

Vyhodnocení cílenosti a dopadu programu veřejně prospěšných prací v roce 2016

Jiří Vyhlídal – Helena Marešová – Marie Tábořská – Markéta Horáková

Shrnutí

- Program slouží k naplňování řady cílů, z nichž některé jsou explicitní, jiné spíše implicitní.
- Kritéria způsobu výběru participantů jsou poměrně široká, a navíc se mohou regionálně lišit.
- Ve strukturálně postižených regionech je program veřejně prospěšných prací (VPP) dlouhodobou a ustálenou alternativou pracovního uplatnění.
- Z porovnání výsledků intervenční a kontrolní skupiny vyplývá, že účast v programu VPP ve větší míře vede k opětovné evidenci na Úřadu práce ČR (ÚP) v období po skončení programu.
- Způsob hodnocení neumožňuje měřit vliv skrytých proměnných, jako jsou důvěra uchazečů ve vlastní schopnosti či jejich motivovanost k hledání zaměstnání na otevřeném trhu práce.

Úvod

Programy tvorby pracovních míst ve veřejném sektoru, mezi které program veřejně prospěšných prací patří, jsou z velké části určeny uchazečům, kteří jsou obvykle ve vztahu k trhu práce označováni jako „outsideri“. Cílem těchto programů není vždy nutně nebo především umístění jejich absolventů zpět na trhu práce. Mohou například plnit funkci prevence dlouhodobé nezaměstnanosti nebo také prevence zapojení uchazečů do nelegální ekonomiky. Mohou také sloužit jako prostředek zlepšení finanční situace osob a domácností dlouhodobě závislých na systému sociální podpory.

Z naznačené mnohosti cílů s tímto typem programu spojených vyplývá i jistá obtíž při evaluaci jeho dopadu. A mnohostranné zaměření těchto programů se může projevit i v případě analýzy cílenosti. Jakkoli tedy existují oficiální dokumenty, které definují cíle programu a způsob jeho implementace, nakonec bylo možné až z výsledků analýz určit, jakým cílům či účelům byla při implementaci dána přednost.

Nástroj byl ve sledovaném období v souladu se svým legislativním vymezením využíván především ze strany měst a obcí či jimi zřízených subjektů, případně subjektů z neziskového sektoru. Agenda VPP tak představuje velmi

důležitou součástí spolupráce mezi obcemi a ÚP ČR, z čehož vyplývá i snaha o hledání kompromisů v situacích, kdy bylo třeba zohlednit jak dostupnost zaměstnávání a postupné směřování uchazečů na volný trh práce, tak i potřeby obcí v roli zaměstnavatelů a konkrétní osobní situaci a reálné možnosti uchazečů (Kotrusová et al., 2019).

Autoři věnující se metaevaluaci, srovnávání výsledků řady studií věnovaných různým programům aktivní politiky zaměstnanosti (APZ), dlouhodobě konstatují, že programy založené na tvorbě pracovních míst ve veřejném sektoru mají obvykle jen malý nebo dokonce záporný efekt na zaměstnanost (Martin & Grubb, 2001; Kluve, 2010; Card, Kluve & Weber, 2010, 2018). A tento záporný efekt má tento typ programu ve všech sledovaných časových horizontech (krátkém, středním i dlouhodobém) (Eichhorst & Konle-Seidl, 2016: 9).

Z dlouhodobého sledování dopadů rozličných programů APZ v různých zemích také vyplývá, že pokud mají měřitelné pozitivní dopady na zaměstnanost absolventů, pak především v době recese (Card, Kluve & Weber, 2018: 896). Rok 2016 byl však stále rokem ekonomického růstu a i tato okolnost se nepochybně odrážela v pozorovaných dopadech tohoto programu. Proto se musíme ptát, když jsme sledovali

Svámi 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.

v průběhu roku 2016 růst počtu uchazečů s vyšší délkou evidence na ÚP, kteří odcházeli z evidence, zda byl důvodem skutečně případný efekt programů APZ, či spíše jen rostoucí poptávka po pracovní síle jako důsledek zvýšené poptávky po zboží a službách v období ekonomického růstu.

Hodnocení dopadu programu VPP je založeno na aplikaci kvaziexperimentálního kontrafaktuálního přístupu, založeného na párování členů intervenční skupiny (uchazečů, kteří absolvovali program VPP v roce 2016) a kontrolní skupiny (uchazečů, kteří žádný program APZ v roce 2016 neabsolvovali).

Zjištění

- Do programu VPP vstoupilo v průběhu roku 2016 celkem 15 586 uchazečů, což představuje necelá dvě procenta (1,87 %) z celé sledované kohorty nezaměstnaných, tzn. z těch, kteří byli v registru ÚP v roce 2016 alespoň jeden den. Účastníci VPP byli nejčastěji muži ve věku nad 50 let, bez nezaopatřených dětí, s nižším dosaženým vzděláním a v dobrém zdravotním stavu. V jejich pracovní anamnéze je možné najít buďto jedno či několik málo poměrně dlouhých, nebo více opakovaných kratších období nezaměstnanosti. Do programu však často nastupovali po relativně krátkém období sledované evidence na ÚP.
- Program VPP má výrazný regionální rozměr související na jedné straně s celkovou hospodářskou situací v kraji (struktura zaměstnavatelů a pracovních míst v soukromém sektoru, vzdálenost a dopravní obslužnost obcí dále od centra kraje, celková mobilita pracovníků), na straně druhé s charakteristikami samotných nezaměstnaných (podíl dlouhodobě nezaměstnaných, koncentrace osob s kumulovanými handicapami). Není proto překvapivé, že největší podíl uchazečů zařazených do programu VPP evidují úřady práce v Moravskoslezském a Ústeckém kraji.
- Zejména v regionech, kde je dlouhodobě nižší intenzita tvorby nových pracovních míst v soukromém sektoru a současně se tyto regiony potýkají i s horší dopravní obslužností některých obcí (například zmíněný Ústecký kraj – Šluknovský výběžek nebo obce na severu Moravskoslez-

ského kraje), byl a je program VPP dlouhodobou a ustálenou alternativou pracovního uplatnění.

- Účast v programu VPP, jak je patrné z porovnání výsledků intervenční a kontrolní skupiny (viz tabulka č. 1), vedla častěji k opětovné evidenci v období po skončení programu. Z účastníků programu se zpět do evidence v monitorovaném období vrátila takřka polovina (49,9 %). Čtvrtina z nich tak učinila bezprostředně po skončení účasti v programu VPP a další čtvrtina do 6 měsíců po jeho ukončení. Do roka se do evidence vrátili tři čtvrtiny účastníků programu. Z členů kontrolní skupiny jich 1 346 (8,7 %) zůstávalo po celou dobu trvání studie v evidenci. Ze zbývajících 14 202 uchazečů, kteří evidenci opustili, se v monitorovaném období zpět vrátila jen o málo více než čtvrtina (25,5 %), přičemž i tempo jejich návratu do evidence bylo pomalejší než u účastníků programu VPP.

Tabulka č. 1 **Přehled sledovaných událostí**

	evidence v roce 2016	prům. počet evidencí před sledovanou evidencí	prům. délka evidence před sledovanou evidencí	průměrná délka sledované evidence	prům. délka VPP	evidence nekončí v monitorovaném období (10/2018)	další evidence (do 10/2018)
intervenční skupina	15 548	5,7 evid.	361 dnů	360 dnů	255 dnů	0	7 767
	100,0					0,0	49,9
kontrolní skupina	15 548	5,3 evid.	344 dnů	538 dnů	-	1 346	3 973
	100,0					8,7	25,5

Zdroj: data OKpráce

- Z analýzy opakovaných vstupů do programu v letech 2014 až 2018 především vyplývá, že alespoň dvakrát ve sledovaném období 5 let nastoupila do programu VPP bezmála polovina těch uchazečů, kteří absolvovali program VPP v roce 2014. Z provedené regresní analýzy vyplývá, že pravděpodobnost opakované účasti v programu VPP roste s věkem a zhoršujícím se zdravotním stavem. Opačný vliv na případné opakování programu VPP má nejvyšší dosažené vzdělání: s jeho růstem klesá mezi lety 2014 a 2018 pravděpodobnost opakované účasti v programu.

Metodologie

Výzkum byl realizován na souboru administrativních dat sbíraných v souvislosti s evidencí uchazečů o zaměstnání a administrací programů APZ na kontaktních pracovištích (KoP) ÚP (databáze OKpráce).

Cílenost programu VPP byla analyzována, podobně jako v předchozích studiích, prostřednictvím dvou ukazatelů. První z nich je podíl účastníků VPP podle základních sociodemografických charakteristik (pohlaví, vzdělání, věk, zdravotní stav

a stávající a dlouhodobé postavení na trhu práce). Ten umožňuje ukázat, jaké jsou klíčové charakteristiky nezaměstnaných, kteří se programu VPP účastnili nejčastěji. Druhým ukazatelem, který zpřesňuje údaje o zaměření programu VPP na konkrétní sociodemografické skupiny nezaměstnaných, je index cílenosti. Jeho prostřednictvím porovnáváme zastoupení jednotlivých skupin uchazečů v nezaměstnanosti a v programu VPP (pro srovnání opět používáme základní sociodemografické charakteristiky typu pohlaví, vzdělání, věk, zdravotní stav a postavení na trhu práce).

Analýza dopadu má charakter kvaziexperimentálního kontrafaktuálního hodnocení dopadu založeného na porovnání dosažených výsledků účastníků programu (intervenční skupina) s výsledky neúčastníků (kontrolní skupina). Do skupiny účastníků byli zařazeni všichni, kdo byli v programu VPP alespoň jeden den mezi 1. lednem a 31. prosincem 2016. Takto vymezené období je sledovaným obdobím. Případný návrat uchazeče je možné v datech identifikovat ještě po následujících 22 měsících, do října 2018. Toto období od ledna 2017 do října 2018 budeme označovat jako monitorované období.

Kontrolní skupina neúčastníků byla vybrána z uchazečů, kteří se ve stejném období nezúčastnili žádného z programů APZ nabízených ÚP. Porovnávaným výsledkem je jednak to, zda se uchazeči vrátili v období do října 2018 zpět do evidence, případně jak dlouhá doba uplynula mezi koncem programu (u intervenční skupiny) či koncem sledované evidence (u kontrolní skupiny) a případnou další sledovanou evidencí. Takto definovaná délka nebo dichotomická proměnná identifikující ne/přítomnost následující evidence vstupují do modelů jako závislé proměnné.

Doporučení

1. Brát v úvahu komplexnost cílů a funkcí programu VPP (jednak obecně cíle sociální, jako je prevence dlouhodobé nezaměstnanosti, zvýšení příjmu domácnosti či sociální začlenění, jednak obecně cíle pracovní, jako je obnova pracovních návyků a přechod na otevřený trh práce, případně poskytnutí dočasněho pracovního uplatnění při absenci jiných možností) a tomu přizpůsobit používaná kritéria odnocení úspěšnosti programu. Ta se mohou lišit jak podle charakteristik jednotlivých účastníků, v závislosti na povaze lokálních trhů práce.
2. S ohledem na doporučení č. 1 vidíme jako nanejvýš vhodné poskytnout dostatečnou rozhodovací volnost na úrovni jednotlivých KoP a s využitím znalosti lokálního trhu práce posuzovat účelnost zařazení s ohledem na individuální charakteristiky uchazečů a jim odpovídající různé cíle a funkce programu. Omezit v této souvislosti jednoznačnost požadavků podle standardizovaných kritérií.

Literatura

CARD, D., KLUVE, J., WEBER, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis. *Economic Journal*. 120 (November): F452–F477.

CARD, D., KLUVE, J., WEBER, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*. 16(3): 894–931.

EICHHORST, W., KONLE-SEIDL, R. (2016). Evaluating Labour Market Policy. *IZA Discussion Paper No. 9966*. Germany, Bonn.

KLUVE, J. (2010). The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics*. 17(6): 904–918.

KOTRUSOVÁ, M. et al. (2019). *Podmínky realizace intervencí a (vybraných) programů APZ a způsoby hodnocení jejich účinnosti perspektivou zaměstnanců ÚP ČR v roce 2017: Dílčí podkladová studie II*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_455.pdf

MARTIN, J. P., GRUBB, D. (2001). What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies. *Swedish Economic Policy Review*. 8(2): 9–56.

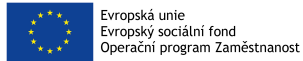
VYHLÍDAL, J., MAREŠOVÁ, H., TÁBORSKÁ, M., HORÁKOVÁ, M. (2021). *Vyhodnocení cílenosti a dopadu programu veřejně prospěšných prací realizovaného v roce 2016*. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_495.pdf

PhDr. Jiří Vyhlídal, M.Sc.

(jiri.vyhlidal@vupsv.cz) je výzkumným pracovníkem VÚPSV, v. v. i. Zabývá se především problematikou trhu práce, veřejných služeb zaměstnanosti a dopadů aktivní politiky zaměstnanosti.

Ing. Helena Marešová

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

Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Vznik tohoto policy brief byl finančně podpořen z prostředků Evropského sociálního fondu a ze státního rozpočtu ČR, je součástí projektu „Vyhodnocování účinnosti a efektivit realizace 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

Mgr. Marie Táborská

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

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.