

Vyhodnocení společensky účelných pracovních míst realizovaných v roce 2017

Ondřej Hora – Markéta Horáková – Miroslav Suchanec – Helena Marešová – Marie Táborská

Shrnutí

- Společensky účelná pracovní místa (dále též SÚPM) jsou spojena s finanční podporou konkrétním zaměstnavatelům v soukromém sektoru při zaměstnávání uchazečů, kteří jsou zpravidla znevýhodněni na trhu práce.
- Efekt tohoto nástroje je vázán na uplatnění tranzitního a pružinového efektu, na vhodnou cílenost opatření a na potlačení efektu mrtvé váhy a dalších obdobných efektů.
- Rok 2017 byl rokem nízké nezaměstnanosti a snahy pracovníků Úřadu práce cílit SÚPM na nejvíce znevýhodněné uchazeče, klienty hmotné nouze atd. Je ovšem třeba brát v úvahu potřebu alespoň částečné připravenosti uchazečů pro trh práce, jinak hrozí předčasné ukončení programu.
- V roce 2017 byla převaha účastníků SÚPM alokována v pěti základních subtypech: SÚPM Národní individuální projekt Operační program Zaměstnanost (dále též NIP OPZ, SÚPM – vyhrazení místa, Regionální SÚPM vyhrazené, Odborné praxe do 30 let a SÚPM-SVČ.
- Analýza cílenosti programů SÚPM ukázala, že klíčovým kritériem pro vstup do programu byla v roce 2017 vyšší délka aktuální nezaměstnanosti, a to u účastníků všech typů programů SÚPM s výjimkou Regionálního programu odborných praxí pro mladé lidi. Analýza cílenosti také ukázala na významné regionální diference ve struktuře a rozsahu jednotlivých programů podpory SÚPM.
- SÚPM mají schopnost držet většinu svých účastníků dlouhodobě mimo evidenci Úřadu práce (dále též ÚP), a to i pokud dotace trvá jen půl roku. Podíl účastníků, kteří jsou po programu průběžně v evidenci ÚP, je v závislosti na typu programu 10–20 % (většinou 10–15 %).
- Zhodnocení dopadů programu z hlediska přítomnosti v evidenci ÚP ukázalo pozitivní malý až střední dopad programů v závislosti na subtypu programu.
- Horší výsledky byly v této perspektivě zaznamenány u programu Odborné praxe pro mladé do 30 let. Lze předpokládat heterogenitu dopadu vzhledem k různým úspěšnostem dílčích kontrolních skupin (jak se jim daří bez programu). Efekty programů se jeví pozitivněji, pokud zohledníme důvody odchodu z evidence ÚP.

Svími policy briefs nabízí VÚPSV stručná shrnutí odborných poznatků a kvalifikovaná doporučení ohledně aktuálních témat sociální politiky.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., (VÚPSV) je veřejnou výzkumnou institucí provádějící aplikovaný výzkum v oblasti práce a sociálních věcí na regionální, celostátní i mezinárodní úrovni. Vykonává rovněž konzultantskou činnost, organizuje konference a vydává odborné publikace.

Úvod

V textu se zabýváme vyhodnocováním nástroje „společensky účelná pracovní místa“ (SÚPM). Ve studii jsou hodnoceny programy z roku 2017. Při hodnocení dopadů je nutné hodnotit programy s časovým odstupem, aby bylo možné zachytit, jak se účastníkům programů dařilo na trhu práce v delším časovém horizontu (i několik let po programu).

SÚPM jsou spojena s finanční podporou konkrétním zaměstnavatelům v soukromém sek-

toru při zaměstnávání uchazečů, kteří jsou na trhu práce zpravidla znevýhodněni. Jedná se o jeden ze základních nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (dále též APZ), který se v různých podobách běžně využívá jak v České republice, tak v zahraničí (viz Calmfors et al., 2001). Podle Cronerta (2019) je významné, nakořli jsou tyto programy zaměřovány na znevýhodněné uchazeče a nakořli je cílem řešit strukturální a cyklickou složku nezaměstnanosti. Uvažuje se o poskytování podpory těm uchazečům, kteří jsou na trhu práce znevýhodněni, nacházejí se ve specifické situaci přechodu mezi jednotlivými

vými formami ekonomického postavení nebo u nichž existuje předpoklad, že jejich uplatnění by mohlo být z různých důvodů dlouhodobě obtížné. Efekty programu mohou být limitovány, pokud schopnost uchazeče participovat na trhu práce je ovlivněna jeho specifickou situací, např. absencí bydlení, závislostí na návykových látkách či vážnou rodinnou situací.

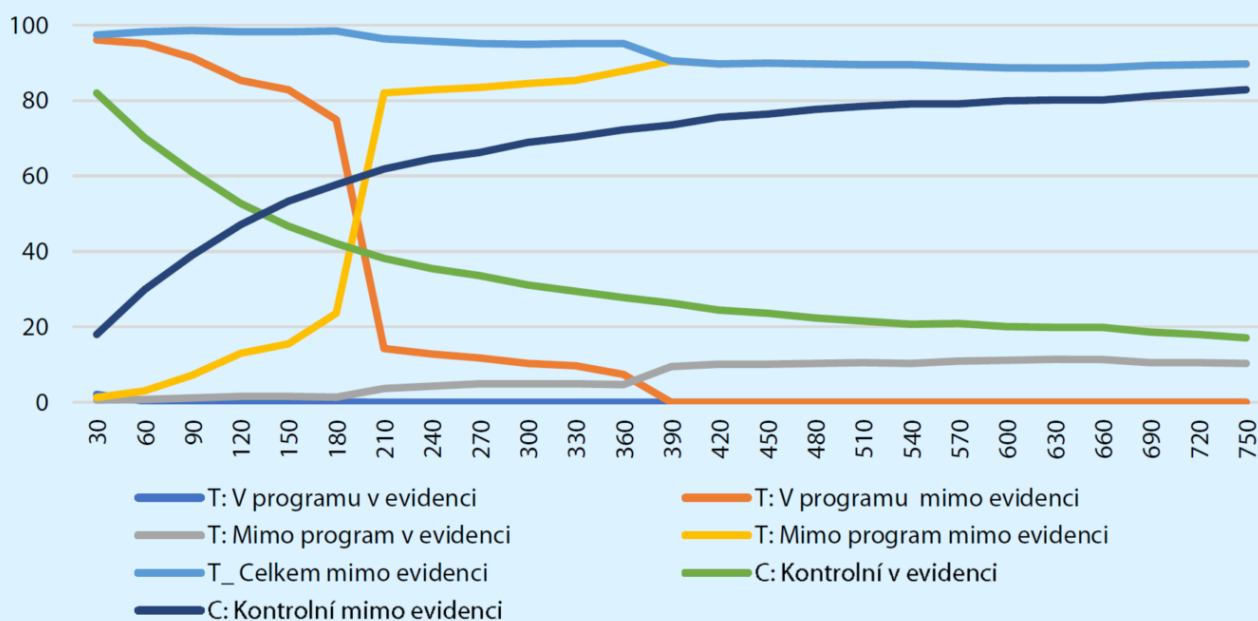
Pokud je poskytnuta dotace, pro zaměstnavatele se snižuje riziko spojené s nízkou produktivitou uchazeče nebo s dodatečnými náklady fluktuace. Zařazení na pracovní místo umožňuje uplatnit „pozorovací funkci“. Pokud se pracovník osvědčí, zůstává pracovat u stejného zaměstnavatele i po skončení dotace (tzv. „tranzitní efekt“). SÚPM jsou efektivnější, pokud jsou spojeny se vzděláváním zařazených pracovníků (Marx, 2001). Práce na podporovaném pracovním místě umožňuje rozvíjet specifické kompetence přímo na pracovišti, případně získávat potřebnou pracovní praxi, kterou je možné uplatnit i v dalším zaměstnání („pružinový efekt“). Podporovaná zaměstnání posilují proces vzájemného propojení uchazečů a zaměstnavatelů, redistributivní efekt v soutěži o pracovní místa, efekt zvyšování produktivity, efekt alokace pracovní síly a mzdový efekt (viz Calmfors et al., 2001).

Řada evaluačních studií došla k závěru, že SÚPM jsou účelnější než jiné typy programů APZ (viz Brown a Koettl, 2015). Calmfors et al. (2001) uvádí, že programy podpory zaměstnání fungují tím lépe, čím více odpovídají klasickému zaměstnaneckému vztahu v soukromém sektoru. Hora et al. (2018) ukázali, že účast v programu SÚPM je spojena s dlouhodobou nepřítomností uchazečů v evidenci Úřadu práce. V mikroperspektivě existuje několik vysvětlení, která předpokládají, že ne všechna finančně podpořená místa představují čistý nárůst zaměstnanosti. Toto hodnocení vychází z práce Calmforse (1994) a Calmforse et al. (2001) a bylo dále diskutováno, rozšiřováno a ověřováno (např. Marx, 2001; Brown a Koettl, 2015). Při významné existenci takových efektů, jako jsou mrtvá váha, substituční efekt či efekt vytlačení, nemusí být SÚPM tolik společensky prospěšná.

Zjištění

- Hodnotíme rozsah, cílenost a dopady těchto opatření realizovaných v roce 2017.
- Rok 2017 byl rokem nízké nezaměstnanosti a snah pracovníků Úřadu práce (dále též ÚP) cílit SÚPM na nejvíce znevýhodněné uchazeče, klienty hmotné nouze atd. Je ovšem třeba brát v úvahu potřebu alespoň částečné připravenosti uchazečů pro trh práce, jinak hrozí předčasné ukončení programu. Přitom se pracovníci ÚP snažili zabránit neúčelnému poskytování dotace. Vedlo to k interakci se zaměstnavateli při snaze uplatnit více znevýhodněné klienty a zároveň se bránit některým účelovým strategiím zaměstnavatelů.
- V roce 2017 byla převaha účastníků SÚPM alokována v pěti základních subtypech (Národní individuální projekt Operační program Zaměstnanost (dále též NIP OPZ), SÚPM – vyhrazení místa, Regionální SÚPM vyhrazené, Odborné praxe do 30 let a SÚPM-SVČ). Tyto programy se částečně odlišují jak účelem, tak svou cíleností a délkou podpory.
- Analýza cílenosti programů SÚPM ukázala, že klíčovým kritériem pro vstup do programu byla v roce 2017 vyšší délka aktuální nezaměstnanosti, a to u účastníků všech typů programů SÚPM s výjimkou Regionálního programu zaměřeného na zajištění odborných praxí pro mladé lidi. Programy podpory vyhrazených pracovních míst byly výrazněji cíleny na více znevýhodněné skupiny nezaměstnaných, což bylo zřejmé především v Regionálním programu podpory SÚPM a v kratších formách těchto programů (do 6 měsíců trvání). Analýza cílenosti také ukázala na významné regionální diference ve struktuře a rozsahu jednotlivých programů podpory SÚPM.
- SÚPM mají schopnost držet většinu svých účastníků dlouhodobě mimo evidenci Úřadu práce, a to i pokud dotace trvá jen půl roku. Rozsah účastníků, kteří jsou po programu průběžně v evidenci, je v závislosti na typu programu 10–20 % (většinou 10–15 %). U programů podpory samostatné výdělečné činnosti je v evidenci ÚP jen velmi malá část (3 %). Po případném návratu do evidence účastníci relativně rychle opět odcházejí, to vede k celkově nízké přítomnosti účastníků programů SÚPM v evidenci ÚP.
- Dopadové hodnocení pracuje jen se skupinou spárovaných případů. Perspektiva přítomnosti v evidenci ÚP ukázala stejně jako dříve pozitivní malý až střední dopad programů v závislosti na subtypu programu (viz příkladový graf č. 1). Horší výsledky byly v této perspektivě zaznamenány u programu Odborné praxe pro mladé do 30 let. Lze předpokládat heterogenitu dopadu vzhledem k různým úspěšnostem dílčích kontrolních skupin.
- Účastníci programů se o něco častěji vrací do evidence ÚP než kontrolní skupina, ale rozdíl není velký (35 % vs. 32,6 %). V tomto byl nejméně úspěšný regionální program SÚPM. Zaznamenali jsme větší návratnost do evidence ÚP u osob se zdravotními problémy a u starších uchazečů. Tyto skupiny uchazečů jsou na trhu práce značně znevýhodněny a jejich perspektiva bez programu SÚPM je též nejistá (lze předpokládat častější odchod do ekonomické neaktivity). Z hlediska důvodu odchodu z evidence ÚP (tabulka č. 1) se v kontrolní skupině silně projevují neznámé důvody (23,5 %) a sankční vyřazení (18,1 %). Při odchodu z následné evidence na ÚP je mezi účastníky nástroje SÚPM větší podíl odchodů do zaměstnání než v kontrolní skupině.

Graf č. 1 Výsledky programu SÚPM NIP OPZ a kontrolní skupiny



Zdroj: Data OKpráce 2017–2018

Tabulka č. 1 Typy odchodu při a po programu (celkem)

	Typy odchodů po programu						Celkem
	Zůstal v evidenci ÚP	Našel si práci	Osobní a rodinné důvody	Sankční vyřazení	Neznámý důvod	Zařazen na dotované místo	
Kontrolní skupina	343	3 627	260	1 485	1 927	552	8 194
	4,2 %	44,3 %	3,2 %	18,1 %	23,5 %	6,7 %	100 %
Účastníci	52	364	4	51	53	7 670	8 194
	0,6 %	4,4 %	0 %	0,6 %	0,6 %	93,6 %	100 %
Celkem	395	3 991	264	1 536	1 980	8 222	16 388
	2,4 %	24,4 %	1,6 %	9,4 %	12,1 %	50,2 %	100 %

Zdroj: Data OKpráce 2017–2018

Metodologie

Výzkum prezentovaný v tomto textu vychází jak z kvalitativního výzkumu, tak z kvantitativní analýzy administrativních dat OKpráce.

Nejprve představíme kvalitativní část výzkumu. V průběhu roku 2017 bylo realizováno 14 skupinových expertních rozhovorů/fokusních skupin jednotlivě ve všech krajích ČR. Zúčastnilo se jich celkem 189 expertů z řad odborných zaměstnanců ÚP ČR. Sekundárním zdrojem dat byly výroční zprávy ÚP ČR o vývoji trhu práce v jednotlivých krajích a statistiky MPSV. Získané poznatky umožnily podat komplexní přehled o stavu implementace aktivní politiky zaměstnanosti ÚP ČR se

zaměřením na nejčastěji využívané nástroje APZ v národním i regionálním kontextu. Dovolily rovněž popsat strukturální regionální specifika, která výrazným způsobem ovlivňují (ne)zaměstnanost v jednotlivých krajích ČR.

Při analýze kvantitativních dat vycházíme z postupů, které jsme podrobně představili již dříve (viz Hora et al., 2018; Hora et al., 2020). Zaměřujeme se převážně na hodnocení cílenosti (zaměření) a dopadů uvedených opatření SÚPM. Analýza cílenosti srovnává strukturu účastníků vybraných opatření aktivní politiky trhu práce se strukturou uchazečů v evidenci Úřadu práce ve vymezeném období. Pro dopadové hodnocení využíváme kvazi-experimentální postup, kdy pro odhad dopadu srovnáváme účastníky s kontrolní skupinou neúčastníků programů. Při dopadovém hodnocení jsou tedy srovnáváni účastníci SÚPM s těmi, kdo se v roce 2017 neúčastnili žádného programu APZ. Uchazeči, kteří se v roce 2017 účastnili jiných programů než SÚPM, jsou vyloučeni z analýzy. Jak účastníci, tak neúčastníci se mohli účastnit dalších programů v následujících letech (na takovou skutečnost pohlížíme jako na výsledek analýzy). Pro párování využíváme přístup „coarsened exact matching“ (CEM).

Závěry a doporučení

- Nahlížet programy APZ především z hlediska výsledku „odchod do zaměstnání“ a pokládat výsledky typu „odchod do ekonomické neaktivity“ či „sankční vyřazení“ za výsledky nepříznivé (případně neutrální). V těchto případech (zaměření se na zaměstnanost) se ukazuje větší efekt programů APZ než při prostém posuzování rozsahu nezaměstnanosti. Obdobně období účasti osob na dotovaném místě by nemělo být posuzováno negativně, protože se jedná o zaměstnání, kde dochází k získávání pracovní praxe, rozvoji kompetencí atd.
- Zajistit propojení dat systému registrace uchazečů na úřadech práce a dat ze správy sociálního zabezpečení za účelem zajištění kvalitnějších a průkaznějších výsledků analýz APZ.
- Zahrnovat míru návratů do evidence ÚP do klíčových indikátorů výsledků programu tvorby míst, ale zároveň neposuzovat programy pouze podle tohoto indikátoru, protože sám o sobě neposkytuje plný obraz o výsledcích a dopadech programu.
- Vyhodnotit příčiny vysoké míry návratu po programu do evidence ÚP s přihlédnutím k určitým specifickým kategoriím uchazečů.
- Zachovat či prohloubit cílenost programu. Program je v zásadě cílen správně na uchazeče se středním a vysokým rizikem neuplatnění na trhu práce. Celkový rozsah uvedených programů pak je vhodně určován též podle celkové potřeby dané rozsahem nezaměstnanosti a celkovou situací na trhu práce.
- Program SÚPM nemusí být vždy pro konkrétního uchazeče vhodný. Předpokládáme, že část uchazečů bude spíše směřována do sociálních podniků či jiných opatření pro uchazeče se specifickými např. zdravotními handicapy. Další

významnou rizikovou skupinou se jeví být osoby s exekucemi.

- Zachovat či prohloubit určování rozsahu programu a výši podpory podle odhadované míry obtížnosti umístění uchazeče bez programu. Tedy se jeví účelné u méně znevýhodněných uchazečů např. poskytovat kratší podporu, protože výsledky této studie naznačují, že i půlroční podpora může v některých případech postačovat k dosažení očekávaného efektu programu.
- Pokud je program vhodně cílen, snižuje se riziko efektu mrtvé váhy. V těchto případech pak převažuje zájem na umístění určitých dlouhodobě či opakovaně nezaměstnaných uchazečů nad rizikem nehospodárnosti, protože změna bez intervence se pak jeví jako málo pravděpodobná. Navíc lze přihlížet ke společenské prospěšnosti a individuální pomoci, nejen k ekonomickým argumentům.

Literatura

- BROWN, A., KOETTL, J. (2015). Active labor market programs - employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*. 4(12): 1–36.
- CALMFORS, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment – A framework for the analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies*, No. 22.
- CALMFORS, L., FORSLUND, A., HEMSTRÖM, M. (2001). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*. 85: 61–124.
- CRONERT, A. (2019). Varieties of Employment Subsidy Design: Theory and Evidence from Across Europe. *International Journal of Social Policy*. 48(4): 839–859.
- HORA, O., HORÁKOVÁ, M., SUCHANEC, M., RÁKOCZYOVÁ, M., SIROVÁTKA, T. (2020). *Vyhodnocení rekvalifikačních programů*



Vznik tohoto policy brief byl finančně podpořen z prostředků Evropského sociálního fondu a ze státního rozpočtu ČR, je součástí projektu „Efektivita a efektivnost hodnocení nástrojů APZ“.

VÚPSV, v. v. i.
Dělnická 213/12
170 00 Praha 7

tel.: +420 211 152 711
e-mail: vupsv@vupsv.cz
datová schránka: xy9n88n
<https://www.vupsv.cz>

tým: Obecné otázky sociální politiky
vedoucí týmu:
prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc.
tomas.sirovatka@vupsv.cz

© Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.
Praha, 2022

Policy Briefs VÚPSV, v. v. i.
ISSN 2694-9482

realizovaných v České republice v roce 2016. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_475.pdf

HORA, O., SUCHANEC, M., HORÁKOVÁ, M., RÁKOCZIOVÁ, M., SIROVÁTKA, T. (2018). *Zhodnocení krátkodobých a střednědobých dopadů vybraných programů APZ realizovaných v roce 2014 s důrazem na situaci dlouhodobě nezaměstnaných*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_447.pdf

HORA, O., HORÁKOVÁ, M., SUCHANEC, M., MAREŠOVÁ, H., TÁBORSKÁ, M. (2022). *Vyhodnocení dopadu a cílenosti programu společensky účelných pracovních míst realizovaného v roce 2017*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_494.pdf

MARX, I. (2001). Job subsidies and cuts in employment social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies. *International Labour Review*. 140(1): 69–83.

doc. Mgr. Ondřej Hora, Ph.D.

(ondrej.hora@vupsv.cz) je výzkumným pracovníkem VÚPSV, v. v. i., a Fakulty sociálních studií MU v Brně. Zabývá se různými formami evaluace, zvláště pak v rámci hodnocení nástrojů APZ.

PhDr. Markéta Horáková, Ph.D.

(marketa.horakova@vupsv.cz) je výzkumnou pracovnící VÚPSV, v. v. i., a odbornou asistentkou na katedře Sociální politiky a sociální práce FSS MU Brno. Věnuje se tématům z oblasti nezaměstnanosti, trhu práce a vzdělávací politiky.

Mgr. Miroslav Suchanec, Ph.D. MSc.

(miroslav.suchanec@vupsv.cz) je výzkumným pracovníkem VÚPSV, v. v. i. Zabývá se dopadovou evaluací sociálních programů, především hodnocením nástrojů APZ.

Ing. Helena Marešová

(helena.maresova@vupsv.cz) je výzkumnou pracovnící VÚPSV, v. v. i. Zabývá se problematikou trhu práce a veřejných služeb zaměstnanosti.

Mgr. Marie Táborská

(marie.taborska@vupsv.cz) je výzkumnou pracovnící VÚPSV, v. v. i. Zabývá se problematikou trhu práce a veřejných služeb zaměstnanosti.