are really closer to general education than work-based training. Young people are not confronted with real-life situations, although in some cases training does involve periods of work experience.

At the other end of the spectrum there are systems in which training takes place almost exclusively in the workplace, such as in the United Kingdom and the United States.[4] These systems have the advantage of providing concrete work experience but at the cost of low individual flexibility. The skills acquired are also mainly firm specific (Blossfeld, 1994).

Given the advantages and disadvantages of the two extremes, it is perhaps not surprising that most countries opt for a combination of the two. Germany's dual system, for example, combines on-the-job apprenticeship by enterprises with school-based education. This is also true of the Latin American systems, which are based on vocational training centres that are essentially enterprise based and have close links with employers. Some of these centres were once operated by railway companies which, in the past, were among the biggest employers of skilled labour. This was the case with Brazil's National Industrial Apprenticeship Service (SENAI), which pioneered these centres in Latin America. The centres maintain good contacts with industry and are financed by a payroll levy, which gives them financial stability and a long-range planning horizon (de Moura Castro and Alfthan, 1992). The Caribbean system is also influenced by this model: in Jamaica vocational training is supervised by the Human Employment and Resource Training (HEART) Trust, financed by mandatory employer contributions, as well as by contributions from international donors.[5]

Even Japan, which is generally believed to rely mostly on post-school enterprise-based training, in fact uses a mixture of the two. Although training is largely sponsored by firms who take on large numbers of new school-leavers on the basis of full-time regular contracts, much of this training takes place outside the firm; off-the-job training is higher in Japan than in either France or the United States. Interestingly, the incidence of off-the-j training does not vary greatly across different levels of educational attainment, except for those with tertiary qualifications who tend to receive more than their less-educated counterparts (Mitani, 1999). Large firms offer lifetime employment (although there are some signs of erosion of the lifetime employment system) and attractive wages linked to heavy investment in the continuing training and retraining of their workforce. This component of the system relates to the enterprise-based internal labour market; young people with no specific vocational training are recruited on the basis of their general competence. They are then assigned to a succession of different posts and given on- and off-the-job training, thus acquiring a wide range of general and practical skills. They also become familiar with the enterprise as a whole (Caillods, 1994).

However, most employees in Japan work in small and medium-sized enterprises, which often do not have the resources or expertise to train their workforce adequately. The training needs of these companies are met by secondary vocational schools, which account for around one-quarter of secondary school students, and specialized training schools at post-secondary level. The latter train according to the requirements of large enterprises, providing general training with a low level of specialization (ibid.).

Certification

Training mechanisms can also be classified according to how widely the skills recognition system is standardized. An outstanding example is provided by the German model: both the theoretical and the practical aspects of the country's dual system are highly standardized and there is relatively tight quality control. The widespread recognition of the German diplomas, along with the observance of specific quality norms in awarding them, means that their information content is relatively high, which obviously increases their value in employers' eyes.

The reverse is true of the skills recognition system in the United Kingdom, which recently extended the number and type of vocational qualifications with, in 1998, the introduction of National Vocational Qualifications (NVQs) and General National Vocational Qualifications (GNVQs), with the aim of increasing the quantity and quality of vocational training by enhancing certification. However, heavy reliance on employers to carry out the certification of employee skills gives an incentive to certify low-quality training as high quality, since government support for training in firms depends on a certain proportion of participants obtaining diplomas (Ryan, 1994b). Certainly, these new qualifications have not yet been universally accepted. Robinson (1996) shows that the NVQs have not replaced traditional forms of certification and have not led to an increase in the overall level of training available to individuals.

At the other end of the scale are systems that consist of providing on-the-job, firm-specific skills, as, for example, in the United States and to some extent in the United Kingdom. Training is not generally standardized in these systems,

and they have the advantage that workers are not restricted to narrowly defined occupational fields as in the dual systems. At least in principle, occupational requirements can easily be adjusted to reflect, for example, changing technology. Indeed, a number of studies have noted that the degree of occupational and sectoral mobility is higher in these countries than in Germany (Blossfeld, 1994). France, with its highly standardized school-based training, combined with non-standardized on-the-job training, comes somewhere between the two extremes.

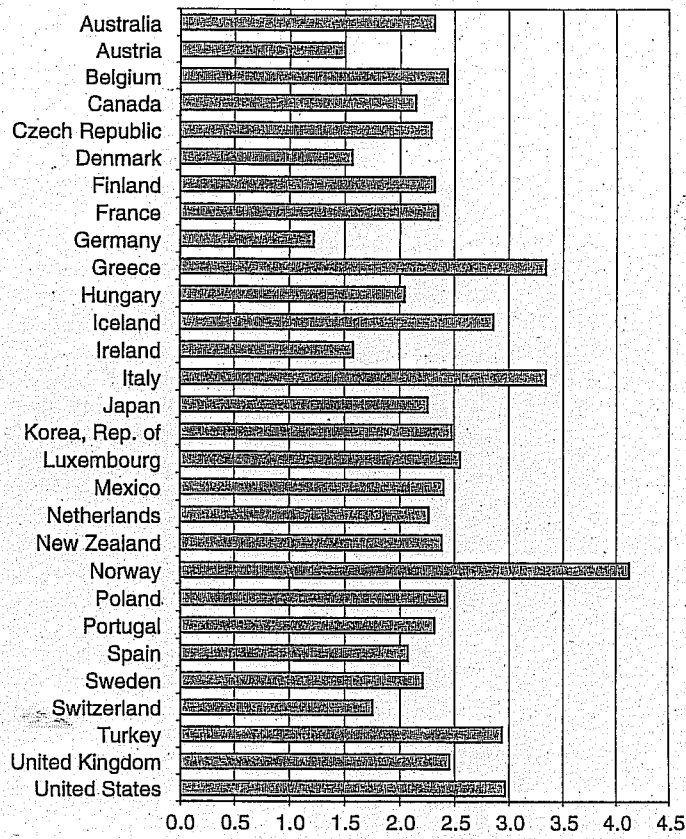
What works?

So which type of education and/or training system tackles youth unemployment best? Basically, youth unemployment is related to a country's level of economic activity. Naturally enough, however, different countries display very different *relative* levels of youth unemployment. Figure 7.1 shows the ratio of youth unemployment rates (15–24) to adult rates (25–54) for a range of countries and reveals that the dual system comes out best in the cross-country comparison. The two countries with the lowest ratio of youth to adult unemployment rates – Germany and Austria – both operate the dual apprenticeship system. Denmark, which has around 40 per cent of its young people participating in apprenticeships (Westergård-Nielsen and Rasmussen, 1997), is ranked fourth. Switzerland's dual system has encountered a certain amount of problems in recent years, with the country seeing a relatively large rise in unemployment; in terms of the ratio of youth to adult unemployment Switzerland has fallen from second to fifth place since 1996.

Perhaps most surprising of all is the relatively poor performance of France and Italy, two countries with highly standardized school-based vocational training systems. This would seem to suggest that vocationally oriented educational systems are not in themselves sufficient to provide a good entry point into employment. Rather, it seems it is the strong links between work and education that exist in countries operating the dual system that are of prime importance.

This is supported by the experience of the United Kingdom and the United States, neither of which come out of the comparison particularly well: both have a ratio of youth-to-adult unemployment rates of over 2, despite, for example, a massive increase in government intervention in the youth labour market in the United Kingdom during the late 1980s and the 1990s. The implication of the experiences of these two countries is that work-based training without links to the education system is also not in itself sufficient. Also surprising are the ratios for Japan and the Republic of Korea. Although influenced by the recent Asian crisis, these ratios have remained more or less stable for several years. Consequently, youth unemployment rates are low compared with other countries, despite the Asian crisis, although not in relation to adults within these countries. This suggests that the transition from school to work in these countries is not as smooth as commentators often imply, although, given the

Figure 7.1 Ratio of youth (15–24) to adult (25–54) unemployment rates in the OECD countries, 1998



Source: OECD: *Employment Outlook* (Paris, 1999).

overall low rate of youth unemployment, only a relatively small number of young people are affected.[6]

Finally, it is worth taking a brief look at the relatively poor performance of Norway and the relatively good performance of Ireland. These results are probably heavily influenced by the recession of the 1990s in the former country and by Ireland's extraordinarily strong recent growth rate. Young people are likely to be the first to suffer when countries move into recession and they may also benefit more than adults when new jobs become available, as in the case of Ireland with its high rate of economic growth during the 1990s.

But the most striking aspect to emerge from this figure is the relative success of the dual system in keeping down youth unemployment rates, in relation to

those of adults. It is, therefore, particularly appropriate to examine the dual system in more detail to see what can be learned and then applied in other countries.

7.2 GERMANY'S DUAL SYSTEM[7]

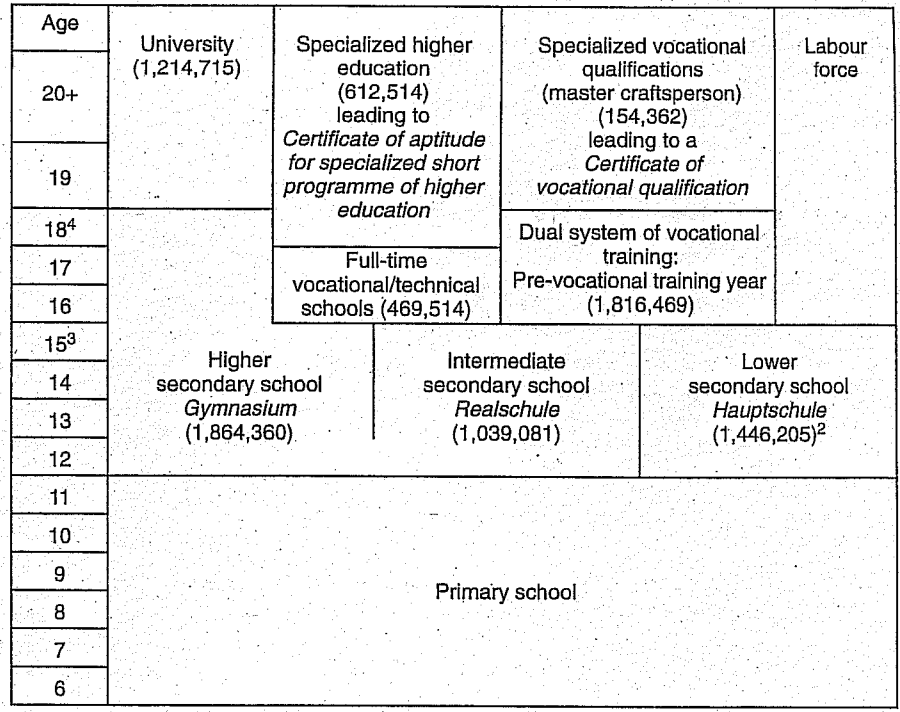
Although the situation of young, particularly male, adults seems to have been deteriorating since reunification in October 1990, Germany still has relatively low levels of youth and, in particular, teenage unemployment. Numerous studies have been made of the system (Steedman, 1993; Soskice, 1994), so just a brief outline of its principal characteristics, advantages and disadvantages is given below.

The German educational system is highly structured, with a substantial degree of integration between schools and the labour market. Post-school routes are heavily influenced by the type of secondary school that a young person attends, which means that occupational choice, or at least the range of choices available to individuals, is decided very early on in life. Figure 7.2 displays the options available at different ages. The first important decision to be made comes at the age of 11 when pupils face three options: higher secondary school (*Gymnasium*), intermediate secondary school (*Realschule*) and lower secondary school (*Hauptschule*). The choice, partly determined by an individual's performance in primary school, determines the alternatives available to the young person later in life. At age 15, lower-secondary school students can enter either the labour force or the dual system of vocational training. Attendance at intermediate school gives young people the additional option of full-time vocational or technical school. Finally, young people in higher-secondary schools can enter university after eight or nine years of secondary education.

Most young Germans undertake some form of education or vocational training at least up to the age of 18;[8] most (65–70 per cent of young people) do an apprenticeship (Finegold and Crouch, 1994). Those who decide to enter the labour force at this stage must attend a vocational school on a part-time basis or else fulfil the vocational education requirement in one block before looking for work. In 1990, the vast majority (87 per cent) of lower-secondary school-leavers took part in some form of further training (Franz and Pohlmeier, 1996).

Apprenticeships are based on formal in-company training, complemented by day or block release for theoretical training at school. This is the principal option chosen by those with lower- or intermediate-secondary schooling. More surprisingly, 15 per cent of higher-secondary school-leavers also choose to do an apprenticeship.[9] Trainees spend from between one and two days a week in school and the rest of the time in a firm or training workshop. More than 300 occupations are covered by the system, and training can take from between two to three-and-a-half years. The curriculum is defined in the Vocational Training Act, with a common examination at the end of training and

Figure 7.2 The German education system[1]



[1]Enrolment numbers are for the 1991/92 school year. [2]Secondary school numbers do not include: special schools for disabled students, *Sonderschulen* (344,006); special programmes still in place in the eastern part of Germany, *Polytechnische Oberschulen 5–10 Klassenstufe* (356,573); or transition programmes, *Integrierte Klassen für Haupt- und Realschüler* (137,209). [3]End of State I of secondary education. [4]End of Stage II of secondary education.

Source: Gross (1998).

the award of a nationally recognized diploma. Apprentices are covered by social programmes and receive a small allowance. After a three-month probationary period, trainees cannot be laid off, although employers are under no obligation to retain apprentices after they qualify.

Firms are under no legal obligation to provide training places. The main incentive to do so is that training costs can be deducted from a firm's taxable income. Companies can also benefit from the relatively low cost of the trainee allowance. On average, this is around one-third of a skilled worker's wage, compared with, for example, around two-thirds in the United Kingdom (Wagner, 1995). The relatively low remuneration of apprentices in Germany means that they are effectively contributing to the cost of their own training.[10] Firms adjust the number of apprenticeships according to the business cycle,

while the demand for positions on the part of young people largely reflects the demographics of the teenage population. During the first part of the 1980s, the combination of a long recession and the arrival in the labour market of large numbers of teenagers led to a significant shortage of training places: in September 1984 there were around 58,000 unemployed candidates and only about 21,000 vacant apprenticeship places. Government pressure, particularly the threat of imposing a levy on firms not taking on apprentices, quickly led to an increase in supply (Schmidt and Zimmerman, 1996).

In fact, the early 1990s saw the emergence of an excess supply of apprenticeship places in certain occupations, largely due to a fall in demand by young people for apprenticeships in these sectors. In 1997, places and applicants were more or less equal; overall, there were 96.6 apprenticeships available for every 100 seekers (BMB+F, 1998). This disguises the fact that some applicants would clearly be unsuitable and also does not take into account substantial sectoral and regional variations in the ratio of applicants to places. Büchtemann and Vogler-Ludwig (1996) have argued that the excess supply in some sectors has led to a decline in the quality of candidates for blue-collar apprenticeships, and that industrial firms have been forced to recruit apprentices from the lower end of the ability spectrum. One consequence seems to be that a growing number of firms are reporting that they are having trouble training their apprentices. There has also been a decline in success rates, leading to an increase in the cost to firms of producing qualified skilled workers. Many large industrial firms have begun to reduce their training activities, and the sectoral distribution of new apprenticeship contracts has undergone a marked shift from industry and commerce towards the crafts sector, where training costs are lower.

Schmidt and Zimmermann (1996), on the other hand, have found no evidence that the relative rates of return to training changed during the late 1980s and early 1990s. They argue that the excess supply of apprenticeship places was the result of the country adapting too slowly to the worldwide restructuring of skills distribution, rather than because of a declining interest in the system of apprenticeship. Certainly, in the eastern part of the country there is a growing shortage of positions, indicating a clear interest in apprenticeship in that area.

For those who do not enter higher education or undertake an apprenticeship, remedial measures are available in the form of one-year prevocational courses, which give general training and instruction in subjects common to a range of occupations, replacing between six months to a year of normal apprenticeship training. However, it is clear that the dual system is least successful for those at the lower end of the educational spectrum. Butler and Tessaring (1993, cited in Büchtemann and Vogler-Ludwig, 1996) report that, in 1993, the unemployment rates of those who did not complete vocational school or an apprenticeship stood at 18.6 per cent, nearly three times the unemployment rate of those who had completed training (6.3 per cent). Those with advanced vocational training, a technical college degree or a university degree were even

better placed, with unemployment rates of 3.4 per cent, 4.2 per cent and 4.7 per cent respectively. Recently, shorter apprenticeships have been proposed for young people who have trouble completing the standard scheme.

One final element of the German dual system that is worth emphasizing is the involvement of the social partners. Germany has a long tradition of social consensus in its provision of high-quality vocational training. The social partners are actively involved in determining both the content and certification of vocational training, which, in turn, means that they are fully supportive of the system. "Both unions and employers are participating in various national committees which do not only regulate the output of apprenticeship training programs, but often regulate the content as well. For instance, they may list the skills which the training program must cover as well as, in some cases, the amount of time they [the skills] are to receive in the curriculum" (Harhoff and Kane, 1997, p. 178). The social partners also contribute in other ways. Soskice (1994), for example, has argued that union influence over plant-level works councils plays a crucial role in ensuring that firms finance apprenticeship training. According to this argument, the poaching of skilled workers by competitors is limited owing to the involvement of works councils in setting differential wage agreements for workers trained internally or externally to the firm. Certainly, this goes some way towards explaining why firms are willing to help finance a system with such a substantial general component.

To summarize, the German system is characterized by:

- high participation rates in education and skills training. This is reflected in the relatively high average level of education and skills training;
- relatively low levels of apprentice remuneration, standing at around one-third of the skilled workers' wage as opposed to two-thirds in the United Kingdom. This implies that apprentices are effectively making a substantial contribution to the cost of their own training;
- both general and specific elements in apprentice training;
- vocational training that is highly regulated, with a tightly controlled system of certification that produces uniform standards in occupational qualifications;
- strong representation of all the social partners at all levels of implementation and administration.

Strengths

As the German system has been largely successful in combating youth unemployment, other countries would do well to learn from it, particularly with respect to the school-to-work transition. Rates of *teenage* unemployment are low, often significantly lower than rates of adult unemployment. Its strengths can be summarized as follows:

- It is based on nationally regulated and universally accepted skills certification, with a high degree of standardization. Young people acquire institutionally defined and nationally recognized skills that are highly portable within (and to some extent across) occupations. This facilitates labour market matching and, in principle at least, labour market mobility.
- Employers' and workers' organizations are involved in determining the content of training and in supervising certification. This improves the relevance of qualifications, as well as increasing the commitment of these organizations to the success of the system.
- The system has solved the financing problem. Training costs are borne to varying degrees by firms, trainees and the State. Trainees are prepared to accept part of the training costs because they know they will end up with a high level of marketable skills. Larger firms, where the net cost of apprenticeships tends to be positive, know that they will usually be able to retain apprentices when they qualify as the wage determination system makes it difficult for other firms to use wage incentives to poach skilled workers.[11] In smaller firms, the net costs of training are more likely to be negative, which in itself is an incentive to provide training.
- The dual system effectively provides a sheltered entry point into employment. Low apprentice remuneration encourages employers to participate in the scheme and the provision of high-quality training means that skilled young workers are likely to find employment when they complete their apprenticeship.

Weaknesses

Its weaknesses can be summarized as follows:

- It is highly structured and inflexible. Young people's career patterns are decided very early on in life, although this is perhaps due more to the structure of the three-tier schooling system than to that of post-school dual apprenticeships.
- It is questionable whether such a rigid system can adequately cope with rapid changes in the economic environment (Büchtemann and Vogler-Ludwig, 1996). In particular, the apprenticeship system has not adjusted sufficiently to the growth of service sector occupations.
- While the system has gone a long way towards solving the teenage unemployment problem, deteriorating labour market conditions following reunification have led to the emerging problem of young adult unemployment. This is, in part, due to a reduction in the retention rates by firms of their graduating apprentices (Wolfinger, 1996).
- The German system has not entirely solved the problem of disadvantaged or "hard to employ" youths. Failing early on in the transition from school to work has long-lasting effects on later careers and incomes. Those who initially fail to undertake some form of vocational training are unlikely to be able to re-enter training to upgrade their qualifications later in life. Also, those young people who do not find work shortly after completing vocational training are more likely to face longer periods of unemployment than those who immediately find work (Franz and Pohlmeier, 1996). In the current poor labour market situation, these problems are likely to worsen.
- Fewer enterprises are offering apprenticeship places. Between 1985 and 1995, the proportion of establishments with apprenticeship training shrank from one-third to one-quarter (BMB + F, 1998).

7.3 CONCLUDING REMARKS: LESSONS TO BE LEARNED

The key to a successful youth employment policy is a healthy overall economic situation. Even the German system has been showing that it cannot prevent substantial levels of unemployment in the face of falling aggregate demand. Having said this, much can be done within the realm of an effective employment policy. Second, all the countries with German-type dual apprenticeship systems have been able to maintain levels of youth unemployment comparable to adult rates. This is in stark contrast with almost every other country operating the sequential system, where youth unemployment rates are typically twice or three times as high as those of adults.

What then are the lessons to be learned from the German model? It is unlikely that countries will be either willing or able to adopt the German system in its entirety, but there are a number of possible avenues that other countries might be able to explore. First, vocational education policy needs to be closely linked to the world of work. Countries with a system based on purely theoretical vocational education such as, until recently, France, or those, such as the United States, that are almost exclusively work based, are not nearly as effective in easing the school-to-work transition as dual systems.

Second, it is vital that an adequate skills recognition system be in place. British experience has shown that poor standards of certification defeat the object of having them in the first place. Ownership of a diploma should infer a certain level of skills and knowledge, so that they are valued by employers. One way of facilitating this is through a nationally regulated, universally accepted and highly standardized system of certification. The involvement of employers' and workers' organizations can play a major role here. Employers are presumably more aware than governments of their skills requirements, and unions can represent the interests of individuals more adequately within the system. The involvement of these organizations also broadens support for the system chosen.

Third, the German solution to financing training is something that could be adopted across the spectrum. Sharing the costs between employers, the State and trainees is a via means of financing training that could work in many

countries. Furthermore, a financial commitment by participants is likely to increase their desire to make the system work. It should be remembered, however, that reducing the wages paid to young people is unlikely to be an effective way of resolving the youth problem.

Finally, it is worth re-emphasizing the importance of involving workers' and employers' organizations to improve the effectiveness and enhance the commitment of the social partners to their national vocational training system.

Notes

[1] Of course such a strict dichotomy does not characterize the majority of countries, most of which operate some form of dual system. In the transition economies of Central and Eastern Europe, there is some disagreement concerning their classification as sequential or dual. Viertel (1994) argues that they are best seen as a dual system, while Weilnböck-Buck et al. (1997) suggest they should be seen more as sequential systems, since vocational training is largely school based. In this sense, the systems resemble the French model of vocational schools more closely.

[2] For a detailed discussion on different types of training systems, see ILO (1998, Chapter 3).

[3] However, during the 1990s the French apprenticeship scheme was substantially reformed and expanded.

[4] This is an oversimplification. Particularly in recent years the United Kingdom has moved towards providing some vocational training in schools, initially through the introduction of the TVEI and more recently with the system of General National Vocational Qualifications (GVNQs). The British system also incorporates some elements of the dual system with the apprenticeship system, as well as through the YTS and Youth Training (YT), now replaced by the National Traineeship. The United Kingdom is considering whether to send low-achieving young people from the age of 14 to special colleges, which would incorporate work placements.

[5] HEART programmes are considered part of ALMP in Jamaica and are, therefore, discussed more fully in Chapter 8.

[6] In 1998, resignations in Japan still accounted for 7.5 per cent of all terminations of contract among the young. However, in all countries a large proportion of youth unemployment can be attributed to the failure of young people to find a first job. There are indications that difficulties are emerging for new entrants as a result of the Asian crisis: the number of young people who remained unemployed following graduation rose from 50,000 in February 1991 to 70,000 in February 1998 (Mitani, 1999).

[7] This section draws on Gross (1998).

[8] By law, young people who leave school early in Germany are required to attend a vocational college part time up to the age of 18, although most states allow young people not in apprenticeship to satisfy the vocational college requirement by undertaking full-time vocational training for one year only, usually between the ages of 15 and 16 (Steedman, 1993).

[9] Recently young Germans have been staying on at school for longer before starting their apprenticeship programmes. In 1970, 79.7 per cent of young people entering the dual system had fulfilled only the minimum requirements. By 1990, the figure had dropped to 43.7 per cent (Gross, 1998).

[10] Soskice (1994) has noted that many companies make a net profit out of apprentices, although this is not true for apprenticeships in higher skills. According to estimates produced by the Federal Institute of Vocational Training Research, on average apprentices add value of DM13,530 (US$6,300) per annum through productive inputs, while the cost of the training allowance is only DM12,700 (BMB+F, 1998).

[11] A second, theoretical reason for the lack of poaching in the German system has been put forward by Acemoglu and Pischke (1998), who have suggested that, because firms know more about the productivity of their employees than other potential employers and are able to pay workers less than their marginal product because of labour market imperfections, there is less incentive for other firms to try and poach workers. Harhoff and Kane (1997) have argued that the general reluctance of German workers to move geographically gives employers a certain amount of power. They have also argued that it may be easier to adjust the number of apprentices than the regular workforce. Therefore, apprentices "become a buffer for adjusting employment levels in response to short-term demand fluctuations" (Harhoff and Kane, 1997, p. 185).

ACTIVE LABOUR MARKET POLICY

8

This chapter examines the role of ALMP in alleviating youth unemployment. ALMP can be defined as public transfers that are linked to some form of activity (usually subsidized work experience or training) with the aim of helping job-seekers obtain gainful employment.[1] The two types of policies most commonly used are:

- those that promote wage employment,[2] generally through a combination of subsidized work placement and vocational training;
- those that encourage young people to become self-employed, usually involving a combination of training in business methods, facilitated access to credit or grants and access to work space.

Although these measures understandably overlap in some areas, it is worth considering them separately (sections 8.1 and 8.2). A major problem with ALMP in many countries is that policies tend to help most those already in a position to help themselves rather than concentrating on the most disadvantaged young people. Section 8.3 looks at the arguments for giving more weight to measures to help those least able to integrate themselves into the labour market, from the points of view of programme efficiency and social justice.

It is difficult to assess accurately the usefulness of different types of programme since most are not subject to rigorous evaluation. Outside the United States and increasingly Europe, the adequate evaluation of programmes along the lines indicated in Chapter 5 is still relatively rare.

8.1 POLICIES THAT PROMOTE WAGE EMPLOYMENT

Policies that promote wage employment are most common in industrialized countries and, more recently, in the transition economies of Central and Eastern Europe. The main form of policy is a subsidized period of work experience or training, or a combination of the two. The second type of policy is job search assistance, whi :an take on a number of forms, such as interviews with

employment officers for newly employed people or compulsory interviews after a given period of unemployment.

Many EU countries have adopted new policies towards young people in conformity with the Union's 1998 and 1999 Employment Policy Guidelines. One key feature of the EU initiative is the obligatory nature of many of the new programmes: in most cases, young people who refuse to accept placements under the programmes can lose their right to state unemployment or social security benefits.

Since 1994, all young people in Denmark under the age of 25 who have not completed formal education or training and who have been unemployed for at least six months are required to follow some kind of course for a period of at least 18 months. In Finland, since 1996 young people under 20 no longer have the right to unemployment benefits if they do not apply for training or ALMPs. Opportunities for education and apprenticeship have all been considerably increased in Finland.

In the United Kingdom, the New Deal package was introduced on a pilot basis in January 1998 and launched nationwide in April of that year. It covers all young people aged 18-24 who have been on the unemployment register for at least six months. All participants enter an initial Gateway programme, which can last up to four months and during which they receive vocational guidance and counselling. After this, those people who do not find unsubsidized employment must take up one of five options, involving either work experience, education or self-employment. They are: accept a job with an employer; accept a job with a voluntary sector organization; go into full-time basic skills education or training; work with an Environmental Task Force; or enter subsidized self-employment. Young people who fail to take up one of these options are likely to lose their right to unemployment and/or social security benefits.

A similar form of policy was introduced in France in 1997. In addition, France recently introduced the TRACE (*Trajet d'accès à l'emploi*) programme. Aimed at hard-to-employ young people, this programme provides a "route to integration" lasting up to 18 months for young people facing severe family, social and/or cultural problems, and includes skills diagnosis, the teaching of basic skills and training towards occupational qualifications. In 1998 around 10,000 disadvantaged young people participated in the scheme, and the figures are expected to rise to 60,000 by 2001.

The rest of this section looks at general policy issues before presenting some case studies of youth employment policy in the United Kingdom and Jamaica.

Policy issues

Work experience versus training versus job search assistance

It is now generally recognized that what works best is a combination of subsidized work experience and vocational training. For one thing, work experience

schemes alone tend to have large deadweight, displacement and substitution effects. The "deadweight" effect refers to the fact that some of those young people employed as a result of a programme replace other young people who would have been taken on had the scheme not existed. "Substitution" refers to the fact that some programme participants replace other categories of workers (in this case older ones) who would have been employed had the scheme not taken place. "Displacement" refers to the loss of employment in other enterprises owing to the competitive advantage gained by firms employing programme participants. In one extreme case, an evaluation of employment subsidies in Ireland found that the total of these three effects came to 95 per cent, that is, only 5 per cent of the jobs funded represented net job creation (Breen and Halpin, 1989). In an analysis of the YTS in the United Kingdom, Begg et al. (1991) found that the deadweight and substitution effects varied between 40 per cent and 80 per cent, according to the period studied. And although combined work experience and training can also involve displacement, displacement is likely to be lower for training schemes because of the required period of off-the-job general training.

A stronger argument in favour of combining some general training with work experience concerns their positive effect on employment prospects generally. Comparative studies of work experience versus training schemes are quite rare. Bonnal et al. (1995), though, have found that while the occupational training programme in France (*stages d'insertion à la vie professionnelle*) had a positive impact on participants' chances of finding work, the solely work experience scheme (*travaux d'utilité collective*) did not. Calmfors (1994) has noted that evaluations in Sweden have shown that training programmes have consistently better results (in terms of raising participants' chances of finding work) than subsidized employment, although he argues that this may be because participants on training programmes usually earn less than people on job creation schemes. Improvements can also be seen in job quality. Since job training enhances an individual's skills, it is also likely to improve not only the chances of that person finding a job but also the quality of that job. Taking a broader perspective, the OECD (1990) has argued strongly in favour of training to improve the quality of labour supply and to avoid skills shortages at a time of rapid technological change.

Interestingly, many evaluations find that participants' wages *fall* rather than rise after they have taken part in a training programme (see Ryan and Büchtemann, 1996). Several explanations have been advanced to explain this finding. First, evaluations are often undertaken too soon after a programme has been completed – typically one year later – which means that not much time has been allowed for productivity gains to be adequately realized. Second, the content of training programmes is usually rather low (Grubb, 1995). This is not a criticism of training programmes per se, but rather suggests that more attention needs to be paid to monitoring programme quality. Third, and one that is particularly applicable in the case of the United Kingdom and

is considered below, one of the mechanisms through which some training programmes operate (and, it is suggested, are intended to work) is by lowering the reservation wage of participants, that is, the lowest wage at which a person would accept employment.

Similarly, it is often suggested that vocational training alone is less effective than combined work experience and training. Grubb (1995) favours a combination of work-based placements and school-based activities, and his arguments are essentially similar to those advanced against purely theoretical vocational training regimes prevailing in countries such as France. In addition to providing training, work placements provide access to employers, who can vet potential employees on the job. They also receive some job-specific training, which will increase their value to the employer. However, it seems to be that it is the removal of the initial access barrier and the provision of a sheltered entry into the workplace that is perhaps the strongest argument in favour of including work placement in vocational training programmes. And taking into account the potential sustainability of the positions, it is not surprising that the most successful programmes are those that place trainees with private-sector employers rather than those that offer temporary placements in public-sector job creation projects.

In general, then, work experience combined with training seems to be the most effective form of policy. However, it should be recognized that the effectiveness of both these methods is likely to depend on the particular country's economic cycle. Job training does not in itself create post-programme employment, and participants who have completed a scheme are much more likely to find work when economic conditions are buoyant. During a recession, work experience programmes are a useful means of maintaining young people's attachment to the labour market without giving them unrealistic expectations of post-programme job openings. In times of relative prosperity, job training programmes can help resolve problems with skills mismatches. Furthermore, the displacement effect of work experience programmes is likely to be much lower during a recession when there are fewer job opportunities for young people. A recession can also free up capacity, providing opportunities for workers to upgrade their skills. Thus, the choice of programme will, to some extent, depend on prevailing economic conditions.

And what about job search assistance? It is argued ever more frequently (see OECD, 1993) that measures aimed at helping job search are as effective as the much more expensive job training and employment creation programmes. However, this raises questions about how job search "assistance" works and how its effectiveness is measured. First, such "assistance" typically involves a degree of obligation on the part of those who are "assisted". For example, jobseekers are often required to attend interviews at the employment office after a fixed period of unemployment, and failure to do so can lead to the partial or total loss of unemployment benefit. Thus, it is plausible to assume that the degree of obligation could be forcing benefit recipients to accept

unsuitable jobs or may even be discouraging them from claiming benefit at all. Second, and by extension, the measure of success most frequently used to evaluate job search assistance is the effect it has on the unemployment register: most evaluations find that the number of people receiving unemployment benefit falls slightly as a result of job assistance measures. However, as just explained, this does not necessarily mean that people are finding jobs. Another point is that in some countries, such as Canada, job search assistance programmes have been associated with a fall in the subsequent earnings of participants (Fay, 1996). In the United States, Meyer (1995) found that re-employment bonuses had no effect on earnings. Both these findings raise the possibility that participants in such programmes are possibly feeling compelled to accept unsuitable jobs. Thus, it would seem logical to deduce that job search assistance is not an adequate substitute for training and employment programmes. It should be added, however that the two approaches are not mutually exclusive. Indeed, some forms of job search assistance – above all vocational guidance and counselling – are increasingly included in more general training and employment programmes in industrialized countries. This is the case with the New Deal in the United Kingdom.

Targeting

One of the main findings of programme evaluation is the importance of targeting. It has generally been found that closely targeted programmes are more effective than non-targeted ones (OECD, 1993; Fay, 1996). The reasons for this are not hard to identify: programmes that are better tailored to meet the needs and abilities of specific groups are obviously likely to be more successful than others. Targeting can also apply to the industrial sectors involved. Thus, in the Jamaican case study considered below, vocational training programmes were designed for specific sectors, following an investigation of skills needs in the economy.

Diminishing returns

Related to targeting is the scale of programmes. A general finding in the literature is that programmes are subject to diminishing marginal returns: the larger a programme is, the less likely it will be able to help all the participants and its average effectiveness will also decline. In other words, the larger work experience and training programmes are, the more difficult it is to tailor them to the specific needs of participants. Furthermore, as programmes are extended, the scope for improving the relative competitiveness of participants falls and deadweight losses increase (Calmfors, 1994). If one combines this observation with the general finding that most programmes have tended to help those who are already in a relatively advantaged position in the labour market, then it would seem logical to concentrate efforts on more disadvantaged groups, an idea that is developed in section 8.3.

Financing

What is the best means of financing programmes? The most common method is for governments to finance schemes from general revenue, although at least part of the cost is often borne by firms. Thus, where a fixed subsidy is offered, some of the cost can be paid by firms, either by "topping up" trainee allowances or by contributing to the cost of off-the-job training. Similarly, young people sometimes contribute to the scheme by accepting a lower level of remuneration. In the United Kingdom, it was found that the more successful schemes were those in which firms contributed to the cost, perhaps reflecting the greater commitment of these firms to ensuring high-quality training. A similar method of financing has been adopted in Italy, where Training and Employment Contracts (*Contratti di Formazione e Lavoro*) are financed through tax exemptions for participating firms. An alternative method is to impose a levy on all enterprises above a certain size, an approach that has been adopted in Jamaica and has the advantage of not drawing on limited government resources. It has also allowed the agency responsible for vocational training schemes to operate in an atmosphere relatively free from political interference. In the case of Jamaica, firms that offer placements are exempt from the levy, which acts as an effective incentive for firms to participate in the scheme.

Voluntary versus obligatory schemes

What are the arguments for making schemes voluntary or compulsory in countries with systems of unemployment and social security benefits?[3] Exercising a degree of compulsion by imposing benefit penalties on individuals who refuse to participate in programmes is becoming an increasingly common precondition of work experience, job training programmes and job search assistance.

This can lead to problems, though. Employers might view participants of "obligatory" programmes as being poorly motivated and/or of poor quality, and consequently be less willing to participate or to offer employment at the end of a programme (Fay, 1996). Indeed, it has been shown that participants in obligatory programmes are likely to be less motivated, on average, than those in voluntary schemes, seeing the programme purely as a means to requalify for benefits. Thus, schemes involving benefit sanctions are unlikely to be as effective as voluntary programmes.

More unemployed young people are becoming discouraged and are stopping actively seeking work, and a degree of obligation would force them to maintain links with the labour market. However, there is a need to balance the roles of building or maintaining attachment to the labour market with the desirability of promoting individual choice – no one knows a person's interests better than the person himself. A compromise position would be to broaden the definition of what are considered "acceptable activities". For example, various sorts of artistic endeavours could perhaps be included in some programmes. It has been argued in the press that one of the reasons the United Kingdom has such a thriving rock and pop music industry is because would-be singers and bands are eligible for income support from the State, which tides them over while their earnings from performing are low or non-existent.

The role of employers' and workers' organizations

Workers' and employers' organizations could be involved in the design and implementation of ALMP for young people. As observed above, the most effective schemes are those with good links with the private sector; employers know what types of skills are required. Trade unions, on the other hand, can help ensure that the schemes provide a high level of general training, which will enhance the employability of participants rather than simply provide cheap labour.[4] Involving the social partners at the design stage and in overseeing the implementation of programmes will help make the policy measures more effective, partly by obtaining widespread support for the schemes. One problem with the United Kingdom's YTS described below was its failure to ensure consistent support from the trade unions (Ryan, 1994a).

Centralization versus decentralization

Many countries have moved towards decentralizing youth employment and training programmes. This has certainly been the case in the United Kingdom, where local Training and Enterprise Councils (TECs) are responsible for overseeing youth programmes, so that programmes can be more responsive to local needs (Deakin, 1996). However, there is a danger that the quality of programmes will be inconsistent across the country. To avoid this, monitoring needs to be supervised at the national level. For example, the information content of diplomas should be set nationally. Decentralization can also facilitate the process of involving employers' and workers' organizations in the design and implementation of policy. This has been the case in Denmark, where a decentralized employment policy has been accompanied by a rise in the role of the social partners (Madsen, 1999).

ALMP and youth unemployment: The United Kingdom[5]

The United Kingdom is fairly representative of a number of countries that have introduced ALMPs to integrate young people into employment as salaried workers. This is true in terms of the nature of the schemes and of their impact.

Since 1975, the United Kingdom has operated a series of work experience and training programmes: the Work Experience Programme (WEP, 1975–78); the YOP Programme (1978–83); the YTS (1983-88); Youth Training (YT, 1988–98); and most recently the Modern Apprenticeships (MA, 1995–) and National Traineeships, introduced in 1998.

The schemes have naturally changed somewhat in form and content over the years. Most notably, the introduction of the YTS in 1983 marked the start of a compulsory training component in the programmes. The YTS was also large in scale: by 1984, the scheme had replaced a full-time job as the principal activity of new entrants to the labour market. However, all the programmes have been characterized by their aim of improving the employment prospects of 16- to 17-year-olds through two mechanisms:

- increasing the skills level or enhancing the human capital of participants; and
- reducing the wage expectations and consequently the reservation wage of participants.

These mechanisms grew out of the British Government's analysis of the youth labour market "problem", which was seen not so much as a lack of job openings but rather as the result of an inadequately skilled young workforce with excessive wage expectations. With regard to skills, the argument was that firms had no incentive to pay for the acquisition of general or transferable (as opposed to firm-specific) skills, since, once they had been acquired, young people could reap the benefits of their enhanced productivity and move on to another firm, leaving the company that gave the training with no way of recouping its investment.

Hence, the programmes have been characterized by:

- a period of government-subsidized work experience, mainly with private employers, and off-the-job training; and
- the low remuneration of programme participants.

Effects

Analyses of the effects of the schemes on participants compared with non-participants have found that:

- participation in the programme had a small, positive influence on the chances of finding work;
- the benefits as regards employment prospects were not evenly spread among individuals; and
- the schemes had a negative effect on the post-programme wages of those participants who succeeded in finding work.

Employment

Table 8.1 reproduces the estimated effects from several evaluation studies carried out on the YTS.[6] The first part of the table shows the employment effects of participation in the scheme for an individual with "average" employment prospects between one and two years following completion of the programme, or two (Main and Shelley, 1990; O'Higgins, 1994) to three (Whitfield and

Table 8.1 The effects of the United Kingdom's Youth Training Scheme (YTS) on the probability of employment for an "average" individual one year after programme completion

	Effect
YTS	
Main and Shelley (1990)	0.11
Whitfield and Bourlakis (1991)	0.05
O'Higgins (1994)	0.09
Other characteristics	
Early employment experience	0.18
Female	−0.12
Ethnic minority	−0.13
Disability	−0.47

Note: The first three rows of the table report the shift in the probability of finding work brought about by participation on the YTS as estimated in the three sources. In order to maintain comparability, the effects are the author's re-estimates using the same base probability representing an "average" male individual who did not participate in the scheme. The base probability used is 0.77, that is, an "average" individual would have a 77 per cent chance of finding work. The last four rows report the effects on an otherwise "average" individual of the addition of one further characteristic. Thus, for example an otherwise "average" female would have a probability of being in employment of 65 per cent (0.77–0.12). These are based on the reported coefficients in O'Higgins (1994).

Bourlakis, 1991) years after leaving school. The estimated effects appear to be of the order of 5 to 11 percentage points, that is, an individual with a 77 per cent chance of finding a job would see this probability increased to between 82 and 88 per cent by participating in the YTS.

The lower half of the table shows the effects on employment probability of other individual characteristics. This allows a comparison to be made of the effects of the YTS on labour market success with the effects of other factors. The first of these is "early employment experience" and refers to young people who moved straight from school into a job. The table suggests that, for otherwise "average" individuals, starting a job straight after leaving school increased the probability of being employed later from 77 per cent to 95 per cent. This implies that the YTS did not, in fact, compensate for a lack of success in finding a "real" job immediately after leaving school.

The table then reports the effect of three intrinsic characteristics. Thus, a young woman with otherwise "average" characteristics would have an employment probability of 65 per cent, or 12 percentage points lower than a comparable young man. Ethnic minorities seem to face a similar initial disadvantage, while the chance of a young person with disabilities finding work is as low as 30 per cent. The picture that emerges is that the YTS did little to compensate for disadvantage in the labour market. Indeed, the YTS had no statistically significant impact on the chances of disabled and ethnic minorities finding work (O'Higgins, 1994). Since other groups of young people did draw some

advantage in terms of finding work, the programme succeeded in widening the gap in employment opportunities between these two disadvantaged groups in the labour market and "average" individuals.[7] The situation of young women improved in that their employment opportunities increased more than those of an "average" individual following participation in the YTS. Thus, the YTS went some way towards redressing the imbalance between the employment opportunities of young men and young women.[8]

Furthermore, these types of evaluation take no account of deadweight, substitution and displacement effects, since they look at what happens to the individual and do not evaluate the net effect of the programme in terms of the number of new jobs and training places created. Estimates of these effects vary enormously. Begg et al. (1991) have estimated the total deadweight and substitution effects for the YTS to be as high as 80 per cent.[9] If this is true, then the positive employment "effect" for individuals is almost entirely attributable to an improvement in participants' employment prospects at the expense of others, rather than through an improvement in the demand for young workers.

Wages

Studies that have considered the issue (Main and Shelley, 1990; Whitfield and Bourlakis, 1991; O'Higgins, 1995a, 1995b, 1996) have generally found that participating in the YTS had a negative effect on post-programme wages.[10] These studies also found that, when controls for non-random employment determination are introduced, this negative effect tends to disappear.[11] This "disappearing" negative wage effect can be interpreted in terms of the two underlying mechanisms through which the scheme was intended to work. Higher skills levels would raise both the post-programme employment prospects and the wages of participants. On the other hand, the reduction in the reservation wage would improve employment prospects but *reduce* the wages of participants who subsequently found work. O'Higgins (1995a, 1995b) has demonstrated that the "disappearing" negative wage effect can be attributed to the existence of a reservation wage effect but not to a human capital or skills effect; O'Higgins (1996) confirmed this finding six years after the scheme had ended. In other words, the failure of the scheme to improve the wage prospects of participants cannot be attributed to the fact that evaluations were carried out too soon after completion of the scheme for the (supposedly) enhanced human capital of the programmes to have been translated into higher wages; rather, it must be seen in terms of no gains having been made in productive potential. The implication is that the YTS marginally improved the employment prospects of participants by lowering their reservation wages rather than through improving the quality of their skills. This is important as, logically, an improvement in skills should be thought of as unequivocally positive and worth paying for in terms of a reduction in wages while training is being undertaken. However, it is

much less clear whether increasing the YTS participants' chances of finding work by low reservation wages represents a positive result or not, particularly if, as it appears, the YTS had little effect on net job creation.

Certainly, more research needs to be carried out into the reasons for the success or failure of this and other schemes. However, the results so far point to the importance of carefully controlling programme quality and relevance. A second conclusion emerging from this section is that more attention should perhaps be paid to disadvantaged groups in the labour market.

Some explanations

So why did the United Kingdom's YTS achieve so little? A number of reasons can be identified:

1. Definition of the nature of the problem

Since at least the early 1980s, the youth labour market "problem" in the United Kingdom has been identified as one of inadequate skills and excessive entry wages. According to this view, young people are unemployed because they are not sufficiently skilled and, given their lack of skills and work experience, their wage expectations are too high. While it is true that skills requirements have been rising in the United Kingdom as elsewhere, such a focus tends to direct attention away from the importance of labour market conditions in general and places responsibility for the problem on the individual's shoulder. When designing schemes, one needs to bear in mind the constraints imposed by macroeconomic conditions.

2. Lack of monitoring

At least initially, the level of monitoring was extremely low, with the emphasis being placed on moving young people out of unemployment and on providing some form of work socialization (as well as reducing youth unemployment rates) in the absence of adequate job opportunities. This meant that schemes varied greatly in their quality and, therefore, their usefulness.

3. Lack of universally accepted qualifications

A related point is that, at least initially, little or no emphasis was placed on the certification of skills. This has now changed with the introduction of NVQs, but there are still problems. Heavy reliance on employers in the certification of employees' skills gives them an incentive to certify low-quality training as high quality (Ryan, 1994b). Certainly, these qualifications have not been universally accepted. Robinson (1996) shows that the NVQs have not replaced traditional means of certification and have not led to an increase in the overall level of training available to individuals. Again, insufficient attention has been paid to the quality of provision.

4. Lack of integration of the education system with youth employment policy

The development of youth employment policy in the United Kingdom in the 1980s ran in parallel and sometimes in competition with the formal educational system.[12] Steps have now been taken to rectify this with the introduction of GNVQs and Youth Credits, although they seem to have done little to increase the amount of education and/or training available, besides increasing the number of educational and training alternatives (Robinson, 1996; Croxford et al., 1996).

5. Lack of involvement of the social partners

Youth employment policy in the United Kingdom has been developed very much with employers' requirements in mind, with little or no involvement of the trade unions. Workers' organizations have, consequently, had an ambivalent attitude to the scheme.[13] The positive experience in Germany has shown the importance of involving all the social partners in programme development and implementation. The OECD has also noted the positive effects of tripartite involvement in ALMP.

6. Lack of targeting

Youth employment policy seems to have done little or nothing to aid the integration of disadvantaged young people into the labour market. As noted above, most of the research carried out on the subject has shown that the more closely targeted programmes are, the more effective they will be. Targeting is a double-edged sword, however, inasmuch as if one targets disadvantaged groups one runs the risk that participation will be seen as a negative indicator of potential productivity.

The New Deal: A new start?

In 1998, the British Government launched the New Deal for young people under the age of 25. After a period of counselling and guidance lasting up to four months, participants must choose one of five options:

- a subsidized job with an employer in the regular labour market for six months;
- six months' work with the Environmental Task Force (a job creation programme in environmental work);
- six months' work with a voluntary sector employer;
- full-time education and training for up to 12 months without loss of benefit;
- entry into self-employment.

Young unemployed people who refuse to participate in the scheme can have benefit penalties imposed on them.

It is still too early to evaluate the effectiveness of the programme, although it is clearly achieving its first aim – to get people off the unemployment register, which is ensured by the use of benefit sanctions. However, it is not yet clear whether the programme will lead to any long-term improvements in participants' job prospects. Evidence is needed of the sustainability of employment created by the programme in terms of the retention rates of participants and the extent of their success in obtaining or keeping a job once they have gone through the scheme. There remains a danger that the New Deal will simply replicate the "revolving door" pattern of previous measures, with one set of participants quickly being replaced by another, leaving earlier participants to join the unemployment register once more.

ALMP and youth unemployment: Jamaica

Jamaica has extremely high levels of youth unemployment[14] but at the same time, a well-established and articulated youth employment and training policy. So how can these two phenomena co-exist? First and foremost, there is the influence of the country's general economic conditions. Since 1991, when the foreign exchange market was completely deregulated as part of the country's structural adjustment programme, real economic growth in Jamaica has averaged 1 per cent per annum, compared with the previous period (1986–90) when the economy grew, on average, by 5 per cent per annum. The slower growth performance is a result of Jamaican industries being exposed to the full impact of global economic forces. Second, it is the young who have been disproportionately affected by the slowdown in growth. Whereas the ratio of teenage unemployment to the unemployment rate of people over 35 was 4:1 in 1980 and the corresponding ratio for young adults was around 3:1, by 1995 the two ratios had risen to 14.5:1 for teenagers and 9.3:1 for young adults.[15] Thus, not only has the slow growth rate militated against the integration of young people into the Jamaican labour market, but the composition of labour demand is also a growing problem.

Third, the emphasis in youth labour market policy has been laid on the development of vocational training programmes for those with a basic level of education or skills. Young people leaving school with few or no qualifications have tended to be ignored, although recent initiatives have begun to target this particularly disadvantaged group. Finally, the scale of the response does not match the scale of the problem: the number of people on training and employment programmes is simply too low to have any significant impact on youth unemployment levels.

Nevertheless, the experience of Jamaica's employment and training policy for the young could provide useful lessons for other countries. Jamaica is clearly committed to improving its policies and programmes. It was the launch of the Human Employment and Resource Training (HEART) Trust in 1982 that inspired Jamaica's current ALMP system. Initially, HEART programmes were financed by mandatory employers' contributions and international donors, which allowed the trust to remain independent of any particular political pa[illegible] or interest group and enabled it to maintain support

Youth unemployment and employment policy

A global perspective

Niall O'Higgins

LABOUR MARKET INFORMATION, MONITORING AND EVALUATION

5

Labour market information (LMI), monitoring and evaluation are crucial elements in the formulation, implementation and subsequent revision and improvement of any new policy and programme. Some degree of overlap understandably exists between them. Certain types of LMI are, for example, a prerequisite for effective monitoring and evaluation, while monitoring is in one sense a form of process evaluation. To monitor the implementation of labour market policies and programmes is basically to evaluate the extent to which the target population has been reached, the target numbers enrolled, and so on. Evaluation assesses the impact of the policy or programme, for example, the extent to which a programme helped participants obtain gainful employment or an increase in wages, or start and maintain their own business.

LMI and the analysis of this data have a broader role to play in the design of youth employment policy by informing the policy debate on a variety of issues – in essence, the very purpose of this book.

After a general discussion of LMI, this chapter concentrates on the two areas that are still not adequately incorporated into the design of youth employment policies, that is, monitoring and, above all, evaluation.

5.1 LABOUR MARKET INFORMATION

LMI comes in many forms and can have many uses.[1] Governments need it to formulate labour market policy. For example, the rate of youth unemployment and the extent to which it exceeds adult unemployment are important elements in discussions on the degree to which labour market programmes should be aimed at young people. If the programmes are to assist those who need the most help in finding work, then the young people most severely affected by unemployment and underemployment have to be identified. Unemployment is by no means equally spread across the young and some groups are likely to be more severely affected than others. However, the situation varies from country to country, and in order to make sound judgements on the problems

facing specific countries, timely and accurate LMI is needed. If policies are to be based on more than just sweeping generalizations, data is required at the policy-forming stage.

LMI has a role to play in the effective implementation of policies. If skills training is to be provided, information is needed on the type of skills required (by, for example, carrying out enterprise surveys). In addition, proper evaluation cannot be carried out without LMI: programmes need to be monitored, and some forms of LMI can be used to assess the impact of the programme on the target population. Impact evaluation is usually based on follow-up or tracer studies of young people, which allow comparisons to be made between the experiences of programme graduates and young people who did not participate in the programme.

LMI is also of use to employers' and workers' organizations. For example, information on young peoples' wages relative to those of adults and data on the supply of available skills among the young all have their place in collective bargaining on recruitment and the design of youth policies and programmes.

Young people have much to gain from LMI. Through vocational guidance provided in schools or employment agencies, information on the opportunities available is of crucial importance in helping young jobseekers make the right kind of choices. In recent initiatives in many EU countries, vocational guidance and counselling have taken a more prominent role. Thus, in the United Kingdom's New Deal programme, participants start with the Gateway component, which involves a period – lasting up to four months – of intensive counselling, guidance and advice. The aim is to help as many participants as possible find unsubsidized employment before they enter the main subsidized part of the programme of work experience, training and/or education. Early results show that 38 per cent of New Deal participants found unsubsidized employment through following the Gateway component, but it is not yet clear how many would have found work had the programme not existed. Nevertheless, this first quick indicator suggests that it is important to provide information and guidance to young people on how to look for employment and on the realistic options available to them. It is also a relatively inexpensive way of helping smooth the transition from school to work for some young people. On the other hand, it is not likely to be so successful with young people who have particular problems finding work: the "hard to employ".

The lack of LMI seems to have affected the expectations of young educated jobseekers in some developing countries. It seems that they often have unrealistically high job expectations based on former rather than current labour market conditions. In many countries, for example, structural adjustment programmes have led to a sharp reduction in job opportunities in the public and formal sectors, making employment in these traditional sectors no longer a matter of course for the majority of educated young people. The provision of accurate and up-to-date information on the availability of different labour market opportunities would perhaps help make these young jobseekers more aware of current

labour market conditions. LMI would also be relatively inexpensive to implement, particularly if the help of private and public sector employers were enlisted.

5.2 MONITORING

What is monitoring?

To arrive at an acceptable definition of monitoring, it is probably easier to examine first how monitoring differs from evaluation. There exists very little literature on monitoring as opposed to evaluation, but one recent exception is a paper by Auer and Kruppe, who define monitoring as the "regularly conducted observation of statistical indicators of labour market policy input/output and performance (outcome) for the purpose of improving programme implementation and even programme design" (Auer and Kruppe, 1996, p. 901). In their view, monitoring involves determining whether the target group has been reached and whether predetermined goals have been achieved. By contrast, evaluation ascertains the impact of a programme.[2] Clearly there is an overlap between the two, but for all practical purposes it should suffice to regard monitoring as a short-term form of process evaluation, whereas evaluation refers to the longer-term impact of a programme. Monitoring is thus concerned with the achievement of quantifiable programme aims and/or targets.[3] Is the programme reaching the required number of people? Are these people from the identified target group?

An example of effective monitoring is the *Chile Joven* programme. An ILO evaluation report has observed that the programme successfully reached its target of providing training and work experience for 100,000 young people and also that it was fairly successful in reaching the correct target group, namely, young unemployed people from low-income families (ILO, 1998b). To monitor the success or otherwise of programmes aimed at helping young people start their own businesses, it is necessary to know the number of programme participants and how many new businesses actually got off the ground.[4] In both cases, it is also important to know the cost of each programme, the cost per participant, and so forth. In order to identify more efficient forms of implementation, it is useful to break this information down by geographical area and type of programme, so as to clarify which programme elements or conditions affected implementation.

The requirements of monitoring

What are the requirements for effective monitoring? First, it is necessary is to ensure that the aims of the programme are precisely specified, which, all too often, is not the case. From the outset, goals should be set concerning:

- ***The target number*** – LMI will help ascertain the size of the target population, and the target number may also depend on the amount of resources available,

and so on. If there are different components, it is useful to present the information by subprogramme. For example, Chile's *Joven* programme comprised four subprogrammes, providing training and work experience with a private-sector company, training for self-employment, alternative apprenticeships and purely theoretical training. Data on each component allow administrators to see which subprogrammes attract the most applicants, and also what kind of applicants they attract.

- ***The target group*** – Is the programme aimed at all young people or at a specific subgroup, such as those with disabilities or with low levels of education? A recurring theme in this book is that youth unemployment programmes should concentrate on the most disadvantaged groups in the labour market, which would mean that curricula could be more closely tailored to participants' specific needs. In any event, to carry this out, specific disadvantaged groups need to be identified. Again, up-to-date and accurate LMI on the characteristics of the young unemployed is of vital importance.
- ***The expected costs of the programme*** – An estimate should be made of the expected total cost and the cost per participant of the programme, which will, of course, depend on the number of participants.
- ***The target completion rates*** – It is a good idea to make an estimate of the proportion of participants who are likely not to complete the course, and also to monitor why they leave the course early.[5] Clearly, the implications are quite different if large numbers of participants leave because they have found productive employment or if they abandon a course because they are dissatisfied with the quality of the programme.

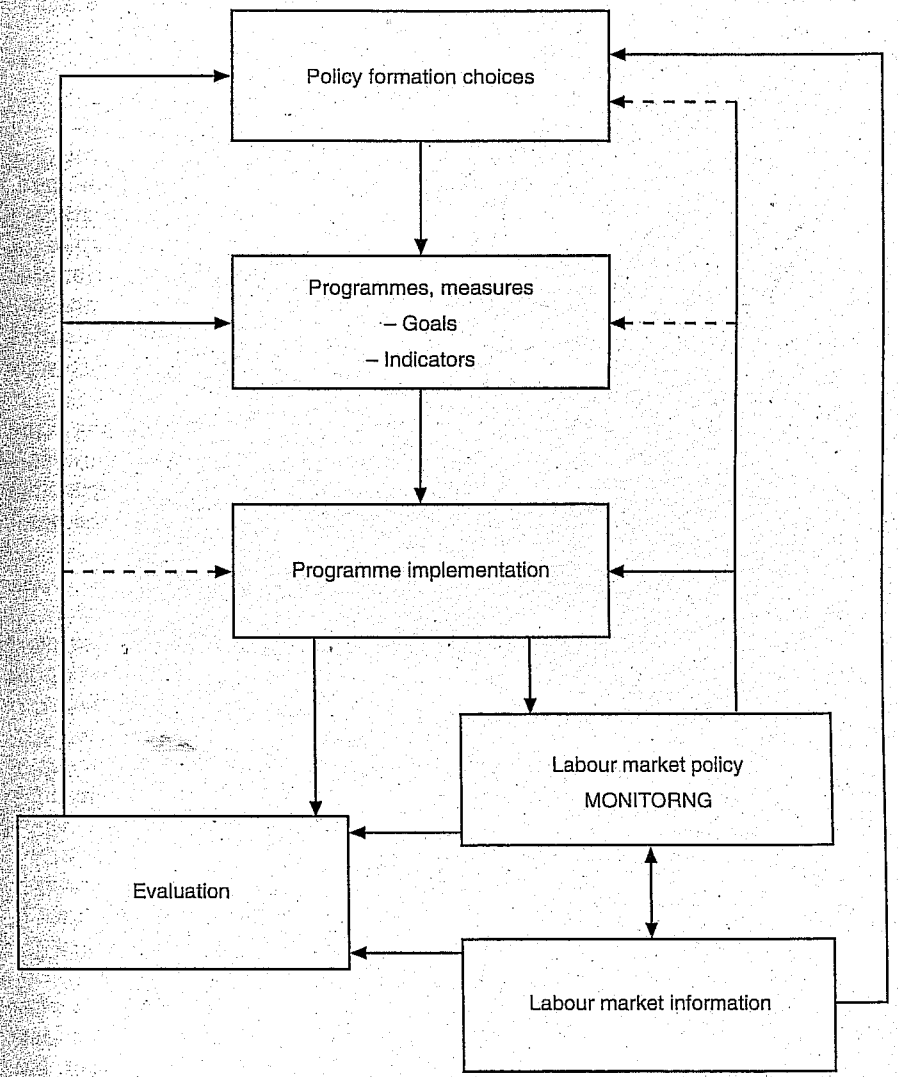
Data relating to each of these indicators need to be collected by subprogramme and geographical area and would help identify why programmes might be failing to reach their targets. Other data relating to programme-specific indicators, such as target start-up rates for self-employment programmes, should also be collected.

Once clearly stated, these programme goals need to be monitored, which requires the collection of statistical data on the part of local administrators and the communication of this information to the coordinating body. Therefore, mechanisms to ensure feedback need to be in place, and should be arranged so that corrective action can be taken and improvements made while the programme is still in operation.

The role of monitoring

Feedback from monitoring during the policy implementation phase allows corrective measures to be taken if specific targets or goals are not being met. Monitoring is short term and immediate in nature, and is a way of ensuring that policy is being implemented as planned. Figure 5.1 presents a schematic overview of the policy implementation process, and shows monitoring in its

Figure 5.1 The role of monitoring in policy design and implementation



Source: Adapted from Auer and Kruppe (1996).

wider context. The dotted lines indicate a weaker connection between the elements in the figure. Thus, it can be observed that monitoring is principally concerned with assessing and improving implementation. In the United States, monitoring information is also used to assess performance management across different sites and providers, although the results are subject to selection

bias (see section 5.3). In some cases, feedback from monitoring can be used to restructure a programme and even its goals, although this is more the role of impact evaluation.

5.3 EVALUATION

Impact evaluation is the assessment of the *performance in terms of outcomes* of specific labour market policies. Typically, evaluation takes a few post-programme indicators of success at an individual level, such as post-programme employment and the wages of participants, and assesses the contribution of the programme in terms of these indicators. Such evaluations can contribute to ascertaining whether the programme is meeting pre-specified goals and can also be used to compare the success of different programmes. Impact evaluation can then be used to modify existing labour market policies and to design more effective programmes and policies.

Impact evaluation can be conducted in a variety of ways. Following Ryan and Büchtemann (1996) and Grubb and Ryan (1999), these are considered here under four headings: non-experimental evaluation; weakly experimental evaluation; quasi-experimental evaluation; and highly experimental evaluation.[6]

Non-experimental methods: Gross outcomes

The reporting of the gross outcomes of programme participants is the most common and the simplest form of evaluation.[7] It simply means following up trainees after they have completed a course. Thus, for example, participants might be contacted three months after completing a programme to see how many of them have found employment and possibly to record the income of those in employment. Similarly, one might follow up young people who have participated in a self-employment programme, providing training and access to finance. In this case one would want to know how many new businesses and new jobs had been created and how many new businesses had survived the first year or two after start-up. Unfortunately, evaluating a programme in terms of gross outcomes gives very little information on the impact of the programme itself.

In order to assess the effects of a programme, it is necessary to estimate what would have happened if the programme had not taken place, that is, to formulate a counterfactual prediction on which to base an assessment of the impact. For example, how many of the trainees on a vocational training programme would have found employment had the programme not existed? In the absence of a comparison group, the assumption is that all the participants would have remained unemployed, but this is not usually the case. This method could, therefore, lead to misleading conclusions about programme efficacy.

A hypothetical example helps clarify this point. Suppose the government of a country is considering whether to introduce a programme for the educated or

Table 5.1 Hypothetical example of post-programme outcomes

	(1) Percentage of programme participants in employment following the programme	(2) Percentage of the comparison group who are employed	(3) "Effect" of the programme on employment rates (in percentage points)
Programme 1: More educated participants	80	70	+10
Programme 2: Less educated participants	50	20	+30

a programme for those with no qualifications, and that there are two pilot training programmes in operation: one aimed at people with minimum qualifications; the other at those with no qualifications. Column (1) of table 5.1 gives the post-programme employment rates of participants in the two programmes. Judged on this basis, Programme 1 is by far the more effective, with post-programme employment rates of 80 per cent in comparison with 50 per cent for those in Programme 2. However, the picture changes if we compare the labour market performance of participants in the two programmes with those of similar individuals who did not participate in either of the programmes. Column (2) gives the employment rates of two comparable groups of young people who did not participate in either programme. Those with some qualifications compare with Programme 1 participants and those without qualifications compare with participants in Programme 2. Column (3) shows the effect of the programme measured as column (1) minus column (2), that is, the improvement in the employment prospects of participants brought about as a result of the programme. Using this criterion, it can be seen that Programme 2 is the more successful of the two. Participants' chances of finding work rose by 30 percentage points against 10 percentage points for Programme 1 participants.

The problems of selecting a comparison group are dealt with below, but the important point here is that using gross outcomes can lead to a highly misleading estimate of programme performance. Among other things, employment rates will tend to rise during an economic boom and fall during a recession, inducing variations in performance that have nothing to do with the quality of the programme per se. Furthermore, using gross outcomes as a measure of performance will tempt programme administrators to select participants according to their employment prospects: they will tend to choose the most able rather than those most in need of help. All too often, programmes assist those already in a position to help themselves at the expense of more disadvantaged groups. It is perhaps preferable to concentrate on groups that have the most trouble finding work. The use of gross outcomes as a measure of performance clearly militates against this.

Weakly experimental evaluation: The use of comparison groups

For effective impact evaluation, a control group is needed. In this way the performance of trainees in labour market programmes can be compared with the performance of young people who did not take part, the idea being that the comparison group can be taken as proxy for the experience that trainees would have had without the programme. The basic assumption is that non-participants differ significantly from participants only in that they did not follow the programme.

There are a number of ways of choosing an appropriate comparison group. Two such possibilities are to:

(a) compare the experiences of the participants themselves, before and after training;

(b) use other individuals of the same age group.[8]

The major limitation of this type of evaluation is the assumption that the control group does not differ systematically from programme participants in ways that will affect their performance in the job market. With the "before and after" approach, one very obvious way in which things may have changed significantly is the situation of the job market. General economic conditions, which largely dictate the experiences of young people in the labour market, may have altered in the intervening period. Thus, the chances of finding work and the conditions offered (such as wages) if employment is found, will be affected by changes in the economic environment. If these are not taken into account, the effect of changing labour market conditions may be interpreted as an effect of the programme. Also, in the case of young people, the "before and after" approach might often not be appropriate, since young people joining the programme straight from school will have no previous work experience.

Similarly, using other young people of the same age as a control by no means guarantees that the two groups do not differ significantly from each other. However, the calculations required for this type of evaluation are fairly simple; all you need to do is compare a tabulation of the experiences of the two groups, which can easily be derived from labour force surveys. This perhaps explains the popularity of this approach. However, although this method is an improvement on non-experimental methods, systematic differences between the control group and programme participants are likely to distort the results; and the effects of these differences may be erroneously interpreted as the effects of the programme.

Quasi-experimental evaluation

This method of evaluations uses statistical techniques to control for systematic differences between programme participants and non-participants. The simplest

form is regression analysis, where the outcome variable is seen as jointly determined by several factors, including participation in the programme.[9] Thus, a number of factors affecting the likelihood of finding a job can be included in an individual-level estimation. This allows the analyst to control for *observed* systematic differences between people who take part in the programme and those who do not. In this way, the analyst can control for differences in individuals belonging to each group and can estimate the impact of the programme – net of these differences. Factors that are typically included are individual characteristics, such as sex, age, educational level, social and/or family background, and past experiences, as well as controls for economic conditions, such as the local unemployment rate.

This type of evaluation requires data on a group of young people who have participated in a programme and on a group who have not. In principle, this information could be extracted from a labour force survey, as long as it is possible to distinguish former trainees from non-participants. A better source, though, would be a longitudinal sample survey, which would track the experiences of young people over time and which could identify programme participants and non-participants.[10]

Sample selection bias

This has been the subject of a great deal of literature over the past two decades. It has already been noted that regression analysis or similar techniques allow the analyst to control for observed differences in the characteristics of individuals that affect their success or failure rate in the labour market. However, not all the factors that affect the chances of finding work are, in practice, observable by the evaluator. It is extremely difficult, for example, to measure motivation. If any of the unobserved characteristics of individuals that influence their chances of finding work also affect their decision to participate in a programme, then the measured effects of a programme will erroneously attribute this difference to the programme itself. Suppose, for example, that participants in a programme are more highly motivated than non-participants. They are consequently more likely to try harder when looking for a job, and this may be noticed by a prospective employer during the interview. They are thus more likely to find a job than non-participants, had the programme taken place or not. So the measured programme effect will overestimate the true impact of the programme.

One such source of bias arises when programme administrators cream off possible course participants in the search for higher success rates. Young people with more desirable characteristics may be selected because they are more likely to have better post-programme employment prospects. Inasmuch as these characteristics are observable to the programme administrator but not to the analyst undertaking the evaluation, the problem of sample selection bias will arise.

Heckman has come up with a straightforward remedy for this problem (1979). Essentially, this involves estimating the participation decision itself and deriving an additional "term", which is then introduced into the estimation of the outcome equation. The idea is that, in this way, a control is introduced, so that unobserved factors that influence *both* the participation decision *and* the outcome (such as the probability of finding work or wages in employment) are not erroneously interpreted as an effect of the programme itself.[11]

Another corrective procedure is to use longitudinal information to estimate programme effects net of any sample selection. This involves observing earnings (or some other outcome indicator) before and after participation in a programme. Pre-programme earnings are then subtracted from post-programme earnings. Any effects that are invariant over time will disappear from the equation and, so long as the factors causing sample selection bias are invariant over time, the analyst will be left with an estimate of the effects of the programme, excluding sample selection bias. An early example of this type of model was employed by Aschenfelter (1978), who used a fixed-effects version of the estimator to assess the effects of training programmes on earnings.

Unfortunately, there are reasons to believe that the factors causing the bias will not remain constant. Motivation, for example, may vary with changing family circumstances, or indeed with the specific experiences of young people in the labour market. Later versions of the longitudinal estimator have refined it to take account of this particular difficulty (Bassi, 1984; Bloom, 1984), but the model still requires additional information in comparison with the Heckman procedure. It also requires strong and generally untestable statistical assumptions concerning the unobservable factors in order for it to be valid (Heckman and Robb, 1985). Furthermore, in the case of young people, it may not be possible to use pre-programme earnings as an indicator because of the lack of pre-programme work experience on the part of the young participants. Finally, this methodology cannot be easily applied to the non-linear models commonly used to estimate programme effects on the likelihood of finding employment.

One problem with these two procedures is that the estimate of bias is extremely sensitive to sample selection, as well as to the basic assumptions underlying the estimation procedure. In a seminal article, Lalonde (1986) compared quasi-experimental approaches to sample selection bias with a highly experimental approach and found the former to be extremely unreliable. However, the extent to which the highly experimental approach is preferable is being increasingly questioned.[12]

A third approach to the problem of sample selection bias is to use matching techniques to define the control group.[13] The statistical procedures employed are a little complicated, but the principle is quite straightforward and is comparable to the weakly experimental approach outlined earlier. Essentially, this method involves selecting a control group according to a number of different criteria – generally past labour market experience, age, sex and geographical

area. The basic logic underlying the methodology is that if the comparison or control group is similar to the participants on a programme according to observed characteristics, this will tend to mean that they also have similar unobserved characteristics.[14] This type of method has been used by Payne et al. (1996) to evaluate the Employment Training and Employment Action Programmes in the United Kingdom. Recently extensions and developments to the method have been suggested by Heckman et al. (1998). Certainly, it would appear to offer some hope for reducing the bias arising from the non-randomness of the control group.

Much progress has been made in moving towards an adequate quasi-experimental methodology, although opinions remain divided on its usefulness. Given that in many cases it may be neither feasible nor desirable to use a highly experimental technique, there remains a place for the quasi-experimental estimation of programme effects.

Highly experimental evaluation

Highly experimental evaluation techniques are carried out by selecting the control group from applicants who are willing and able to participate in a programme. A group of people who satisfy the entry requirements and who wish to participate in the programme are identified and then randomly assigned to either the treatment group, which will participate in the programme, or to the control group, which will not. The intention is to approximate the conditions of a laboratory experiment in which all extraneous factors are controlled and the only systematic difference between the control group and the trainees is that the latter participate in the scheme. In this way the problem of sample selection bias is eliminated. There can be no *systematic* difference between the participants and the non-participating control group because the individuals are allocated at random. The effects of the programme are then estimated as the difference in the average (mean) outcome for participants and non-participants, which implies that the effects of a programme can be ascertained by a simple tabulation (see table 5.1).[15]

In principle, this is statistically the most satisfactory way of ascertaining a programme's effect, at least at the level of the individual. However, there remain a number of problems, which limit the value of the methodology. First, the experimental methodology requires that the evaluation is built in at the design phase of the programme, so that the group that will yield both participants and controls is known a priori. Second, certain ethical questions might be raised concerning the issue of denying training to eligible applicants. Third, this type of evaluation is limited to state-sponsored programmes, since private employers and individuals are unlikely to accept randomization of participants in schemes they are sponsoring (Grubb and Ryan, 1999). Fourth, as Heckman and Smith (1996) have noted, there is the possibility that substitution and randomization bias will occur. Substitution bias arises when members of the

control group find a close substitute for the programme. Randomization bias arises when the behaviour of individuals is altered by the knowledge that they are in an experiment. For example, the knowledge that a programme involves random allocation may stop qualified applicants from applying. Problems arose in the United States because training centre staff of the Job Training Partnership Act (JTPA) feared that participating in the evaluation would double the number of applicants, thus lowering the average quality of the intake. Finally, experimental evaluation is expensive to implement because it requires personnel skilled in random selection techniques, and staff training requires time and money as well as forethought; it is estimated that highly experimental evaluation increases the cost of evaluating programmes by a third or more.

In any event, it can be observed that highly experimental evaluation is not without its limitations and practical difficulties, which could be a significant barrier to implementation and accuracy.

Which type of evaluation?

Which type of evaluation is best? There is clearly a trade-off between accuracy, on the one hand, and simplicity of design and cost, on the other. The most accurate estimates are, unsurprisingly, the most expensive. Certainly, the least costly step to take would be to move from non-experimental evaluation using gross outcomes to an evaluation method using some form of control group; this step would also give the greatest marginal improvement. At present, evaluation by gross outcomes is the only form of evaluation being carried out in many countries. As it provides no clear information on the effect of a programme, it is an *extremely misleading* methodology. Even the weakly experimental methods are preferable to making judgements with no attempt to study a comparison group. They, at least, do try to compare what happened with what would have happened had the programme not taken place.

Highly experimental evaluation is fairly easy to implement and the information analysis is relatively simple in that it requires only a comparison of mean outcomes. As noted earlier, though, this methodology involves a number of ethical and practical difficulties that need to be overcome.

Quasi-experimental methods are the most commonly used form of evaluation in the industrialized world, with the possible exception of the United States. They are practical, and huge improvements have been made in them over the past two decades. They require only a minimum level of statistical knowledge, and such expertise should be fairly widespread in most countries.

Grubb and Ryan (1999) have suggested using different evaluation methods to compensate for the deficiencies inherent in each of the approaches. While this would undoubtedly be useful in countries where the rigorous evaluation of programmes is rare or non-existent, it would appear to be something of a luxury. A second important point made by these authors is that more attention

needs to be paid to the evaluation processes. Much has been learned as to what works; much more effort is now needed to examine why they work.

5.4 THE ROLE OF INFORMATION IN THE DESIGN AND IMPLEMENTATION OF LABOUR MARKET POLICIES FOR YOUNG PEOPLE

In order to design and implement an effective ALMP, accurate and up-to-date LMI is needed to carry out monitoring and evaluation, a rather obvious point maybe, but one that has not been appreciated by many countries. LMI can identify the young people who are most in need of help, and it also provides information for monitoring and evaluation functions. Monitoring helps provide quick feedback on any implementation problems and consequently on the design of labour market policies and programmes. Evaluation identifies and quantifies the effects of programmes, the data from which can then be used to look at ways of improving the quality of programmes.

All these elements should be built in at the design stage of the ALMP; it is of little value to add them in an ad hoc manner once programmes have got under way. They should certainly not be ignored. International donors usually make it a precondition of aid that labour market programmes be monitored. Why not extend this requirement to include some form of quasi-experimental or even experimental impact evaluation? In the long run, these methods of evaluation are the only way of responding adequately to the problem of youth unemployment. In their absence, developing economies will have to learn from the experiences of industrialized countries. And although these evaluation methods may be adequate for advanced economies, they may be less effective when applied in other economies with different levels of income and development.

Notes

[1] Bellmann and Walwei define LMI as "a series of data and reports relevant for decision-making in the area of labour market policy" (1994, p. 1). This implies that LMI is only relevant to policy-makers; in practice its use may be much wider, as is suggested here.

[2] In general, evaluation tends to be concerned with identifying in a precise manner the effect of programmes on specific outcomes, such as the employment prospects or wages of participants. Some people believe that programme evaluation should also examine the causes of success or failure. All too often this element is left implicit in programme evaluations (see, for example, Meager and Evans, 1998). Grubb and Ryan (1999) argue in favour of looking into processes as well as outcomes in order to identify more clearly the reasons for success.

[3] The form of monitoring dealt with here refers to specific programme goals. Recently, a more general approach to monitoring – the use of "benchmarking" – has been suggested. In essence, this involves specifying indicators of the more general goals of employment policy, such as, for example, lowering the youth unemployment rate and using statistical techniques to measure a country's overall performance (see Tronti, 1997).

[4] This is where monitoring starts to run into impact evaluation, although a more interesting indicator of the success of a programme is the survival rate of a business over a period of time.

[5] As is the case with other such indicators, initially this might be based on information drawn from other programmes. Once a programme is established, however, it will have its own past performance records to use as a guide.

[6] Grubb and Ryan (1999) deal with many issues related to the purposes, uses and methodology of evaluation and make a number of commendable recommendations for improving the usefulness of evaluations in the context of vocational education and training. Throughout their book, they argue convincingly in favour of using a broader approach than is usual. Thus, for example, they propose that: evaluations should incorporate a broader range of outcomes; a variety of approaches to evaluation should be ideally incorporated; evaluations should consider equity as well as efficiency issues; and, as noted above, evaluations should look at processes leading to outcomes, in addition to the outcomes themselves, so as to increase their informative value.

[7] This is an obvious example of the overlap between monitoring and evaluation. Gross outcomes should more properly be thought of as a form of monitoring. They are considered here as a form of evaluation mainly because the reporting of gross outcomes is the only form of evaluation undertaken in many countries.

[8] Evaluations can also combine the two. For example, one evaluation of Chile's *Joven* programme compared the "before" and "after" earnings changes of participants with those of non-participants over the same period of time.

[9] In the case of the probability of finding work, this is typically estimated using non-linear models, such as Probit or Logit or models of duration. Although not all strictly speaking regression models, they do attempt to identify the effects of a programme while controlling for other systematic differences, and so can be regarded as being in the same spirit.

[10] An example of this type of data is the Youth Cohort Study (YCS) in England and Wales which was used to evaluate the YTS (see Chapter 6). The YCS, currently undertaken with a new cohort every two years, tracks the experiences of young people from the time they reach minimum school-leaving age, 16 to 19 years of age. In one case, the sample was contacted again after a period of seven years, so that the longer-term effects of the programme could be analysed (see, for example, O'Higgins, 1996).

[11] The formal procedure for resolving sample selection bias in this way is well known and is not detailed here. In addition to the seminal Heckman (1979) article, straightforward treatment of the procedure can be found in Maddala (1992) or Greene (2000). Nowadays, software packages designed for cross-sectional econometric estimation generally include commands for the introduction of sample selection terms in estimation. In the case of the slightly more complicated case of estimating the likelihood of finding work, O'Higgins (1994) suggests a method for controlling for sample selection bias in the context of the Probit model.

[12] See, in particular, the work of Heckman et al. (such as Heckman and Smith, 1996), as well as the discussion below.

[13] This procedure complements rather than replaces one of the aforementioned controls for sample selection bias; modern evaluations often use both.

[14] Strictly speaking, matching effectively controls for differences across observables, not unobservables, which is at the heart of the sample selection problem. However, Heckman et al. (1997) have shown that employing such a methodology substantially reduces the extent of sample selection bias as conventionally measured.

[15] More commonly the effects are estimated in the context of a regression model, which may slightly improve the accuracy of the evaluation.

6 THE MINIMUM WAGE AND YOUTH EMPLOYMENT

The relationship between the minimum wage and youth employment is a controversial issue. Does the minimum wage affect the level of youth employment, or is it more appropriate to introduce a lower minimum wage for young people to ensure that they are not priced out of jobs for lack of skills? Evidence presented in Chapter 3 supports the fact that, in general, the level of youth unemployment is not principally determined by the level of wages paid to young people, at least not in industrialized countries. The economic, political and institutional settings may differ significantly in developing and transition economies, but there seems to be no grounds for believing that fundamentally different relationships between youth wages and youth unemployment exist in these countries either.[1]

This chapter looks at the specific question of the relationship between the minimum wage and youth employment. Evidence on this relationship is mixed, both in terms of its quality and its findings; neither theoretical reasoning nor empirical evidence has provided an unequivocal answer to the question of whether the minimum wage has a negative or positive effect on youth employment. In general, however, negative employment effects of the minimum wage, where they are found, tend to be small and are consequently likely to be outweighed by aggregate economic conditions. Furthermore, to look at the minimum wage only in terms of its effect on the quantitative employment of young people is to take a rather narrow view: minimum wages fulfil a number of other useful functions, such as redistributing income without creating disincentives to work.

6.1 MINIMUM WAGES, EMPLOYMENT AND PRODUCTIVITY

In a perfectly competitive product market with a homogeneous labour force (and a well-behaved labour supply curve), the effect of the minimum wage on employment (and unemployment) is unambiguous. Figure 6.1 plots the basic relationship between supply and demand for labour in such a context. If the