# 17 Podpory v nezaměstnanosti a materiální deprivace nezaměstnaných

Tomáš Sirovátka, Petr Mareš

## Úvod

V posledních dvaceti letech vystoupil v důsledku dynamiky trhů práce a systémů sociální politiky ve většině evropských zemí do popředí problém materiální deprivace nezaměstnaných. Na jedné straně se riziko nezaměstnanosti zvýšilo a rozšířilo i na ty kategorie pracovníků, které jim dříve nemusely příliš často čelit – vedle nekvalifikovaných pracovníků, kvalifikovaných manuálních a provozních pracovníků jde též o střední management, odborníky a státní zaměstnance (Capelli, 1997). Přitom se riziko nezaměstnanosti diferencovalo, a to zejména podle kvalit lidského, kulturního a sociálního kapitálu pracovníků a podle hranic segmentovaného pracovního trhu. Nejvíce pak dopadá na nekvalifikovanou pracovní sílu a na pracovní sílu se zastarávající kvalifikací.

Souběžně došlo při „revizích“ sociálního státu v řadě evropských zemí k redukci nároků nezaměstnaných ve snaze o úspory veřejných výdajů, eliminaci inflace a zvýšení pobídek k hledání zaměstnání. Omezení v systémech podpor v nezaměstnanosti byla ve srovnání s jinými oblastmi sociálních dávek relativně komplexní a nejpřísnější. Konkrétně spočívala ve snižování výše podpor a omezování doby jejich poskytování, ve zpřísňování podmínek poskytování podpor v nezaměstnanosti prodloužením požadované doby pojištění, zaváděním čekacích období, zvyšováním kontrol procesu hledání zaměstnání a zpřísňováním diskvalifikačních podmínek, případně zdaňováním podpor v nezaměstnanosti. V neposlední řadě je stále hojněji využíváno jako jedné z podmínek poskytování podpor testování příjmů (viz Social Protection in Europe 1995, 1997, 1999; Daly, 1997; OECD, 1999).

Procesy zvyšování, rozšiřování a diferenciace rizika nezaměstnanosti při souběžném omezování finančních kompenzací v nezaměstnanosti prohloubily ekonomické nejistoty a materiální deprivaci nezaměstnaných. Mezi osmdesátými a devadesátými

*Výzkum, z něhož vychází tato stať, byl podpořen grantem Grantové agentury České republiky GAČR č. 403/00/0420 a výzkumným záměrem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky MSM 143200001.

Korespondenci posílejte na adresu: Doc. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc., Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně, Gorkého 7, 602 00 Brno. E-mail: sirovatk@fss.muni.cz

lety bylo proto možno sledovat v západní Evropě obecný nárůst chudoby mezi nezaměstnanými (viz Gallie, Hauser et al., 2000).

Podobný vývoj byl zaznamenán v průběhu devadesátých let i v postkomunistických zemích střední Evropy. V České republice dokonce došlo k snížení poměru náhrady mezi mzdou a výší podpory v nezaměstnanosti právě v době, kdy nezaměstnanost podstatně narostla, a kdy zasáhla snad všechny kategorie pracovníků.[1]

V této stati analyzujeme materiální dopady nezaměstnanosti a význam systémů dávek poskytovaných nezaměstnaným při eliminaci těchto dopadů v České republice. Některá z hlavních zjištění srovnáváme s jinými zeměmi Evropy. K jejich pssouzení jsme využili data získaná dotazováním panelu domácností nezaměstnaných. V první vlně byli dotazováni nezaměstnaní při vstupu do nezaměstnanosti (celkem 1321 respondentů, ve druhé polovině roku 2000). Ve druhé vlně (byla realizována s časovým odstupem 6–9 měsíců po prvním dotazování) se podařilo dotázat 816 respondentů (tj. 62 % účastníků první vlny, v první polovině roku 2001).

Dotazování se uskutečnilo v sedmi okresech s různou úrovní nezaměstnanosti a s různým profilem nezaměstnanosti. Soubor dotázaných byl tvořen tak, aby byly zastoupeny relativně rovnoměrně různé kategorie nezaměstnaných.[2] Tyto relace současně docela dobře odpovídaly struktuře nezaměstnaných v ČR.

## Režimy sociálního státu a podpory v nezaměstnanosti v EU a v ČR

Nezaměstnanost je v „pracovní společnosti“, kde hlavním zdrojem příjmu je placená práce, pokládána za hlavní příčinu utváření „nové“ chudoby a sociálního vyloučení (viz Dahrendorf, 1988; Bauman, 1999). V posledních letech byly v řadě evropských zemí sledovány významné dopady nezaměstnanosti nejen na ekonomickou situaci domácností nezaměstnaných, ale také na jejich psychiku a zdraví, na sociální dezintegraci a sociální exkluzi jejich rodin (Gallie, Marsh, Vogler, 1993; Morris, 1994; Paugam, 1995). Přitom se zvýšila diferenciace těchto dopadů podle různých skupin nezaměstnaných a také došlo k utváření různých „kultur nezaměstnanosti“, mimo jiné i v důsledku nezáměrných dopadů opatření sociální politiky (Engbersen et al., 1993).

Gallie (1999) nicméně konstatuje, že zatímco se neprokazuje zcela jistě vliv nezaměstnanosti na sociální izolaci a exkluzi nezaměstnaných, efekty na jejich ekonomické strádání jsou nemalé a zaslouží větší pozornost, než jim byla dosud věnována. Bison a Esping-Andersen (2000) v této souvislosti dovozují, že z hlediska materiálních dopadů nezaměstnanosti jsou rozhodující zvláště dvě okolnosti. Za prvé jde o to, jaké je postavení nezaměstnaného v jeho rodině a jaké jsou další zdroje jeho rodiny. Za druhé jde o to, jaké jsou materiální garance sociálního státu pro nezaměstnané. V závislosti na podobě systémů sociální ochrany a v závislosti na sosicálním kontextu byly v různých zemích zjištěny rozdílné účinky nezaměstnanosti na materiální situaci nezaměstnaných: zatímco v Irsku a Británii se ukazují být dopady nezaměstnanosti na finanční strádání nezaměstnaných dost silné (viz Howe, 1990; Lee, Towsend, 1994; Nolan, 1996; Nolan, Whelan, 1996; Whelan, 1996; Nolan et al., 2000), v jiných zemích není dopad nezaměstnanosti v tomto ohledu až tak výrazný.

[1] Zatímco v prvé polovině devadesátých let se udržovala nezaměstnanost v České republice na nízké úrovni (méně než 4 %), po roce 1996 postupně narostla a od roku 1999 se pohybuje kolem 9 %. Podíl dlouhodobě nezaměstnaných narostl na polovinu počtu nezaměstnaných (jak je tomu běžné v zemích EU).

[2] Byla to polovina žen a mužů, zhruba čtvrtina nezaměstnaných ve věku do 25 let, polovina mezi 25 až 45 lety, čtvrtina nad 45 let; po jedné třetině byli zastoupeni nevyučení, dále třetina vyučených, a konečně třetina nezaměstnaných s maturitou či vyšším vzděláním.

Režimy sociálního státu se totiž odlišují právě tím, jak přistupují k podpoře životní úrovně lidí, respektive jak k tomuto účelu uspořádají vztah mezi trhem, rodinou a sociálním státem (Esping-Andersen, 1999). Podle přístupu k nezaměstnanosti byly proto v návaznosti na Esping-Andersenovu „klasickou" typologii sociálního státu (1990) rozlišeny čtyři odlišné „režimy nezaměstnanosti" (Gallie, Paugham, 2000). Dané rozlišení se zakládá na třech hlavních kritériích: na rozsahu pokrytí populace nezaměstnaných podporami v nezaměstnanosti, dále na úrovni a trvání podpor a konečně na důrazu na aktivní politiky zaměstnanosti.

**Sub-protektivní režim** (běžný v zemích jihu Evropy) nabízí nezaměstnaným méně než minimální úroveň dávek potřebnou k přežití. Podpory v nezaměstnanosti dostává přitom jen malá jejich část – především ti, kteří mají stabilní postavení na trhu práce a zásluhy (hledisko odpracované doby). Podpory v nezaměstnanosti nejsou štědré, strop dávky je nízký. Plánované intervence státu do trhu práce včetně aktivní politiky na trhu práce jsou velmi omezené.

**Liberální režim** (typický pro anglosaské země) poskytuje sice o něco vyšší úroveň zajištění příjmu nezaměstnaných než sub-protektivní režim, nicméně dávky v nezaměstnanosti jsou koncipované na úrovni dávek sociální pomoci, a poskytovány krátkou dobu (tím je vyvíjen nekompromisní tlak na účast nezaměstnaných na trhu práce a na jejich mzdovou přizpůsobivost). Programově odmítá výraznější intervenci do fungování trhu.

**Režim založený na zaměstnanosti** (běžný v zemích evropského kontinentu jako je Německo, Francie, Belgie, Nizozemí, Lucembursko, Rakousko) poskytuje vyšší podpory v nezaměstnanosti než dva výše uvedené režimy, pokrytí nezaměstnaných není však zdaleka úplné a právo na podpory v nezaměstnanosti je odvozeno od dřívější pracovní historie jednotlivců, což znevýhodňuje například ženy a mladé lidi. „Marginální pracovní síla" má být zabezpečena před materiální deprivací prostřednictvím živitelů rodin. Ti jsou více podporováni v možnosti udržet pracovní místa na interních trzích práce a pokud zaměstnání ztrácejí, podpory v nezaměstnanosti lépe kompenzují jejich dřívější pracovní příjmy: zohledňují svou výší a dobou poskytování zásluhy (odpracovanou dobu, věk, případně postavení živitele rodiny). Na rozdíl od liberálního režimu dochází v tomto režimu k záměrné regulaci trhu práce.

**Univerzální režim** (typický pro Skandinávii) poskytuje plné pokrytí populace dávkami v nezaměstnanosti a současně poskytuje nejvyšší úroveň kompenzace, byť ne příliš dlouhou dobu. Zdůrazňuje totiž „pracovní etiku" (a proto i podmínky nároku na dávku v nezaměstnanosti zohledňují princip zásluhovosti stejně jako hledačskou aktivitu či účast v programech zaměstnanosti) a prosazuje současně ambiciozní aktivní politiku na trhu práce, která má za cíl eliminovat déle trvající nezaměstnanost všech kategorií nezaměstnaných.

Režimy regulace trhu práce se odlišují i z hlediska ovlivňování závislosti mladých lidí na rodině. Zatímco sub-protektivní režim spoléhá na *rozšířenou závislost na rodině*, liberální a univerzalistický režim podporují *plnou intergenerační autonomii.* V liberálním režimu se však autonomie mladých lidí váže k účasti na trhu, zatímco v univerzalistickém režimu je spojena především se zajištěním ze strany sociálního státu. V režimu založeném na zaměstnanosti je tradičně podporována *relativní intergenerační autonomie* (Francie, Belgie), některé země se nicméně začínají přiklánět k *plné intergenerační autonomii* (Nizozemí, Německo).

Negativní dopad nezaměstnanosti na příjmy nezaměstnaných se nejméně projevuje v režimu univerzalistickém a nejvíce v režimu liberálním a v režimu sub-protektivním.

Na rozdíl od režimu liberálního je však dopad nezaměstnanosti na materiální deprivaci a sociální vyloučení nezaměstnaných v sub-protektivním režimu vcelku malý. Roli „vyvažující síly“ hraje zde rodina – ta je totiž stabilnější a je zde take méně neúplných rodin. Mnoho mladých lidí, kteří současně představují největší část nezaměstnaných, žije s rodiči, a to relativně dlouho. Rodina jim pak poskytuje v případě nezaměstnanosti materiální i sociální zázemí a ochraňuje je před sociální exkluzí.

Český systém podpor v nezaměstnanosti napodobil původně spíš kontinentální variantu, když v roce 1990 a 1991 byl poměr náhrady stanoven ve výši 65 % čisté mzdy (v případě kolektivního propouštění dokonce na 90 %) a doba poskytování podpory byla 12 měsíců. V důsledku ekonomického poklesu a předpokládaných vysokých státních výdajů se – podobně jako v jiných postkomunistických zemích – už na počátku devadesátých let prosadil příklon k anglosaské variantě. V ČR byl tento příklon nejvýraznější ze všech postkomunistických zemí (Burda 1993). Poměr náhrady byl zde totiž od roku 1992 snížen na 60, respektive 50 % dřívější čisté mzdy[3] a doba poskytování dávky v nezaměstnanosti byla zkrácena na 6 měsíců. Po této době je možné žádat jen o testovanou dávku sociální pomoci.

V roce 1997 nerovnováha platební bilance státu vedla k přijetí vládních opatření k omezení státních výdajů („úsporné balíčky“). Mimo jiné byl od roku 1998 snížen poměr náhrady u dávky v nezaměstnanosti z 60 na 50 % dřívější čisté mzdy (v prvních třech měsících) a z 50 na 40 % (v druhých třech měsících), a konečně ze 70 na 60 % (v případě zařazení do rekvalifikace). Snížený poměr náhrady už pak změněn nebyl, zatímco ostatní restrikce, k nimž došlo v roce 1997 v sociální oblasti, jako bylo omezení přídavků na dítě a zpomalení indexace dávek, byly jen dočasné – vztahovaly se pouze na období roku 1998.[4]

Celkově je systém podpor v nezaměstnanosti v České republice v mezinárodním srovnání možné považovat za „přísný“ a blízký anglosaskému modelu, i když dávku v nezaměstnanosti odvozuje od dřívější mzdy. Mohli bychom tedy předpokládat v České republice značnou materiální deprivaci nezaměstnaných. Je však třeba vzít v úvahu, že systém dávek sociální péče, do kterého nezaměstnaní po 6 měsících trvání nezaměstnanosti přecházejí, a který se opírá o koncept garantovaného životního minima, umožňuje dosažení příjmu převyšujícího v případě čtyřčlenné rodiny čistou průměrnou mzdu, v případě kategorií nekvalifikovaných pracovníků dokonce velmi výrazně, po neomezenou dobu.[5]

## Materiální deprivace nezaměstnaných v Evropě a v ČR

Příjmovou chudobu v populaci jako celku a u nezaměstnaných můžeme porovnat podle dat z Evropského panelu domácností (třetí vlna z roku 1996) a v České republice z dat Mikrocenzu 1996.[6] V případě České republiky je riziko příjmové chudoby v „čistých

[3] Strop této dávky byl omezen 1,5 násobkem minimální mzdy, od roku 1996 výší životního minima jednotlivce.

[4] Od září roku 1999 došlo k zvýšení stropu podpory v nezaměstnanosti na 2,5 násobek životního minima jednotlivce, ale současně byly zpřísněny podmínky vzniku nároku (nepřetržité odpracování 6 měsíců při opakované registraci).

[5] Je to ovšem důsledkem nízké produktivity práce a nízkých mezd. Tato okolnost vedla vládu ČR od roku 1998 k opakovanému zvyšování minimálních mezd, jejichž cílem bylo posílit pracovní pobídky pro skupiny nezaměstnaných s nízkými příjmy.

[6] V tomto případě byla za hranici chudoby zvolena hranice 60 % mediánu příjmu na spotřební jednotku, přičemž při konstrukci spotřební jednotky je využita modifikovaná stupnice OECD (přednosta domácnosti má váhu 1,0; další dospělý 0,5; děti do 14 let 0,3).

Tabulka 1: **Příjmová chudoba v zemích EU a v České republice**

| Výskyt chudoby | ČR | EU 14 | B | D | F | IR | IT | N | P | R | VB |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Populace celkem | 7 % | 17 % | 17 % | 12 % | 16 % | 19 % | 19 % | 16 % | 22 % | 17 % | 19 % |
| Index: | | | | | | | | | | | |
| Zaměstnaní | 0,53 | 0,77 | 0,62 | 0,56 | 0,73 | 0,54 | 0,90 | 0,63 | 0,82 | 0,93 | 0,56 |
| **Nezaměstnaní** | **9,33** | **2,92** | **3,57** | **1,71** | **3,62** | **3,21** | **2,94** | **2,91** | **1,47** | **1,72** | **2,86** |
| Důchodci | 2,04 | 1,09 | 1,14 | 2,39 | 1,16 | 0,85 | 0,70 | 1,01 | 1,85 | 1,03 | 1,40 |
| Ostatní neaktivní | 5,83 | 3,05 | 3,23 | 4,33 | 3,45 | 3,36 | 2,61 | 4,58 | 2,71 | 2,44 | 3,09 |

Pramen: Zelený, 2001; upraveno

Zkratky států: B – Belgie, D – Dánsko, F – Francie, IR – Irsko, IT – Itálie, N – Německo, P – Portugalsko, R – Rakousko, VB – Velká Británie.
Index rizika chudoby: poměr zastoupení chudých v dané skupině k poměru zastoupení chudých v populaci jako celku. Zaměstnaní: jednotlivci žijící v domácnostech, kde některý člen má zaměstnání. Nezaměstnaní: jednotlivci žijící v domácnostech, kde je alespoň jeden nezaměstnaný a nikdo není zaměstnán.

domácnostech nezaměstnaných“[7] mnohem vyšší než je tomu ve srovnávaných zemích EU, zatímco celkový rozsah chudoby je zde oproti zemím EU nízký. Riziko chudoby je v nezaměstnaných domácnostech v zemích EU vyšší násobkem 1,5 až 3,5 v srovnání s ostatní populací a tak nejčastěji asi 50 až 70 % členů domácností nezaměstnaných žije pod hranicí chudoby (výjimkou je Dánsko, Rakousko a Portugalsko, kde je jejich podíl nižší)[8].

Podobně i v České republice asi dvě třetiny lidí žijících v „čistých domácnostech nezaměstnaných“ byly v roce 1996 pod hranicí příjmové chudoby – oproti pouhým 7 % chudých v celé české populaci. Jestliže postižení nezaměstnaných domácností chudobou se zdá být v České republice v mezinárodním srovnání relativně značné už v roce 1996, pak v souvislosti s tím, že byl v následujících letech zredukován poměr náhrady a zpřísněny podmínky pro nárok na podporu, lze předpokládat, že se tloto riziko chudoby nezaměstnaných mohlo ještě zvýšit. A hlavně lze v důsledku celkového zvýšení počtu nezaměstnaných mezi roky 1996–1999 očekávat celkový negativní efekt na růst rozsahu chudoby v České republice.[9]

Na druhé straně je možné předpokládat, že dopady nezaměstnanosti budou diferencované a že se budou lišit právě podle toho, jaké zajištění může nezaměstnaným poskytnout jejich rodina – což ovšem souvisí do značné míry s tím, jakou pozici v rodině nezaměstnaný zaujímá. Lze například očekávat, že „přísná“ konstrukce podpory příjmu v nezaměstnanosti bude mít citelný dopad na ochranu příjmu domácností, v nichž zaměstnání ztratil ten člen, jehož příjem byl nejvyšší[10] a v domácnostech, kde je jen jeden dospělý. Na druhé straně to nemusí platit pro ty domácnosti nezaměstnaných, kde bude partner s vyšším příjem nadále zaměstnán.

A skutečně – zatímco zjištění o příjmové chudobě „čisté nezaměstnané domác-

[7]Definice nezaměstnaných vylučuje v daném případě členy těch domácností, kde jeden člen je nezaměstnaný a jeden pracuje. Takové jsou ovšem nejčetnějším typem domácností s nezaměstnanými členy.

[8]Příjmová chudoba byla v té době v České republice relativně nízká, nízká byla v té době ještě i nezaměstnanost (pod 4 %).

[9]Protože však příjmové šetření Mikrocenzus nebylo od roku 1996 provedeno, nelze kvantifikované srovnání poskytnout.

[10]Dlužno podotknout, že příjmy žen v ČR představují v průměru asi 72 % průměrných příjmů mužů.

Tabulka 2: **Subjektivní chudoba nezaměstnaných v zemích EU a v ČR**

| | s velkými obtížemi | s obtížemi | s jistými obtížemi | poměrně snadno | (velmi) snadno | celkem |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Belgie | 18,6 | 47,2 | 26,4 | 5,7 | 2,2 | 100 |
| Dánsko | 22,6 | 36,1 | 26,3 | 13,2 | 1,8 | 100 |
| Německo (Západ) | 23,6 | 40,3 | 31,7 | 3,8 | 0,6 | 100 |
| Německo (Východ) | 23,7 | 48,9 | 26,0 | 1,4 | 0,0 | 100 |
| Francie | 36,8 | 39,1 | 25,2 | 20,9 | 1,4 | 100 |
| Irsko | 56,0 | 23,3 | 18,5 | 1,4 | 0.7 | 100 |
| Itálie | 19,2 | 31,0 | 40,2 | 7,7 | 2,0 | 100 |
| Rakousko | 22,8 | 42,5 | 31,4 | 3,0 | 0,3 | 100 |
| Velká Británie | 37,3 | 40,7 | 11,5 | 9,6 | 0,9 | 100 |
| Portugalsko | 36,1 | 37,0 | 24,6 | 1,7 | 0,6 | 100 |
| EU 15 | 26,8 | 37,5 | 28,0 | 6,5 | 1,2 | 100 |
| ČR | 27,5 | 28,4 | 27,9 | 11,9 | 4,6 | 100 |

Pramen: Gallie, 1999; Panel, 2000

Vysvětlivky: Data za evropské země podle dat srovnávacího výzkumu z roku 1996 (Gallie, 1999), jenž zahrnoval reprezentativní vzorek 1000 respondentů za každou zemi doplněný vzorkem 300 nezaměstnaných. Otázka: "Thinking about your current financial situation would you say it is very difficult, quite difficult, neither easy nor difficult, quite easy or very easy to make ends meet?" Data za ČR podle výzkumu panelu nezaměstnaných, s odstupem 6–9 měsíců od vstupu do nezaměstnanosti. Otázka zněla: „Jak vycházíte se svými příjmy? (Jak jste vycházeli se svými příjmy předtím než jste získal/a zaměstnání?)", stejné varianty odpovědi jako ve výzkumu Gallieho. Kvótní výběr 812 nezaměstnaných v sedmi okresech ČR.

nosti" z dat Mikrocenzu 1996 jednoznačně ukazuje v mezinárodním srovnání na mimořádně vysoké riziko příjmové chudoby nezaměstnaných domácností v ČR, subjektivní pocit chudoby (finanční deprivace) testované otázkou *Centre for Social Policy* na panelu nezaměstnaných byl v ČR na konci devadesátých let v podstatě blízký průměru zemí EU, ale je nižší v porovnání s Irskem, Velkou Británií, Francií nebo Portugalskem. Naproti tomu je oproti ČR zjištěna nižší materiální deprivace nezaměstnaných v Itálii, Belgii, Dánsku, Rakousku a v Německu – pokud bereme jako její indikaci podíl těch, kteří vycházejí s příjmy s velkými obtížemi.

V mezinárodním srovnání se skutečně zdá, že země liberálního režimu vystavují nezaměstnané větší materiální deprivaci než ostatní „režimy nezaměstnanosti." Česká republika se jim však v tomto ohledu nepřibližuje, i když systém podpor v nezaměstnanosti je tomuto režimu dost podobný. Rozsah materiální deprivace nezaměstnaných je spíš blízký situaci v Německu, Rakousku, Dánsku. Usuzujeme, že je tomu tak proto, že vedle podpor v nezaměstnanosti intervenují do materiální situace nezaměstnaných i další typy sociálních dávek, stejně jako podpora ze strany rodiny.

Nicméně, rozdíly nejsou až tak podstatné. Podobně jako v řadě jiných evropských zemí více než polovina nezaměstnaných v České republice vychází s jejich příjmy v době nezaměstnanosti špatně nebo velmi špatně. Také se ukazuje, že víc než polovina nezaměstnaných je dosti omezena v možnostech nákupů a spotřeby, nicméně materiální dopady nezaměstnanosti jsou diferencované. Konkrétně, přes 40 % nezaměstnaných deklaruje, že peníze jim mohou postačit i na nákupy dražších věcí, musí ale dobře hospodařit, 20 % musí velmi šetřit, 20 % může nakupovat jen ty nejlevnější věci, 13 % nemůže už kupovat nic než nejlevnější potraviny a 10 % nezaměstnaných uvádí, že nemá dostatek peněz ani na nejlevnější potraviny. Nezaměstnaní přitom

deklarují ve velké většině zhoršení jejich finanční situace (82 %) v období nezaměstnanosti. Zhoršení finanční a materiální situace nezaměstnaných je současně hlavním zdrojem negativních dopadů nezaměstnanosti na psychiku nezaměstnaných (přiznává je víc než polovina nezaměstnaných).[11]

## Materiální deprivace různých skupin nezaměstnaných v České republice

Materiální dopady nezaměstnanosti a její další důsledky pro život nezaměstnaných jsou tedy dost významné. Nezaměstnaní uvedli, že příjem jejich domácnosti v době jejich nezaměstnanosti poklesl proti době, kdy měli zaměstnání, v průměru o čtvrtinu (u poloviny z nich dochází k poklesu příjmu jejich domácnosti o víc než čtvrtinu). K posouzení významu tohoto propadu příjmů je třeba podotknout, že 25 % příjmu představuje v souboru domácností s dětmi a s nízkými příjmy (tj. s příjmy do 1,3 násobku životního minima) skoro celý objem jejich výdajů na bydlení nebo asi 80 % výdajů domácnosti na potraviny (viz ČSÚ 2001).

Domácnosti nezaměstnaných se tak v průměru pohybují svými příjmy kolem 1,3 násobku životního minima. V relaci na průměrné příjmy domácností zaměstnanců se dostávají domácnosti nezaměstnaných v průměru těsně pod 60 % těchto průměrných příjmů. V případě, kdy je v důsledku nezaměstnanosti ztracen hlavní příjem domácnosti, se dostávají domácnosti nezaměstnaných ale už jen na 47 % průměrných příjmů domácností zaměstnanců v ČR.[12] Víc než 40 % nezaměstnaných deklaruje příjem pod životním minimem.

Diferenciace dopadů nezaměstnanosti závisí na roli nezaměstnaného v rodině (určuje míru očekávání rodiny vůči roli živitele) a vedle toho na materiální podpoře ze strany rodiny. Krom toho závisí i na kvalitě lidského a kulturního kapitálu, jenž ovlivňuje dlouhodobě získávané zdroje, zvláště příjmy v době zaměstnanosti, v době nezaměstnanosti, stejně jako možnosti nezaměstnaných získat nové zaměstnání a udržet si je po delší dobu.

Pokles příjmů v nezaměstnanosti je velmi citelný a příjmy nízké v těch domácnostech, kde příjem nezaměstnaných byl hlavním příjmem – platí to zvláště v domácnostech s dětmi, úplných i neúplných.[13] V průměru klesá příjem úplných rodin na úroveň asi 10 % nad životním minimem těchto domácností, v neúplných rodinách klesá v průměru pod životní minimum. Naopak vyšší úroveň příjmů v období nezaměstnanosti (porovnáno k životnímu minimu) a současně i menší pokles příjmů domácností byly zjištěny u těch nezaměstnaných, kteří žijí s rodiči, tedy hlavně u mladých lidí do 25 let, a pak těch nezaměstnaných, jejichž příjem byl doplňkovým příjmem k příjmu živitele domácnosti, a konečně u lidí s vyšším vzděláním.

Materiální deprivace nezaměstnaných vyplývající z jejich nízkých příjmů může být zmírněna díky rodinám nezaměstnaných. Při zajištění materiálního standardu nezaměstnaných a jejich domácností jde o to, jaké jsou příjmy jiných členů rodiny, a také o to, zda mohou nezaměstnaní sdílet bydlení, případně se stravovat s širší rodinou, zejména s rodiči. V našem souboru dotázaných jsme zachytili skoro 30 % nezaměstnaných, kteří žijí s rodiči (39 % nezaměstnaných mužů a 23 % nezaměstnaných žen). Je to hodně a jedná se především o mladé nezaměstnané: tři čtvrtiny nezaměstnaných

[11] Koeficient pořadové korelace Spearman mezi hodnocením změny psychiky v nezaměstnanosti a otázkou „Jak vycházíte se svými příjmy?“ byl 0,300 (hladina významnosti 0,000), mezi hodnocením možností nákupů a změnou psychiky 0,247 (hladina významnosti 0,000).

[12] Průměrný čistý peněžní měsíční příjem v domácnostech zaměstnanců v roce 2000 byl 20 254 Kč (ČSÚ, 2001).

[13] S ohledem na roli živitele jsou takto typicky postižení nezaměstnaní ve středním věku (26–45 let).

Tabulka 3: **Průměrné příjmy domácností nezaměstnaných (počet = 666)**

| | Celkový čistý příjem domácnosti (před vstupem do nezaměstnanosti) v Kč | Celkový čistý příjem domácnosti (v době nezaměstnanosti) v Kč | Pokles příjmu v % | Příjem v nezaměstnanosti k ŽM domácnosti |
|---|---|---|---|---|
| Průměr v Kč (celkem) | 15585 | 11708 | **25,0** | **1,31** |
| Počet | 691 | 667 | 666 | 666 |
| Pohlaví | | | | |
| muž | 16631 | 12188 | **26,7** | 1,39 |
| žena | 14744 | 11327 | **23,2** | 1,25 |
| Věk | | | | |
| do 25 let | 18411 | 16099 | **12,6** | **1,69** |
| 26 az 45 | 14905 | 10773 | **28,0** | **1,18** |
| nad 45 | 14684 | 9920 | **32,4** | **1,24** |
| Vzdělání | | | | |
| Základní vzdělání | 14169 | 11085 | **21,8** | **1,15** |
| vyučen, střední bez maturity | 14631 | 10518 | **28,1** | **1,23** |
| střední s maturitou | 17175 | 12680 | **26,2** | **1,44** |
| vysokoškolské | 19455 | 16107 | **17,2** | **1,86** |
| Živitel | | | | |
| šlo o hlavní příjem | 14360 | 9425 | **34,4** | **1,11** |
| příjem byl asi stejný jako příjem partnerky | 16194 | 11591 | **28,4** | **1,32** |
| příjem byl jen doplňkový | 17212 | 13853 | **21,9** | **1,43** |
| nehodí se– –není partner | 15313 | 12621 | **17,8** | **1,48** |
| Žije u rodičů | | | | |
| žije s rodiči | 18713 | 15538 | **17,0** | **1,55** |
| nežije s rodiči | 14510 | 10346 | **28,7** | **1,23** |
| Typ domácnosti (bez těch co žijí u rodičů) | | | | |
| jednotlivec bez dětí | 11248 | 7624 | **32,2** | **1,30** |
| partneři bez dětí | 17746 | 12230 | **31,1** | **1,55** |
| úplná rodina | 14977 | 11079 | **26,0** | **1,09** |
| neúplná rodina | 11758 | 8352 | **29,0** | **0,94** |
| Trvání nezaměstnanosti | | | | |
| do 1 měsíce | 16328 | 13021 | 20,3 | 1,53 |
| 1–3 měsíce | 15533 | 12235 | 21,2 | 1,47 |
| 3–6 měsíců | 16168 | 12027 | 25,6 | 1,29 |
| více než 6 měsíců | 15030 | 10885 | 27,6 | 1,19 |

Poznámka: tučně vytištěné hodnoty proměnných poklesu příjmů a příjem/životní minimum rodiny jsou statisticky významné (hladina významnosti 0,05 a nižší).

do 25 let žije podle našeho zjištění s rodiči[14]. Nejedná se pouze o jednotlivce (celkem 57 % nezaměstnaných jednotlivců žije s rodiči), ale někdy také o samoživitelky. Podpora ze strany rodičů zmírňuje významně materiální dopady nezaměstnanosti: jde o zisky jak na jejich straně příjmů, tak o úspory na straně jejich výdajů. Příjem pod životním minimem deklaruje jen 30 % nezaměstnaných, kteří žijí s rodiči, zatímco skoro 50 % těch, kteří s nimi nežijí. Zvážíme-li k tomu možnost sdílet byt a stravu s rodiči, nepřekvapuje pak, že ti nezaměstnaní, kteří žijí s rodiči, jsou mnohem méně deprivováni svou finanční situací v nezaměstnanosti než ti, kteří s rodiči nežijí.

Velmi výrazný dopad poklesu příjmů na materiální deprivaci se projevuje ve zvýšené míře tam, kde v rodině není žádný jiný příjem ze zaměstnání: v domácnostech samoživitelek, které nežijí s rodiči a při kumulaci nezaměstnanosti obou partnerů. Nejsilnější propad se však projevuje v úplných rodinách v případě nezaměstnanosti živitelů rodin. Pokles jejich příjmů má pro rodiny největší důsledky, narušuje navyklé životní standardy domácnosti, a znemožňuje uspokojit nároky kladené na živitele rodin při financování výdajů domácností.

Vedle postavení v rodině se i vzdělání nezaměstnaných se projevuje jako klíčová proměnná ovlivňující příjmy v nezaměstnanosti, celkové akumulované zdroje domácnosti, i schopnost nezaměstnaných vyjít s penězi. Zatímco největší pokles příjmů v době nezaměstnanosti oproti době kdy pracovali, zjišťujeme u lépe kvalifikovaných, nejnižší příjmy a nejsilnější pocity materiální deprivace v nezaměstnanosti mají nezaměstnaní se základním vzděláním. Může to být projev jak sekundární chudoby v důsledku nízké sociální kompetence, ale je to též dáno skutečností, že nekvalifikovaným lidem vznikají nejnižší nároky v systému ochrany příjmů v nezaměstnanosti. Krom toho disponují nejmenšími finančními zdroji jako jsou úspory apod.

Materiální deprivace nezaměstnaných se poněkud zvyšuje s trváním nezaměstnanosti. Jednak nárok na podporu po 6 měsících zcela zaniká, krom toho dočasně využitelné zdroje jako jsou úspory se po krátké době obvykle vyčerpají. Stojí však za povšimnutí, že materiální deprivace nezaměstnaných je relativně vysoká už v počátcích nezaměstnanosti, což odpovídá nízkému poměru náhrady, jenž systém podpor v nezaměstnanosti poskytuje.

[14]Nezaměstnaní do 25 let reprezentují přitom zhruba 28 % celkové nezaměstnanosti v ČR (ČSÚ, 2001).

Tabulka 4: **Finanční situace a materiální deprivace nezaměstnaných (podíly v %)**

| | Příjem pod pod životním minimem | Pokles příjmu domácnosti o více než 25 % | Vychází s příjmy velmi špatně | Finanční situace se velmi zhoršila | Peníze stačí jen na nejlevnější věci, případně nestačí ani na nejlevnější potraviny |
|---|---|---|---|---|---|
| Celkem | 42,5 | 52,1 | 26,8 | 41,7 | 42,5 |
| Pohlaví | | | | | |
| Muži | 42,7 | **58,8** | 26,8 | 40,9 | 44,7 |
| Ženy | 42,4 | **47,0** | 26,9 | 42,3 | 40,7 |
| Věk | | | | | |
| Do 25 let | **23,6** | **29,0** | **17,2** | **24,4** | **30,8** |
| 26–45 let | **50,2** | **54,0** | **27,7** | **41,9** | **43,3** |
| Nad 45 let | **44,0** | **66,8** | **33,6** | **56,4** | **51,1** |
| Vzdělání | | | | | |
| Základní vzdělání | **50,3** | 42,5 | 31,2 | 44,8 | **54,9** |
| Vyučen, střední | **50,0** | 61,3 | 27,2 | 41,0 | **45,1** |
| Střední s maturitou | **33,0** | 53,6 | 26,4 | 45,2 | **33,2** |
| Vysokoškolské | **11,0** | 40,5 | 11,3 | 18,0 | **22,6** |
| Živitel | | | | | |
| Živitel rodiny | **54,7** | **65,6** | 32,3 | **50,0** | 47,5 |
| Stejné příjmy | **38,5** | **60,4** | 25,0 | **47,2** | 37,4 |
| Živitel partner | **36,7** | **40,2** | 24,9 | **40,3** | 39,2 |
| Nemá partnera, rodinu | **31,0** | **40,0** | 24,5 | **30,4** | 45,6 |
| Žije u rodičů | | | | | |
| Žije u rodičů | **29,0** | **35,8** | 20,2 | **26,7** | **34,3** |
| Nežije u rodičů | **47,3** | **58,1** | 29,6 | **47,5** | **45,8** |
| Typ domácnosti (bez těch co žijí u rodičů) | | | | | |
| Jednotlivec | **46,3** | **67,4** | 32,7 | 54,5 | **34,5** |
| Bezdětný pár | **34,7** | **67,5** | 28,3 | 51,7 | **42,0** |
| Úplná rodina s dětmi | **48,7** | **48,6** | 29,6 | 47,4 | **46,0** |
| Neúplná rodina s dětmi | **69,0** | **56,9** | 40,6 | 53,1 | **56,3** |
| Trvání nezaměstnanosti | | | | | |
| Nezaměstnán: | | | | | |
| do 1 měsíce | 37,5 | 41,7 | **19,5** | 37,0 | 37,8 |
| 1 až 3 měsíce | 38,6 | 45,7 | **22,4** | 39,7 | 38,7 |
| 3 až 6 měsíce | 39,9 | 52,6 | **28,8** | 39,5 | 40,0 |
| déle než 6 měsíců | 46,9 | 56,3 | **30,6** | 46,2 | 47,5 |
| Nezaměstnanost partnera | | | | | |
| Partner nezaměstnaný | **60,9** | 65,2 | 30,4 | **53,6** | **53,6** |
| Partner zaměstnaný | **41,2** | 51,4 | 24,6 | **40,5** | **41,7** |

Poznámka: Tučně vytištěné hodnoty jsou statisticky významné na hladině 0,05 či nižší. Údaje jsou za 816 nezaměstnaných. Příjmy, z nichž je sledována relace k životnímu minimu domácnosti a pokles příjmu, referovalo 660 nezaměstnaných.

## Hodnocení podpor v nezaměstnanosti a sociálních dávek nezaměstnanými

Jak potom hodnotí různé skupiny nezaměstnaných podpory v nezaměstnanosti a sociální dávky, které zajišťují jejich příjmy v době nezaměstnanosti ? Dvě třetiny nezaměstnaných hodnotí výši podpor v nezaměstnanosti jako nedostatečnou (25 % jako zcela nedostatečnou), 80 % z nich hodnotí jako nedostatečnou výši životního minima (37 % jako zcela nedostatečnou), polovina nezaměstnaných hodnotí jako nedostatečnou délku poskytování podpory (19 % jako zcela nedostatečnou). Velký důraz položený na nedostatečnou výši životního minima souvisí podle všeho s tím, že životní minimum je pro nezaměstnané z určitého hlediska významnější než podpora v nezaměstnanosti. Podpory v nezaměstnanosti pobírá totiž v České republice méně než polovina nezaměstnaných.[15] Řadě z nich nevznikne ani nárok, protože nesplní zákonem stanovené podmínky odpracované doby a krom toho přechod ze systému podpor v nezaměstnanosti do systému sociálních dávek (do životního minima) je dost rychlý – dojde k němu už po 6 měsících. Konečně, výše dávek na děti (přídavek na dítě a sociální příplatek) a příspěvku na bydlení, které domácnosti s nízkými příjmy dostávají, se též odvozuje od výše životního minima (jako jeho definovaný násobek). Z těchto důvodů se životní minimum stává pro nezaměstnané rozhodujícím parametrem sociálních kompenzací v době nezaměstnanosti.

Nezaměstnaní se mezi sebou dosti odlišují v posuzování systému ochrany příjmu v nezaměstnanosti a tyto rozdíly do značné míry odpovídají rozdílné míře jejich materiální deprivace. Podíl těch, kteří považují výši a dobu poskytování podpory v nezaměstnanosti za zcela nedostatečnou, roste s věkem a s trváním nezaměstnanosti. Je vyšší u rodin s dětmi, nejvyšší u nezaměstnaných v neúplných domácnostech s dětmi. Výše a hlavně délka trvání podpory v nezaměstnanosti je považována za zcela nedostatečnou nejčastěji v domácnostech, kde oba partneři jsou nezaměstnaní. Současně vysoký podíl nezaměstnaných se základním vzděláním považuje výši podpory v nezaměstnanosti za zcela nedostatečnou. Rozdíly v posuzování výše životního minima jsou obdobné a snad ještě výraznější: za nedostatečné je považováno častěji nezaměstnanými, kteří mají děti, a nezaměstnanými se základním vzděláním, nezaměstnanými nad 45 let. Vliv trvání nezaměstnanosti se příliš neprojevuje.

Vysokou kritičnost nezaměstnaných se základním vzděláním k výši životního minima ovlivňuje vedle rozdílů zjištěných ve stupni jejich materiální deprivace v době nezaměstnanosti i rozdíl v samotném riziku nezaměstnanosti. Právě nezaměstnaní se základním vzděláním jsou tomuto riziku totiž nejvíce vystaveni (jejich specifická míra nezaměstnanosti je dlouhodobě kolem 20 % – proti maximálně do 8 % u jiných kategorií nezaměstnaných). Období nezaměstnanosti se během jejich pracovní kariéry kumulují a tito nezaměstnaní jsou na dávky sociální pomoci mnohem častěji odkázáni a přikládají jim proto větší význam než ostatní nezaměstnaní. Podobný závěr lze učinit i pro nezaměstnané, kteří žijí v neúplných rodinách s dětmi.

## Závěry

Srovnání systémů podpor v nezaměstnanosti a rozsahu materiální deprivace u nezaměstnaných v České republice s jinými evropskými zeměmi potvrzuje hypotézu o tom, že materiální deprivace nezaměstnaných souvisí jen do určité míry se systémem ochrany příjmu v nezaměstnanosti. Významnou roli pro míru materiální deprivace nezaměstnaných a jejich domácnosti hraje role nezaměstnaného v rodině, a stejně tak

[15] V roce 2000 vylo podle statistiky Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky (MPSV) 45 % nezaměstnaných příjemci podpory v nezaměstnanosti (2001).

Tabulka 5: **Podíl nezaměstnaných, kteří považují za zcela nedostatečnou . . .**

| | . . . výši dávky v nezaměstnanosti | . . . dobu poskytování dávky v nezaměstnanosti | . . . výši životního minima |
|---|---|---|---|
| Pohlaví | | | |
| Muži | 24,6 | 19,9 | 37,6 |
| ženy | 25,6 | 18,9 | 37,3 |
| Věk | | | |
| Do 25 let | **17,7** | **15,6** | **26,2** |
| 26 - 45 let | **26,5** | **18,0** | **38,9** |
| Nad 45 let | **28,5** | **23,0** | **45,2** |
| Vzdělání | | | |
| Základní vzdělání | **37,5** | **32,2** | **45,4** |
| Vyučen, střední | **25,6** | **14,7** | **40,6** |
| Střední s maturitou | **17,0** | **12,6** | **30,3** |
| Vysokoškolské | **8,6** | **10,3** | **19,6** |
| Živitel | | | |
| Živitel rodiny | 28,3 | 18,5 | **42,6** |
| Stejné příjmy | 25,5 | 21,8 | **35,2** |
| Živitel partner | 25,1 | 28,8 | **43,2** |
| Nemá partnera | 20,0 | 19,8 | **27,5** |
| Žije u rodičů | | | |
| Žije u rodičů | 20,8 | 18,1 | **29,8** |
| Nežije u rodičů | 26,9 | 19,2 | **40,8** |
| Typ domácnosti (bez těch co žijí u rodičů) | | | |
| Jednotlivec | **20,6** | **15,4** | **31,9** |
| Bezdětný pár | **29,6** | **19,1** | **46,5** |
| Úplná rodina s dětmi | **22,1** | **18,5** | **37,1** |
| Neúplná rodina s dětmi | **50,0** | **33,3** | **56,0** |
| Trvání nezaměstnanosti | | | |
| Nezaměstnán - do 1 měsíce | **17,8** | **9,0** | 29,7 |
| 1 až 3 měsíce | **22,9** | **17,8** | 40,2 |
| 3 až 6 měsíce | **25,3** | **15,5** | 36,7 |
| déle než 6 měsíců | **27,7** | **24,8** | 37,7 |
| Nezaměstnanost partnera | | | |
| Partner nezaměst. | **32,0** | **32,0** | 38,0 |
| Partner zaměst. | **22,0** | **16,0** | 30,0 |

Tučně vytištěné hodnoty jsou statisticky významné na hladině 0,05 či nižší.

i podpora ze strany rodiny – zejména společné bydlení a stravování. Souběžně s tím mají pro ně různý význam/přínos další sociální dávky, zejména dávky určené rodině a dávky sociální pomoci.

Ukázalo se, že materiální deprivace a pokles příjmů nezaměstnaných jsou pro většinu nezaměstnaných značné a že významně zhoršují celkové prožívání situace nezaměstnanosti. Nejvíce jsou materiální deprivací v nezaměstnanosti postiženy rodiny s dětmi, kde zaměstnání ztratila osoba s hlavním příjmem (živitel). Negativní roli přitom hraje dále nízká kvalifikace a nejisté postavení nekvalifikovaných na trhu práce: jejich nízké pracovní příjmy, vysoké riziko déle trvající nezaměstnanosti a jejího opakování, i omezené nároky na podpory v nezaměstnanosti zhoršují jejich materiální situaci už v obdobích, kdy jsou zaměstnáni, a hlavně pak v obdobích, kdy zaměstnání ztratili. Naproti tomu podpora rodičů poskytovaná mladým nezaměstnaným, kteří sdílejí jejich domácnost (týká se to skoro třetiny nezaměstnaných v ČR), silně eliminuje materiální deprivaci v nezaměstnanosti v jejich případě.

Kategorie nezaměstnaných, které jsou nejvíce vystaveny příjmové a materiální deprivaci a současně i největšímu riziku nezaměstnanosti, jsou velmi kritické vůči systému podpor v nezaměstnanosti a ještě kritičtější k výši životního minima, jež je určující i pro dávky vztažené k rodině. Je tomu tak patrně proto, že životní minimum a z něj odvozené sociální dávky jsou pro nezaměstnané významnější než vcelku přísný a časově omezený systém podpor v nezaměstnanosti.

Český systém podpor má v současné době rysy spíše modelu liberálního – poměr náhrady je nízký a doba poskytování podpory je krátká, nezaměstnaným neochraňuje příliš dobře jejich navyklý životní standard. Nechává je většinou klesnout k hranici příjmu blízkému životnímu minimu a chudoby či pod něj, zejména v případě, že zaměstnání ztrácí osoba s hlavním příjmem: v případě úplné rodiny s dětmi klesají příjmy domácnosti v průměru na necelých 10 % nad úrovní životního minima, v případě neúplných rodin s dětmi v průměru asi 6 % pod jeho úroveň.

Dopady nezaměstnanosti mají proto v rodinách s dětmi, zejména když ztrácí zaměstnání živitelé rodin citelné materiální důsledky – dost citelné dokonce už po krátké době nezaměstnanosti. Tyto materiální dopady pak ovlivňují dost silně celkové prožívání nezaměstnanosti.[16] Stojí za zmínku, že právě nízká úroveň podpor pro pracovníky se „zásluhami“ vedla v druhé polovině devadesátých let při růstu nezaměstnanosti k odchodu velkého počtu z nich do předčasného starobního důchodu – v letech 1998–2000 to bylo více než 1 % pracovní síly každoročně.

S ohledem na značná očekávání vztažená k živitelům rodin a na převládající „konzervativní“ model rodiny (relativně častá intergenerační závislost mladých lidí na rodičích, významnější postavení přednosty domácnosti vůči jeho partnerovi i dalším závislým členům) je umocněn dopad relativně přísného režimu dávek v nezaměstnanosti na materiální deprivaci nezaměstnaných.V kontextu převládajícího „tradičního modelu rodiny“ by byla materiální situace domácností nezaměstnaných patrně lépe uspokojena „konzervativním“ (na ochraně příjmu živitelů rodin založeným) modelem podpory příjmu v nezaměstnanosti, který by poskytl relativně slušný poměr náhrady a poskytl podpory po delší dobu, ovšem s přihlédnutím k dřívějším „pracovním zásluhám“.

Shrnuto, paradoxem českého systému kompenzace příjmů v nezaměstnanosti je spojení spíše liberálního režimu nezaměstnanosti poskytujícího nízké podpory v nezaměstnanosti, s malým ohledem na dřívější pracovní zásluhy a akcentujícího spíše jiné, příjmově testované dávky s více méně „tradičním modelem rodiny“ zdůrazňujícím mezigenerační závislost. Takto jsou v konečném výsledku výrazně znevýhodněni živitelé rodin s dětmi a relativně zvýhodněni mladí nezaměstnaní žijící v domácnostech jejich

[16] Jak poznamenává Braginski (1975): „Čím vyšší je sociální status a čím níže člověk klesá, tím větší jsou dopady.“

rodičů. Nekvalifikovaná pracovní síla přitom je velmi trvale materiálně deprivovanou kategorií s ohledem na vysoké riziko nezaměstnanosti, jemuž je vystavena.

## Literatura


Bauman, Z. 1999. *Work, Consumerism and the New Poor.* Oxford: Oxford University Press.

Bisson, I., Esping-Andersen, G. 2000. Unemployment, Welfare Regimes and Income Packaging. In Gallie, D., Paugam, S. (eds.) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe.* Oxford: Oxford University Press, pp. 69–86.

Braginski, B. M., Braginski, D. D. 1975. Surplus People, Their Lost Faith in Self and System. *Psychology Today*, Vol. 9 (August), pp. 68–72.

Burda, M. 1993. Unemployment, Labour Markets and Structural Change in Eastern Europe. *Economic Policy*, Vol. 16 (April), pp. 101–138.

Capelli, P. et al. 1997. *Change at Work.* Oxford: Oxford University Press.

ČSÚ 2001. *Příjmy a vydání domácností podle statistiky rodinných účtů za rok 2000.* Praha: Český statistický úřad.

Dahrendorf, R. 1988. *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty.* New York: Wedenfeld and Nicholson.

Daly, M. 1997. Welfare States under Pressure: Cash Benefits in European Welfare States. *European Journal of Social Policy* Vol. 7, No. 2, pp. 129–46.

Engbersen, G., Schuyt, K., Timmer, J. 1990. *Cultures of Unemployment. Long-term Unemployment in Dutch Inner Cities.* Working Papers of the Department of Sociology. Leiden: University of Leiden.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. 1999. *The Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford: Oxford University Press.

Gallie, D. 1999. Unemployment and Social Exclusion in the European Union. *European Societies*, Vol. 1, No. 2, pp. 139–168.

Gallie, D., Marsh, C., Vogler, C. (eds.) 1993. *Social Change and the Experience of Unemployment.* Oxford: Oxford University Press.

Gallie, D., Paugam, S. (eds.) 2000. *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Gallie, D., Jacobs, S., Paugam, S. 2000. Poverty and Financial Hardship among the Unemployed. In Gallie D., Paugam, S. (eds.) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe.* Oxford: Oxford University Press, pp. 47–68.

Hauser, R., Nolan, B., Morsdorf, K., Strengmann-Kuhn, W. 2000. Unemployment and Poverty: Change over Time. In Gallie, D., Paugam, S. (eds.) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe.* Oxford: Oxford University Press, pp. 25–46.

Howe, L. 1990. *Being Unemployed in Northern Ireland. An Ethnographic Study.* Cambridge: Cambridge University Press.

Lee, P., Towsend, P. 1994. A study of inequality, low incomes and unemployment in London, 1985–92. *International Labour Review*, Vol. 133, No. 5-6, pp. 579–595.

Nolan, B. 1996. Unemployment and the size of distribution of income. *Economica,* Vol. 53, pp. 421–445.

Nolan, B., Whelan, C. 1996. *Resources, Deprivation and Measurement of Poverty.* Oxford: Clarendon Press.

Nolan, B., Hauser R., Zoyem, J. P. 2000. The Changing Effects of Social Protection on Poverty. In Gallie D., Paugam, S. (eds.) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe.* Oxford: Oxford University Press, pp. 87–108.

Paugam, S. 1995. The Spiral of Precariousness: A Multidimensional Approach to the Process of Social Disqualification in France. In Room, G. (ed.) *Beyond he Threshold: the Measurement and Analysis of Social Exclusion.* Bristol: Policy Press, pp. 49–79.

EC 1995. *Social Protection in Europe* Luxembourg: EC.

EC 1997. *Social Protection in Europe* Luxembourg: EC.

EC 1999. *Social Protection in Europe* Luxembourg: EC.

Warr, P. 1987. *Work, Unemployment and Mental Health.* Oxford: Clarendon Press.

Whelan, C. T. 1996. Marginalization, deprivation, and fatalism in the Republic of Ireland: class and underclass perspectives. *European Sociological Review*, Vol. 12, No. 1, pp. 33–51.

Zelený, M. 2001. Pohled na příjmovou chudobu v České republice metodikou Evropské unie. *Statistika*, Vol. 11, pp. 458–467.

# 18 Poměry náhrady pracovních příjmů nezaměstnaných

Martin Žižlavský

## Úvod

Ekonomická teorie opakovaně identifikovala disincentivní (odrazující) účinky na ochotu nezaměstnaných pracovat nejen u dávek v nezaměstnanosti, ale právě u příjmově testovaných dávek (viz Barr a Whynes, 1993; Mitchell a Gruen, 1995; Atkinson, 1995; Atkinson, 1998; Gilbert, 2001). Tento negativní účinek dávek na pobídky může být významnější právě v ekonomikách, kde produktivita práce je celkově na nižší úrovni a úroveň mezd v nízkém příjmovém pásmu se příliš nevzdaluje minimálním příjmovým veličinám (zejména životnímu minimu).

Nejvýznamnějším ekonomickým faktorem ovlivňujícím podmínky, za nichž jsou nezaměstnaní ochotni pracovat, jsou alternativní zdroje příjmu. Příjmy z kapitálu (úrok, zisk) a půdy (renta, nájemné) jsou v souvislosti se sociálním statusem domácností dlouhodobě nezaměstnaných zanedbatelné, takže jediný (legální) alternativní příjem představují sociální transfery.[1] Úroveň alternativních zdrojů příjmu vyjadřuje ukazatel *čistý poměr náhrady* ($CPN$) (net replacement rate, viz OECD, 1998), tedy míra, v níž disponibilní příjem domácnosti v případě, kdy její členové jsou zaměstnaní ($DP_z$), nahrazuje disponibilní příjem domácnosti v případě, kdy jsou její členové nezaměstnaní ($DP_n$; viz vzorec 1).

$$CPN = \left(\frac{DP_n}{DP_z}\right) \times 100 \tag{1}$$

Do $DP_z$ zahrnujeme čistou mzdu (mzdu po odečtení daně z příjmu, sociálního a zdravotního pojistného) a sociální transfery (dávky státní sociální podpory a dávky sociální potřebnosti). $DP_n$ tvoří čistá mzda zaměstnaných členů domácnosti a sociální transfery (hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti nezaměstnaných členů domácnosti, dávky státní sociální podpory a dávky sociální potřebnosti).

*Výzkum, z něhož vychází tato stať, byl podpořen grantem Grantové agentury České republiky GAČR č. 403/00/0420 a výzkumným záměrem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky MSM 143200001.

Adresa: Mgr. Martin Žižlavský, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně, Gorkého 7, 602 00 Brno. E-mail: mazi@fss.muni.cz

[1] Předpokládáme, že nezaměstnaná pracovní síla je komodifikována. Jinak řečeno, domácnost nezaměstnaných zabezpečuje nepatrné množství svých potřeb spotřebou zboží a služeb vlastní výroby a většinu potřeb zbožím a službami nakoupenými na trhu za peněžní příjem. A to za příjem z prodeje výrobních služeb své práce na trhu práce.

Vliv alternativních příjmů na ochotu nezaměstnaných pracovat doplňuje výše částky, o kterou domácnost přijde, když její členové nastoupí do zaměstnání. *Mezní efektivní daňová sazba* ($MEDS$) ukazuje přírůstek daní vyvolaný zvýšením hrubého příjmu domácnosti ($HP$) o jednu korunu českou. Hrubý příjem domácnosti je zdaněn nejen daní z příjmů fyzických osob, ale také kvazidaněmi – sociálním pojistným a zdravotním pojistným ($\Delta D$). Navíc je domácnost, jejíž člen nebo členové začnou pracovat a vydělávat mzdu nebo plat, „zdaněna“ snížením částky sociálních transferů ($\Delta ST$) (viz Bronchi, Burns, 2001).

$$MEDS = \left[\frac{(\Delta D + \Delta ST)}{\Delta HP}\right] \times 100 \tag{2}$$

Pomocí ukazatelů čistý poměr náhrady a mezní efektivní daňová sazba zjišťujeme „pobídkovost“ českého systému sociálního zabezpečení na modelových případech typických domácností nezaměstnaných.

## Popis modelu

Stavební kameny modelu představují různé typy domácností nezaměstnaných a zákonem stanovené podmínky vyplácení sociálních transferů. Typy jsme volili tak, aby byly zastoupeny domácnosti různého složení. Také jsme zohledňovali empiricky zjištěné typy domácností nezaměstnaných z panelového šetření v roce 2000.[2] Do modelu jsme vybrali následující typy domácností nezaměstnaných:

1. zaměstnaný muž a nezaměstnaná žena s dvěma dětmi ve věku 13 a 16 let;
2. nezaměstnaný muž a nezaměstnaná žena s dvěma dětmi ve věku 13 a 16 let;
3. nezaměstnaná žena samoživitelka s tříletým dítětem;
4. nezaměstnaný osaměle žijící muž.

V rámci každého z těchto čtyřech typů domácností rozlišujeme podtypy podle nejvyššího dosaženého vzdělání, které indikuje úroveň kvalifikace (lidského kapitálu) nezaměstnaných členů domácnosti. Úplné domácnosti (viz bod 1 a bod 2 výše) tvoří až na výjimku páry muž – žena se stejnou kvalifikací. Výjimku představuje úplná domácnost ve složení: muž se středním odborným vzděláním a žena se základním vzděláním.

Od kvalifikace členů domácnosti se odvíjí výše hrubé měsíční mzdy. V modelu pracujeme s průměrnými hrubými měsíčními mzdami (dále v textu „statistické mzdy“) za kalendářní rok 2000 podle Českého statistického úřadu. Statistické mzdy srovnáváme se skutečnými mzdami dlouhodobě nezaměstnaných. Jsou to měsíční hrubé mzdy z panelového šetření (dále v textu „panelové mzdy“). Panelové mzdy, tedy mzdy, které měli dlouhodobě nezaměstnaní v posledním zaměstnání, se až na dvě výjimky pohybují okolo 2/3 ($\doteq$ 67 %) statistické mzdy pro ženy a muže stejné kvalifikace. První výjimku představuje panelová mzda muže se středním odborným vzděláním bez maturity, která se blíží 3/4 (= 75 %) statistické mzdy muže stejné kvalifikace. Druhou výjimkou je panelová mzda ženy s maturitou (viz tabulku 1).

Relace panelových mezd k statistickým mzdám umožňuje zpřesnit model odstupňováním jednotlivých podtypů domácností v modelu podle relace mezd jejich členů k statistické mzdě. Zvolili jsme relace 1/2, 2/3, 3/4 a 1. Čisté poměry náhrady a mezní

[2] Výzkum „Nezaměstnaní a sociální politika“ provedený Fakultou sociálních studií Masarykovy univerzity ve spolupráci se Správou služeb zaměstnanosti v okresech: Brno, Břeclav, Chomutov, Louny, Mladá Boleslav, Karviná, Vsetín. Kvótní výběr, 1320 respondentů, dotazování v průběhu prvního měsíce vstupu do nezaměstnanosti a opakovaně po 6 až 9 měsících (820 respondentů).

Tabulka 1: **Statistické mzdy a panelové mzdy**

| Vzdělání | ČSÚ | Panelové šetření | Panelové šetření/ČSÚ v % |
|---|---|---|---|
| Muži | | | |
| Základní | 12456 | 8663 | 70 |
| Střední bez maturity | 13733 | 9902 | 72 |
| Střední s maturitou | 18289 | 11679 | 64 |
| Vysokoškolské | 30281 | 19436 | 64 |
| Ženy | | | |
| Základní | 9251 | 6366 | 69 |
| Střední bez maturity | 9623 | 6496 | 68 |
| Střední s maturitou | 13301 | 8252 | 62 |
| Vysokoškolské | 19199 | 12660 | 66 |

Poznámka: statistické mzdy jsou průměrné měsíční hrubé mzdy zjištěné ČSÚ a panelové mzdy jsou hrubými měsíčními mzdami nezaměstnaných v jejich posledním zaměstnání z panelového šetření.

efektivní daňové sazby pro výše zmíněné domácnosti nezaměstnaných modelujeme ve dvou různě dlouhých obdobích nezaměstnanosti: jeden až tři měsíce, sedm a více měsíců. To nám umožňuje sledovat kompenzační efekt dávek státní sociální podpory a dávek sociální potřebnosti u domácností dlouhodobě nezaměstnaných, jejichž členové ztratili nárok na hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti.

Do výpočtů poměrů náhrady zahrnujeme všechny hlavní dávky kompenzující pracovní příjmy v nezaměstnanosti podle legislativní skutečnosti v roce 2000.

**Hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti,** které je vypláceno první tři měsíce nezaměstnanosti ve výši 50 % čisté předchozí mzdy a další tři měsíce ve výši 40 % mzdy; jeho maximální výše je omezena stropem 2,5 násobku životního minima jednotlivce.

**Dávky státní sociální podpory.** Přídavek na dítě a vedle toho sociální příplatek a příspěvek na bydlení (dvě posledně zmíněné dávky jsou vypláceny domácnostem s příjmy do 1,6 násobku životního minima a výše této dávky přitom plynule narůstá s poklesem ostatních příjmů domácnosti).

**Dávky sociální potřebnosti** (doplnění příjmu domácnosti do výše životního minima v potřebných případech), jež jsou podmíněny přezkoumáním toho, zda domácnost nemůže své potřeby a příjmy zajistit jiným způsobem.

## Modelové výstupy

Při pohledu na údaje v tabulce 2 je patrné, že nejvyšší čisté poměry náhrady dosahují domácnosti s dětmi. A to v pořadí: zaměstnaný muž, nezaměstnaná žena, dvě děti; žena samoživitelka s dítětem; nezaměstnaný muž a žena se dvěma dětmi. Vyjmenované domácnosti si zachovávají vysoké čisté poměry náhrady i po ztrátě nároku na hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti pro nezaměstnané členy domácnosti (období sedm a více měsíců nezaměstnanosti. Na druhém pólu stojí domácnost osaměle žijícího nezaměstnaného muže.

Domácnosti v pásmu 2/3 až 3/4 statistické mzdy složené ze zaměstnaného muže a nezaměstnané ženy nahrazují sociální transfery do třetího měsíce ženiny nezaměstnanosti 80 až 84 % čistého příjmu, který by obdržela, kdyby žena pracovala. S délkou

Tabulka 2: **Čisté poměry náhrady v %**

| Délka nezaměstnanosti | 1 až 3 měsíce | | | | 7 měsíců a více | | | | Rozdíl mezi 1 až 3 měsíci a 7 měsíci a více | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Relace k statistické mzdě | 1/2 | 2/3 | 3/4 | 1 | 1/2 | 2/3 | 3/4 | 1 | 1/2 | 2/3 | 3/4 | 1 |
| Manželé s dvěma dětmi, muž zaměstnaný, žena nezaměstnaná | | | | | | | | | | | | |
| ZZ | 86 | 84 | 83 | 80 | 78 | 69 | 68 | 64 | −8 | −15 | −15 | −16 |
| SOZ | 86 | 85 | 84 | 81 | 76 | 70 | 69 | 65 | −11 | −14 | −15 | −16 |
| SOSO | 86 | 84 | 83 | 81 | 75 | 70 | 68 | 64 | −11 | −15 | −15 | −16 |
| MM | 84 | 81 | 80 | 81 | 69 | 65 | 64 | 61 | −15 | −16 | −17 | −20 |
| VV | 83 | 80 | 80 | 81 | 66 | 63 | 63 | 61 | −16 | −17 | −18 | −20 |
| Manželé s dvěma dětmi, oba nezaměstnaní | | | | | | | | | | | | |
| ZZ | 77 | 65 | 63 | 60 | 71 | 60 | 55 | 46 | −6 | −5 | −8 | −14 |
| SOZ | 74 | 64 | 62 | 59 | 69 | 58 | 53 | 44 | −6 | −6 | −9 | −15 |
| SOSO | 74 | 63 | 62 | 59 | 68 | 57 | 53 | 43 | −5 | −7 | −9 | −15 |
| MM | 63 | 60 | 59 | 56 | 56 | 47 | 43 | 36 | −7 | −13 | −16 | −20 |
| VV | 59 | 55 | 54 | 48 | 43 | 35 | 32 | 26 | −17 | −20 | −22 | −22 |
| Žena s dítětem | | | | | | | | | | | | |
| Z | 89 | 76 | 71 | 62 | 85 | 72 | 67 | 56 | −5 | −4 | −4 | −5 |
| SO | 87 | 74 | 70 | 61 | 83 | 70 | 65 | 55 | −5 | −4 | −4 | −6 |
| M | 73 | 62 | 61 | 59 | 69 | 58 | 53 | 44 | −4 | −4 | −7 | −15 |
| V | 61 | 58 | 57 | 54 | 55 | 45 | 42 | 34 | −6 | −13 | −16 | −20 |
| Muž | | | | | | | | | | | | |
| Z | 67 | 54 | 54 | 52 | 67 | 52 | 47 | 37 | 0 | −2 | −6 | −15 |
| SO | 61 | 54 | 53 | 51 | 61 | 48 | 43 | 34 | 0 | −6 | −10 | −17 |
| M | 54 | 52 | 51 | 50 | 48 | 37 | 34 | 26 | −6 | −14 | −17 | −24 |
| V | 50 | 50 | 50 | 44 | 31 | 24 | 22 | 17 | −19 | −26 | −28 | −27 |

ZZ: manželé se základním vzděláním; SOZ: muž se středním odborným vzděláním a žena se základním vzděláním; SOSO: manželé se středním odborným vzděláním; MM: manželé se středním vzděláním s maturitou; VV: manželé s vysokoškolským vzděláním; Z: žena/muž se základním vzděláním; SO: žena/muž se středním odborným vzděláním; M: žena/muž se středním vzděláním s maturitou; V: žena/muž s vysokoškolským vzděláním.

ženiny nezaměstnanosti sice čistý poměr náhrady klesá o 15 až 18 %, přesto je s hodnotami 63 až 69 % vysoký a v období sedm a více měsíců nezaměstnanosti jej převyšuje pro 2/3 a 3/4 statistické mzdy pouze čistý poměr náhrady ženy samoživitelky. Za vysokými poměry náhrady stojí nízký přínos ženiny mzdy k čistému příjmu domácnosti. Zůstane-li muž zaměstnán, pak ženina nezaměstnanost a s ní související nahrazení její mzdy hmotným zabezpečením v nezaměstnanosti příliš nezmění poměr čistého příjmu domácnosti k životnímu minimu domácnosti.

Obdobný efekt nízké ženiny mzdy lze vysledovat na čistém poměru náhrady ženy samoživitelky s dítětem. Její čistý poměr náhrady se pohybuje pro 2/3 a 3/4 statistických mezd všech kvalifikací v prvním až třetím měsíci ženiny nezaměstnanosti mezi hodnotami 57 až 76 % (viz tabulku 2). S rostoucí mzdou poměr náhrady klesá, nejvíce u vysokoškolačky, což je patrné také v období její nezaměstnanosti delší než šest měsíců. Zatímco pro ženy s nižším vzděláním (základním a středním odborným) s délkou nezaměstnanosti přes šest měsíců čistý poměr náhrady klesá maximálně o 5 %, potom se vysokoškolačce nezaměstnané sedm měsíců a déle sníží čistý poměr náhrady až o 16 %. Podobně je tomu s čistým poměrem náhrady domácnosti nezaměstnaných manželů s dvěma dětmi: s nezaměstnaností přesahující šest měsíců klesá pro manžele se základním vzděláním a středním odborným vzděláním maximálně o 9 %, kdežto pro střední vzdělání s maturitou a vysokoškolské vzdělání nejvíce o 22 %. Vyšší mzda

muže v porovnání se mzdou ženy stejné kvalifikace vyúsťuje v domácnostech nezaměstnaných manželů se základním a středním odborným vzděláním do nižšího čistého poměru náhrady (zhruba o 10 %) než jaký má domácnost ženy samoživitelky stejné kvalifikace.

Jak už jsme řekli výše, domácnost osamoceně žijícího muže představuje z pohledu čistého poměru náhrady protipól domácnostem s dětmi. Tato skutečnost se na první pohled promítá do výše poměru náhrady pro 2/3 a 3/4 statistické mzdy, který se pohybuje v intervalu 50 až 54 %. S rostoucí délkou nezaměstnanosti muže (sedm měsíců a déle) se čistý poměr náhrady snižuje – ovšem pro každou kvalifikační úroveň rozdílně. Vinou struktury sociálních transferů klesá s prodloužením mužovy nezaměstnanosti nad šest měsíců čistý poměr náhrady tím více, čím je vyšší mužova kvalifikace (a mzda). Ve struktuře příjmu nahrazujícího mužův příjem, který obdrží když pracuje, zcela chybí dávky státní sociální podpory vázané na dítě v domácnosti, které zmírňují v případě domácností s dětmi, zvláště v domácnosti nezaměstnané ženy s dítětem, „propad" čistého poměru náhrady po šestém měsíci nezaměstnanosti (viz tabulku 4). V pozadí mírného snížení čistého poměru náhrady pro domácnosti s dětmi stojí životní minimum, které je vyšší než pro domácnosti bez dětí. Potom suma mezd dospělých členů rodin s dětmi nepřevyšuje s výjimkou vysokoškoláků 1,6 násobek životního minima domácnosti (počítáno pro 2/3 statistické mzdy) a u ženy s dítětem včetně vysokoškolaček nepřevyšuje 1,7 násobek životního minima domácnosti (pro 2/3 statistické mzdy). Naopak už čistý příjem ze 2/3 statistické mzdy osaměle žijícího muže se základním vzděláním dosahuje 1,8 násobku životního minima a u muže vysokoškoláka dokonce 4 násobku životního minima. Tak si nezaměstnaný muž s 2/3 statistické mzdy se základním vzděláním po šestém měsíci nezaměstnanosti vinou relativně nízkých dávek sociální potřebnosti, poté co ztratí nárok na hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti, pohorší jen o 2 % čistého poměru náhrady, kdežto vysokoškolák už o 26 %!

Obrázek vykreslený čistými poměry náhrady doplňují hodnoty mezních efektivních daňových sazeb pro jednotlivé typy domácností nezaměstnaných. Nejvyšších hodnot dosahuje u domácností s jedním dospělým členem – osaměle žijící muž a žena s dítětem – protože nemohou uplatnit nezdanitelné částky na manželku nebo manžela žijícího ve společné domácnosti. Manželé s dětmi navíc uplatňují nezdanitelnou částku na dítě/děti, což se také promítá do nižších mezních efektivních daňových sazeb. Ty se pohybují v období jednoho až třech měsíců nezaměstnanosti (2/3 až 3/4 statistické mzdy) pro domácnost zaměstnaného muže a nezaměstnané ženy se dvěma dětmi od 58 do 59 % a pro domácnost nezaměstnaného muže a nezaměstnané ženy se dvěma dětmi od 58 do 61 %. Pro srovnání: mezní efektivní daňová sazba ženy s dítětem činí 62 až 70 % a pro domácnost osaměle žijícího muže 60 až 63 % (viz tabulku 3). Zde působí spolu s konstrukcí nezdanitelných částek a progresivitou sazeb daně z příjmu fyzických osob také vysoký podíl „ušlých" sociálních transferů, zejména v případě domácností s dětmi a s nízkou kvalifikací dospělých členů (základní vzdělání a střední odborné, viz tabulku 4).

Délka nezaměstnanosti přesahující šest měsíců se promítá rozdílně do hodnot mezní efektivní daně jednotlivých domácností. Nejvíce klesá u domácností manželů s dětmi, mírněji pro domácnosti s jedním dospělým. Hluboký pokles, ve sledovaném pásmu 2/3 až 3/4 statistické mzdy, v případě domácnosti zaměstnaného muže a nezaměstnané ženy (o 37 až 44 %) způsobuje skutečnost, že od šestého měsíce nezaměstnanosti nemá žena nárok na hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti, takže když začne pracovat, tak domácnost její hmotné zabezpečení neztratí. Díky relativně nízké ženině mzdě se úroveň ostatních sociálních transferů příliš nesníží a současně se příliš nezvýší částka odvedená domácností ve formě daní a kvazidaní. I když se u ostatních domácností efekt „výpadku" hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti neprojevuje

Tabulka 3: **Mezní efektivní daňové sazby v %**

| Délka nezaměstnanosti | 1 až 3 měsíce | | | | 7 měsíců a více | | | | Rozdíl mezi 1 až 3 měsíci a 7 měsíci a více | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Relace k statistické mzdě | 1/2 | 2/3 | 3/4 | 1 | 1/2 | 2/3 | 3/4 | 1 | 1/2 | 2/3 | 3/4 | 1 |
| Manželé s dvěma dětmi, muž zaměstnaný, žena nezaměstnaná | | | | | | | | | | | | |
| ZZ | 56 | 58 | 58 | 56 | 29 | 15 | 14 | 14 | −27 | −44 | −43 | −43 |
| SOZ | 56 | 58 | 58 | 56 | 20 | 15 | 14 | 14 | −36 | −43 | −43 | −43 |
| SOSO | 56 | 58 | 58 | 56 | 20 | 15 | 14 | 14 | −36 | −43 | −43 | −42 |
| MM | 58 | 56 | 57 | 63 | 15 | 14 | 14 | 19 | −43 | −43 | −42 | −44 |
| VV | 60 | 58 | 59 | 63 | 18 | 19 | 21 | 23 | −42 | −39 | −37 | −40 |
| Manželé s dvěma dětmi, oba nezaměstnaní | | | | | | | | | | | | |
| ZZ | 68 | 58 | 57 | 58 | 58 | 47 | 43 | 38 | −11 | −11 | −14 | −20 |
| SOZ | 66 | 57 | 57 | 58 | 55 | 45 | 42 | 37 | −11 | −12 | −15 | −21 |
| SOSO | 65 | 57 | 57 | 58 | 55 | 45 | 42 | 37 | −11 | −12 | −15 | −21 |
| MM | 57 | 58 | 58 | 60 | 44 | 38 | 37 | 35 | −13 | −20 | −22 | −25 |
| VV | 60 | 61 | 61 | 63 | 38 | 36 | 35 | 35 | −22 | −25 | −26 | −28 |
| Žena s dítětem | | | | | | | | | | | | |
| Z | 85 | 70 | 66 | 60 | 77 | 62 | 58 | 51 | −8 | −8 | −8 | −9 |
| SO | 82 | 69 | 65 | 60 | 74 | 61 | 57 | 50 | −8 | −8 | −8 | −10 |
| M | 67 | 59 | 60 | 62 | 60 | 52 | 49 | 44 | −8 | −8 | −11 | −17 |
| V | 60 | 60 | 62 | 63 | 50 | 44 | 43 | 41 | −10 | −17 | −19 | −22 |
| Muž | | | | | | | | | | | | |
| Z | 70 | 60 | 60 | 61 | 70 | 59 | 55 | 48 | 0 | −2 | −6 | −13 |
| SO | 66 | 60 | 61 | 62 | 66 | 56 | 52 | 47 | 0 | −5 | −8 | −15 |
| M | 60 | 61 | 62 | 63 | 56 | 48 | 47 | 43 | −5 | −13 | −15 | −20 |
| V | 62 | 63 | 63 | 65 | 45 | 42 | 40 | 40 | −17 | −21 | −23 | −25 |

ZZ: manželé se základním vzděláním; SOZ: muž se středním odborným vzděláním a žena se základním vzděláním; SOSO: manželé se středním odborným vzděláním; MM: manželé se středním vzděláním s maturitou; VV: manželé s vysokoškolským vzděláním; Z: žena/muž se základním vzděláním; SO: žena/muž se středním odborným vzděláním; M: žena/muž se středním vzděláním s maturitou; V: žena/muž s vysokoškolským vzděláním.

tak velkým snížením mezní efektivní daňové sazby, přesto působí na její snížení, a to progresivně s vyšší kvalifikací členů domácnosti. Vyšší kvalifikace znamená vyšší mzdy a vyšší mzdy znamenají vyšší částku hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, o kterou je od šestého měsíce nezaměstnanosti dospělých členů domácnosti snížena částka „ušlých“ sociálních transferů.

## Závěr

Lze konstatovat, viděno v mezích ekonomických faktorů vyjádřených ukazateli čistý poměr náhrady a mezní efektivní daňová sazba, že nízkou motivací k hledání práce a setrváváním v „pasti nezaměstnanosti“ jsou ohroženy zejména domácnosti s dětmi a s nízkou kvalifikací dospělých členů (základní a střední odborné vzdělání). Z perspektivy domácnosti zaměstnaného muže a nezaměstnané ženy se dvěma dětmi se jeví výhodným občasná, krátkodobá zaměstnanost ženy, střídaná její nezaměstnaností v délce do šesti měsíců, kdy žena pobírá hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti. Nezaměstnané manžele a ženu samoživitelku odrazuje od zabezpečení příjmu pro domácnost prací vysoký čistý poměr náhrady a vysoká mezní efektivní daňová sazba. To činí práci, většinou na sekundárním trhu práce, za *nejistou* a nízkou mzdu ještě

Tabulka 4: **Struktura nahrazujícího příjmu a mezní efektivní daně**

| | 1 až 3 měsíce | | | | 7 měsíců a více | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Z | SO | M | V | Z | SO | M | V |
| Struktura nahrazujícího příjmu v % | | | | | | | | |
| | Žena s dítětem | | | | | | | |
| Hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti | 47 | 47 | 58 | 72 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Přídavek na dítě | 9 | 9 | 9 | 7 | 9 | 9 | 9 | 9 |
| Sociální příplatek | 19 | 19 | 17 | 10 | 27 | 27 | 27 | 27 |
| Příspěvek na bydlení | 13 | 12 | 3 | 0 | 13 | 13 | 13 | 13 |
| Dorovnání do životního minima | 13 | 12 | 3 | 0 | 51 | 51 | 51 | 51 |
| | Muž | | | | | | | |
| Hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti | 85 | 87 | 92 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Přídavek na dítě | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sociální příplatek | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Příspěvek na bydlení | 15 | 13 | 8 | 0 | 16 | 16 | 16 | 16 |
| Dorovnání do životního minima | 0 | 0 | 0 | 0 | 84 | 84 | 84 | 84 |
| Struktura mezní efektivní daně v % | | | | | | | | |
| | Žena s dítětem | | | | | | | |
| Přírůstek daní a kvazidaní | 21 | 22 | 28 | 33 | 24 | 24 | 30 | 40 |
| Úbytek sociálních transferů | 79 | 78 | 72 | 67 | 76 | 76 | 70 | 60 |
| | Muž | | | | | | | |
| Přírůstek daní a kvazidaní | 34 | 35 | 36 | 41 | 32 | 36 | 40 | 57 |
| Úbytek sociálních transferů | 66 | 65 | 64 | 59 | 68 | 64 | 60 | 43 |

Z: základní vzdělání; SO: střední odborné vzdělání; M: střední vzdělání s maturitou; V: vysokoškolské vzdělání.

Poznámka: čistý poměr náhrady a mezní efektivní daň jsou vypočteny s použitím panelových mezd.

méně atraktivní ve srovnání s *jistými* sociálními transfery. Vzhledem k již zmíněným typům domácností je osaměle žijící muž nejvíce „pobízen“ k práci, zejména nízkým čistým poměrem náhrady, který se s délkou nezaměstnanosti přes šest měsíců ještě snižuje, takže značně oslabuje disincentivní efekt relativně vysoké mezní efektivní daňové sazby.

## Literatura

Atkinson, A. B. 1998. *Poverty in Europe.* Oxford: Blackwell.

Atkinson, A. B. 1995. *Incomes and the Welfare State.* Cambridge: Cambridge University Press.

Barr, N., Whynes, D. 1993. *Current Issues in Welfare Economics.* London: Macmillan.

Bronchi, C., Burns, A. 2001. Daňový systém v České republice. *Finance a úvěr,* 51 (12), s. 618–638.

Gilbert, N. (ed). 2001. *Targeting Social Benefits.* New Brunswick: Transaction Publishers.

Mitchell, D., Gruen, F. 1995. The Role of Targeting in Rethinking Social Security. In *Social Security Tomorrow: Permanence and Change.* Geneva: ISSA.

OECD. 1998. *Benefit Systems and Work Incentives.* Paris: OECD.

# 19 Změna sociálního instrumentária v sociální praxi ČR

Ivo Baštýř, Ludmila Chomátová, Magda Kotýnková

Začátkem 90. let bylo cílem systému sociální ochrany vytvoření „záchranné sociální sítě“, jejímž záměrem bylo ochránit velké skupiny obyvatel před propadem do chudoby a podpořit sociálně zranitelné skupiny v průběhu sociálně-ekonomické transformace. V roce 1991 byl přijat vládní dokument „Záchranná sociální síť a přizpůsobování mzdových a sociálních příjmů vývoji životních nákladů“, který je dodnes jedinou oficiální a realizovanou strategií sociální politiky a zároveň byly vytvořeny nástroje záchranné sociální sítě, mezi které především patří:

- institut životního minima;
- dávkové systémy v oblasti zaměstnanosti a sociální pomoci;
- valorizační mechanismy pro udržení reálné hodnoty sociálních dávek.

Pozornost sociální politiky v 90. letech byla soustředěna na ochranu nízkopříjmových skupin obyvatelstva. Souběžně se však vytvořila situace označovaná jako „past sociální chudoby“, která vznikla v důsledku toho, že určité skupiny obyvatelstva za určitých podmínek lehce „dosáhnou“ na sociální příjmy, které mohou být i *vyšší než reálně dosažitelné příjmy pracovní*. Mezi příjmy ze sociálních dávek a příjmy z průměrných nebo reálně dosažitelných mezd není dostatečný rozdíl (odstup) a to zvláště na regionálních trzích práce a/nebo při nízké kvalifikaci a větším počtu dětí. Z toho důvodu vzniká otázka, zda v této situaci není garance sociálních příjmů tak vysoká, že za určitých podmínek působí demotivačně při hledání, přijetí a udržení zaměstnání.

Vznik pasti chudoby není pouze problémem české sociální praxe, ale vyskytuje se i v ostatních evropských zemích. Proto i v dalších zemích probíhá diskuse o tom, jak vytěsnit z okruhu příjemců sociálních dávek ty, kteří tam nepatří, nebo tam patřit nemusí, protože je v jejich silách získat dostatečné pracovní příjmy. Jsou navrhovaná taková opatření jako např. bonifikace těch, kteří se snaží řešit svoji situaci vlastním přičiněním, přičemž je kladen důraz na „pomoc k práci“ (práce místo péče) a na motivaci k práci a to i za cenu, že *celkový efekt, který příjem za práci přinese bude vyšší, než skutečný ekonomický přínos z vynaložené práce.* Termín *welfare* byl nahrazen termínem *workfare* a z toho důvodu začíná být diskutována potřeba vytvoření *začleňujícího trhu práce*, který umožní přístup ke stabilnímu a kvalitnímu zaměstnání

*Korespondenci posílejte na adresu: Ing. Magdalena Kotýnková, CSc., Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Palackého náměstí 4, 128 01 Praha 2. E-mail: magdalena.kotynkova@vupsv.cz

pro všechny muže i ženy, kteří jsou schopni pracovat. Termín *začleňující trh práce* vyjadřuje široký koncept trhu práce, který by měl naplnit očekávání, že pracovní místa budou dostupná i lidem s nižší pracovní schopností (s různými handicapy), přičemž tato pracovní místa budou mít pro tyto osoby vhodné paramenty a standardy a budou pro ně dostupná za všech podmínek a v kterémkoliv časovém okamžiku (Draft Joint Report on Social Inclusion, 2001, s. 33). Za práci se začíná považovat i neplacená dobrovolnická práce a to jako předstupeň pro znovunalezení placené práce. Je nutné zdůraznit, že tyto přístupy představují novou a významnou kategorii solidárních redistribučních transferů a jsou reakcí na negativní průvodní jevy nezaměstnanosti, mezi které patří především sociální frustrace.

Vzhledem k výše specifikovanému problému pasti sociální chudoby je tento příspěvek věnován možným způsobům jeho řešení, mezi která patří:

- revize úrovně a konstrukce životního minima a stanovení existenčního minima jako zaručeného příjmu;
- vytvoření diferencovaného sociálního instrumentária, které umožní, aby úroveň sociální pomoci odrážela snahu klienta řešit svůj problém.

# Revize úrovně a konstrukce životního minima a stanovení existenčního minima jako zaručeného příjmu

## Zaručený příjem jako záruka zdrojů, které jsou nezbytné k lidsky důstojnému životu a jeho výše

Česká republika se zavázala k záruce (garanci) zdrojů *které jsou nezbytné k lidsky důstojnému životu* v roce 1999 ratifikací Evropské sociální charty (dále ESCH), která tvoří spolu s Konvencí na ochranu lidských práv a základních svobod základní dokumenty, které přijala Rada Evropy na ochranu všeobecných lidských práv. Pojem zaručený (garantovaný) příjem je nepřímo odvozován z článku 13 ESCH, který ukládá smluvním stranám zajistit všem právo na sociální a lékařskou pomoc[1](Council of Europe, 1997). Tento článek je součástí tzv. „tvrdého jádra“ ESCH, tzn. článků, které jsou povinny smluvní strany (tj. členské země Rady Evropy, které ratifikovaly ESCH) plnit.

I když ESCH neukládá *formu* záruky zdrojů nezbytných k lidsky důstojnému životu, tj. formu peněžitých či věcných dávek (přípustná je i kombinace obou forem), nejrozšířenější formou těchto zdrojů je ve většině smluvních stran *zaručený (garantovaný) příjem*, který se již stal pro ty země, které jej přijaly výrazem přijetí závazku, že zajistí – jako princip a cíl své politiky – slušnou minimální úroveň prostředků pro ty, kteří jsou potřební (Zpráva Evropské komise COM, 2000). Pokud se týká *výše zaručeného příjmu*, tak ze znění článku 13, odstavec 1 ESCH vyplývá: smluvní strany se zavazují, že každý, kdo je *bez přiměřených prostředků*(adequate resources) a není schopen si je zajistit vlastním úsilím nebo z jiných zdrojů – především ze systému sociálního pojištění – má právo *na přiměřenou pomoc* (adequate assistance) a v případě nemoci na péči odpovídající jeho stavu.

Pojem *přiměřené prostředky* není v dokumentech Rady Evropy přesně definován, avšak Výbor pro ochranu sociálních práv Rady Evropy vztahuje tento pojem na osoby,

[1]Evropská sociální charta je jedinou mezinárodní úmluvou, která vedle práva na sociální zabezpečení zajišťuje také právo na sociální a lékařskou pomoc. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech OSN neuznává právo na sociální a lékařskou pomoc, které je uváděno v Chartě, pouze článek 11 Paktu vyzývá smluvní strany, aby uplatňovaly politiku rozdělování zdrojů potravin a mezinárodní spolupráce pro zajištění toho, aby měl každý přiměřenou úroveň a netrpěl hladem.

které nemají dostatek *přiměřených prostředků k tomu, aby vedly důstojný život, neboli, aby uspokojovaly základní potřeby přiměřeným způsobem* (Všeobecný úvod k Závěrům XIII-4, 2000). Z toho je dále vyvozováno, že výše zaručeného příjmu musí umožňovat osobám bez přiměřených prostředků uspokojovat základní potřeby, přičemž v úvahu jsou brány všechny typy příjmů, tj. kromě zaručeného příjmu také příspěvky na bydlení a jednorázové dávky, které těmto osobám umožňují platit jiné náklady např. na vytápění, ale také např. školní potřeby a oděvy.

Všeobecně *není stanovena žádná hranice pod kterou jsou poskytované dávky nedostatečné k zabezpečení důstojného života* a tudíž *nepřiměřené.* Jsou však přijata *obecná kritéria*, která mohou přispět ke zhodnocení, zda je úroveň zaručeného příjmu prokazatelně nepřiměřená:

- výše zaručeného příjmu – základní a maximální částka podle věku, počtu závislých osob, apod.;
- nárok na další příspěvky: příspěvek na bydlení, léky, apod.;
- valorizace dávek v závislosti na vývoji míry inflace.

## Životní minimum

Do české sociální praxe byla *společensky uznaná minimální hranice příjmů, pod níž nastává stav hmotné nouze* zavedena již zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu. Potřeba vymezení této hranice vznikla mimo jiné v návaznosti na ustanovení článku 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod , která je uvozena ústavním zákonem Federálního shromáždění České a Slovenské republiky, kde je řečeno: „Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.“ Podle zákona o životním minimu jsou životní potřeby zajišťovány především příjmy z výdělečné činnosti, výnosy z majetku a sociálními dávkami ze sociálního pojištění. Pokud tyto příjmy nedosahují výše životního minima a občan je z různých důvodů nemůže zvýšit vlastním přičiněním, především prací, poskytuje se občanu pomoc[2]. Sociální pomoc je považována za „poslední stupeň“ záchranné sociální sítě a má subsidiární charakter k systému sociálního pojištění a státní sociální podpory.

Podstatnou a v současné době diskutovanou otázkou je výše sociálních dávek, která se odvíjí od stanoveného životního minima domácností, tj. od úrovně jednotlivých částek a způsobu konstrukce životního minima domácnosti. Jak výsledky výzkumných projektů (Baštýř, 1994, 1996, 1998), tak sociální praxe prokazuje, že *stávající způsob konstrukce životního minima domácnosti vede k tomu, že sociální dávky odvozené od výše životního minima početné rodiny nelze v čistém příjmu dosáhnout ani nadprůměrným pracovním příjmem.* Právě tato problematika je hlavním tématem výzkumného projektu „Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního“, který je v současné době před dokončením. Výzkumný projekt je zaměřen na znovuověření spotřebního koše různých typů domácností a předložení návrhu na rekonstrukci částek životního minima potřebných na základní potřeby a to tak, aby reálněji respektovaly *úspory z počtu* členů domácnosti.

[2]Způsob a formu poskytování, další podmínky a úroveň pomoci stanoví zvláštní předpisy, jedním z nich je zákon o sociální potřebnosti č. 482/1991 Sb.

## Předběžné výsledky výzkumného projektu „Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního“

V rámci výzkumného projektu „Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního“ byly realizovány analýzy směřující k vymezení náplně, úrovně a struktury životního minima a existenčního minima tak, aby odpovídaly sociálně-ochranným funkcím těchto minimálních příjmových veličin v aktuálních podmínkách příjmové a výdajové situace domácností (a současně byly v souladu se závazky ČR, které přijala ratifikací Evropské sociální charty, viz výše). Metodicky se výzkum opírá o:

- primární rozbory empirických dat a normativních podkladů;
- sekundární analýzu výsledků předchozích výzkumných prací realizovaných jak v ČR, tak v zahraničí.

Cílem těchto analýz je kritické hodnocení současné úrovně, struktury a diferenciace životního minima domácností a stanovení jeho parametrů tak, aby umožňovaly *přijatelnou a rovnou sociální ochranu.* Základní přístup k revizi úrovně a struktury životního minima (dále ŽM) spočívá v primární analýze *aktuálních empirických dat* a to především dat statistiky rodinných účtů za rok 2000 a údajů získaných z šetření o postojích a názorech vybraného (kvótního) vzorku obyvatel. V současné době je tento způsob odvozování, případně revize minimálních příjmových veličin používán především v zahraničí (např. v SRN, Maďarsku, Slovensku, apod.). Dále bylo využito *normativního vymezení dílčích částek ŽM v oblasti výživy.* Kromě toho byly provedeny sekundární analýzy *předchozích poznatků výzkumných zpráv a analýz v ČR a v zahraničí.*

Na základě výše uvedených a realizovaných analýz lze dovodit tyto poznatky a závěry. Potvrzují se poznatky, které byly opakovaně zjištěny v předchozích analýzách:

- redukovaná běžná vydání domácností *s menším počtem osob* v nich žijících (jednočlenné a dvoučlenné domácnosti) *jsou vyšší než současné souhrnné částky ŽM*;
- redukovaná běžná vydání vícečlenných domácností se přibližují *současným souhrnným částkám ŽM.*

Tento poznatek by měl být promítnut do revize životního minima jako základní a kategorický. Tvoří základ uplatnění rovné sociální ochrany všech velikostních typů domácností; tato zásada je výrazně narušena existující konstrukcí životního minima. Hlavním faktorem dosavadního chybného utváření souhrnných částek životního minima je postup stanovení souhrnných částek ŽM na základní osobní potřeby (výživa a ostatní osobní potřeby) prostým součtem dílčích příjmově-výdajových modulů jednotlivých osob žijících v domácnostech.

Tento postup odporuje jak skutečnému způsobu utváření čistých peněžních příjmů domácností (nositelem hlavních příjmů jsou vždy dospělé osoby; k dětem se vážou vždy jen nižší sociální příjmy), tak skutečnosti „množstevní redukce“ spotřeby u vícečlenných domácností u značné části výdajových komodit. Oba faktory – tj. průběh utváření příjmů a množstevní redukce vydání se do výdajových úrovní velikostních typů domácností trvale promítají a reprodukují. To platí o všech výdajových blocích, mezi které patří výdaje na výživu, výdaje na ostatní výrobky a služby a výdaje na bydlení. Dosavadní skladebný způsob utváření souhrnných částek ŽM na osobní potřeby vytváří umělou korekci reálných (skutečných) procesů utváření příjmů a vydání domácností.

Tabulka 1: **Relace výdajů mezi jednotlivými typy osob žijících ve společné domácnosti**

| | Vztahy výdajů stanovené „redukčním koeficientem“ | | |
|---|---|---|---|
| | Dospělá osoba | | |
| Druh výdajů | 1. dospělá osoba | 2. dospělá osoba | Dítě |
| Výživa | 1 | 0,76 | 0,22–0,56 |
| Ostatní výrobky a služby | 1 | 0,83 | 0,15–0,50 |
| Osobní potřeby celkem | 1 | 0,80 | 0,31–0,53 |

Tabulka 2: **Předběžné souhrnné hodnoty čistých peněžních vydání plynoucí z uvedených rozborů a vymezující toleranci, v níž by se měly pohybovat revidované souhrnné částky životního minima a jejich srovnání se standardní úrovní životního minima (na úrovni roku 2000) dává tento přehled:**

| Orientační předběžné hodnoty revid. | Velikostní typ domácností | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Souhrnných částek ŽM (Kč/měs.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5+ |
| Horní hranice (a) | 5 382 | 8 915 | 9 908 | 11 679 | 12 974 |
| Dolní hranice (b) | 4 370 | 7 050 | 8 129 | 9 760 | 11 056 |
| (b) / (a) % | 81,2 | 79,1 | 82,0 | 83,6 | 85,2 |
| ŽM 2000: standard (c) | 3 770 | 6 440 | 9 050 | 11 360 | 13 450 |
| (a) / (c) % | 142,8 | 138,4 | 109,5 | 102,8 | 96,5 |
| (b) / (c) % | 115,9 | 109,5 | 89,8 | 85,9 | 82,2 |

(a) Běžné čisté peněžní vydání nízkopříjmových domácností.

(b) Součet hodnot předběžných aproximací výdajových bloků „výživa“, „bydlení“ a „ostatní výrobky a služby“ (podrobnější analýzy viz výzkumný úkol „Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního“.

Rozbor údajů SRÚ 2000 rovněž umožnil orientačně stanovit míru vydání, které se vážou souhrnně i v jednotlivých výdajových blocích na jednotlivé typy osob. Relace výdajů druhé dospělé osoby a každého z dětí vůči první dospělé osobě v blocích výživy, ostatních výrobků a služeb a jejich souhrnu lze orientačně charakterizovat následující tabulkou:

Tyto moduly odrážejí utváření příjmů a výdajově-množstevní redukci. Po dalších etapách analýz lze tyto relační vztahy použít za základ příjmově-výdajových modulů jednotlivých typů osob vyjadřujících i vliv této redukce.

Vymezení dolní hranice výdajů omezené spotřeby vyžadovalo specifické samostatné rozbory jednotlivých výdajových bloků (výživa, bydlení, ostatní výrobky a služby) a rovněž reálných redukovaných modulů jednotlivých osob (zejména dětí podle věku), ze kterých byly odvozeny souhrnné hodnoty čistých peněžních vydání, viz tabulka 2.

Je zřejmé, že *úroveň revidovaných částek životního minima by měla být vyšší u jednočlenných a dvoučlenných domácností než je současná a snížit by se měla zejména u čtyř a více členných domácností.*

Jak prokázala analýza, částky životního minima potřebné na základní potřeby se rekonstruují tak, aby reálněji respektovaly odborným výzkumem ověřené *úspory z počtu* členů domácnosti. V podrobnějších analýzách se však dále prokazuje:

1. jako celostátně platné číselné hodnoty lze vymezit částky na výživu a ostatní osobní potřeby osob; do této částky je možno zahrnout i ty výdajové složky z bloku „ostatní výrobky a služby“, které se v dosavadním systému ŽM zahrnují do částek na společné potřeby domácností (v těchto částkách by nadále zůstaly jen výdaje na bydlení);

2. jako variantu lze doporučit, aby u příjemců dávek sociální potřebnosti, které mají rozsáhlejší „domácí hospodářství“, z něhož mohou ve větším rozsahu krýt naturálně výživové potřeby domácnosti se částka na výživu a osobní potřeby poněkud snižovala;

3. částky na bydlení (dosud částky na společné potřeby domácnosti) lze vymezit variantně a to:

   (a) buď centrálně (v právním předpisu) charakterizovat jen jejich věcný obsah a ponechat pravomoc obcím posoudit přiměřenost jejich výše nárokované žadatelem;

   (b) nebo stanovit centrálně „matici“ přiměřené minimální výše vydání na bydlení členěnou podle vlastnické formy bydlení, velikosti obce a velikostního typu domácnosti;

   (c) nebo postupovat v zásadě podle bodu a) a centrálně vymezit nepřekročitelné horní hranice průměrných vydání na bydlení (v „matici“ podle bodu b).

Pokud budou náklady na bydlení řešeny samostatně, s přihlédnutím ke skutečným nákladům získá institut životního minima svoji průhlednost. Od roku 1991 došlo k výrazně odlišnému vývoji cen základních životních potřeb a bydlení, a tím dochází v domácnostech k tomu, že domácnosti kryjí z částek na základní potřeby náklady na bydlení. Z toho důvodu je žádoucí oddělit náklady na bydlení od ŽM. Tím se také zabezpečí nepřímo *regionalizace životního minima*, protože právě jen náklady na bydlení jsou regionálně výrazněji odlišné.

## Stanovení (odvození) existenčního minima

Předběžně lze vycházet z toho, že existenční minimum by zásadně mělo být odvozeno od životního minima jednotlivce tak, že:

1. *částka na výživu je shodná* (resp. bude krýt minimálně nezbytná peněžní vydání – náklady na krytí zdravotně doporučených dávek);

2. *částka na ostatní výrobky a služby by měla krýt jen zcela nezbytné okruhy vydání* (odívání, hygienické potřeby, ochrana zdraví), předběžně lze předpokládat, že se bude pohybovat okolo poloviny minimální částky na tato vydání;

3. *částka na bydlení je závislá na oblasti použití existenčního minima.* Při poskytnutí ubytování (přístřeší) má *naturální charakter*. Pokud by použití existenčního minima bylo využíváno jako sankce za neplnění podmínek pro poskytnutí ŽM měl by stanovit výši částky na bydlení orgán oprávněný uplatnit sankci.

Existenční minimum odvozené z výdajových bloků na výživu a bydlení ve výši dolní hranice ŽM a z poloviční snížení výdajového bloku na ostatní výrobky a služby této dolní hranice ŽM se pohybuje v rozmezí 74–82 % dolní hranice ŽM jednotlivé osoby.

# Vytvoření diferencovaného sociálního instrumentária, jako předpoklad motivace k hledání, přijetí a udržení zaměstnání

## Základní přístupy k zajištění motivace k hledání, přijetí a udržení zaměstnání

V evropských zemích sílí v současné době snaha eliminovat překážky, které by odradily nezaměstnané od přijetí zaměstnání, snížit dlouhodobou závislost na sociálních dávkách a podporovat aktivitu příjemců tak, aby sociální dávky byly odrazovým můstkem a nikoliv překážkou k zaměstnanosti. S ohledem na zamezení zneužívání systému sociálních dávek byla dosud praxe sociální politiky často zaměřena na garanci minimálního příjmu jako možnost *poslední pomoci* (last resort) a byla velmi restriktivní co se týče souběhu minimálních příjmů s jinými příjmovými zdroji. Nyní dochází *k obratu v tomto trendu* a zvažuje se možnost souběhu minimálního příjmu a příjmů z práce, případně dalších dávek při zachování podmínky, že kombinace příjmů nepovede k nepoctivému uplatňování nároků ze strany oprávněných osob. Dále se v rostoucí míře kombinuje poskytování minimálního příjmu s poskytováním služeb, které motivují příjemce minimálních příjmů ke zlepšení jejich zaměstnatelnosti: Těmito službami se rozumí:

- poradenství;
- školení, výcvik, rekvalifikace;
- dobrovolnická práce nebo jiné formy aktivit a vlastního rozvoje.

Kromě toho, že poskytované služby zvyšují zaměstnatelnost lidí, mohou být tyto služby (např. dobrovolnická práce, návštěva rekvalifikačních kurzů, výcviku, apod.) stanoveny jako podmínky pro poskytování sociálních dávek, neboť mohou významně omezovat čas pro výkon *ilegální práce a souběh sociálních a ilegálních pracovních příjmů.* Z hlediska plnění Evropské sociální charty je stanovení podmínek poskytování dávek shledáváno jako odůvodněné, neboť jejich cílem je motivace lidí k začlenění do společnosti, neboli konečným cílem každého systému sociální pomoci musí být situace, kdy pomoc již nebude požadována. Stanovení těchto motivujících podmínek je však považováno za slučitelné s duchem ESCH pouze do té míry, pokud jsou tyto podmínky odůvodněné a plně odpovídají cíli poskytnout dlouhodobé řešení problému deprivace, kterému je osoba vystavena. Proto tedy při každém zamítnutí, přerušení nebo snížení dávek musí být zajištěna možnost odvolání, neboť poskytnutí pomoci nemůže záviset na libovůli správních orgánů, ale musí být zákonným nárokem, který je dám právem odvolat se k nezávislému orgánu (Zpráva Evropské komise COM, 2000). Za neodmyslitelnou podmínku účinného uplatnění práva na sociální pomoc je tedy považována možnost soudního přezkoumání tohoto práva.

## Možnost souběhu příjmů pracovních a sociálních jako nástroj pro motivace k práci

Budoucí mechanismus sociálního instrumentária by měl mít diferencovanou úroveň pomoci podle snahy klienta řešit svůj problém. Snaha směřující k udržení a přijetí zaměstnání by měla být bonifikována a naopak nezájem o práci by měl být sankcionován. Možnost stanovení bonifikace (sankcí) předpokládá, že místo dávek koncipovaných na základě co nejpřesněji definovaného a vymahatelného nároku ze zákona bude

vhodné akcentovat poskytování pomoci na základě *uvážení kvalifikovaného sociálního pracovníka s možností odvolání k soudu.*

Z hlediska právní normy je však již dnes v podmínkách české sociální praxe – pokud jde o dávky v hmotné nouzi – značný prostor pro relativně volné poskytování dávek podle uvážení sociálního pracovníka /úřadu/, a to *pod i nad* rámec životního minima. Zákon o sociální potřebnosti vytváří pouze rámec pro rozhodování o úrovni poskytnuté finanční pomoci, neboť obsahuje ustanovení, že se pouze přihlíží k úrovni životního minima domácnosti a pouze se přihlíží k majetkovým a sociálním poměrům žadatele o dávky sociální potřebnosti. Zákon o životním minimu sice garantuje životní minimum jako minimální příjmovou veličinu, ale vzhledem ke konkrétním historickým podmínkám, ve kterých obě právní normy vznikaly, nedošlo (a ani zřejmě nemohlo dojít) k přesnějšímu a zejména podrobnějšímu propojení obou právních norem (v roce 1991 byl federální zákon o životním minimu a český zákon o sociální potřebnosti zpracován souběžně na různých pracovištích a oba dokumenty byly přijaty v rozpětí jednoho měsíce). Možnosti poskytování dávek podle uvážení sociálního pracovníka (obce) však není umožněno především z důvodu kapacitně-personálního podhodnocení systému sociální pomoci.

Pro budoucnost je také zvažována praxe *změny určování výše dávek sociální potřebnosti formou částečného započítávání pracovních příjmů* (nahodilé a příležitostné příjmy nezapočítávat vůbec) při určování výše dávky sociální potřebnosti (např. ze 60–80 %), přičemž se vychází z několika východisek:

- náklady klienta, který pracuje jsou vyšší než nepracujícího příjemce dávek sociální péče;
- ten kdo pracuje, snaží se a přesto nestačí zabezpečit potřeby své a své rodiny (working poor) se musí mít principielně lépe než ten, kdo nepracuje a je pasivním příjemcem dávek.

## Závěry

Zvýšení motivace k hledání, přijetí a udržení zaměstnání bude nutné podpořit následujícími způsoby.

1. Kategorická revize životního minima s cílem uplatnit rovnou sociální ochranu všech velikostních typů domácností. Hlavním faktorem dosavadního chybného utváření souhrnných částek životního minima je postup stanovení souhrnné částky ŽM na osobní potřeby prostým součtem částek na osobní potřeby jednotlivých osob žijících v domácnosti. Tento postup odporuje jak skutečnému způsobu utváření čistých peněžních příjmů domácností (nositelem hlavních příjmů jsou vždy dospělé osoby; k dětem se vážou vždy jen nižší sociální příjmy), tak skutečnost „množstevní redukce“ spotřeby u vícečlenných domácností u značné části výdajových komodit. Oba faktory – tj. průběh utváření příjmů a množstevní redukce vydání se do výdajových úrovní velikostních typů domácností trvale promítají a reprodukují. Revidovaný mechanismus konstrukce ŽM bude nutné odklonit od prostého sčítání částek pro jednotlivé členy směrem k mechanismu, ve kterém částka na osobní potřeby každého dalšího člena domácnosti bude redukována (viz tabulka 1) Pokud se týká úrovně revidovaných částek životního minima, ŽM by mělo být vyšší u jednočlenných a dvoučlenných domácností v porovnání s úrovní současného ŽM a naopak nižší u čtyř a více členných domácností (viz tabulka 2).

Tabulka 3: **Odvození existenčního minima z minimálních výdajových bloků na výživu a bydlení a sníženého výdajového bloku na ostatní výrobky a služby**

| Výdajové bloky | Existenční minimum zahrnující částku na bydlení | | Existenční minimum bez částky na bydlení | |
|---|---|---|---|---|
| | Varianta I[a] | Varianta II[b] | Varianta I[a] | Varianta II[b] |
| Minimální výdaje na výživu ve výši krytí doporučených zdravotních dávek | 1426 | 1426 | 1426 | 1426 |
| Koeficient snižující vydání na výživu, který vyjadřuje naturální krytí výživy | 1 | 0,97 | 1 | 0,97 |
| Minimální vydání na výživu ve výši krytí zdravotních dávek po odpočtu naturálního krytí | 1426 | 1383 | 1426 | 1383 |
| Výdaje na ostatní výrobky a služby | 791 | 791 | 791 | 791 |
| Výdaje na bydlení | 1405 | 1405 | 0 | 0 |
| Existenční minimum | 3622 | 3579 | 2217 | 2174 |
| Relace k ŽM[c] | 0,821 | 0,819 | 0,737 | 0,733 |

[a] Ve variantě I *nejsou* snížena vydání na výživu o odhad naturálního krytí tohoto výdajového bloku.

[b] Ve variantě II *jsou* snížena vydání na výživu o odhad naturálního krytí tohoto výdajového bloku.

[c] Dolní hranice ŽM jednotlivé osoby bez polovičního snížení výdajů na „ostatní výrobky a služby".

2. Stanovení existenčního minima ve výši 70–80 % životního minima jako hranici, pod kterou nelze příjem snížit.

3. Vytvoření diferencovaného sociálního instrumentária, které umožní, aby úroveň pomoci odrážela snahu klienta řešit svůj problém. Snahu směřující k udržení a přijetí zaměstnání bonifikovat a naopak nezájem o práci sankcionovat. Možnost stanovení bonifikace (sankcí) předpokládá, že místo dávek koncipovaných na základě co nejpřesněji definovaného a vymahatelného nároku ze zákona bude vhodné akcentovat poskytování pomoci na základě uvážení kvalifikovaného sociálního pracovníka s možností odvolání k soudu.

# Literatura


Baštýř, I. et al. 1998. *Sociálně-ekonomická motivace na trhu práce k zaměstnávání osob z nízkopříjmových skupin obyvatelstva.* Praha: VÚPSV.

Baštýř, I. et al. 1996. *Způsoby určování životního minima a jeho uplatňování v sociální politice v zahraničí a v ČR.* Praha: VÚPSV.

Baštýř, I. et al. 1994. *Ověření výše a struktury životního minima v ČR.* Praha: VÚPSV.

Council of Europe. 1997. *European Social Charter. The Charter, its Protocols, the revised Charter.* Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Council of European Union. 2001. *Draft Joint Report on Social Inclusion. Part I: the European Union, Including Executive Summary.* Brussels: Council of European Union.

Všeobecný úvod. 2000. *Všeobecný úvod k Závěrům XIII-4, Výbor pro ochranu sociálních práv Rady Evropy.* Interní materiály MPSV. Praha: MPSV.

Zpráva. 1998. *Zpráva Evropské komise COM ze dne 25. února 1999 o plnění Směrnice 92/441 ze dne 4. června o společných kritériích týkajících se dostatečných prostředků a sociální pomoci v systémech sociální ochrany.* Interní materiály MPSV. Praha: MPSV.

# 20 Přínosy rekvalifikací pro znevýhodněné skupiny nezaměstnaných

Markéta Horáková, Miroslava Rákoczyová

## Trh práce, lidský kapitál, sociální vyloučení

Současná světová společnost je konfrontována s nezaměstnaností, která dosahuje v poválečné éře nebývalých rozměrů. Mnoho vyspělých států je nuceno mobilizovat svůj ekonomický a sociální potenciál v hospodářských podmínkách, v nichž průměrně každý pátý občan je bez práce. V zemích, které čelí problému nezaměstnanosti, nabývá na významu fenomén *dlouhodobé exkluze* osob z trhu práce, z kulturního, sociálního a politického života společnosti (Schoemann, Becker, 2002).

Room charakterizuje *sociální exkluzi* jako nedostatek participace ve společenských systémech, které jsou považovány za rozhodující činitele sociální koheze a vymezuje tři podmínky, za nichž se jedinec ocitá v situaci sociálního vyloučení: (1) je znevýhodněn v oblasti vzdělání a výcviku, práce, bydlení, finančních zdrojů ad.; (2) má oproti většině ve společnosti výrazně horší přístup k sociálním institucím a (3) tato znevýhodnění jsou dlouhodobá (Room, In Abrahamson, Hansen, 1996). Corden a Duffy (1998) navíc zdůrazňují dynamický charakter sociální exkluze, kterou definují jako takové procesy ve společnosti, které způsobují izolaci některých jednotlivců či skupin od mechanismů produkce a distribuce společenských zdrojů.

Omezený přístup k materiálním a finančním zdrojům pramení z nedostatečné participace osob na trhu práce a je interpretován prostřednictvím *konceptu chudoby a marginalizace*. Podle Møllera (1995) se marginalizace na trhu práce týká těch lidí, kteří jsou v produktivním věku a jsou trvale nebo dlouhodobě vyloučeni z běžného trhu práce. Sirovátka (1997) pak pojem marginalizace chápe současně jako absenci či omezení participace jedinců v tržní soutěži o pracovní místa (z důvodů objektivních podmínek, subjektivní nedostatečnosti či obojího) a jako jejich vytlačování do okrajových a nevýhodných pozic pracovního trhu[1].

*Výzkum, z něhož vychází tato stať, byl podpořen grantem Grantové agentury České republiky GAČR č. 403/00/0420 a výzkumným záměrem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky MSM 143200001.

Korespondenci směřujte na adresu: Mgr. Markéta Horáková, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně, Gorkého 7, 602 00 Brno. E-mail: horakova@fss.muni.cz.

[1]Charakteristickými rysy marginalizace na trhu práce jsou dlouhodobá a opakovaná nezaměstnanost, existence nejistých pracovních míst a tzv. podzaměstnanost, někdy označovaná jako neúplná zaměstnanost (underemployment) (viz Mareš, 1998) nebo převzdělanost (overqualification nebo overeducation) (viz Green et. al, 1998)

Marginalizace je tedy na jedné straně vytvářena a podporována procesy segmentace pracovního trhu (a s nimi spojenými procesy diskriminace a selekce), na straně druhé je i důsledkem nízkých sociálních a pracovních kapacit některých jedinců či skupin.

Změny ve výrobní struktuře, technologický pokrok a s ním spojená substituce výrobních faktorů kladou vysoké požadavky na možnou úroveň produktivity, flexibility a kvality pracovní síly při udržení konkurenceschopnosti hospodářských subjektů[2]. Poválečná Evropa charakteristická implementací formalizovaných, rutinních a kvalifikačně naprosto nenáročných pracovních postupů do výroby (tzv. taylorismus a fordismus) (Giddens, 2000) se mění v postmoderní (globalizovanou) Evropu, v níž se *lidský a sociální kapitál pracovníků stává diferencujícím faktorem úspěchu na trhu práce.*

Problém neúspěchu některých osob při hledání pracovního uplatnění v důsledku nedostatečného lidského kapitálu bývá v moderní společnosti navíc umocňován přístupem zaměstnavatelů, kteří mají tendenci přeceňovat význam formálního vzdělání (tzv. credentialism), a přestože ve společnosti nemusí být růst počtu diplomovaných osob doprovázen skutečnými pohyby v kvalifikaci těchto osob, zaměstnavatelé je při nabírání nových zaměstnanců preferují. Dochází k tzv. *kvalifikační inflaci* (qualifications inflation), která diskvalifikuje i do nedávné doby dostatečně kvalifikované pracovníky (Green et. al, 1998).

Nedostatek lidského a sociálního kapitálu společně s institucionálními bariérami přístupu na trh práce (tzv. deficit zaměstnatelnosti pracovní síly) je příčinou vzniku masové, opakované a dlouhodobé nezaměstnanosti některých jedinců či skupin. Dlouhodobost pobytu v nezaměstnanosti je značně problematická nejen vzhledem k omezení ekonomického růstu společnosti, ale především pro svůj *multiplikační (hysterezní) efekt na kvalitu pracovní síly* a možnosti jejího pracovního začlenění[3].

Schmid upozorňuje, že proces *sociální integrace v moderních společnostech* neznamená zajistit všem jednotlivcům permanentní zaměstnání a bezpodmínečně je chránit takovými sociálními právy, jakým je nárok na dávky v nezaměstnanosti. Sociální integrace znamená především perspektivu vývoje pracovní kariéry, přístupu k prostředkům zabezpečujícím zaměstnatelnost pomocí procesu celoživotního vzdělávání a možnosti plně participovat v odpovídajících oblastech sociálního života (In Schoemann, 2002). Nemožnost sociálního začlenění na straně jednotlivce pak může být dána jeho vědomou volbou[4] nebo je věcí rozličných institucionálních a sociálních

[2]V literatuře se v této souvislosti objevují koncepty tzv. „nadbytečné populace" (surplus population), tedy osob, které vytvářejí trvalou a vzrůstající přebytečnou nabídku pracovní síly. Ta je, dle Marxe, dána (1) fluidní (osoby, které se pohybují mezi zaměstnaností a nezaměstnaností podle pravidel ekonomického cyklu), (2) statickou (osoby, které jsou zaměstnány na neregulérních pracovních místech, např. domácí práce) a (3) latentní složkou (osoby, které vstupují do nezaměstnanosti pouze v případě vysoce vzrůstající poptávky po práci, např. ženy v domácnosti ad.) (Møller, Lind, 1999).

[3]Efekt hystereze na pracovním trhu je vysvětlován jako proces opakované neúspěšnosti dlouhodobě nezaměstnaných na pracovním trhu v důsledku ztráty znalostí, dovedností, sociálních kontaktů, pracovních návyků a motivace (a to i v době ekonomického oživení) a je základem teorie fronty, podle níž jsou jednotliví uchazeči o práci institucionálně řazeni tak, že v čele stojí vždy noví příchozí, kteří mají v průměru lepší kvalifikační a motivační předpoklady. To znamená, že čím déle je konkrétní jedinec v evidenci úřadů práce, tím více se posunuje ke konci pomyslné řady a tím menší je jeho šance na získání kvalitního (či vůbec nějakého) zaměstnání.

[4]Burchardt, Le Grand (2002) upozorňují na důležitost zvažování skutečnosti, kdy ke zmíněné volbě (k rozhodnutí) došlo. Typickým příkladem je proces vzdělání, pracovního výcviku a dlouhodobého rozvoje lidského kapitálu. Jednou z determinant kvality vzdělání je studentův vlastní názor/postoj, který je do určité míry pod jeho vlastní kontrolou. Mnoho školou povinných dětí a studentů však plně nedoceňuje význam vzdělání pro podobu jejich budoucího života a neuvědomuje si tak, že alternativy pozdějšího zlepšení jsou limitovány tímto výchozím stavem. Budoucnost potomků „berou do svých rukou" rodiče a ne vždy přitom akceptují osobnost a směřování dítěte. Problém získání nevhodné kvalifikace, která neodráží zájmy jednotlivce a může mu později komplikovat možnost dalšího kvalifikačního rozvoje (např. absence maturity nebo výučního listu v konkrétní manuální

tlaků (Burchardt, Le Grand, 2002).

V tomto příspěvku se pokusíme otevřít diskusi o významu rekvalifikací (jako nástroje umožňujícího rozvoj lidského a sociálního kapitálu) pro možnost sociální inkluze znevýhodněných skupin osob na trhu práce. Nezaměřujeme se tedy na otázku přímých účinků rekvalifikací na zaměstnanost těchto osob, zajímá nás spíše jejich potenciál pro osobnostní a kvalifikační rozvoj jednotlivců, jejich začlenění do sociálních sítí a celkové zlepšení kvality jejich života. Nejprve obecně poukážeme na ambice a efekty rekvalifikačních kursů a poté se na příkladu lokálního trhu práce pokusíme vyjádřit a sumarizovat přínosy rekvalifikačních programů pro znevýhodněné skupiny osob na trhu práce.

## Pracovní výcvik, jeho účinky a význam pro znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

Základním problémem nezaměstnanosti je nevhodnost či nedostatečnost pracovního potenciálu některých skupin osob, která vede v dlouhodobém horizontu ke ztrátě pracovních návyků a k rezignaci na participaci na trhu práce. Výcvikové programy slouží k *aktivaci pracovní síly*[5], k rozvoji jejích pracovních a sociálních kapacit tak, aby byla nadále zaměstnatelná (Konning, 2002).

V podmínkách přetrvávající vysoké nezaměstnanosti se mimo trh práce ocitají (a tvoří tak cílovou skupinu klientů welfare) především lidé, kteří nejsou z důvodu objektivních individuálních překážek (nízké vzdělání, zdravotní omezení, vysoký věk, nedostatek praktických zkušeností) či institucionálních bariér a připsaných charakteristik majících mnohdy podobu předsudků (věk, pohlaví, etnická příslušnost účastníků, jejich snížená sociální přizpůsobivost ad.) schopni rovnocenně soutěžit na trhu práce s ostatními účastníky. Hovoříme o tzv. *znevýhodněných (handicaped), rizikových (risk), zranitelných (vulnerable) nebo obtížně umístitelných (hard-to-placed) skupinách nezaměstnaných*, mezi které bývají zpravidla řazeni příslušníci etnických a sociálních menšin, mladiství uchazeči o zaměstnání a absolventi, osoby starší padesáti let, zdravotně postižení, ženy (zejména po mateřské dovolené), sociálně nepřizpůsobiví. Právě pro tyto osoby může být rekvalifikace (a výcvikový program obecně) prostředkem pracovní a sociální integrace.

Rekvalifikace jsou problematické vzhledem k *nejednoznačnosti svých účinků*. Většina evaluačních studií poukazuje na skutečnost, že rekvalifikační a výcvikové programy nepřispívají významným způsobem ke zvýšení zaměstnanosti (viz Fay, 1996; Calmfors, 1994; Nicaise, 1995). Nicaise (1995) připouští, že zásadním problémem těchto aktivních opatření je nesoulad mezi samotným programem na jedné straně a potřebami znevýhodněných skupin osob na trhu práce na straně druhé. Uvádí skupiny znevýhodněných osob, pro které není pracovní výcvik nejlepší počáteční strategií. Jsou to obvykle starší jedinci, nekvalifikovaní a také dlouhodobě nezaměstnaní. Tito lidé nejsou ke vstupu do programu dostatečně motivováni (někdy dokonce pociťují strach z účasti v programu) a následné efekty takové rekvalifikace na kultivaci jejich

profesi), by měli pomoci odstranit výukové programy přípravy na volbu povolání.

[5] Aktivační programy jsou ústředním tématem některých přístupů welfare state. Koncept workfare (blahobyt z placené práce) zdůrazňuje potřebu návratu lidí do placeného zaměstnání, a to jak prostřednictvím kontroly vyplácených sociálních dávek, tak pomocí aktivačních výcvikových a rekvalifikačních strategií. Podobný názor zastávají i stoupenci tzv. welfare-to-work konceptu (blahobyt z aktivity vyvíjené pro návrat do placeného zaměstnání), který navíc připouští možnost větší motivace pracovní síly k její aktivitě. Akcentuje tak vzájemnou propojenost tří prvků: (1) cílové populace, ke které je opatření či program směřován (welfare), (2) její aktivaci (to) a (3) možnost příspěvků a podpor poskytovaných na zvyšování zaměstnanosti a opatření pro rozvoj programů pro pracovní výcvik (work) (Evans, 2001).

pracovního potenciálu nejsou příliš vysoké. Calmfors (1994) navíc zmiňuje skutečnost, že programy striktně cílené na znevýhodněné osoby, které se potýkají s dlouhodobou nezaměstnaností, mohou mít potenciálně negativní signalizační efekt pro zaměstnavatele[6].

Nicaise (1995) upozorňuje také na *dva podstatné momenty týkající se délky rekvalifikačního kursu:* (1) pro některé jedince může být krátkodobá rekvalifikace nedostačující – jde zejména o pracovníky s deficitem základních znalostí či postojů k práci, (2) někteří nezaměstnaní mohou dobu trvání kursu vyhodnotit jako příliš dlouhou – jde především o starší osoby a živitele rodiny. Obě zmíněné skupiny lidí pak ve zvažování svých dalších strategií na trhu práce volí raději okamžité subvencované zaměstnání, a to i přesto, že klíčovým problémem jejich pracovního uplatnění je zkvalitnění lidského a sociálního kapitálu.

Dalším úskalím rekvalifikací z pozice jednotlivců je jejich *uzamykací efekt (locking-in effect, parking effect)*. Ten je charakterizován jako oslabená či absentovaná hledačská aktivita účastníků v průběhu rekvalifikačního kursu. U osob, které vyhledaly rekvalifikaci z pohnutek silného osobního zájmu o nové poznatky a sociální kontakty, bývá uzamykací efekt patrný ještě před nástupem do programu.

Reálné přínosy rekvalifikací bývají nejčastěji nahlíženy perspektivou *psychosociálních a sociálně-integračních účinků na participanty.* Kladné hodnocení tak získává zejména jejich potenciál na zvýšení motivace pracovní síly, stimulaci sebedůvěry (Nicaise, 1995), začlenění do širších sociálních skupin, osobnostní rozvoj, rozšíření znalostí, schopností a dovedností.

Hodnocení přínosů rekvalifikací pro znevýhodněné skupiny osob na trhu práce se věnujeme právě v kontextu zmíněných sociálně-psychologických účinků. Nezabýváme se přitom hodnocením přínosů rekvalifikačních programů na zaměstnanost těchto skupin osob, neboť to přesahuje rámec naší studie. V příspěvku kombinujeme tři úrovně pohledu na zmíněný problém:

1. *sledujeme nabídku rekvalifikací*, tedy rozsah, v jakém úřady práce různé rekvalifikační kursy nabízejí a cílenost, s jakou je směřují ke znevýhodněným skupinám osob na trhu práce – v této části textu vycházíme z celorepublikově platných údajů a statistických informací Správy služeb zaměstnanosti;

2. *ověřujeme poptávku po rekvalifikacích* formou zjištění informovanosti a zájmu o nabízené rekvalifikační programy ze strany různých skupin nezaměstnaných. Data čerpáme z panelového šetření, které proběhlo v letech 2000–2001 v sedmi typově vybraných lokalitách (Louny, Chomutov, Karviná, Vsetín, Břeclav, Brno-město, Mladá Boleslav);[7]

3. *zjišťujeme a charakterizujeme přínosy rekvalifikací pro znevýhodněné skupiny osob na trhu práce* prostřednictvím rozboru kvalitativních rozhovorů provedených s účastníky rekvalifikačních programů na Břeclavsku (jedná se o pilotní projekt koordinovaný VÚPSV).

[6]Někteří autoři tvrdí, že účast v rekvalifikačním programu může mít naopak pozitivní signalizační efekt pro budoucí zaměstnavatele, kteří mohou získat dojem, že uchazeč má o pracovní místo (a participaci na trhu práce obecně) zájem (Schmid, In Schoemann, 2002). Výklad je zřejmě věcí kulturních vzorců platných v dané společnosti.

[7]Jedná se o výzkum Nezaměstnaní a sociální politika, kterého se v prvním kole (tj. při zápisu do registru nezaměstnaných) zúčastnilo 1321 respondentů. 817 z nich bylo po uplynutí 6–9 měsíců opětovně kontaktováno (366 jich setrvávalo v evidenci nezaměstnaných, 451 v průběhu této doby nalezlo zaměstnání), a to z toho důvodu, aby bylo možné sledovat v relativně dlouhodobém měřítku jejich pohyb na pracovním trhu.

Tabulka 1: **Rozsah rekvalifikačních programů v letech 1999, 2000 a 2001**

| Ukazatel | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|
| Počet osob zařazených do rekvalifikace | 22.938 | 32.811 | 43.560 |
| Index růstu počtu osob zařazených do rekvalifikace | 100 | 143 | 190 |
| Počet nezaměstnaných | 447 367 | 468 707 | 444 011 |
| Podíl nezaměstnaných zařazených do rekvalifikace | 5,1 % | 7,0 % | 9,8 % |
| Podíl rekvalifikací na celkovém počtu účastníků APZ | 34,4 % | 35,5 % | 45,4 % |

## Rozsah rekvalifikací a jejich cílenost na znevýhodněné skupiny na trhu práce v ČR

Rekvalifikace jsou jedním ze stěžejních nástrojů české aktivní politiky zaměstnanosti (dále jen APZ). Počátky jeho užívání se datují do období roku 1990, kdy se začaly projevovat prvky špatného fungování trhu práce a nezaměstnanosti vyvolané ekonomickou transformací od centrálně řízeného k tržnímu modelu hospodářství. Potřeba vytvoření nástrojů pomáhajících nezaměstnaným při hledání práce a zahraniční zkušenosti s touto problematikou přispěly k sestavení principů české státní APZ, z nichž nejvýznamnějším je – dle našeho názoru – *princip zrovnoprávnění šancí v soutěži o pracovní místa*. Tento princip společně s *principem aktivace nezaměstnaných* je podstatou rekvalifikací.

V mezinárodním srovnání se rozsah rekvalifikací poskytovaných v naší zemi jeví zatím jako malý. Nicméně význam rekvalifikací v systému APZ i jejich hodnota pro samotné nezaměstnané dlouhodobě narůstají. Trend zvýšeného důrazu na rekvalifikační programy v rámci aktivní politiky zaměstnanosti (APZ) pokračoval i v roce 2001. Projevilo se to jednak ve výrazném nárůstu absolutního počtu osob, které byly do rekvalifikace zařazeny, jednak také ve srovnání s počty účastníků ostatních programů APZ.

Na rozdíl od předchozího období, kdy nebyl nárůst celkového počtu rekvalifikantů doprovázen zvýšením veřejných výdajů v této oblasti, došlo v roce 2001 ke zvýšení objemu finančních prostředků určených na rekvalifikační programy. Průměrné náklady na rekvalifikační kurz pro jednu osobu se oproti roku 2000 zvýšily o více než 1500 Kč a dosáhly částky 8780 Kč[8]. To pravděpodobně souvisí s relativním zdůrazněním dlouhodobých rekvalifikací v roce 2001. Zatímco v roce 2000 tvořily kurzy trvající déle než tři měsíce pouhou šestinu, v roce následujícím to již byla plná čtvrtina všech rekvalifikací.

Zvyšování rozsahu poskytování výcvikových a rekvalifikačních programů v rámci APZ je prioritou *Národního akčního plánu zaměstnanosti* (dále jen NAPZ), který nařizuje užívání rekvalifikační strategie zejména s ohledem na přizpůsobení pracovní síly změnám struktury zaměstnanosti a vzniku nové zaměstnanosti (bod 1.5.4) a při změnách výrobního programu a restrukturalizaci podniků také v zájmu dalšího uplatnění zaměstnanců na trhu práce (bod 3.2.1). Realizace těchto úkolů do jisté míry implikuje cílenost rekvalifikací spíše k lépe umístitelným uchazečům o zaměstnání, tedy k těm, kteří mohou lépe a s menšími finančními i sociálními náklady uspokojit potřeby zaměstnavatelů. Na druhé straně ukládá NAPZ v bodě 1.8.3 povinnost rozšířit resocializační a rekvalifikační programy v rámci APZ, tedy programy typicky používané pro obtížně umístitelné kategorie nezaměstnaných, např. motivační kursy pro dlouhodobě nezaměstnané, absolventy či mladistvé.

V následujícím textu se tedy zabýváme otázkou, zda jsou rekvalifikační kurzy

[8]To je však stále výrazně nižší částka ve srovnání s rokem 1999, kdy průměrné náklady činily 10 300 Kč.

Tabulka 2: **Cílenost podle vybraných skupin**

| Ohrožená kategorie osob na trhu práce | Rekvalifikace | | Nezaměstnanost | | Cílenost |
|---|---|---|---|---|---|
| | (a) | (b) % | (c) | (d) % | (b)/(d) |
| Ženy | 25 000 | 57,4 | 231 870 | 50,2 | 1,14 |
| Absolventi a mladiství | 8056 | 18,5 | 57 393 | 12,4 | 1,49 |
| ZPS | 2555 | 5,9 | 61 518 | 13,3 | 0,44 |
| Osoby nad 40 let | 10 226 | 23,5 | 179 231 | 38,7 | 0,61 |
| Nízko- a nekvalifikované osoby | 5 928 | 13,6 | 148 443 | 32,1 | 0,42 |
| Celkem | 43 560 | 100,0 | 461 923 | 100,0 | 1,00 |

v ČR využívány jako nástroj řešení nezaměstnanosti určitých tzv. znevýhodněných kategorií osob (vymezených podle jejich demografických a sociálních charakteristik), popř. kterých a do jaké míry. Zajímá nás také, zda jsou rekvalifikace využívány pro prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti (což naznačují výsledky analýzy za rok 2000) nebo spíše jako kurativní prostředek.

## Cílenost rekvalifikací na ohrožené skupiny osob na trhu práce

Absolventi škol se jeví jako skupina, jíž je v rekvalifikačních programech věnována obecně nejvyšší pozornost. Přestože ve srovnání s rokem 2000 bylo do rekvalifikací zařazeno více absolventů, index cílenosti k této skupině nezaměstnaných mírně poklesl, což bylo zapříčiněno celkově větším růstem rozsahu poskytovaných rekvalifikací. Z regionálního hlediska se pokles cílenosti rekvalifikací k absolventům nejvýrazněji projevil zejména v okresech, ve kterých byla dříve cílenost na tuto skupinu největší, např. v okrese Kolín, Jeseník, Česká Lípa, Havlíčkův Brod a Kolín.

Nadále přetrvává nízká cílenost rekvalifikací na osoby se zdravotním omezením a nepříliš výrazná cílenost na ženy. V roce 2001 došlo k určitému zvýšení cílenosti rekvalifikačních kursů na nezaměstnané do 24 let (tedy na věkovou kategorii, v níž je zřetelná největší koncentrace absolventů škol)[9]. Zastoupení osob nad 40 let v rekvalifikaci neodpovídá jejich podílu na nezaměstnanosti (index cílenosti menší než 1,00), což také podporuje zjištění z předchozího období[10]. V tomto ohledu pravděpodobně sehrává roli zájem úřadů práce investovat spíše do lidského kapitálu mladší generace, což dává do budoucna lepší naději na „zhodnocení investice“, a také vyhodnocení bariéry vyššího věku (ze strany zaměstnavatelů) jako významného faktoru.

Cílenost rekvalifikací podle stupně dosaženého vzdělání vykazuje největší rozdíly mezi jednotlivými skupinami. Zatímco zastoupení osob s maturitou v rekvalifikacích je více než dvojnásobné ve srovnání s jejich podílem na nezaměstnanosti (index cílenosti větší než 2,00), počet osob se základním vzděláním (případně bez vzdělání), které tvoří téměř třetinu všech nezaměstnaných, je v rekvalifikacích výrazně podhodnocen.

## Rekvalifikace jako nástroj prevence dlouhodobé nezaměstnanosti

V roce 2001 (podobně jako v předchozích letech) byli do rekvalifikací o něco častěji zařazováni lidé nezaměstnaní krátkou dobu. Z celkového počtu osob zařazených do

[9] Souvislost mezi mírou nezaměstnanosti a cíleností na osoby ve věku od 20 do 24 let je 0,577 (Pearsonův korelační koeficient na hladině významnosti 0,01).

[10] Již zmíněný panelový výzkum „Nezaměstnaní a sociální politika“ provedený v sedmi okresech ČR (VUPSV, 2000–2001) však ukazuje vysoký zájem o rekvalifikační programy i u osob ve vyšších věkových kategoriích.

Tabulka 3: **Cílenost rekvalifikací podle délky evidence v letech 2000 a 2001**

| Délka nezaměst. | Rekvalifikace (2001) | | Nezaměstnanost (2001) | | Cílenost (2001) | Cílenost (2000) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (a) | (b) % | (c) | (d) % | (b)/(d) | |
| Méně než 3 měsíce | 14 310 | 32,9 | 120.721 | 26,1 | 1,26 | 1,20 |
| 3–6 měsíců | 10 872 | 25,0 | 87 755 | 19,0 | 1,36 | 1,46 |
| 6–9 měsíců | 5198 | 11,9 | 47 202 | 10,2 | 1,17 | 1,32 |
| 9–12 měsíců | 2990 | 6,9 | 35 042 | 7,6 | 0,91 | 1,04 |
| 12–24 měsíců | 5814 | 13,3 | 69 785 | 15,1 | 0,88 | 0,78 |
| Nad 24 měsíců | 4376 | 10,0 | 101 418 | 22,0 | 0,45 | 0,35 |
| Celkem | 43 560 | 100,0 | 461 923 | 100,0 | 1,00 | 1,00 |

rekvalifikace jich bylo 58 % evidováno v registru úřadu práce méně než 6 měsíců, jejich podíl na celkové nezaměstnanosti byl však podstatně nižší (45 %). Index cílenosti na krátkodobě nezaměstnané zůstal ve srovnání s předchozím rokem v podstatě nezměněn, což indikuje *spíše preventivní charakter rekvalifikačních kursů*. Významnou determinantou je však proces selekce účastníků, kteří rekvalifikaci potřebují. Otázkou proto zůstává, zda se vždy daří vybírat ty uchazeče, kteří jsou dlouhodobou nezaměstnaností ohroženi nejvíce.

Jako velmi významné se jeví zjištění poměrně silné souvislosti mezi cíleností rekvalifikací na krátkodobě nezaměstnané a mírou nezaměstnanosti v okrese: čím hůře je okres postižen, tím více směřuje rekvalifikační programy ke krátkodobě nezaměstnaným. Přitom v okresech s vysokou nezaměstnaností je patrný nižší podíl krátkodobě nezaměstnaných v evidenci (vyšší nezaměstnanost je spojena s vyšším podílem osob dlouhodobě nezaměstnaných[11]).

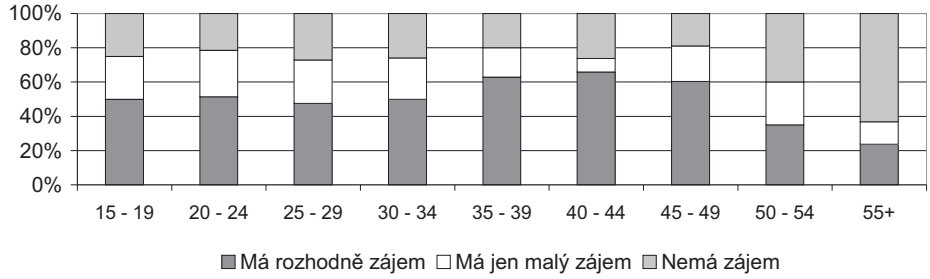
Do strategií úřadů práce se tak pravděpodobně promítá snaha zařazovat do rekvalifikací klienty méně „ovlivněné“ nezaměstnaností, tzv. creaming-off efekt. Osoby evidované v registrech úřadů práce krátkou dobu mají totiž zpravidla vyšší motivovanost a předpoklady rekvalifikace dokončit a nalézt zaměstnání, navíc není obvykle nutno s nimi intenzivně poradensky pracovat. Takto anticipovaný úspěch „vhodnějších“ uchazečů je však spíše vědomou strategií pracovníků úřadů práce, aniž by odrážel skutečné postoje a chování nezaměstnaných osob.

V roce 2001 zaznamenala relativně významný posun i rostoucí cílenost na osoby nezaměstnané více než rok a zvláště pak na osoby, které hledají práci déle než dva roky. Tuto skutečnost je možné si vysvětlovat jednak nepříznivým trendem postupného růstu podílu dlouhodobě nezaměstnaných na celkové nezaměstnanosti v regionech, což vyvolává potřebu jejich aktivace prostřednictvím nejrůznějších nástrojů APZ (tedy i rekvalifikací), jednak i změnou struktury dlouhodobě nezaměstnaných, mezi nimiž se výrazně častěji objevují mladí lidé (růst významu motivačních kursů) a absolventi především středních škol (programy na podporu pracovní zkušenosti). Svou úlohu sehrává i poněkud zřetelnější důraz státních institucí (úřadů práce) na rekvalifikace jako kurativní prostředek řešení dlouhodobě nepříznivého stavu na trhu práce.

## Informovanost a zájem o rekvalifikační programy

Obecně se zdá, že rekvalifikace slouží jako aktivační mechanismus pro ty skupiny nezaměstnaných, u kterých lze předpokládat, že by se na trhu práce uplatnily snáze než ostatní (mladí, zdraví, vzdělaní, krátkodobě nezaměstnaní). Zvýšená cílenost právě na tyto kategorie uchazečů o zaměstnání může být výsledkem jak vědomé strategie

[11] Korelační koeficient míry nezaměstnanosti a podílu osob nezaměstnaných déle než rok v registru ÚP je 0,863 na hladině významnosti 0,01.




Obrázek 1: **Zájem o rekvalifikace podle věku**

úřadů práce tak také postojem nezaměstnaných vůči programům, které jsou jim těmito úřady nabízeny. Do jaké míry úřady práce poskytují nezaměstnaným informace o existenci rekvalifikací, škále nabízených programů a o podmínkách účasti v nich? A na druhé straně, mají nezaměstnaní zájem participovat v těchto kurzech nebo sledují spíše jiné cíle?

Informace o existenci a formách rekvalifikačních kursů patří již tradičně k nejvíce rozšířeným. Ve srovnání např. se znalostmi lidí o možnostech účasti v klubech práce je informovanost o rekvalifikacích téměř čtyřnásobná – alespoň malé povědomí o tomto nástroji APZ mělo v roce 2001 celých 80 % zaměstnaných i nezaměstnaných respondentů. Oproti roku 2000 tak informovanost o rekvalifikačních kursech narostla o 15 %.

Úřady práce nabízejí účast v rekvalifikacích především mladým lidem, kteří jsou obecně adaptabilnější na nové profesní požadavky a výrazně flexibilnější i vzhledem k tomu, že ještě nejsou naplno sžiti se svým povoláním. Postoj samotných nezaměstnaných však naznačil zcela odlišnou tendenci: zatímco lidé ve věku mezi 15–24 lety volí rekvalifikaci jako jednoznačně vhodný nástroj pro řešení své nezaměstnanosti pouze v 50 % případů, zájem o rekvalifikace v populaci ve věku mezi 40–44 lety dosahuje 65,8 %.

Výsledek je pravděpodobně dán složením zkoumaného vzorku, neboť jde pouze o populaci nezaměstnaných, která vyjadřuje svůj zájem o nástroje APZ po uplynutí doby 6–9 měsíců od prvotní registrace na ÚP. Je tedy možné, že lidé v této věkové skupině mající zkušenost s relativně dlouhodobou (min. 6–9 měsíců) či opakovanou nezaměstnaností vidí v rekvalifikaci vhodnou strategii pro možnost participace na pracovním trhu (částečně proto, že již na nalezení přiměřeného pracovního místa rezignovali, částečně proto, že je tento nástroj pro ně nejpřístupnější). Svou váhu má i lokální prvek – až 20 % všech osob ve věku 40–44 let, které mají zájem podstoupit rekvalifikaci, pochází z okresu Karviná, tedy z oblasti hůře postižené nezaměstnaností.

Mezi zájemci o rekvalifikace jsou rovnoměrně zastoupeni muži i ženy a lidé všech úrovní vzdělání kromě vysokoškoláků. Ti nejsou ochotni účastnit se rekvalifikačních kurzů – zatímco pouze 18 % z nich vyjádřilo jednoznačný zájem podstoupit rekvalifikaci, plných 50 % o tuto formu podpory nestojí.Z hlediska hledačského cyklu (tj. z hlediska fází hledání vhodného zaměstnání a uvědomování si vlastních diskvalifikujících znevýhodnění) jsme zjistili následující poznatky:

1. osoby při vstupu do nezaměstnanosti vyjadřují menší zájem (a přibližně stejnou míru informovanosti) o účast v rekvalifikaci než při dotazování o 6–9 měsíců později – tento závěr posiluje naši hypotézu o významu zkušenosti s neúspěchem při hledání práce;

2. jedinci, kteří i přes trvající či opakovanou nezaměstnanost hodnotí vyhlídky

Tabulka 4: **Zájem o rekvalifikace podle osobních vyhlídek respondenta na získání zaměstnání ve svém oboru (%)**

| Zájem o rekvalifikaci | Jaké máte nyní vyhlídky získat zaměstnání ve svém oboru? | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | žádné | spíše špatné | průměrné | spíše dobré | velmi dobré |
| Nemám zájem | 31,6 | 22,4 | 24,0 | 20,0 | 60,0 |
| Malý zájem | 15,4 | 26,7 | 30,7 | 20,0 | 5,0 |
| Rozhodně zájem | 52,9 | 50,9 | 45,3 | 60,0 | 35,0 |

na uplatnění ve svém oboru pozitivně, častěji projevují menší ochotu podstoupit rekvalifikaci (zřetelně se to projevuje zejména u osob, které své současné vyhlídky na získání zaměstnání ve svém oboru považují za velmi dobré).

3. mezi respondenty, kteří jako důvod svého dlouhodobého neúspěchu na pracovním trhu označují skutečnost, že zaměstnavatel vyžaduje vyšší nebo jinou kvalifikaci než jakou sami disponují, převažují ti, kteří mají zájem účastnit se rekvalifikace či kurzů pracovní přípravy, a tím zlepšit své šance na získání pracovního místa – plných 60,5 % dotázaných má rozhodně zájem participovat na rekvalifikacích a 13,6 % bude tuto variantu do budoucna zvažovat (prozatím mají pouze malý zájem).

Souhrnně řečeno, osoby dlouhodobě nezaměstnané projevují dostatečné znalosti a relativně velkou ochotu zúčastnit se rekvalifikace. Tato ochota je však do značné míry odvislá od subjektivního vnímání situace a pozice na pracovním trhu samotným nezaměstnaným, který musí mít na jedné straně povědomí o nevhodnosti či nedostatečnosti své stávající kvalifikace a na straně druhé musí projevit ochotu tento stav řešit, tzn. musí mít i jakýsi pozitivní aktivní náhled na vlastní profesní budoucnost. I přes značný zájem o rekvalifikační kursy mají však dlouhodobě nezaměstnaní výrazně méně příležitostí se rekvalifikací účastnit.

## Přínosy rekvalifikací pro ohrožené skupiny nezaměstnaných v břeclavském regionu

Je patrné, že strategie úřadů práce jsou v některých případech v rozporu s tendencemi a postoji nezaměstnaných (viz. preference vhodnějších uchazečů na straně pracovních úřadů a jasně doložený vysoký zájem o participaci v rekvalifikacích deklarovaný zástupci tzv. ohrožených skupin nezaměstnaných). Ještě významnější (ale pochopitelný) nesoulad panuje mezi současnými aktivitami pracovních úřadů a úkoly, které na tyto a další instituce státní správy klade již zmiňovaný Národní akční plán zaměstnanosti. Analýza těchto odlišností a jejich podrobné hodnocení nejsou předmětem naší práce, slouží však jako dobré východisko pro pochopení dynamiky trhu práce promítající se jak do procesu výběru účastníků programu, tak do jejich vlastních očekávání spjatých s účastí v rekvalifikaci.

V následujícím textu zaměříme pozornost na to, *s jakými představami vstupují vybraní jedinci do rekvalifikací*, jak se tyto jejich představy liší od skutečného průběhu a struktury rekvalifikačních kursů a *jak – vzhledem ke svým očekáváním – hodnotí přínos absolvované rekvalifikace* pro své budoucí pracovní uplatnění, sociální začlenění a psychickou rovnováhu. Zdrojem informací pro tuto kvalitativní analýzu se pro nás staly strukturované polostandardizované rozhovory s 25 respondenty zařazenými břeclavským úřadem práce do programu rekvalifikací. Respondenty jsme navštívili v místě jejich bydliště v průběhu roku 2001 bezprostředně po té, co zvolený rekvalifikační program absolvovali. Struktura dotazovaných byla determinována zmíněnými

všeobecnými strategiemi úřadů práce (převažují tedy mladší lidé[12] se středním vzděláním[13] a bez výrazných zdravotních obtíží), přesto měly v našem souboru poměrně časté zastoupení i dvě tzv. znevýhodněné skupiny osob: mladé ženy po mateřské dovolené a absolventi[14].

## Očekávání spojená s rekvalifikacemi

K účasti v rekvalifikačních kurzech se zpravidla vážou dvě skupiny očekávání, které se mohou u některých osob vzájemně překrývat. Očekávání se primárně odvíjejí od toho, jak nezaměstnaní vnímají svoji situaci, v čem spatřují svůj největší problém.

Postoj k nezaměstnanosti a očekávání spojená s účastí v rekvalifikaci se u mužů a žen významně liší, proto můžeme obecně charakterizovat (a) sociální strategie žen jako snahu o integraci do sekundárních sociálních skupin a (b) pracovní strategie mužů jako snahu o integraci na pracovní trh.

### (a) Integrace do sekundárních sociálních skupin

Poměrně velká skupina účastníků *spojuje účast v rekvalifikaci s následným zaměstnáním pouze nepřímo*. Jedná se především o ženy, které nastupují do nespecifického rekvalifikačního programu v situaci, kdy prožívají nezaměstnanost po mateřské dovolené. V této situaci chápou rekvalifikaci jako první (často v daný okamžik jediný aktuálně dostupný) *krok ve znovuzačlenění do širších, spíše formálních sociálních vztahů*. Ukazuje se, že účast v rekvalifikaci není vnímána jako prostředek navázání hlubších přátelských vztahů – prvotně je očekáváno rozšíření podnětů, únik z každodennosti rodinného života.

„Co jsem od toho čekala. Hlavně, že se dostanu z domácího prostředí. Že se dostanu někam mezi lidi a tím asi nějakej vliv na psychiku ... prostě když už chodíte tři měsíce do kurzu, tak už vlastně chodíte skoro i do práce ... na furt." (Žena, 2 děti, VŠ.)

Po dlouhé době strávené v domácnosti se u těchto žen projevuje *touha po osobnostním rozvoji, snaha získat nové informace* zejména v těch oblastech, které v průběhu let, kdy stály mimo trh práce, prošly značným vývojem – ať už jde obecně o vývoj informačních technologií nebo o konkrétní změny v jednotlivých oborech.

„Hlavně novinky, protože jsem vlastně byla s dětma doma. No a v tom účetnictví se to pořád jako mění, zákony, takže hlavně novinky, co se změnilo, co je novější ... abych se dostala zpátky do obrazu." (Žena po MD, účetní, na otázku, co očekávala od účasti v rekvalifikaci.)

„... prostě pro mě samotnou ... abych mohla říct: ‚Ježíš, já to umím.' Jo, že nejsu takový ten jako zaostalec, protože dneska to prakticky internet a všecko ... a vy neumíte zapnout ani počítač, to je takové ..." (Žena, 3 děti, SŠ bez maturity.)

Jako specifická podskupina se jeví osoby, které *se chtějí zúčastnit rekvalifikačního kurzu v oboru, který je jejich koníčkem* (např. počítače) a svoji účast nespojují s následným uplatněním v daném oboru.

[12] V souboru byla zřejmá cílenost rekvalifikací na mladé osoby – 14 dotázaných bylo ve věku do 30 let, mezi 31–40 lety se pohybovalo 6 osob, 3 osoby patřily do věkové kategorie 41–50 let a pouze dva dotázaní byli starší 50 let.

[13] Dvě třetiny respondentů tvořili středoškoláci (17 osob), 4 účastníci měli základní vzdělání, 3 byli vyučení a 1 respondent měl ukončené vysokoškolské vzdělání.

[14] Sledování důvodů odchodu respondentů z posledního zaměstnání se ukázalo jako velmi významné: v našem dotazování jednoznačně převažovaly ženy, které se staly nezaměstnanými po mateřské dovolené (tj. 7 žen z celkových 12). Dále jsme zaznamenali 5 absolventů a 5 osob, které byly nuceny opustit své zaměstnání v důsledku restrukturalizace či zániku firmy. Na základě vlastního rozhodnutí odešli ze zaměstnání 2 dotázaní. Mezi další důvody nezaměstnanosti patřil příchod z vojenské služby (1), přestěhování respondenta (1), ukončení pracovního poměru na dobu určitou (2) a nezaměstnanost v souvislosti s ukončením sezónních prací (2).

Je významné, že i tato skupina účastníků rekvalifikačních programů má zájem o získání zaměstnání. *K překonání bariér, které jim v tom brání, však není rekvalifikace dostatečným prostředkem.* Za nejvýznamnější přitom obecně považují bariéru mateřství, resp. péče o malé děti („Jak řeknete, že máte dvě děti, to je jak kdybyste měla mor.“) nebo nedostatek odborné praxe (zejména u absolventů). Zatímco s účastí v rekvalifikaci zcela jasně nespojují následné začlenění na pracovní trh, vidí v něm alespoň příležitost pro zvýšení šancí uplatnit se (strategie dlouhodobých efektů).

„... nevěřila jsem, že když budu mít papír tady na toto, že tu práci okamžitě najdu, ale ... že bych prostě měla větší šanci.“ (Žena, 1 dítě, SŠ.)

„... Já jsem se prostě chtěla přiučit a chtěla jsem prostě mít další papír jako do sbírky. Abych prostě měla lepší možnost, aby mě někdo zaměstnal.“ (Žena, absolventka, bezdětná, SŠ.)

### (b) Integrace na pracovní trh

Motivací druhé významné skupiny účastníků rekvalifikací je jednoznačně *získání pracovního místa, žádná další očekávání vůči účasti v kurzu nemají.* Jedná se především o muže, kteří žádají o účast v rekvalifikaci úzce zaměřené na specifickou kvalifikaci (svářečský výcvik, oprávnění řídit vysokozdvižný vozík, počítačový program AUTOCAD, ad.). Jsou to lidé, kteří nemají zájem tímto způsobem pracovat na svém osobnostním rozvoji nebo na získání širších sociálních kontaktů – tito lidé jednoduše chtějí pracovat a rekvalifikace jim k tomu pomohou.

## Kvalita rekvalifikačních programů očima jejich účastníků

Jak se projevují rozdílná očekávání na hodnocení rekvalifikačních kurzů? A jaké jsou zkušenosti účastníků?

Účastníci rekvalifikací hodnotí programy ve třech rovinách: (a) z hlediska jejich obsahu, (b) praktického uplatnění na trhu práce a (c) z hlediska jejich psychosociálních efektů.

### (a) Hodnocení obsahu rekvalifikačních programů

Nad kvalitou obsahu rekvalifikačních kurzů se *kriticky zamýšlejí především ti účastníci, kteří od participace v programu očekávali osobnostní rozvoj.* Poměrně závažný, ale snadno řešitelný problém se projevil u kurzů zaměřených na získání základů práce s počítačem. Tyto kurzy jsou poskytovány osobám, které nemají v oblasti výpočetní techniky žádné zkušenosti a lze tedy předpokládat (což se projevilo i v našich rozhovorech), že k počítači mají jen velmi omezený přístup. To se následně projevuje v *žádné nebo ztížené možnosti procvičovat probrané učivo.*

„No, počítač nemám. No, cvičit nemám kde, kdybych to měl kde cvičit, tak možná na to ani nejdu. To bych to možná uměl už z domu ... (smích)“ (Muž, 41 let, SŠ.)

„... pro mě to bylo trošku náročnější, protože opravdu ten počítač jsem doma takto jako neměla ... Měla jsem půjčený počítač, ale to byl ... ten starší typ ... takže měla jsem ho chvilinku půjčený, jo, ...“ (Žena, 39 let, SŠ.)

Potřeba domácího (resp. doplňujícího) procvičování souvisí se způsobem výuky v kurzu, který je do značné míry individuální a odvíjí se od pedagogických schopností přednášejícího. *Srozumitelnost a demonstrativnost výkladu* a dostatečný prostor pro nácvik dovedností má pro účastníky zásadní význam: „Snažili se nám toho co nejvíc narvat do hlavy a člověk z toho byl zmatený.“ (Žena, 31 let, SŠ bez maturity.)

„... prostě jeden pan profesor to demonstroval, ukazoval to přesně, jak máme jako kliknout, všechno prostě na tom plátně. To bylo bezva, protože jako ... pomalu, jako prostě tak, jako úplně pro začínající a ona (vyučující) prostě to vedla tím způsobem,

že řekla jenom to, to, to, to udělejte, to, to, a já než jsem se nadála, vlastně, tak jsem z toho byla úplně zmatená, jo? Takže prostě myslím si, že ta úroveň té výuky byla prostě u každého jiná a ta demonstrativní na tom, prostě taková ta polopatycky, jo, prostě tak jako s těma blbečkama úplně, když to řeknu na rovinu, že to bylo prostě jako lepší.“ (Žena, 39 let, SŠ)

Ve skutečnosti v některých kurzech dochází k *odklonu od deklarovaného obsahu nebo cíle výuky, což je pro účastníky frustrující.* Taková výuka nesplňuje ani představy účastníků o zvýšené šanci na pracovní uplatnění, ani očekávání zaměstnavatelů o aktuálních znalostech a přiměřených praktických dovednostech absolventů rekvalifikací. Důsledkem může být klesající motivace nezaměstnaných participovat nejen na programu samotném, ale i na trhu práce.

„Opravdu to pro ty ženy, a to říkají opravdu, to jsme všichni nadávali, jsme si stěžovaly mezi sebou, že jsme si to představovaly opravdu trošičku jinak jako tam by se opravdu mohly ty blbosti se zlomkama vynechat a, to bylo prakticky k ničemu, dneska kdo počítá zlomky? ... Nó, jako takový, spíš kdyby víc toho účetnictví nebo opravdu ... tak tam zlomky. A nesmíme k tomu ani kalkulačku. Rozumíte, oni si to představují jako kdybysme teď vyšly školu ...“ (Žena, 32 let, SŠ bez maturity, kurz základů účetnictví.)

„Možná ze začátku, když jsme ještě čekali, že se něco jako výrazně naučím, ale pak ... když jsem tam chodila čtrnáct dní, tak už mi bylo jasný, že to prostě jako nebude taková sláva.“ (Žena, 36 let, VŠ, kurz s názvem marketingová a reklamní činnost.)

Negativní efekt odlišné náplně výuky bývá mnohdy znásoben *nevyhovující (velmi krátkou) délkou trvání kurzu.* Kratší rekvalifikační kurzy (nejčastěji v délce trvání mezi 1 týdnem až 3 měsíci) jsou upřednostňovány z důvodu nižší finanční, administrativní, časové i kvalifikační náročnosti a mají bezesporu výhodu snadné a rychlé adaptace na aktuální požadavky trhu práce. Zejména v odborných manuálních profesích však neposkytují účastníkům dostatečný prostor pro obsáhnutí nejdůležitějšího učiva a praktických zkušeností, které mladí lidé v běžném vzdělávacím procesu získávají několik let. Deklarovaný cíl kurzu (vybavení jedince takovými znalostmi a schopnostmi, které mu umožní ucházet se plnohodnotně o zaměstnání v rekvalifikované profesi) je tak redukován na osobní uspokojení z „přičichnutí“ k novému oboru bez aspirací na následné pracovní uplatnění.

Někteří nezaměstnaní však *krátkodobé kurzy jednoznačně preferují*, a to z pochopitelného důvodu finančního zabezpečení své osoby a své rodiny. Jde tedy převážně o mladší muže tradičně chápané jako živitele rodiny.

### (b) Hodnocení využitelnosti rekvalifikačních programů

Praktická uplatnitelnost nově získané či rozšířené kvalifikace je odvislá od reálných znalostí a dovedností uchazečů získaných prostřednictvím rekvalifikačního kursu a zejména od *faktického výstupu v podobě osvědčení o absolvování rekvalifikačního programu.* Právě tento doklad, který by měl v praxi celý rekvalifikační program zastřešovat, často postrádá na trhu práce svou hodnotu.

„... vůbec ne, nikoho to nezajímá, že mám certifikát a zkoušky, oni chcou praxi. Certifikát mám, můžu s ním umřít, ale je mi to na nic platný!“ (Žena, 39 let, SŠ.)

„... nevěřila jsem, že když budu mít papír tady na toto, že tu práci okamžitě najdu, ale chtěla jsem se prostě obohatit o něco jiného ...“ (Žena, 39 let, SŠ.)

„Tak jsem myslel, že to bude lepší, a je to pořád stejné. Kvůli tomu, že nemám praxi, tak ten svářeč mi nepomůže moc. Samotný papír nestačí.“ (Muž, 25 let, SŠ bez maturity.)

Příčinou „bezvýznamnosti“ závěrečného osvědčení o absolvování všeobecně zaměřeného rekvalifikačního kursu může být již zmiňovaný nesoulad mezi rekvalifikací (jejím obsahem, strukturou a délkou) na jedné straně a potřebami účastníků a trhu práce na straně druhé (viz Nicaise 1995). *Skutečnost, že aktéři pracovního trhu* (nejčastěji zaměstnavatelé, ale též pracovníci zprostředkovatelských agentur a samotní nezaměstnaní) *nerespektují písemný certifikát o vykonané rekvalifikaci jako doklad o jisté úrovni znalostí a dovedností dotyčného jedince, pramení z několika příčin:*

1. rekvalifikace stejně jako ostatní nástroje APZ našly své místo v systému sociální politiky naší země teprve po roce 1990, a přestože již mají relativně dobře zakořeněnou tradici, jejich výstup není zaměstnavateli zatím plnohodnotně akceptován (jedná se především o všeobecně zaměřené kursy typu základů práce s počítačem, které mohou způsobovat v některých případech dokonce jakýsi typ signalizačního efektu pro zaměstnavatele, který si příchozího adepta na pracovní místo s tímto certifikátem jednoduše označkuje jako nevhodného, neboť ještě donedávna neuměl pracovat s počítačem a i jeho nynější „schopnosti“ jsou vzhledem ke známým kvalitám takových rekvalifikačních programů značně diskutabilní);

2. pro svou časovou omezenost a reálnou podstatu (tj. aktuálně působit na nabídku pracovní síly a umožnit ji lepší výchozí podmínky na pracovním trhu) nemohou ve většině případů rekvalifikace nahradit tradiční vzdělávací a výcvikový proces a ani závěrečná osvědčení nemohou být tudíž srovnatelná (tj. nemohou přinášet stejnou pozici uchazeče na trhu práce, stejné výhody a očekávání)[15];

3. v současné době se rekvalifikační programy stále ještě často potýkají s problémy aktuálního zaměření, modernizace výukových metod i učebních pomůcek a nedostatku praktického výcviku, což dohromady skutečně indikuje rozdílnost nabytých vědomostí jednotlivých účastníků (demonstrovaných osvědčením o absolvování rekvalifikace) od reálných požadavků zaměstnavatelů.

Účastníci *specificky zaměřených rekvalifikací* (např. kursu svářeč nebo řidič vysokozdvižného vozíku) a *vyšších stupňů modulově postavených rekvalifikačních kursů* (typicky kursy AUTOCAD I., II. III.) hodnotí však praktický přínos programu a jeho efekt na následnou zaměstnanost výrazně pozitivně. Získávají totiž osvědčení, které má pro zaměstnavatele zásadní význam (je dokladem toho, že jedinec umí např. svářet pomocí CO dva). Navíc jsou již v průběhu kursu často kontaktováni potenciálními zaměstnavateli, což vede k potlačení zmíněného uzamykacího efektu, k prolomení bariér vstupu na trh práce a následnému nalezení pracovního místa.

„Ano, dokončil jsem, dostal jsem akreditaci, jako certifikát pro Evropu a pro Českou republiku. Dvakrát. Co jsem tam proběhl, tak přišlo asi pět firem. No, každej den jedna, tak to vycházelo. A na tom pokročilejším už jich bylo víc. Protože tam už se uvažovalo o tom, že tady už to někdo ví a že už s tím někdo umí dělat, to už je pro pokročilejší . . . “ (Muž, 22 let, SŠ.)

### (c) Hodnocení psychosociálních účinků rekvalifikací

Ztráta zaměstnání a neúspěchy při jeho opětovném hledání znamená pro většinu osob velkou psychickou a emocionální zátěž (srovnej Buchtová, 2000, Sen, 1997 ad.). Lidé

[15] I když je nutné poznamenat, že i s takovým případem jsme se v našem dotazování setkali (šlo však o dotazování v rámci jiného regionu). Jedna mladá žena absolvovala roční kurs Kadeřnice v učňovském středisku, po jeho absolvování získala výuční list naprosto srovnatelný s výučním listem řádných studentů a následně začala v nově vystudovaném oboru samostatně podnikat. Podstatný pro takový úspěch byl ovšem jak postoj konkrétního úřadu práce, tak také zřejmá motivace a pevná vůle na straně klientky.

bez práce ztrácí důvěru v sebe sama, ve své schopnosti a dovednosti, ocitají se v sociální izolaci. Při dlouhodobější ztrátě zaměstnání slábne jejich aktivita a mizí motivace pro smysluplné činnosti včetně zapojení se do pracovního a sociálního života komunity.

V takové situaci má pro ně vstup do rekvalifikace význam nejen jako prostředek získání nových dovedností, znalostí a zkušeností, které v konečné podobě mohou vyústit v nalezení přiměřeného pracovního místa, ale zejména jako prvek začlenění do širších sociálních sítí, jako faktor psychosociální podpory.

Zejména ženy po mateřské dovolené přijímají prostředí rekvalifikačních kursů jako jakousi kompenzaci pracovního kolektivu, který byly nuceny v důsledku svého mateřství opustit. Hledají tedy *nejen neformální kontakty v oblasti jiných aktivit než s sebou přinášejí mateřské povinnosti, ale také jakési formální vztahy substituující běžné pracovní prostředí.*

Tyto ženy také často pociťují *uspokojení z účasti v kursu, kde se nacházejí podobně „postižené" osoby.* Dává jim to pocit, že se ve složité situaci nejprve pracovní neaktivity (mateřství) a poté nezaměstnanosti neocitají osamoceně. Sílí jejich sebevědomí a motivace pro další aktivity na trhu práce.

„A můžu říct, že to bylo strašně fajn, protože vlastně když jste půl roku doma a jste nezaměstnaná, tak je člověk takovej aj trošku psychicky na tom jako ... jo, že ho to ubíjí. Tady to doma, pořád, nemůžete sehnat práci a to, a pak se na tři týdny vlastně dostanete mezi lidi, kteří jsou na tom stejně. Někteří i hůř, že! Takže tady na toto určitě. Určitě ano, že i tak jako to povzbudí, pozvedne tu náladu nebo i to sebevědomí, že člověk zjistí, nejsu úplně jako na tom úplně nejhůř, nebo k ničemu, že to zvládá, takový ty základy a tak to, takže..." (Žena po mateřské dovolené, 39 let, SŠ, rekvalifikace na program AUTOCAD.)

Mladí lidé nacházejí v rekvalifikacích příležitost, jak se seberealizovat, jak překonat bariéru výběru povolání, které za ně učinili v závěru základní školy rodiče. Rekvalifikace spojená s následným zaměstnáním[16] dává mladým lidem *možnost osamostatnit se, vybudovat si své sociální a pracovní zázemí, vytvořit si vlastní identitu* odvozenou nikoli od pozice své původní rodiny, nýbrž od své pozice na pracovním trhu a v sociálním struktuře komunity.

„No, já jsem předtím pracovala, no ... vy to asi neznáte ... v Gale v Mikulově, tam jsem dělala šičku, protože jako, já jsem krejčová vystudovaná ... krejčová a mám potom nástavbu, takže jsem měla maturitu, takže mě tam vzali hned jako na šičku, že je to takový nadhodnocený, no a prostě se mě zdálo, že to není jaksi pro mě, že tam, řekněme strádám duševně ... co mi přinesla (myšleno rekvalifikace na krupiérku)? No, já bych řekla, že hlavně jsem se tak nějak dostala od té krejčoviny a že jsem si rozšířila ten jako teda obzor ... já jsem si vždycky říkala jako že bych ještě mohla něco víc studovat jako dál a takhle se mi to trošku povedlo, sice jenom na ty tři měsíce, co jsem měla práci a myslím, že hlavně jsem řekněme víc dospěla během toho kursu a hlavně potom, že jsem se jako dostala tady z domu, že jsem se o sebe musela starat, osamostatnila se trošku." (Žena, 23 let, vyučená s maturitou.)

„No mě tam šlo jenom o to, že bych měl, vlastně, nové zaměstnání, že bych měl další, dá se říct, něco něco prostě k té škole, kterou už jsem měl, k té střední škole (OA Břeclav), k té maturitě, že budu mít další prostě vzdělání navíc, vzdělání, které budu moct uplatnit, když si tohleto rozšířím tou rekvalifikací, jó, že budu mít, že se mi vlastně otevřou další možnosti tímhletím..." (Muž, 21 let SŠ.)

Mnoho nezaměstnaných si s účastí v rekvalifikaci nespojuje možnost uplatnění na pracovním trhu (viz očekávání spojená s integrací do sekundárních sociálních skupin), přesto je pro ně následující a v podstatě předpokládaný neúspěch při hledání místa

[16] V našem případě jde např. o rekvalifikaci na krupiéra u zábavních společností, které svým absolventům bezprostředně po ukončení kursu zabezpečují zaměstnání ve svých pobočkách.

frustrující. Některé z nich ale tato zkušenost *motivuje ke stálejším (dlouhodobějším) aktivitám zvyšujícím jejich šanci na pracovní uplatnění.*

„Říkám ale to sa neztratí jako, protože kdyby náhodů něco, tak už to můžu použít, že, to každý rok si udělám toto, prodlúžení, takže to už není žádný problém.“ (Muž, 41 let, vyučený.)

## Závěr

*Rekvalifikace patří k flexibilním nástrojům APZ* (podobně jako poradenství či kluby práce), jejichž užití předpokládá značnou variabilitu v konečných účincích. Zatímco tvorba pracovních míst v soukromém i veřejném sektoru přináší pozitivní výsledky v podobě okamžitého odchodu vybraných jedinců z evidence nezaměstnaných, efekty rekvalifikací mohou být nejednoznačné.

Mnoho odborných studií poukazuje na fakt, že rekvalifikace a *pracovní výcviky mají velmi slabé, nulové nebo dokonce negativní účinky na zaměstnanost* (viz Nicaise, 1995; Fay, 1996; Calmfors, 1994). Jsou jim ovšem připisována *jiná pozitiva, která se projevují v přínosech pro samotné klienty*: jsou prostředkem k udržování či zvyšování lidského kapitálu nezaměstnaných, slouží k odstranění sociální exkluze, ke kladnému sebenazírání jednotlivců, k udržení motivace participovat na trhu práce.

Rozsah, v jakém jsou rekvalifikace poskytovány klientům českých úřadů práce, není v mezinárodním kontextu příliš velký, přesto je patrný jeho rostoucí trend. V průběhu let 1999–2001 se *index růstu počtu osob zařazených do rekvalifikací téměř zdvojnásobil* a podíl osob zařazených do rekvalifikace na celkovém počtu nezaměstnaných dosáhl téměř 10 %. Stále se nedaří řešit tendenci pracovních úřadů k tzv. *creaming-off efektu.* Zatímco mezi nezaměstnanými je patrný zájem o účast v rekvalifikačním programu i v řadách starších a dlouhodobě evidovaných osob, úřady práce preferují spíše jedince mladší, vzdělané a krátkodobě nezaměstnané. Z tohoto pohledu *má užití rekvalifikací v rámci APZ spíše preventivní charakter.* Prostor pro zlepšení nabízí i ne vždy dostatečná informovanost občanů o nástrojích APZ a možnostech jejich využití pro řešení vlastní nezaměstnanosti.

Důležitým předpokladem úspěchu každého rekvalifikačního programu je *motivace nezaměstnaných ke vstupu do tohoto programu.* Základním motivačním činitelem (očekáváním) je u většiny dotázaných získání nových informací a zapojení se do širších sociálních skupin. U rekvalifikací, pro které musí mít nezaměstnaný souhlas potenciálního zaměstnavatele (cílené rekvalifikace), je jednoznačným motivem vstupu zpřístupnění nového pracovního místa. Finanční incentivy nehrají při rozhodování o účasti v rekvalifikaci příliš významnou roli.

Klíčovým problémem nastaveného systému rekvalifikací se zdá být obsahová náplň kursů, jejich struktura a metody výuky. Nicaise upozorňuje, že krátkodobá výcviková schémata mohou být nedostatečná především pro osoby nekvalifikované (1995, s. 206) a vzhledem k obsahovým nárokům nemusí vyhovovat ani dlouhodobě nezaměstnaným či starším uchazečům (1995, s. 207). Zjistili jsme, že výuka v rámci rekvalifikačních kursů není pro řadu účastníků dostatečně srozumitelná, chybí demonstrace výkladu a praktické procvičení nových dovedností. Závěrečné osvědčení o absolvování kursu není aktéry pracovního trhu vnímáno jako plnohodnotné. Tyto skutečnosti následně vedou k tomu, že jedinec, který podstoupí rekvalifikaci za účelem zvýšení lidského a sociálního kapitálu, mnohdy *nepostoupí v pomyslné frontě na zaměstnání.*

Vzhledem k povaze dat, které jme měli k dispozici a vzhledem k malému vzorku respondentů využitému při kvalitativní analýze přínosů rekvalifikací pro nezaměstnané, nejsme schopni zhodnotit efekt rekvalifikací na zaměstnanost těchto osob. Přesto bychom rádi vyzdvihli zejména dva jejich kladné momenty: *(1) rekvalifikace mají*

*značný sociálně integrační a informační potenciál pro ženy po mateřské dovolené (a ženy obecně), (2) ve spojení se subvencovaným zaměstnáním mohou být příležitostí k seberealizaci mladých lidí*[17] (v České republice na podobném principu úspěšně fungují programy MOST, které kombinují motivační složku s praktickou zkušeností mladých lidí u konkrétního zaměstnavatele a často i se zajištěním následného pracovního uplatnění).

## Literatura


Abrahamson, P., Hansen, F. K. 1996. *Poverty in the European Union.* Copenhagen: European Parliament.

Buchtová, B. (ed.) 2000. *Psychologické a medicínské aspekty nezaměstnanosti.* Brno:MU.

Burchardt, T., Le Grand, J. 2002. *Constraint and Opportunity: Identifying Voluntary Non-Employment.* London: CASE.

Calmfors, L. 1994. *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features.* Paris: Organisation for Co-operation and Development.

Corden, A., Duffy, K. 1998. Human Dignity and Social Exclusion. In Sykes, R., Alcock, P. (eds.) *Developments in European Social Policy – Convergence and Diversity.* Bristol: The Policy Press.

Evans, M. 2001. *Welfare to Work and the Organisation of Opportunity. Lessons from Abroad.* London: ESRC.

Fay, R. G. 1996. *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries.* Paris: Organisation for Co-operation and Development.

Giddens, A. 2000. *Sociologie.* Praha: ARGO.

Green, F. et al. 1998. Are British Workers Getting More Skilled? In Atkinson, A. B., Hills, J. (eds.) *Exclusion, Employment and Opportunity.* London: CASE.

Konning, J. 2002. Training for the Unemployed in the Netherlands: What do We Know after more than 50 Evaluation Studies? In Schoemann, K. (ed.) *Education, Training and Employment Dynamics.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Mareš, P. 1998. *Nezaměstnanost jako sociální problém.* Praha: SLON.

Møller, I. H. 1995. *Labour Market Marginality in North- West Europe – Some Causes and Consequences.* Copenhagen: CID.

Møller, I. H., Lind, J. 1999. *The Labour Market in Process of Change? Some Critical Comments.* Copenhagen: CID.

Národní akční plán 2001. *Národní akční plán zaměstnanosti na rok 2001.* Praha: Správa služeb zaměstnanosti.

Nicaise, I. et al. 1995. *Labour Market Programmes for the Poor in Europe. Pitfalls, Dilemmas and How to Avoid Them.* Aldershot: Avebury.

Sen, A. 1997. Inequality, Unemployment and Contemporary Erurope. *International Labour Review*, Vol. 136, No. 2, pp. 155–172.

Schoemann, K., Becker, R. 2002. A Long-term Perspective on the Effects of Training in Germany. In Schoemann, K. (ed.) *Education, Training and Employment Dynamics.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Sirovátka, T. 1997. *Marginalizace na pracovním trhu.* Brno: MU.


[17] V Dánsku slouží takováto schémata subvencovaného místa kombinovaného s pracovním výcvikem k metodám boje s dlouhodobou nezaměstnaností. Úspěch tohoto systému nespočívá ve vysokém procentu osob, které postupně přejdou ze subvencovaného do běžného zaměstnání, ale v dlouhodobosti jejich setrvání na získaném běžném pracovním místě (Fay, 1996).

# 21 Přínosy veřejně prospěšných prací k sociálnímu začlenění a k získání zaměstnání

Tomáš Sirovátka, Miroslava Rákoczyová

## Úvod

V rámci aktivní politiky na trhu práce jsou veřejně prospěšné práce (jako přímá tvorba dočasných pracovních míst ve veřejném sektoru) považována za opatření „posledního pořadí“ a jsou jako taková tradičně určeny těm nezaměstnaným, kteří již dlouhou dobu neuspěli na otevřeném trhu práce a/nebo neprokazují ani dostatečné předpoklady k tomu, aby mohli být zaměstnavateli přijati při využití nástrojů jako jsou profesní příprava a zaškolení a/nebo subvence ke mzdám.

Funkce veřejně prospěšných prací spočívá za takové situace především v poskytnutí dočasného zaměstnání. Očekává se, že to má bezprostřední pozitivní dopad na finanční situaci nezaměstnaných, udržení či obnovu pracovních návyků, dovedností, motivace, sociálních kontaktů a podporu sebedůvěry nezaměstnaných. Předpokládá se, že by proto mohly být v mnoha případech i „mostem“ k získání místa na otevřeném trhu práce.

Na druhé straně je tento typ opatření často kritizován s ohledem na jejich „uzamykací“ a „kolotočový“ efekt[1] – hovoří se někdy dokonce o „terciárním“ pracovním trhu a dočasné pozitivní efekty veřejně prospěšných prací jsou považovány za zanedbatelné, pokud nevedou v krátké době k získání místa v privátní sféře. Ekonomickým argumentem proti nim je zatížení veřejných financí výdaji na tato místa a následné inflační dopady. Z toho důvodu byly za konzervativní vlády ve Velké Británii na počátku devadesátých let programy Public Works pozastaveny.

Vedle efektů pro začlenění na trh práce jsou však významné i sociální efekty veřejně prospěšných prací, zejména v situaci, kdy začlenění na otevřený trh práce není možné a nezaměstnanost už dlouho trvá. Toto hledisko se dnes stává stále významnější –

*Výzkum, z něhož vychází tato stať, byl podpořen grantem Grantové agentury České republiky GAČR č. 403/00/0420 a výzkumným záměrem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky MSM 143200001.

Korespondenci posílejte na adresu: Doc. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc., Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně, Gorkého 7, 602 00 Brno. E-mail: sirovatk@fss.muni.cz

[1] Tedy z toho důvodu, že nezaměstnaní si navykají na takto poskytované pracovní příležitosti, na „měkké“ požadavky zaměstnavatele s nimi spojené, nedůvěřují si pokud jde o schopnost získat místo na otevřeném trhu práce, přestávají o ně usilovat a opakovaně vyhledávají schéma veřejných prací.

Národní plány sociální inkluze zpracovávané v zemích Evropské unie od roku 2001 se opírají především o opatření začleňující na trh práce. Začlenění na trh práce nemusí však vždy přinést sociální začlenění nezaměstnaných a naopak, sociální začlenění nemusí být vždy podmíněno začleněním na otevřený trh práce. Sociální exkluze je totiž mnohodimenzionální, a proto i individualizovaný fenomén a inkluze na otevřeném trhu práce je sice jeho klíčovou, nikoliv však jedinou dimenzí.

V tomto příspěvku se budeme zabývat funkcemi veřejně prospěšných prací z hlediska jejich přínosu pro sociální začlenění jejich účastníků. Nejprve si všimneme dimenzí vyloučení na trhu práce. V návaznosti na to rozebereme funkce veřejně prospěšných prací při eliminaci těchto dopadů. Na příkladu lokálního trhu práce se pokusíme ověřit, nakolik se předpokládané funkce veřejně prospěšných prací reálně naplňují.

## Soudobý trh práce a role veřejně prospěšných prací

### Současné trendy na trhu práce: flexibilizace pracovní síly v sekundárním segmentu

Dopady globalizace ekonomické soutěže na pracovní trhy nejsou jednoznačné. Na jedné straně procesy modernizace eliminují rutinní pracovní činnosti s nízkou přidanou hodnotou a monotónním charakterem, zvyšují produktivitu práce a tím i výdělkové možnosti. Na druhé straně si tlak na pracovní náklady vynucuje flexibilizaci trhu práce v několika směrech. V návaznosti na Standinga (1999) můžeme rozlišit z hlediska pracovníků „neutrální" či vítané formy flexibility jako je flexibilita organizační a funkční (v podstatě jde o přizpůsobivost obsahu a uspořádání pracovních procesů). Ty přinášejí obvykle změny ve struktuře prací a profesí, jež jsou často spojeny s inovacemi a růstem produktivity práce – a následně i mezd. Dále však existují formy, jež znamenají obvykle snížení dosavadních standardů pracovní činnosti nebo pracovního místa a naopak zvýšení nejistot na straně pracovní síly: flexibilitu ve mzdách, flexibilitu v nákladech na pracovní sílu (zahrnuje flexibilitu v nákladech na pracovní výcvik i v nákladech na sociální a pracovní ochranu), flexibilitu numerickou (v počtech pracovníků) a ve formách zaměstnávání (jde o dočasné, částečné úvazky, subkontraktaci atp.).

Kromě toho, v důsledku rostoucích požadavků flexibilizace se prohlubuje dualizace trhu práce (viz Berger, Piore, 1980) v tom smyslu, že se diferencují formy flexibilizace v primárních a v sekundárních trzích práce, a diferencují se proto i nejistoty spojené s postavením na trhu práce – ještě více se tak prohlubuje rozdíl v postavení pracovníků v primárních a v sekundárních trzích práce. I přechod mezi těmito dvěma typy trhů práce se stává obtížnější. Narůstá přitom význam bariér jako je kvalita lidského kapitálu (kvalifikace, dovednosti, zkušenosti, adaptabilita, zdravotní stav, mobilita), ale i sociálního kapitálu či připsaných atributů pracovní síly jako je věk, pohlaví, etnikum. Pro pracovníky v sekundárním segmentu jsou pak dosažitelná pouze taková pracovní místa, jež předpokládají vysokou flexibilitu pracovní síly v těch formách, jež zvyšují nejistotu zaměstnání i příjmu (v nejhorším případě jde o dočasný, částečný či neformální pracovní úvazek), poskytují malou pracovní autonomii, uspokojení, či vyhlídky na pracovní kariéru (carreerlessness). Za takových okolností má práce už jen instrumentální význam (poskytuje nějaké finanční zdroje) – avšak mzdová flexibilita mzdy snižuje a zpochybňuje i tento její předpokládaný přínos. Sociálně začleňující potenciál práce slábne.

## Sociální exkluze/inkluze na trhu práce

Komplexnost a mnohodimenzionalita sociálního vyloučení byla některými autory již spolehlivě identifikována, a dokonce operacionalizována (viz Eurostat, 2000; Atkinson, Cantillon, Marlier, Nolan, 2002). Někteří v této souvislosti poukazují na to, že sociální vyloučení je charakterizováno širokým spektrem událostí v životě jednotlivců a jejich rodin, a to v kombinacích, jež jsou nepředvídatelné. Jde v obecnější rovině o kvalitu života formovanou v různých dimenzích. Sociální vyloučení tedy odráží kvalitu těchto aspektů: kvalitu práce, bydlení, rodinného života, životního standardu, zdravotní péče/přístupu ke zdraví, politických práv.

Sociální exkluze je důsledkem interakce jak individuálních, tak i institucionálních faktorů. Projevuje se jako vyloučení z tak podstatných atributů života jako jsou: „svoboda jednat“, „svoboda od potřebnosti“, „svoboda od studu“, respektive jako možnost fungování v dané společnosti (Sen, 1983). Znamená nedostatek příležitostí a svobod realizovat životní plány v rámci dané kolektivity (Dahrendorf, 1991), přičemž tyto deficity jsou zcela individualizovanými událostmi (Ravenaud, Salais, 2001).

Marginalizace/exkluze na trhu práce se stále častěji spojuje s deficitem zaměstnatelnosti (employability). V obecném významu lze tento pojem chápat jako synonymum pro „capabilities“ (schopnosti, viz Sen, 1992). Tyto schopnosti jsou důsledkem interakce individuálních charakteristik na straně pracovní síly (lidský kapitál a sociální kapitál) a na straně institucionálních struktur, jež vymezují příležitosti na trhu práce, respektive přístup k němu. Jsou předpokladem k uskutečnění schopností a životních plánů. Tyto plány zahrnují v oblasti práce obvykle celou řadu hledisek: stabilitu zaměstnání a příjmu, zajímavost práce a sebeuplatnění, vyhlídky na postup a další vzdělávání, sociální status a uznání, sebeúctu a autonomii.[2]

Zaměstnatelnost pracovníků v sekundárním segmentu trhu práce je však dnes spojena s flexibilitou v těch formách, jež zvyšují nejistotu a snižují míru autonomie pracovníků z hlediska pracovního režimu, pracovních podmínek, ochrany pracovního místa, obsahu práce, výše a stability mzdy. Takové požadavky na flexibilitu neposkytují příliš prostoru k naplnění životních plánů v oblasti pracovního uplatnění a nepřispívají ani k sociálnímu začlenění.

## Redefinice role veřejně prospěšných prací z hlediska sociálního začlenění

Protože sociální exkluze je multidimenzionální, a proto současně individuální fenomén, politiky a opatření usilující o sociální inkluzi jsou různorodé a do značné míry individualizované. Politiky na trhu práce reagují na rozličné kumulace individuálních handicapů na straně nezaměstnaných a bariér, jimž tito čelí na trhu práce. Z tohoto důvodu bývá zdůrazňován individuální přístup k nezaměstnaným, „střižený na míru (tailored)“, komplexní a zahrnující varietu typů opatření a nástrojů. Většina z nich je sice „skupinově“ zaměřena, je ale současně uplatněna v individuálních úpravách – s ohledem na individuální obtíže, jež byly na straně nezaměstnaných identifikovány.[3]

Politiky či opatření na trhu práce lze proto rozlišit jako opatření orientovaná trhem (na stranu poptávky), jež odpovídají spíše preventivnímu přístupu a opatření orientovaná klienty (zaměřená na stranu nabídky), jež mají častěji kurativní povahu (viz Nicaise 1995, Allen, Hansbro, Mooney 1999, Mayes 2001). Jako zásadní rozdíl v charakteru těchto opatření vyplývá, že opatření prvého typu jsou orientovaná na

[2]Mezi indikátory, jež zachycují dimenze sociální exkluze, byla zařazena otázka po spokojenosti s prací anebo s hlavní životní aktivitou (Eurostat, 2000) jako souhrnný indikátor „pracovní“ dimenze.

[3]Země EU užívají běžně *individuální akční plány*. V České republice se s nimi začalo experimentovat od roku 2002.

pracovní místa a kvalifikaci k nim potřebnou, jsou skupinová, obecná, zatímco opatření druhého typu jsou spíše zaměřena na kumulované handicapy a jsou proto více individuálně orientovaná, ale komplexní – „zastřešující“ (umbrella type) programy, jež kombinují více typů opatření za účelem integrace na trhu práce: zprostředkování, poradenství, motivační a specifická pracovní příprava, přímá tvorba pracovních míst a poskytnutí prvního umístění na nich (Nicaise, 1995).

Za prvé tedy na trhu práce zjevně existují skupiny nezaměstnaných, které nelze umístit v rámci skupinových preventivních opatření jako jsou zprostředkování či existujících možností pracovní přípravy – zaměstnavatelé je nechtějí a oni sami nemají předpoklady pro pracovní přípravu potřebnou pro nabízená místa nebo pracovní výcvik pro ně ani nezlepšuje možnosti umístnění na lokálním trhu práce, případně nemají oni sami zájem o pracovní přípravu v důsledku jejich osobnostní inflexibility.[4] Programy tvorby míst v soukromém sektoru nejsou často účinné z více důvodů: buďto není v určité lokalitě dostatečný potenciál tvorby míst či existují bariéry jako je vyhýbání se ze strany zaměstnavatelů určitým kategoriím nezaměstnaných a konečně možnosti mobility nezaměstnaných jsou často malé nebo je pro ně mobilita málo přínosná (je spojena sice s vysokými náklady, přináší však malé výdělkové zisky).

Za druhé obvyklý přístup k začlenění na trhu práce sleduje především požadavek začlenění nezaměstnaných na otevřený trh práce.[5] Zůstává pak otázkou, nakolik umístění do zaměstnání na trhu práce podle požadavků flexibility lze považovat za formu sociální inkluze. K posouzení této otázky je zapotřebí uplatnit další, komplexnější kritéria. V návaznosti na dimenze sociálního vyloučení a jejich „kvality“ spojené se zaměstnáním (trhem práce) považujeme za potřebné použít následující:

1. Úspěch v získání zaměstnání na otevřeném trhu práce.

2. Trvalost získaného zaměstnání na otevřeném trhu práce, jeho stabilita.

3. Kvalita zaměstnání na otevřeném trhu práce, kvalita programu (délka úvazku, plat, pracovní satisfakce, seberealizace, prestiž a sebeúcta), případně perspektiva spojená se zaměstnáním (pracovní zkušenost, dovednosti, osobní rozvoj, pracovní postup).

4. Sociální kontakty, sociální vztahy a jejich kvalita, sociální participace.

5. Další aspekty života (zejména péče o děti, rodinu atp.), celková kvalita života.

Pokud důsledky umístění na otevřeném trhu práce jsou v kontextu těchto kritérií sociálního začlenění neadekvátní, je na místě zvažovat i možnosti jiné, včetně přímé tvorby míst ve veřejném sektoru. Ve využití veřejně prospěšných prací v tomto kontextu je z uvedených důvodů nutno spatřovat v prvé řadě nástroj sociální integrace, jehož použití je cílené, často v kombinaci s jinými nástroji a v situacích, kdy se tento nástroj jeví vhodnější než jiné nástroje nebo když jiné nástroje selhávají. Nutno brát přitom v úvahu, že místa ve veřejném sektoru mohou stejně jako příležitosti na otevřeném trhu práce sehrát pro sociální začlenění jak pozitivní roli, tak i roli negativní.

[4] Nutno poznamenat, že mnoho dlouhodobě nezaměstnaných by potřebovalo dlouhodobý pracovní výcvik (až jeden rok případně i déle), na druhé straně jsou však tlačeni okolnostmi přijmout zaměstnání, aby získali příjem potřebný k zajištění životního standardu jejich rodiny. Příjem v průběhu rekvalifikace je ovšem jen 60 % dřívější jejich mzdy.

[5] Takový přístup znamená současně velmi často, zejména v oblasti sekundárního trhu práce uplatnění požadavků flexibility definované podle zaměstnavatelů (nízké mzdy, dočasnost zaměstnání, obtížnost sladění pracovního režimu s rodinnými závazky atp.).

# Role veřejně prospěšných prací na lokálním trhu práce

## Formulace otázky, zdroje informací

Posouzení uplatnění politiky veřejně prospěšných prací z hlediska sociálního začlenění nezaměstnaných zahrnuje více otázek. V tomto příspěvku se zaměřujeme hlavně na posouzení otázky do jaké míry odpovídá politika veřejně prospěšných prací v České republice potřebám nezaměstnaných z hlediska jejich sociálního začlenění a posléze nakolik je skutečným přínosem k jejich sociálnímu začlenění.

K zodpovězení otázek, jimiž se zabýváme, jsme využili informace ze sledování souboru 156 nezaměstnaných zařazených do VPP v okrese Břeclav v létě 2001. Dotazovali jsme je formou polostandardizovaného rozhovoru nedlouho po nástupu na VPP, a opakovaně po cca 12–15 měsících, tak abychom mohli s odstupem a po ukončení programu VPP posoudit jeho dopad na případné začlenění účastníků na otevřeném trhu práce, jednak jeho dopady z hlediska sociálního začlenění.[6] Kromě toho jsme s 35 účastníky provedli hloubkové rozhovory a podobně jsme takové rozhovory provedli i se starosty několika obcí i s organizátory programu na úřadu práce (20 rozhovorů).

## Lokální trh práce v okrese Břeclav

Okres Břeclav je okresem, kde se nezaměstnanost pohybuje dlouhodobě lehce nad průměrem v ČR: v roce 2000 byla míra nezaměstnanosti 10,1 % oproti průměru 8,8 % v ČR (jednalo se konkrétně asi o 6600 nezaměstnaných). Nezaměstnanost okresu je citlivá na hospodářský cyklus, stejně jako má výraznější sezónní průběh s ohledem na větší význam služeb včetně turistického ruchu, zemědělské a potravinářské výroby. V první polovině devadesátých let došlo k prudké redukci zaměstnanosti v zemědělských družstvech (ta nebyla dodnes plně absorbována), a problém nekvalifikované pracovní síly je zde proto stejně významný jako je tomu v průmyslových okresech. Hlavním problémem lokálního trhu práce je však spíš nedostatek volných pracovních míst, jenž vyplývá z menšího počtu výrobních podniků a menšího zájmu investorů o tuto oblast.

V okrese převažují malá sídla – v okrese je 69 obcí, z toho je 54 s méně než 2000 obyvatel a pouze Břeclav má víc než 20000 obyvatel. Celá řada malých obcí je přitom dopravně špatně dostupná, neatraktivní pro investory a pro drobné podnikání, s nevýhodnými podmínkami pro vyjíždění za prací. Mnohde vznikají „kapsy chudoby“ – koncentruje se v nich větší podíl nezaměstnané populace a populace s nízkými příjmy, při ekonomické stagnaci pak rychle upadají služby i podnikatelská činnost.

Současně se projevuje demotivace nezaměstnaných a jejich rezignace. Na jedné straně sice je v okrese vyšší podíl krátkodobě nezaměstnaných do 3 měsíců než jinde v republice: je to dáno jistou flexibilitou venkovské populace zvyklou přijímat zaměstnání dočasná a vyjíždět za nimi, i sezónním charakterem některých zaměstnání, na druhé straně narůstá rychle podíl nezaměstnaných nad 2 roky, kteří se postupně uzavírají vůči vnějšímu okolí, zejména pokud žijí v malých odlehlých sídlech.

Je zde – s ohledem na nižší poptávku po práci – obtížnější než jinde koncipovat rekvalifikační programy, jež by vedly spolehlivě k získání zaměstnání jejich účastníky. Na druhé straně je jistou (méně však významnou) výhodou potřeba a schopnost menších obcí realizovat programy veřejně prospěšných prací. Podobně jako je tomu i jinde v České republice, mají však veřejně prospěšné práce v okrese Břeclav pro skupiny nejvíce ohrožené nezaměstnaností specifický význam s ohledem na následující okolnosti:

[6] V druhém kole dotazování jsme zastihli 130 účastníků, tj. 83 % z nich.

1. Celkový rozsah aktivní politiky na trhu práce není v České republice zvláště velký – asi 1,5 % pracovní síly projde v průběhu roku programy aktivní politiky na trhu práce, čímž se řadíme k zemím s relativně omezeným rozsahem aktivních opatření.

2. Existuje jen málo specificky cílených projektů pro znevýhodněné skupiny jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní, zdravotně handicapovaní, nekvalifikovaní, etnické menšiny (Romové) či opatření komplexního typu (umbrella type).

3. V jiných běžných opatřeních, zejména v rekvalifikačních programech jsou příslušníci zmíněných skupin typicky podreprezentováni: například cílenost[7] rekvalifikací za rok 2001 je v ČR vyjádřena těmito koeficienty: zdravotně postižení 0,44, dlouhodobě nezaměstnaní 0,88, nezaměstnaní nad dva roky 0,45 a nekvalifikovaní (základní vzdělání) 0,43.

4. V lokalitách, kde je malá intenzita tvorby míst v soukromém sektoru, a stejně tak i malá schopnost mobility nezaměstnaných mimo obec, nelze ani příliš spoléhat na účinnost opatření zaměřených k tvorbě míst v soukromém sektoru (to je například specificky významné v okrese Břeclav).

## Účastníci veřejně prospěšných prací

V okrese Břeclav se v roce 2001 zúčastnilo veřejně prospěšných prací 162 nezaměstnaných, tj. necelé 3 % z celkového počtu nezaměstnaných, tedy asi 0,3 % pracovní síly v okrese. (dotazovali jsme 156 z nich). Vzhledem k charakteru prací se jednalo v 80 % o muže. Asi 40 % z nich představovali pracovníci se základním vzděláním, 45 % vyučení, zbytek měl středoškolské vzdělání. Cílenost pro nekvalifikované a vyučené byla výrazně vyšší (1,38 a 1,39) než pro maturanty (0,37) a vysokoškoláky (0,0). Jen čtvrtina účastníků měla méně než 35 let, s věkem nezaměstnaných cílenost VPP k nim roste a nejvyšší je ve skupině nad 55 let, ale také ve skupině 35–39 let (1,85). Asi 20 % účastníků VPP byli zdravotně handicapovaní (ZPS) a cílenost k nim tak je na podobně vysoké úrovni jako u nejvyšší věkové skupiny – kromě toho má dalších 15 % účastníků VPP zdravotní potíže, jež ovlivňují možnost zaměstnání.

Přesto, že mezi účastníky je relativně vysoký podíl kvalifikovaných a také zdravých nezaměstnaných, zdá se, že jde o lidi na trhu práce marginalizované. Asi 80 % účastníků VPP už bylo registrováno na úřadě práce 3x a častěji (průměrný počet evidencí byl 4,5). Celková doba účastníků VPP v nezaměstnanosti dříve byla v průměru téměř dva roky. Celých 60 % z nich už bylo na VPP umístěno dříve (v průměru dvakrát). Své vyhlídky získat zaměstnání na otevřeném trhu práce hodnotili dost skepticky: v oboru své dosavadní činnosti je hodnotila polovina účastníků jako velmi špatné a skoro 30 % jako špatné, v jiném oboru pak 36 % jako velmi špatné a 21 % jako špatné.

Strukturu účastníků VPP ovlivnila podstatně výběrová hlediska, jež jsou patrně nejvíce určována – i když v dialogu a někdy i v konfliktu s pracovníky úřadu práce – starosty obcí, kteří sledují dva cíle. Jedním je sociální hledisko, kdy věnují pozornost lidem, kteří potřebují pomoci finančně, zvláště pokud mají rodinu, anebo kteří by jinak mohli propadnout sociální izolaci, životní nejistotě, případně alkoholu. Na druhé straně si starostové snaží vybírat také osvědčené, motivované a šikovné řemeslníky, kteří zvládnou údržbářské a opravářské či jiné odborné práce na infrastruktuře obcí nebo alespoň lidi motivované k práci (případně jim vděčné za pracovní příležitost). Podobně postupují někdy i jiné instituce, jako jsou například technické služby. Ve

[7] Cílenost jako relace zastoupení dané kategorie nezaměstnaných v struktuře celkové nezaměstnanosti k jejich zastoupení mezi účastníky programů rekvalifikací.

Tabulka 1: **Mzdy účastníků VPP v okrese Břeclav: vymíněné mzdy a mzdy v programu VPP**

| | Mzda v posledním zaměstnání | Nejnižší mzda přijatelná na otevřeném trhu práce | Mzda na VPP |
|---|---|---|---|
| Základní vzdělání | 6222 | 8005 | 6485 |
| Vyučení | 6772 | 8264 | 6669 |
| Celkem | 6653 | 8082 | 6651 |

Tabulka 2: **Ochota ke strategiím řešení nezaměstnanosti (% odpovědí ano)**

| | osoby na vstupu do nezaměstnanosti | VPP (Břeclav) |
|---|---|---|
| změna pracovní činnosti | 88,6 | 87,0 |
| přijmout práci pod úrovní kvalifikace | 48,9 | 81,8 |
| dojíždět do zaměstnání více než 1 hodinu | 44,6 | 41,9 |
| podstoupit rekvalifikaci | 65,6 | 69,0 |
| přestěhovat se i do jiného okresu | 17,7 | 9,1 |
| pracovat přes týden mimo bydliště | 38,2 | 42,6 |
| začít podnikat / zřídit si živnost | 25,8 | 9,7 |
| přijmout i nejisté zaměstnání | 36,6 | 13,6 |
| přijmout zaměstnání na částečný úvazek | 41,9 | 47,7 |
| přijmout zaměstnání na dobu určitou | 75,3 | 91,0 |

Poznámka: osoby na vstupu do nezaměstnanosti: jedná se o šetření 1320 osob vstupujících do registrů úřadů práce nezaměstnaných v sedmi okresech ČR v roce 2000, zahrnut i okres Břeclav.

výběru se tak částečně projevuje „creaming efekt“ v důsledku selekce ve prospěch schopnějších. Převládají přesto lidé ohrožení exkluzí na trhu práce i exkluzí sociální.

## Strategie, očekávání a motivy účastníků VPP

Zdá se, že nezanedbatelná část z účastníků VPP spatřuje ve svém okolí jistou možnost získat místo, zejména mimo obor své kvalifikace/dosavadní činnosti. V hloubkových rozhovorech jsme ovšem zjistili, že to neplatí až tak docela: nezaměstnaní mají jen malý zájem o špatně placená místa, navíc učinili v minulosti více špatných zkušeností s nestabilitou takových míst, s neseriozním chováním zaměstnavatelů a s malým finančním přínosem z těchto míst ve spojitosti s náklady na dojíždění: hovořili pravidelně o tom, že by museli dostat mzdovou nabídku o 2–3 tisíce vyšší než v bydlišti, aby se jim dojíždění vyplácelo. Jejich vymíněná mzda na otevřeném trhu práce tak převyšovala v průměru i jejich dřívější mzdu.

Zjistili jsme, že účastníci VPP jsou vůči otevřenému trhu práce flexibilní pokud jde o délku úvazku, typ činnosti, dočasnost pracovní smlouvy, někdy se zajímají o rekvalifikace (v řadě případů to je skutečně relevantní). Naproti tomu nechtějí přijmout nejistá místa v soukromém sektoru, a – jak jsme již uvedli – jejich mzdové požadavky směřované k otevřenému trhu práce podstatně rostou, pokud se musí do zaměstnání dojíždět.

Pro účastníky VPP hrál při jejich rozhodování o VPP dost významnou roli nedostatek pracovních nabídek v soukromém sektoru v místě bydliště. Specifickými bariérami je krom toho vázanost k místu bydliště v důsledku péče o děti, rodiče či jiné příbuzné, a v neposlední řadě o domácí hospodářství. Celkově, mnoho z nich rezignuje na dojíždění za málo placenými a nejistými místy, jež mohou jen obtížně sladit s rodinnými závazky nebo se svými zdravotními možnostmi. Většina z nich si

Tabulka 3: **Očekávání účastníků spojená se vstupem do programu VPP (%)**

| | ano | spíše ano |
|---|---|---|
| je to jediná možnost získat nějaké zaměstnání | 74,8 | 6,5 |
| očekávám možnost lepšího zaměstnání, než mohu získat jinak | 60,4 | 11,0 |
| vidím v tom možnost, jak získat kontakty k dalšímu zaměstnání | 60,6 | 14,2 |
| lépe se tak snáší doba, kdy je člověk bez zaměstnání | 83,2 | 8,4 |
| přináší mi to i určité finanční zlepšení | 80,0 | 6,5 |
| bylo zde určité riziko, že bych jinak mohl přijít o podporu/dávky | 6,5 | 9,0 |
| mohu se při tom něco naučit, získat zkušenost | 52,3 | 17,4 |

cenila program VPP z těchto důvodů jako vhodnější než zaměstnání na otevřeném trhu práce.

Skoro dvě třetiny z účastníků říká, že účast na VPP je pro ně možnost získat lepší zaměstnání než by jinak vůbec mohli dosáhnout, (ještě větší počet říká, že je to možnost jediná.) V účasti na VPP pak spatřují (80 % a více z nich) možnost si finančně přilepšit, a také způsob jak lépe snášet nezaměstnanost.

Tato zjištění nás poněkud překvapila. Očekávali jsme totiž přinejmenším rozpaky nebo i negativní vztah a reakce účastníků k programu VPP, a to s ohledem na dvě okolnosti: za prvé jde do určité míry o „vnucené“ aktivity – jež jsou svým způsobem chápány jako „přidělené“ těm, kteří nenacházejí na trhu práce jiné možnosti (někdy i jako kontrola jejich ochoty pracovat ze strany úřadů práce). Za druhé nejsou tato zaměstnání placena příliš nad úroveň minimálních mezd (naproti tomu sociální dávky v mnoha případech tuto úroveň dosahují nebo i přesahují).

Naše očekávání se však ukázala jako mylná. Při hloubkových rozhovorech se opakovaně potvrdila zjištění z dotazování, a sice že motivovanost k účasti je na velmi slušné úrovni, motivy účastníků jsou dost komplexní. Motivem k účasti ve VPP jsou na jedné straně negativní zkušenosti se sekundárním trhem práce a reflexe různých typů bariér bránících přístupu k zaměstnání, na druhé straně ale též očekávané i reálné přínosy VPP pro jejich účastníky:

*a) Negativní faktory motivace účasti (a bariéry v přístupu k jiným zaměstnáním)*

V důsledku nedostatku pracovních příležitostí v místě, v důsledku individuálních handicapů a negativních zkušeností získaných na otevřeném trhu práce je mnoho z účastníků VPP „discouraged“ (frustrovaní pracovníci), nevěří si pokud jde o možnost získat zaměstnání. („Nikdo by Vás nevzal s mým zdravotním omezením.“) Navíc už také zjistili, že dojíždění mimo obec se jim většinou finančně zaměstnání nevyplatí a tak se vrátili do evidence úřadu práce (nadsazení v mzdovém požadavku kvůli dojíždění pohybovalo jak již zmíněno na úrovni 2000–3000 Kč).

Vedle toho byli mnohdy tito lidé vystaveni ze strany zaměstnavatelů špatnému jednání a pravidelně frustrující zkušenosti ztráty zaměstnání, přičemž zaměstnavatel občas i nesplnil zákonné podmínky. „Vyhodil všecky ze dne na den.“ (Muž, 38 let, vyučený, po operaci žlučníku, 2 děti.)

*b) Pozitivní faktory*

Pozitivní faktory jsou však významnější než faktory negativní. Obvykle se u jednotlivých účastníků překrývalo více motivů (důvodů) účasti ve VPP:

*1. Finanční a materiální motivy*:

Dopady nezaměstnanosti na materiální deprivaci nezaměstnaných jsou obecně značné. Po 6 měsících ztrácí nezaměstnaní nárok na podporu v nezaměstnanosti[8] a jsou odká-

[8]S ohledem na přerušovanou pracovní kariéru jim často ani nevznikne nárok.

záni na dávky sociální péče, respektive na doplatek do životního minima. Velká část účastníků VPP hovořila o tom, že si chce polepšit – a také finančně značně polepšila oproti životu na podpoře: „Nemohu žít na podpoře, mám rodinu." (Muž, 52 let, ČID, 2 děti.) „No, s podporou to je horší, to je nějakých dva a půl tisíca plus sociální, to už je potom otřesný." (Muž, 37 let.)

Byli často spokojeni s relativně nízkými výdělky (5000–6000 Kč, někdy dokonce i méně). „Když já budu dělat někde jinde, vydělám si třeba sedm a půl tisíca a tady si vydělám čtyři a půl a su doma a nic neprojedu, takže je to úplně stejný." (Muž, 37 let, základní vzdělání, zdráv, žije sám.)

Klíčovou výhodou byla tedy pro ně možnost pracovat v místě bydliště, stravovat se doma, někdy možnost věnovat se domácímu hospodářství (někteří, kterých však nebylo mnoho, uvedli práci na poli či na vinohradu). Bylo patrné, že mnozí si zvykli na nekonzumní životní styl: žijí v rodinných domcích (neplatí nájmy), nekupují nové oblečení, nevyjíždějí příliš z obce, stravují se doma, někdy doplňují hospodaření naturálními příjmy.

*2. Jistota zaměstnání a perspektivy pracovního uplatnění*
Práce v rámci programu VPP jsou nazírány jejich účastníky – navzdory dočasnému charakteru těchto míst – jako určitá „jistota". Účastníci VPP přitom oceňovali lidský přístup okolí k nim: starostů, pracovníků úřadu práce, zaměstnatelů, i dalších zainteresovaných stran. („Tady se jedná s lidma dobře . . . ")

Tato percepce vynikla zejména v konfrontaci s negativním dopadem rizik spojených s pracovními místy na sekundárním trhu práce, která tito účastníci v minulosti zastávali, avšak nedokázali si je udržet delší dobu. V jiných případech to byla podle nich místa málo placená, málo zajímavá a bez perspektiv postupu.

*3. Pracovní náplň, autonomie, osobní rozvoj, sebeúcta*
Účastníci VPP velmi oceňovali charakter vykonávaných prací. („Su venku, já k tomu mám vztah, su na to zvyklý.") Oceňovali, že nejde o monotónní práci: dělá se co je potřeba, střídají se činnosti, pracovní prostředí. („Takové všeobecné práce mi vyhovují.") Jsou dost často hrdí na to, že jim byly svěřeny hodnotné nástroje (křovinořezy, sekačky apod.), („. . . máme teď i nový nářadí . . . "), někteří byli totiž dříve jen pomocnými pracovníky bez odpovědnosti a autonomie.

*4. Sociální kontakty a začlenění v komunitě*
Mnoho účastníků VPP hovořilo o tom, že se jim líbí práce v kolektivu (při úpravě životního prostředí či práci v lese i jinde pracují v partách, s nepřímým pracovním dozorem), hovořili někdy také o pocitech hrdosti na přínos ke zvelebení obce a o tom, že se cítí lépe, protože lidé v obci vidí jejich práci. V podstatě jen ojediněle se vyskytla nedůrazná zmínka o stigmatizaci (v tom smyslu, že by jim vadilo vykonávat veřejně prospěšné práce před očima spoluobčanů).

*5. Kvalita života, kontext podmínek života v komunitě*
Pro mnohé z účastníků spočívaly pozitivní pobídky k účasti v lepším využití a struktuře jejich času, zlepšení rodinného a osobního života: možnost pracovat v místě bydliště byla i v tomto ohledu v mnoha směrech rozhodujícím hlediskem.

„. . . doma je to hrozný, když člověk musí ležet, lepší je mít práci. Doma, když člověk nemá co dělat, to je nebezpečný." (Muž, 37 let.)

*6. Přístup k otevřenému trhu práce*
Asi polovina účastníků VPP hovořila o tom, že získávají při této práci kontakty a zkušenosti, jež by jim mohly pomoci v budoucím zaměstnání na otevřeném trhu práce. „Spíš jde o to, že lidi, kteří zaměstnávají, mne vidí. Že jako dělám, on si mne okouká, takže třeba se mi někdy ozve. Myslím, že mám takovou příležitost, že lidé vidí, že člověk nesedí a že dělá." (Muž, 23 let, zdráv, základní vzdělání.)

## Typy účastníků VPP

Jednotlivé aspekty mají diferencovaný význam. Z hlediska jejich motivací a přístupu k VPP jsme rozlišili mezi účastníky VPP následující typy účastníků :

*1. Trvale frustrovaní*

Častěji jsou to starší účastníci nad 40 let, zdravotně postižení nebo po nemoci, vázaní mnohdy závazky vůči rodině, často se špatnými zkušenostmi se zaměstnavateli mimo obec. Jejich motivace je ovlivněna jak negativními, tak pozitivními faktory. Jsou na možnosti opakovaného zaměstnání na VPP v obci dost závislí, nepřichází už pro ně v úvahu příliš jiné uplatnění. Většinou už ani nehledají jiné zaměstnání. Mají zájem o opakované zařazení na VPP. („Práce je tady jak na kostele . . . “) Je to v prostředí venkovského okresu s nedostatkem pracovních příležitostí v malých obcích asi nejčastější typ účastníků VPP. Čím je obec vzdálenější od větších sídel s možnostmi zaměstnání, je tento typ častější. VPP mají pro něj velmi silný sociálně začleňující potenciál.

*2. Blokovaní současnými příležitostmi*

Jde spíše o nezaměstnané mladší či středního věku, nekvalifikované (někdy vyučené, ale i ženy s maturitou), kteří v obci nenacházejí možnost uplatnění a dočasně ani nenacházejí možnosti, jež by se vyplatily, mimo obec. Pro ženy je problém dojíždět. Roli pro ně hrají finanční důvody, dílem i kvalita života. Vzdali by se potenciálně výhod práce doma, kdyby získali zaměstnání, jež jim stojí za to. Dále se neustále poohlížejí po lepším zaměstnání. Někdy hovoří o zájmu rekvalifikovat se (nemají však obvykle jasnější představu), případně zvažují i možnost začít živnost nebo pracovat v zahraničí.

„Nějakou rekvalifikaci bych potřeboval, abych se uplatnil . . . “ (Muž, 23 let, základní vzdělání.)

„Já bych chtěl podnikat. Mám zámečnickú dílnu. Ale bych potřeboval aspoň 100 000 na materiál.“ (Muž, 42 roků, vyučený, zdravý.) Práce na VPP si celkem považují, i když je níže placená. Spíš ale předpokládají, že jde o dočasné řešení. Jde o druhý nejčastější typ. Potenciálně by měl být zahrnut spíše do aktivujících politik směřujících k otevřenému trhu práce, případně v přímé návaznosti na program VPP.

*3. Kalkulující s relativní „výhodností“ VPP*

Někteří pracovníci zařazení na VPP si časem vytvořili dobrou pracovní pozici (jsou výkonní, důvěryhodní) a obec o ně stojí, chce je opakovaně zařazovat. Jde častěji o muže, kvalifikované (vyučené), někdy mají mírnější zdravotní omezení nebo závazky k rodině či jiné závazky, které je vážou k místu bydliště. Mohli by získat zaměstnání i jinde, ale postupně se jim podařilo docílit v rámci VPP vcelku dobrého mzdového ohodnocení (některé obce mohou výrazněji více zaplatit nad příspěvek úřadu práce). Ve spojení s dalšími výhodami souhrnně charakterizovanými jako „kvalita života“ a úsporou nákladů na dojíždění, se pro tyto účastníky daná možnost jeví jako vhodná alternativa a orientují se na zlepšení své pozice v rámci VPP. Jde o relativně malou část účastníků VPP.

*4. Zájemci o specifický typ činnosti v rámci VPP*

Veřejně prospěšné práce jsou orientovány mimo jiné na sociální služby (ústavy sociální péče provozované Charitou apod.). Někteří účastníci cíleně směřovali k tomuto typu práce, kterou chtějí ze svého vnitřního přesvědčení vykonávat. Bohužel daná sociální zařízení nemají nejčastěji finanční prostředky na zaměstnání potřebného počtu pracovníků a doplňují jejich stavy formou VPP. S některými pracovníky, kteří se přitom osvědčí, pak uzavírají trvalý pracovní poměr (byť finanční možnosti jsou omezené). Někteří účastníci VPP toto vědí a snaží se využít VPP k tomu, aby mohli pracovat v oblasti sociální péče a sociálních služeb. Nejčastěji se jednalo o mladší nezaměstnané, kvalifikované i bez kvalifikace, někdy měli i zdravotní omezení. Někteří chtěli

u této činnosti zůstat, získat trvalý pracovní poměr, jiní to považovali spíše za dočasné poslání a směřovali například ke studiu.

*5. Problémové případy*
V malém počtu případů (časem jsou totiž tyto z VPP vyřazeni) jsme se setkali s účastníky, kteří vyjadřovali (podle našich původních očekávání) nespokojenost s nízkým mzdovým ohodnocením, případně i s druhem práce. Byli méně otevření, projevovali nízkou úroveň motivace k VPP a zdálo se, že byli do programu zařazeni spíš z podnětu úřadu práce, přičemž byla testována jejich ochota pracovat. Jednalo se o muže, spíše středního věku, žijící osaměle, bez rodiny. Mnozí starostové dokázali pracovat i s nimi a využít je, stejně jako jim pomoci. V tomto případě mají VPP značnou sociálně integrační potenci, jež by měla být dále rozvíjena.

## Reálné přínosy účasti ve veřejně prospěšných pracích

Reálné přínosy účasti v programu veřejně prospěšných prací, jak byly hodnoceny s odstupem 6 měsíců po ukončení programu vcelku odpovídají motivacím, jež jsme zjistili při vstupu do programu a očekáváním jeho účastníků. Toto zjištění až tolik nepřekvapuje, vzhledem k tomu, že vyjednávání o vstupu do programu probíhá na individuální úrovni, v místních podmínkách a účastníci jsou docela dobře s programem obeznámeni (případně se už dříve účastnili).

Víc než 70 % účastníků bylo s programem spokojeno (33 % dokonce velmi spokojeno), 20 % je v hodnocení programu neutrální a jen 8 % bylo s programem nespokojeno. Podobně jako je motivace k účasti komplexní, jsou i přínosy programu komplexní. Výrazné a všestranné přínosy zjišťujeme jak v oblasti zlepšení finanční situace nezaměstnaných, tak i v oblasti jejich seberealizace v pracovní činnosti, stejně jako v oblasti sociální participace a zlepšení celkové kvality života. Přínosy pro sociální začlenění se zdají být zcela zásadní a jinými způsoby práce s nezaměstnanými nenahraditelné.

Za pozornost stojí mj. i ta okolnost, že víc než polovina účastníků získává na těchto činnostech nové dovednosti a zkušenosti. Ani to však nepřekvapuje, vezmemeli v úvahu, že se jedná mnohdy o činnosti v oblasti sociální péče, péče o prostředí obce (různorodé práce), budování infrastruktury či opravy obecního majetku.

Skoro pro 30 % účastníků přinesla účast v programu i získání nového zaměstnání. Není to málo, s ohledem na silné bariéry v přístupu k zaměstnání pro tyto typy lidí. Sledovali jsme též, že víc než 70 % z celkového počtu účastníků VPP (mimo ty, kteří jsou „kompletně frustrovaní“ otevřeným trhem práce), referovalo, že i v době, kdy pracovali v programu VPP, pokračovali v hledání zaměstnání, asi 22 % dokonce velmi intenzivně.

Pro získání zaměstnání poskytuje účast v programech důležité sociální kontakty. Polovině z těch, kteří zaměstnání po skončení VPP získali, k zaměstnání dopomohl starosta obce, ostatním jejich známí nebo jim zaměstnání nabídli kontaktovaní zaměstnavatelé (jen ve třech případech šlo o nabídky ze strany úřadu práce). Zajímavé je, že skoro polovina z účastníků VPP, kteří měli změněnou pracovní schopnost získala do 6 měsíců po jejich skončení stálé místo – zde se patrně projevil význam sociálně inkluzivních funkcí programu stejně jako individuálního přístupu k těm, kteří mají skryté potence uplatnit se na trhu práce.

Důležitou a pozitivní okolností však je, že nová získaná zaměstnání na otevřeném trhu práce se účastníkům VPP jeví být skutečně perspektivní. Skoro všichni, kteří díky účasti na VPP získali zaměstnání, jsou s ním spokojeni (57 % velmi spokojeno). Až na 8 % z nich je také pokládají za stabilní (dvě třetiny za velmi jistá) a většina je spokojena se mzdou. Podobná pozitivní hodnocení ve vztahu k otevřenému trhu práce nejsou u této kategorie nezaměstnaných obvyklá. S ohledem na to považujeme

Tabulka 4: **Přínosy VPP pro jejich účastníky v % (počet = 130)**

| | Spíše ano | Ano | Celkem ano | Nejdůležitejší přínos |
|---|---|---|---|---|
| **Finanční přínos:** | | | | |
| zlepšení finanční situace | 32,3 | 43,8 | 76,1 | 29,2 |
| **Seberealizace, možnost pracovat:** | | | | 26,1 |
| obecně možnost pracovat, „práce“ | | 100,0 | 100,0 | 17,7 |
| práce v místě bydliště | | 100,0 | 100,0 | 1,5 |
| zajímavá práce | 28,5 | 46,2 | 74,7 | 3,8 |
| získání nových dovedností | 10,8 | 42,3 | 53,1 | 3,1 |
| **Sociální participace:** | | | | 20,0 |
| možnost být/pracovat s ostatními lidmi | 6,9 | 91,5 | 98,4 | 9,2 |
| možnost být prospěšný druhým | 4,6 | 93,1 | 97,7 | 10,8 |
| získání nových přátel | 26,9 | 43,1 | 70,0 | |
| lepší vztahy s ostatními lidmi v okolí | 30,8 | 34,6 | 65,4 | |
| **Cesta k trvalému zaměstnání:** | | | | 0,8 |
| cesta k získání trvalého zaměstnání | 10,8 | 16,2 | 27,0 | 0,8 |
| **Celková kvalita života:** | | | | 18,5 |
| lepší pocit ze života | 24,6 | 58,5 | 83,1 | 9,2 |
| lepší využití volného času | 7,7 | 59,2 | 66,9 | 3,1 |
| úplně všechno | | | | 6,2 |
| Žádný přínos, naopak cítí stud za tento způsob zaměstnání | | | | 0,8 |
| | | | | 95,4 |

(„Byla pro Vás účast na VPP přínosná v následujících oblastech? – ne, spíše ne, spíše ano, ano“) („Který přínos účasti na VPP byl pro Vás nejdůležitější?“)
Zbývající do 100 % se nevyjádřili.

přínos VPP k přístupu části nezaměstnaných na otevřený trh práce za jednoznačně pozitivní.

Většina těch, kteří zaměstnání nezískali, nechce zůstat mimo trh práce a vrací se do programu VPP. Půl roku po skončení minulého programu 54 % z nich bylo znovu zařazeno na VPP (krom 30 %, kteří jak jsme uvedli, získali práci na otevřeném trhu práce).

## Závěry a doporučení

Zjistili jsme, že pro převažující část nezaměstnaných je program veřejně prospěšných prací motivující a je pro ně současně jedinou šancí v přístupu k trhu práce a sociálnímu začlenění. Přínosy programu z hlediska sociálního začlenění nezaměstnaných jsou značné. Krom toho program pro část nezaměstnaných znamená i přímý přístup k otevřenému trhu práce, i když u specifických typů nezaměstnaných existují rizika zbytečného „uzamčení“ a v důsledku toho opakování programu. Většinou však jejich hledačská aktivita pokračuje a opakování programu je spíše důsledkem absence jiných možností pro nejvíce znevýhodněné kategorie nezaměstnaných.

Jak vysvětlit tato vcelku pozitivní zjištění? V podmínkách lokálního trhu práce jakým je okres Břeclav (a v něm malé obce), jsme zjistili mnohé pozitivní rysy v procesu implementace programu. Jeho realizátoři totiž z něj vytvářejí v rámci daných možností skutečně „individualizovaný“ program, jenž je ale současně i „komunitním“ programem v pravém slova smyslu. Z toho pramení též jeho silné sociálně integrační

efekty.

Především je klíčová role starostů a celé komunity (včetně zaměstnavatelů v lokalitě). Tito ve vzájemné spolupráci jsou schopni být v průběžném kontaktu s nezaměstnanými, provádět jejich důslednou selekci, průběžnou kontrolu a rozvíjet přitom mnohé prvky individuální terénní sociální práce, případně komunitní práce (i když většinou laicky pojaté), na kterou přetíženým úřadům práce někdy nezbývá prostor a na úrovni obce nejsou potřebné odborné kapacity. Starostové, komunita a sociální prostředí vytvářejí pro nezaměstnané stimulující a podpůrnou sociální síť. Detailní projednávání jednotlivých případů a pozornost věnovaná úřadem práce spolupráci s nimi jsou k tomu podmínkou.

Program VPP má silný sociálně integrační potenciál – alespoň v podmínkách menších obcí – a může v rámci Národních akčních plánů zaměstnanosti i Národních plánů sociální inkluze sehrát v budoucnosti velmi významnou roli. Jeho potence je však třeba ještě zlepšovat. Za prvé je vhodné přehodnotit roli programu VPP v systému opatření aktivní politiky. Jde o specifický program, jehož nejsilnější potencí a přínosem je dimenze sociálního začlenění a při koncipování tohoto programu by k tomu mělo být více přihlíženo. To neznamená přehlížet jeho potence pro začlenění na otevřený trh práce – naopak, pro část nezaměstnaných dává tento program dobré východisko právě k přístupu na otevřený trh práce, přinejmenším jejich aktivací, poskytnutím pracovních zkušeností a rozšířením jejich sociálních kontaktů vedoucích k získání místa. Za druhé – a v souvislosti s prvním závěrem – je třeba dále posilovat individualizaci přístupu k nezaměstnaným, což znamená adaptovat roli programu a návaznost dalších programů s ohledem na individuální pozici nezaměstnaných na trhu práce, potřeby a možnosti uplatnění na trhu práce (v programu jsou zapojeny různé typy nezaměstnaných).[9] K tomu dávají například dobrý předpoklad Individuální akční plány.

# Literatura


Allen, J., Hansbro, J., Mooney, P. 1999. *Pathways to Employment. The Final Evaluation of European Social Fund Onbjective 3 in Britain (1994–1999).* Annesley: Department of Education and Employment Publications.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. 2002. *Social Indicators. The EU and Social Inclusion.* Oxford: Oxford University Press.

Dahrendorf, R. 1991. *Moderný sociálny konflikt.* Bratislava: Archa.

Eurostat 2000. *Income, Poverty and Social Exclusion.* Luxembourg: EC.

Berger S., Piore, M. 1980. *Dualism and Discontinutity in Modern Societies.* Oxford: Oxford University Press.

Mayes, D. G., Berghman, J., Salais, R. *Social Exclusion and European Policy.* Northhampton (USA): Edward Elgar.

Nicaise, I. et al. 1995. *Labour market Programmes for the Poor in Europe. Pitfalls, Dilemmas and How to Avoid Them.* Aldershot: Avebury.

Ravenaud, G. A., Salais, R. 2001. Fighting against Social Exklusion in a European Knowledge-based Society: What Principles of Action? In Mayes, D. G., Berghman, J., Salais, R. (eds.) *Social Exclusion and European Policy.* Northhampton (USA): Edward Elgar, pp. 47–71.

Sen, A. 1983. *Poor, Relatively Speaking.* Oxford Economic papers, vol. 35. Oxford, pp. 153–69.

Sen, A. 1992. *Inequality Re-examined.* Oxford: Oxford University Press.

Standing, G. 1999. *Global Labour Flexibility. Seeking Redistributive Justice.* Basingstoke: Macmillan.


[9] Žádoucí by například bylo pro část nezaměstnaných poskytnout souběžně pracovní přípravu.