

# Přínosy rekvalifikačních programů pro začleňování skupin ohrožených nezaměstnaností na český trh práce\*

Markéta Horáková

*Na základě konceptu zaměstnatelnosti a programů pracovního výcviku a vzdělávání se v tomto článku snažíme zhodnotit konkrétní povahu a nastavení programů rekvalifikací v ČR, způsob jejich realizace a jejich výsledné reálné přínosy pro zaměstnatelnost jejich účastníků (s přihlédnutím k přínosům pro osoby ohrožené nezaměstnaností). Ke zhodnocení designu, realizace a efektů rekvalifikačních programů jsme využili širokého spektra dostupných metod (analýzy dokumentů, sekundární analýzy kvalitativních a kvantitativních dat). Pro zhodnocení výsledných efektů aplikujeme metody prostého párování a binární logistické regrese. V závěru předkládáme klíčová doporučení pro zefektivnění rekvalifikačních programů poplatná pro české prostředí.*

Moderní systémy evropských sociálních politik - a zejména politiky vzdělávání a pracovního trhu - v současnosti nabízejí řadu opatření a nástrojů, jejichž cílem je efektivně bojovat s dlouhodobou nezaměstnaností prostřednictvím politiky zaměřené na zaměstnatelnost (tzv. „employability approach“ nebo „employability approach“, srv. Pruijt a Dérogée, 2010 nebo „people first approach“, srv. OECD, 2009 ad.). Ta je na jedné straně spojována s přístupy, jež zdůrazňují potřebu aktivovat nezaměstnané, na druhé straně i s postupy, které vyzdvihují roli průběžného celoživotního vzdělávání a pracovního výcviku a přispívají k začlenění na pracovní trh (blíže materiál Strategie Evropa, 2020; EC, 2010b). Právě strategie rozvoje pracovního výcviku a vzdělávání podporované Evropskou komisí je považována za prostředek, jenž posiluje funkční flexibilitu pracovní síly a tím přispívá na jedné straně k zajištění kompetitivní výhody pro ty zaměstnavatele, kteří školí a vzdělávají svoje pracovníky, na straně druhé - jako nástroj aktivní politiky pracovního trhu - pomáhá veřejným službám zaměstnanosti předcházet strukturálním nerovnováhám a posilovat šance na trhu práce i u skupin, které dlouhodobě čelí na pracovním trhu významným obtížím (zejména starší lidé, absolventi, lidé ze socio-kulturně znevýhodněného prostředí nebo nízkokvalifikovaní). Vztah mezi vzděláváním a pracovním výcvikem na jedné straně a mírou sociální ochrany a kvality pracovních míst na straně druhé ovlivňuje to, v jakém rozsahu přechází v současných systémech zodpovědnost za vzdělávání a pracovní rozvoj na jednotlivé pracovníky či zaměstnavatele a do jaké míry se na něm podílí stát. Nutnost státních intervencí v oblasti pracovního výcviku a vzdělávání přitom vychází z potřeby zajistit přístup k pracovnímu výcviku a vzdělávání všem jedincům (i těm ze znevýhodněných skupin), a to i v dobách, kdy jsou individuální investice do vzdělávání vzhledem k turbulentním ekonomickým změnám značně nejisté.

Cílem tohoto textu je na základě konceptu zaměstnatelnosti a programů pracovního výcviku a vzdělávání zhodnotit konkrétní povahu a nastavení programů

rekvalifikací v ČR, způsob jejich realizace a jejich výsledné reálné přínosy pro zaměstnatelnost jejich účastníků, s přihlédnutím k přínosům pro osoby ohrožené nezaměstnaností. Studie tak odpovídá na dvě hlavní výzkumné otázky: 1) Jaké možnosti zvýšení zaměstnatelnosti a za jakých podmínek nabízejí programy rekvalifikací v ČR (zejména ohroženým skupinám na trhu práce)? 2) Jaké přínosy mají rekvalifikační programy pro zaměstnatelnost účastníků (a zejména ohrožených skupin na trhu práce)? Ke zhodnocení designu, realizace a efektů rekvalifikačních programů jsme využili kombinaci široké škály dostupných metod (analýzy legislativních, programových a strategických dokumentů, sekundární analýzy kvalitativních rozhovorů s pracovníky úřadů práce a sekundární analýzy administrativních dat systému OKpráce). Ke zhodnocení výsledných efektů využíváme metody prostého párování a binární logistické regrese dostupných statistických dat. V úplném závěru předkládáme klíčová doporučení pro zefektivnění rekvalifikačních programů poplatná pro české prostředí.

### **Zaměstnatelnost jako klíčový předpoklad začlenění na pracovním trhu a její rozvoj prostřednictvím programů pracovního výcviku a vzdělávání**

Zaměstnatelnost představuje aktuálně hojně diskutovaný, avšak empiricky ne zcela exaktně uchopitelný koncept. Jeho definice prošla celou řadou vývojových stadií a v současné době je chápán jako multidimenzionální koncept zachycující interaktivní povahu vzájemné individuální i celospolečenské zodpovědnosti za dlouhodobé začlenění jedinců na pracovní trh. Zaměstnatelnost představuje relativní šance jednotlivců získat a udržet si různé druhy zaměstnání (tzv. koncept celoživotní zaměstnatelnosti, srv. Forrier, Sels, Hootegeem, Witte a Steene, 2002), přičemž tyto šance jsou odvislé jak od jejich osobních kapacit, přání a dispozic, tak také od podmínek a požadavků prostředí, v němž se jednotlivci realizují. Studium zaměstnatelnosti je přitom

středem pozornosti jak ekonomů, tak i sociálních vědců. Všichni se shodují na tom, že zaměstnatelnost je vždy otázkou soupeření o vzdělání, respektive o diplomy („competition for credentials“, srv. Brown, Hesketh a Williams, 2003), které často rozhodují o tom, zda zaměstnavatel člověka do zaměstnání přijme či nikoliv. Stoupenci konsenzuálních sociologických teorií jsou však přesvědčeni, že soutěž o diplomy, a tedy i o pracovní pozice, probíhá v souladu s dosaženou úrovní lidského kapitálu, a soustřeďují proto svoji pozornost především na samotný proces formování a rozvoje znalostí a dovedností. Představitelé konfliktuálního proudu sociologických teorií pak posuzují roli, kterou zaměstnatelnost sehrává při procesu vyjednávání o pracovních pozicích, a tzv. pozičně konfliktuální teorie navíc zdůrazňují obecnou znalost a význam pravidel, podle kterých se soutěží, a analyzují, jak tato pravidla přijímají zúčastnění akteři.

Definovat zaměstnatelnost se jeví jako účelné ve dvou směrech. Za prvé, kvalitní definice zaměstnatelnosti může být prostředkem analýzy a porozumění procesu výběru uchazečů o zaměstnání při obsazování volných pracovních míst. Úroveň zaměstnatelnosti je v tomto případě diferencujícím kritériem v rámci tzv. job-matching procesu a je současně prediktorem míry začlenění jednotlivců na pracovní trh. Zaměstnatelnost pomáhá jednotlivcům jak rychle reagovat na situaci ztráty zaměstnání, tak efektivně hledat a nacházet nové pracovní uplatnění. Za druhé, zaměstnatelnost může být jako charakteristika pracovní síly prvkem užívaným při vnitropodnikovém řízení lidských zdrojů. V tomto smyslu dochází na úrovni jednotlivých ekonomických subjektů k posuzování úrovně a objemu znalostí a dovedností, které pracovníci využívají při plnění svých pracovních úkolů (Weinert et al., 2001). Pro naše potřeby chápeme zaměstnatelnost v první ze zmíněných oblastí, tedy jako faktor, s jehož narůstající kvalitou a objemem roste i šance na zapojení jedince na pracovní trh a naopak. Konkrétně definujeme zaměstnatelnost podobně jako Grip, Loo a Sanders (2004) jako kapacitu a ochotu jedince zůstat dlouhodobě atraktivním pro trh práce a současně

ně jako schopnost anticipovat změny v úkolech a pracovním prostředí a reagovat na ně, to vše s ohledem na podmínky lokálního trhu práce a možnosti a přiležitosti osobního rozvoje, které nabízí (institucionální faktory). Akcentujeme tedy význam všech dimenzí zaměstnatelnosti tak, jak je charakterizovali Fugate, Kinicki a Ashforth (2004) - 1) lidský a sociální kapitál (umožňující odpovědět na otázku „co člověk na trhu práce nabízí?“), 2) osobní adaptabilitu a flexibilitu (zodpovídající otázku „jakým způsobem je člověk schopen a ochoten uplatnit schopnosti, znalosti a dovednosti a transformovat své kariérové aspirace do reálného pracovního uplatnění?“) i 3) kariérovou identitu (odpovídající na otázku „kým člověk je a kým chce být?“). Dle našeho názoru jsou tyto dimenze navzájem propojené společně s další, námi nazývanou 4) kontextuální dimenzí (reagující na otázku „do jaké míry souvisí zaměstnatelnost jednotlivců s podmínkami pracovního trhu a nakolik je zaměstnatelnost jednoho člověka závislá na zaměstnatelnosti dalších osob?“), která určuje roli ekonomických, sociálních a institucionálních podmínek na lokálních trzích práce. Všechny tyto složky vytvářejí celkový obraz zaměstnatelnosti jedinců (blíže o jednotlivých dimenzích zaměstnatelnosti viz Horáková, 2011b). Vztah těchto složek zaměstnatelnosti je spíše příčinný než reflexivní (Fugate, Kinicki a Ashforth, 2004), což způsobuje pokles celkové míry zaměstnatelnosti jedince tehdy, pokud je některá z dimenzí zaměstnatelnosti potlačena nebo oslabena. To se projevuje hlavně u skupin, které bývají na trhu práce označovány jako rizikové, znevýhodněné nebo ohrožené. Snížení zaměstnatelnosti ohrožených skupin může být iniciováno jak poklesem její celkové míry, tak zejména stagnací nebo absencí některé z jejich klíčových dimenzí.

Efektivní příležitost pro rozvoj zaměstnatelnosti pracovní síly nabízí programy pracovního výcviku a vzdělávání jakožto klíčový nástroj aktivní politiky pracovního trhu a součást procesu celoživotního učení. Jejich role se přitom jeví jako významná hned v několika ohledech. Za prvé, politiky pracovního výcviku a vzdělávání přispívají k redukci sociálního vyloučení a ke snížení příjmových nerovností způsobených deficitem v kvalitě či míře lidského kapitálu. Za druhé, tyto programy podporují udržitelnost systémů sociální ochrany (zejména penzijních a zdravotnických systémů) tím, že rozvíjejí zaměstnatelnost starší populace a tak ji déle udržují na pracovním trhu. Za třetí, programy pracovního výcviku a vzdělávání tvoří klíčovou součást implementace přístupu flexicity a jeho principy a mechanismy posilují zejména tím, že zvyšují dynamiku pracovních trhů a rozvíjejí mobilitu pracovní síly (zejména mezi zaměstnáními nebo trhem práce a vzdělávacím systémem). V neposlední řadě přispívají programy pracovního výcviku a vzdělávání k rozvoji inovačních kapacit a tedy i ke konkurenceschopnosti evropských firem tím,

že kontinuálně zvyšují schopnosti, znalosti a dovednosti pracovníků (EC, 2007a).

Programy pracovního výcviku a vzdělávání patří mezi nástroje, které podporují rozvoj zaměstnatelnosti pracovní síly v období po vstupu na pracovní trh (tedy v souvislosti s pracovní kariérou). Dají se k nim přiřadit všechny aktivity obecného i specifického charakteru, které jsou organizované a financované různými subjekty pracovního trhu (zaměstnanci, zaměstnavatelé, veřejnými a neziskovými institucemi). Patří sem jak programy pro stávající zaměstnance a osoby v riziku ztráty zaměstnání, tak také opatření určená k výcviku a vzdělávání nezaměstnaných včetně těch, jež zohledňují specifické potřeby ohrožených skupin na trhu práce (Grubb a Ryan, 1999). Tyto programy přispívají přímo či nepřímo k uplatnění jedinců na pracovním trhu a v jejich realizaci se velkou měrou (ale ne nutně výhradně) angažují instituce veřejných služeb zaměstnanosti. Cíle takových programů bývají komplexní a orientované na zlepšení zaměstnatelnosti pracovní síly a na její co nejširší inkluzi na pracovní trh (Horáková, 2010).

Politika pracovního výcviku a vzdělávání („employability approach“ nebo též „training first approach“, srv. OECD, 2009a) nabízí širokou škálu aktivit, od programů pracovní a profesní přípravy přes opatření pro pracovní zkušenost, poradenství a vedení kariéry až po zkušenosti rozvíjené prostřednictvím dočasných pracovních příležitostí. Na všech těchto opatřeních se větší či menší měrou v evropských zemích podílí veřejná politika, a to z toho důvodu, že být je trh v oblasti politiky pracovního výcviku a vzdělávání považován obecně za efektivní mechanismus (EC, 2008), jež směřuje k poskytování služeb s co nejnižší cenou, nedokáže zajistit dostupnost vzdělávacích a výcvikových programů pro širší skupiny účastníků (zejména ty ze znevýhodněných skupin) a mnohdy je i velmi obtížné zachovat a kontrolovat kvalitu tržně poskytovaných vzdělávacích programů. Veřejné služby zaměstnanosti tak v současnosti využívají ve větší míře i možnosti kontraktace vzdělávacích služeb od externích dodavatelů. Veřejná podpora realizace výcvikových a vzdělávacích programů má v evropských zemích nejčastěji podobu finančních bonusů pro osoby, které procházejí těmito programy, a daňových a sociálních slev pro zaměstnavatele, kteří svými zaměstnancům vzdělávání umožňují (EC, 2008). Rozsah programů pracovního výcviku a vzdělávání se různí v jednotlivých zemích EU - některé státy preferují častější realizaci levnějších typů programů, jiné akcentují spíše menší podíl účastníků v programech, jež jsou ve srovnání s ostatními nástroji aktivní politiky zaměstnanosti výrazně dražší (blíže Horáková, 2011b). Ekonomická recese navíc podnítila snahu většiny evropských vlád rozšířit rozsah výcvikových a vzdělávacích programů ve snaze udržet pracovní sílu aktivovanou a zaměstnatelnou. V řadě zemí proto dochází od roku 2008 k navyšování veřej-

ných výdajů na programy pracovního výcviku a vzdělávání, k rozšiřování variety kursů a počtu účastníků programů, ke zvyšování celkového dosahu výcvikových a vzdělávacích aktivit na širší okruh (rizikové) populace a v neposlední řadě také k tvorbě specifických programů cílených na osoby ohrožené dlouhodobou nezaměstnaností (nízkokvalifikovaní, manuální pracovníci, starší lidé, migranti) (blíže Horáková, 2011b).

Vzdělávání a pracovní výcvik hrají klíčovou roli ve strategiích, jimiž evropské ekonomiky čelí výzvěm vyplývajícím z dlouhodobých socioekonomických trendů souvisejících s globalizací, technologickým pokrokem, demografickým stárnutím a také se změnami v kvalifikační a profesní struktuře populace. Tyto strategie hledají v současnosti rovnováhu mezi mechanismy a prvky celoživotního vzdělávání a efektivními nástroji aktivní politiky zaměstnanosti. Nejlépe integrovaný přístup nabízí politika flexicity, která usnadňuje přechody pracovní síly mezi různými segmenty (trh práce, vzdělávání, ekonomická neaktivita), přispívá k posílení adaptability a zaměstnatelnosti pracovníků a podporuje modernizaci institucí pracovního trhu (EC, 2008). Principů flexicity se snaží evropské země dosáhnout různými způsoby, obecně je ale koncept flexicity vnímán jako „strategie, která se pokouší synchronně a dobře uváženým způsobem dosáhnout flexibility pracovních trhů, organizací a pracovních vztahů na straně jedné a jistoty v zaměstnání a v sociální oblasti obzvláště pro oslabené skupiny na trhu práce a mimo něj na straně druhé“ (Wilthagen, Tros, Lieshout, 2003: 2). Vzdělávání a pracovní výcvik tvoří významnou součást politiky flexicity a je zásadním prostředkem prohlubování funkční flexibility pracovní síly. Platí přitom, že stát by měl zajistit existenci a širokou dostupnost programů celoživotního vzdělávání a tedy i programů pracovního výcviku a vzdělávání (úroveň jistoty) a „ohodnotit“ ty, kteří prokážou motivaci a aktivní přístup k otázkám dalšího vzdělávání (úroveň flexibility).

## Zhodnocení rekvalifikačních programů v ČR s přihlédnutím k jejich přínosům pro osoby ohrožené nezaměstnaností

V následujícím textu se pokusíme popojít a využít výše uvedené koncepty tím, že sledujeme, jakým způsobem a v jaké míře je zvyšována zaměstnatelnost účastníků programů pracovního výcviku a vzdělávání, resp. rekvalifikačních programů v prostředí českého trhu práce. Jinými slovy, na základě sofistikovaných kvantitativních a kvalitativních metod testujeme, zda účast nezaměstnaných v rekvalifikačních programech přispívá k jejich odchodu z evidence úřadů práce. Zvýšení či posílení zaměstnatelnosti prostřednictvím programů pracovního výcviku a vzdělávání patří totiž ke klíčovými cílům současných politik pracovního trhu

a je považováno jak za opatření ochrany pracovní síly a prevence její dlouhodobé nezaměstnanosti, tak za efektivní řešení zhoršujícího se postavení některých skupin na trhu práce. Posílení zaměstnatelnosti by tedy mělo být i jedním z nejvýznamnějších přínosů rekvalifikačních programů v ČR.

### Metoda

Jak již několikrát zaznělo, cílem realizovaného výzkumného šetření bylo zjistit, jaké jsou přínosy rekvalifikací pro zaměstnatelnost jejich účastníků, a to specificky s přihlédnutím k přínosům těchto programů pro osoby ohrožené dlouhodobou nezaměstnaností (resp. rizikové skupiny na trhu práce). Ohrožené skupiny jsme přitom identifikovali prostřednictvím základních sociodemografických znaků, které zvyšují riziko jejich dlouhodobé nezaměstnanosti (příliš nízký nebo vysoký věk, špatný zdravotní stav, nízké vzdělání, předchozí profese manuálního charakteru, dlouhodobá či opakovaná evidence). Současně jsme v době provádění výzkumu přihlíželi i ke kategorizaci rizikových skupin uchazečů o zaměstnání, které byly až do konce roku 2011 taxativně vymezeny v tehdejší změně zákona o zaměstnanosti<sup>3</sup>. Zaměstnatelnost vnímáme v aplikované podobě podobně jako Grip, Loo a Sanders (2004), Gazier (1999) nebo Fugate, Kinicki a Ashforth (2004), a to jako ochotu a schopnost účastnit se rekvalifikačních programů (a úspěšně je dokončit), neboť tyto programy jsou obecně pokládány za opatření přispívající ke zvyšování lidského kapitálu, rozšiřování sociálních sítí a zvyšování celkové adaptability nezaměstnaných (srv. např. Horáková, Ráková, 2003; Sirovátka et al., 2002–2005; Biewen, Fitzenberger, Osikominu a Waller, 2007; Heyes, 2009 ad.) a tedy za opatření, které v delší časové perspektivě přispívá ke zvyšování zaměstnanosti (srv. např. Larsson, 2003; Weber a Hofer, 2004; Lechner, Miquel a Wunsch, 2005; Kluge, Lehmann a Schmid, 2008; Bergemann, Fitzenberger a Speckesser, 2009 ad.). Zaměstnatelnost účastníků rekvalifikací jsme indikovali schopností opustit registr nezaměstnaných (a případně se do něj nevrátit), čímž jsme předpokládali, že je jedinec po absolvování rekvalifikačního programu natolik atraktivní pro pracovní trh, že se dlouhodobě neobjevuje v nezaměstnanosti. Zároveň jsme sledovali i důvody odchodů z registru nezaměstnaných, což nám umožnilo doplnit si celkový obrázek přínosů rekvalifikačních programů o informaci, nakolik se absolventům těchto programů daří opustit registr nezaměstnaných v důsledku odchodu do zaměstnání, respektive mimo trh práce nebo do jiných aktivit politiky zaměstnanosti.

V našem výzkumu jsme vycházeli ze dvou klíčových předpokladů, které vyplývají ze základních dispozic a konstrukce programů pracovního výcviku a vzdělávání a jsou odvozené od výsledků podobných empirických šetření u nás i v zahraničí. Ty totiž ukazují, že přínosy rekvalifikačních

nebo obecně výcvikových a vzdělávacích programů jsou diferencované s ohledem na sociodemografické charakteristiky jejich účastníků, respektive jsou nižší u osob s nižším rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti (mladých uchazečů bez zdravotních problémů a s vyšším vzděláním (srv. Biewen, Fitzenberger, Osikominu a Waller, 2007; Larsson 2003; Kulhavý a Sirovátka, 2008, Hora et al., 2009 ad.). Tyto a další analýzy navíc upozorňují, že přínosy programů pracovního výcviku a vzdělávání pro zaměstnatelnost a zaměstnanost účastníků je velmi nízký nebo nulový ihned po ukončení programu (vliv má zřejmě faktor uzamčení účastníků v programu), při delší době sledování ale postupně narůstá (někdy je zaznamenán až po uplynutí jednoho či více let, což je běžnější právě v případě znevýhodněných skupin, které hledají zaměstnání obecně dále) (srv. OECD, 2005 ad.). V souladu s těmito zjištěními tedy i v naší analýze předpokládáme, že 1) účinky, respektive přínosy programů rekvalifikací pro zaměstnatelnost jejich účastníků se projeví teprve v delším časovém horizontu a 2) že tyto přínosy budou pravděpodobně větší v případě skupin osob ohrožených vyloučením z pracovního trhu.

Námi provedený výzkum je nutné vnímat jako evaluační s tím, že před samotným posouzením přínosů rekvalifikačních programů jsme byli nuceni nejprve popsat a charakterizovat možnosti, které tyto programy v rámci aktivní politiky pracovního trhu nabízejí nezaměstnaným, zejména skupinám ohroženým dlouhodobou nezaměstnaností. Z tohoto důvodu dále prezentovaná výsledná zjištění strukturujeme do dvou oblastí, které fakticky odpovídají hlavním výzkumným otázkám, které jsme si v našem výzkumu kladli: 1) do oblasti zkoumající, popisující a analyzující povahu, nastavení a realizaci programů rekvalifikací v ČR v rámci systému aktivní politiky pracovního trhu (jejím cílem bude zjistit, jaké možnosti pro zvýšení zaměstnatelnosti nabízejí rekvalifikační programy nezaměstnaným a explicitně ohroženým skupinám na trhu práce) a 2) do oblasti analyzující a hodnotící přínosy rekvalifikačních programů realizovaných v roce 2009 v ČR pro zaměstnatelnost účastníků (a specificky též účastníků z ohrožených skupin na trhu práce).

Pro zodpovězení hlavních výzkumných otázek pokrývajících námi navržený komplexní model smíšené<sup>4</sup> programové<sup>5</sup> evaluace jsme využili pro sběr a analýzu relevantních dat kombinace různých metod a technik (od analýzy dokumentů týkajících se realizace rekvalifikačních programů ve vztahu k aktivní politice pracovního trhu i k politice celoživotního vzdělávání<sup>6</sup> přes sekundární analýzu informací vyplývajících z kvalitativních rozhovorů<sup>7</sup> až po standardní sekundární analýzu kvantitativních administrativních dat včetně využití kvaziexperimentálních postupů pro posouzení významnosti přínosů rekvalifikačních programů pro ohrožené skupiny na trhu práce<sup>8</sup>).

## Výsledná zjištění I.

### Povaha a nastavení programů rekvalifikací

První část předkládaného výzkumu měla výhradně exploratorní charakter kombinovaný částečně s prvky evaluace a zaměřili jsme se v ní na to, jaké jsou možnosti a podmínky pro realizaci rekvalifikačních programů v ČR. V první fázi této části výzkumu jsme využili zejména informací, jež nám zprostředkovala analýza legislativních, programových a strategických dokumentů, které jsme považovali za klíčové pro realizaci programů rekvalifikací jako významné komponenty aktivní politiky pracovního trhu i dalšího vzdělávání dospělých, respektive celoživotního vzdělávání. Čerpali jsme také z informací, které vyplynuly z kvalitativního dotazování pracovníků vybraných úřadů práce v ČR. V neposlední řadě pro nás byly významným zdrojem dat také datové matice úřadů práce, které nám poskytly informace o rozsahu, struktuře a cílenosti rekvalifikačních programů v ČR.

### Hodnotová a právní struktura systému rekvalifikací

Rekvalifikace patří dlouhodobě mezi středně aktivní československé politiky pracovního trhu. Myšlenka zařadit mezi nástroje aktivní politiky zaměstnanosti i takové, které jednoznačně přispívají k naplňování principu rovných šancí na trhu práce, a znalost fungování systémů politiky zaměstnanosti ve vyspělých zemích vedla na počátku devadesátých let k vytvoření sady opatření (mezi nimiž byly na prvním místě zmíněny právě rekvalifikace, viz Zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti), která nejenže pomohou české pracovní síle vyrovnat se s důsledky přechodu české ekonomiky k tržnímu modelu hospodářství po roce 1989, ale povedou také dlouhodobě k podpoře začlenění na pracovní trh. V devadesátých letech proto účast na pracovním výcviku a rekvalifikaci byla součástí komplexu základních práv nezaměstnaných. V současné době jsou práva uchazečů o zaměstnání pojata obecněji, bez přímé vazby na konkrétní nástroje aktivní politiky pracovního trhu<sup>9</sup> (MPSV, 2011a). Odráží se v tom pravděpodobně jak potřeba standardizovat práva nezaměstnaných s ohledem na jejich rostoucí počet a variabilní strukturu (ne pro všechny a za všech okolností je účast v rekvalifikačním programu vhodná), tak také současná strategie politiky zaměstnanosti ČR, charakteristická silnějším akcentem na aktivitu a aktivizaci nezaměstnaných.

Realizace rekvalifikačních programů v ČR je poměrně dobře legislativně ošetřena. Základní právní pilíř pro nastavení politiky zaměstnanosti (a tedy i rekvalifikací jako jednoho z jejích nástrojů) tvoří Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a Vyhláška č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání



a o rekvalifikaci zaměstnanců. Tyto legislativní předpisy jednak definují termín „rekvalifikace“<sup>10</sup>, jednak upravují základní zákonné předpoklady realizace rekvalifikací (tedy takové, které je možné právním předpisem dlouhodobě standardizovat).

Základní cíle rekvalifikací odpovídají obecným záměrům programů aktivní politiky zaměstnanosti a jsou implicitně stanoveny tak, aby jejich realizace odpovídala jak dlouhodobým trendům na trhu práce (viz obecnější charakter jejich konstrukce), tak aktuálním potřebám a požadavkům trhu práce (podle § 106 a částečně i 107 mohou totiž úřady práce postupovat inovativně při realizaci aktivní politiky zaměstnanosti a mohou tedy ověřovat a financovat ze státního rozpočtu i nástroje a opatření, jež považují v souladu s potřebami trhu práce za významné a efektivní). Podstata rekvalifikační funkce vyplývá z kombinace jejich základních funkcí - ochranné ve smyslu ochrany a kultivace lidského kapitálu a stimulační ve smyslu aktivizace nezaměstnaných a podpory jejich šancí na trhu práce. V tomto ohledu respektují rekvalifikační programy i princip zplnomocnění klientů úřadů práce, který je v současných aktivitách veřejných služeb zaměstnanosti stále častěji diskutován jako elementární mechanismus pomoci. Princip zplnomocnění klientů (empowerment) vychází z premisy, že sociální služby (tedy i služby pomoci nezaměstnaným) by měly napomáhat k samostatnosti a orientaci klientů. V případě rekvalifikací to znamená pomoci uchazečům o zaměstnání zlepšit jejich kvalifikační předpoklady tak, aby byli schopni obstát v konkurenčním prostředí pracovního trhu a našli si zaměstnání.

Za přínosné lze pokládat stanovení výhod a kompenzací pro účastníky rekvalifikací. Jeho smyslem je působit motivačně v rovině finanční, a to jak na uchazeče a zájemce o zaměstnání, tak na případného zaměstnavatele. Vychází se přitom z předpokladu, že podpora motivace nezaměstnaných ke vstupu do programu přispívá k rozšíření okruhu těch, kteří programem projdou, respektive ke zvýšení zájmu o program u těch, kteří by rekvalifikaci jako prostředek zvýšení svých šancí na trhu práce jinak nevěnovali pozornost. Na druhé straně, vymezení mechanismů zvýhodňujících účastníky rekvalifikací oproti neúčastníkům by mohlo vést k výkladu, že stát je povinen tuto úhradu provádět a náklady na rekvalifikaci v rozsahu, jaký povoluje zákon o zaměstnanosti a vyhláška o rekvalifikacích, kompenzovat. Takový výklad by mohl vyvolat (a podle pracovníků úřadů práce někdy skutečně vyvolává) dojem, že se zaměstnavatelé ani jednotlivci nemusejí na pracovním výcviku a vzdělávání sami výrazněji finančně podílet. Klienti úřadů práce pak navíc mohou mít pocit snění vlastní zodpovědnosti za výběr rekvalifikace, což se může odrazit i v jejím konečném efektu (do volby typu, zaměření a charakteru rekvalifikace nemohli příliš zasáhnout a nejsou tedy ani zodpovědní za následné uplatnění nově získané či rozšířené kvalifi-

kace v praxi). Nadto, standardizovaná úroveň ekonomické motivace (výše dávky v nezaměstnanosti v průběhu rekvalifikace) a nepřiliš diferencovaná pravidla proplácení nákladů spojených s rekvalifikací mohou způsobovat, že pro některé nezaměstnané je vstup do programu silně motivující (zejména mladí lidé a absolventi bez praxe), zatímco pro jiné demotivující (lidé s dlouhodobou vazbou na trh práce, živitelé rodin). Podobně může působit i kontrolní mechanismus, jenž je v realizaci rekvalifikačních programů přítomen: na některé nezaměstnané může být stanovení povinnosti uhradit náklady spojené s rekvalifikací v případě neplnění pravidel pozitivní efekt (jsou motivováni k pravidelné docházce a přípravě), pro jiné může být zdrojem strachu a úzkosti z nesplnění požadavků (např. lidé s nízkou kvalifikací mohou pociťovat strach z účasti v programu, který jim evokuje „návrat do školních lavic“, starší lidé mohou mít obavy ze selhání v důsledku snížené flexibility ad. - srv. Horáková, 2010). Toto však do jisté míry kromě nastavení kontrolního a sankčního prvku rekvalifikací souvisí i s kvalitou a charakterem rekvalifikačních programů - pokud jsou lépe cílené na specifické skupiny nezaměstnaných a jsou tzv. „šité na míru“ jejich potřebám a současně požadavkům lokálního trhu práce, lze předpokládat, že míra negativních dopadů incentív klesá.

Zákon o zaměstnanosti ani další související předpisy a dokumenty nestanovují žádnou (byť minimální) úroveň dosaženého výsledku. Přesto, že tedy není specifikován výsledný efekt rekvalifikace, lze předpokládat, že je jí zvýšení šancí rekvalifikantů, respektive jejich zrovnoprávnění v soutěži o pracovní místa a v konečném důsledku odchod uchazečů z registru nezaměstnaných a nástup do vhodného, rekvalifikací odpovídajícího zaměstnání. Ovšem i když k odchodu účastníka rekvalifikací z registru nezaměstnaných a k nástupu do zaměstnání nedojde, může vést účast ve výcvikovém programu k pozitivním účinkům. Ty se odráží především ve zvýšené sebedůvěře klienta, v navázání širších sociálních a komunikačních sítí (které samy o sobě mohou následně vést k získání zaměstnání), v udržování a kultivaci znalostí a dovedností a v udržování jisté pracovní morálky a motivace dále působit na trhu práce (zabraňuje rezignaci dlouhodobě nezaměstnaných) (srv. Horáková a Rákočková, 2003). Přestože zákon nestanovuje úřadům práce bližší povinnost monitorovat průběh, strukturu a účinky rekvalifikačních programů, programové i strategické dokumenty tuto potřebu akcentují (např. v implementačním plánu Strategie celoživotního učení je hned v několika bodech obsažen požadavek na pravidelný monitoring rekvalifikačních a vzdělávacích programů, na efektivní evaluaci účinků těchto programů a na sestavení konkrétní metodiky pro celkové sledování programů a jejich účinků). Realizace široké sítě opatření financovaných z prostředků Evropského sociálního fondu pak navíc vyvolává

potřebu zpětné vazby pro ty, kteří zajišťují a financují tyto aktivity, což se zpětně projevuje i v rostoucím počtu hodnotících a monitorovacích zpráv, které se věžou k realizaci opatření aktivní politiky pracovního trhu.

Rekvalifikace jsou z hlediska svého nastavení a designu přínosným a relativně komplexním opatřením (individuální přístup, teoretická i praktická forma pracovní přípravy, vazba na poradenské aktivity ad.). I přes některá úskalí mají, podle našeho mínění, potenciál ovlivnit situaci nezaměstnaných na trhu práce, rozšířit a zvýšit jejich šance na získání zaměstnání a podpořit jejich inkluzi na pracovním trhu.

Silné a slabé stránky hodnotové struktury rekvalifikací, tj. jejich cílů, funkcí a legislativního vymezení, znázorňujeme ve schématu č. 1.

## Nástrojová struktura systému rekvalifikací

Typy či charakter rekvalifikačních programů nejsou v legislativě přímo vymezeny. Kvalita programů se však odvozuje od kvalitní činnosti vzdělávacích a rekvalifikačních institucí, které programy realizují a jejichž činnost musí být v tomto smyslu akreditována Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Interní pravidla veřejných služeb zaměstnanosti rozlišují mezi cílenými rekvalifikačními programy (účasť v nich je podmíněna příslibem zaměstnavatele o budoucím zaměstnání účastníka) a necílenými programy, které mají spíše charakter nespecifických kursů, spojených s posílením motivace a orientace klienta na trhu práce a s rozvíjením schopností hledat zaměstnání. Priority stanovené správou služeb zaměstnanosti pro realizaci aktivní politiky pracovního trhu v roce 2009 (MPSV, 2009) jednoznačně nabádaly pracovníky úřadů práce k preferenci rekvalifikací na úkor ostatních opatření aktivní politiky zaměstnanosti, a to konkrétně rekvalifikací cílených a profesně orientovaných (jde o programy cílené profesní rekvalifikace pro konkrétní uplatnění na trhu práce a rekvalifikace s praktickou částí výuky u zaměstnavatele). Tento záměr lze chápat jako strategii odpovídající dlouhodobým trendům na trhu práce i hospodářskému vývoji v ČR v roce 2009 - efekty vyplývající z omezených finančních kapacit jsou lépe zřetelné v případě účasti v rekvalifikacích, které přímo vedou nebo z velké části přispívají k nalezení zaměstnání. Na druhou stranu, priority správy služeb zaměstnanosti ani jiné předpisy neomezují možnosti pracovníků úřadů práce podporovat i vznik rekvalifikačních programů, které nemají cílený a profesně specifický charakter. Tím zůstává otevřený i prostor pro realizaci takových opatření, která zejména v době ekonomické recese, tedy v době, kdy chybí a dále ubývají volná pracovní místa, spíše udržují sociální a pracovní potenciál nezaměstnaných tak, aby byl plně využitelný ve chvíli hospodářského oživení.

Zjištění z kvalitativních rozhovorů ukazují, že pracovníci veřejných služeb zaměstna-

**Schéma č. 1: Cíle, funkce a vymezení rekvalifikačních programů v ČR (hodnotová struktura)**

## Silné stránky (pozitiva)

- šíře a obecnost definičního vymezení rekvalifikačních programů umožňuje zachytit a postihnout různé roviny problému snížené zaměstnatelnosti a poskytnout různé formy jeho řešení
- vhodná kombinace stimulační a ochranné funkce rekvalifikačních programů může vést ke skutečné inkluzi na pracovní trh
- obsahuje prvek zplnomocnění klientů - pomoci jim tak, aby si v konečné fázi byli schopni pomoci sami (motivační a aktivační akcent)
- dosažení cílů rekvalifikačních programů je podporováno existencí pozitivních incentív (povětšinou finančního charakteru)
- existují kontrolní a sankční mechanismy, které mají zabránit neefektivnosti systému rekvalifikací (jeho zneužívání, nadužívání)
- v souvislosti s širším uplatněním rekvalifikací v rámci projektů financovaných z evropských zdrojů je kladen větší důraz na zpětnou vazbu o realizaci rekvalifikačních programů formou monitorovacích a hodnotících zpráv

## Slabé stránky (negativa)

- přílišná obecnost definice rekvalifikačních programů (včetně nepřesného označení výcvikových a vzdělávacích programů termínem „rekvalifikace“)
- obecnost stanovených cílů rekvalifikačních programů vede k absenci stanovení výsledného efektu, kterého by mělo být prostřednictvím rekvalifikací dosaženo
- nástup na rekvalifikaci není povinný, což může ovlivňovat motivaci některých nezaměstnaných k účasti v nich
- chybí diferenciací míry a charakteru pozitivních incentív s ohledem na různé sociodemografické skupiny (vyvolává pocit snění zodpovědnosti za volbu rekvalifikace a naopak přispívá k pocitu povinnosti veřejných služeb zaměstnanosti financovat rekvalifikace)
- chybí diferenciací sankčních mechanismů s ohledem na různé sociodemografické skupiny (nastavený systém kontroly a sankcí je pro někoho motivující, pro jiného odstrašující)
- nedůsledné monitorování výsledků a sporadické hodnocení účinků realizace rekvalifikačních programů (respektive obecně opatření aktivní politiky zaměstnanosti), není sledována kvalita monitorovaných dat

Zdroj: autorka

nosti při realizaci rekvalifikačních programů respektují dikci ministerských instrukcí, které doporučují upřednostňovat cílené formy rekvalifikací před necílenými. Strategii úřadů práce je totiž poskytovat z velké části hlavně rekvalifikace profesně zaměřené a tedy většinou cílené ke konkrétnímu pracovnímu uplatnění. Tyto rekvalifikace bývají zpravidla krátkodobé a slouží často k získání profesní specializace nebo k rozšíření či doplnění kvalifikace o specifickou znalost nebo dovednost. Jejich cílem je rozvíjet lidský kapitál uchazečů tak, aby byli pro zaměstnavatele dostatečně „přitažliví“. Na druhé straně mnoho dotázaných expertů z řad pracovníků úřadů práce připouští, že i nespécifické rekvalifikace, jejichž smyslem není připravit účastníky pro konkrétní pracovní pozici, ale spíše udržet motivaci a aktivitu především mladých lidí, mají svoji nezastupitelnou úlohu mezi rekvalifikačními programy. Pracovníci přitom vycházejí ze svých profesionálních zkušeností, které je vedou k přesvědčení, že v době nepřilís ekonomicky příznivé jsou pro některé skupiny nezaměstnaných (mladí lidé, početné skupiny čerstvě propuštěných, starší uchazeči ad.) i tyto programy vysoce přínosné (nabízejí jim smysluplné aktivity v době, kdy nemohou participovat na otevřeném trhu práce, a obsahují i silný motivační akcent). Rozhovory navíc ukázaly na nedostatek programů aktivní politiky zaměstnanosti spojený s realizací projektů financovaných z Evropského sociálního fondu. Tyto programy totiž nesměřují k nejvíce znevýhodněným skupinám na trhu práce v takovém

rozsahu, jaký by byl potřeba (jde totiž buď o „masové“ programy, které do značné míry suplují běžné poradenské a vzdělávací aktivity úřadů práce, nebo pouze o jednotlivé projekty, jejichž cílem je začlenění ohrožených skupin na pracovní trh). Jejich realizace se navíc v mnohém ukazuje jako neefektivní, protože úřadům práce jednoduše chybí mechanismy, které by umožnily lépe kontrolovat kvalitu těchto programů, a jednak - podle dotázaných expertů - prochází evropskými programy často nepřiměřený a neúčelně využitý objem finančních prostředků.

V souvislosti s charakterem a kvalitou rekvalifikačních programů realizovaných v roce 2009 vyjadřovali oslovení pracovníci úřadů práce často znepokojení nad tím, že rekvalifikace, které jsou zpravidla krátkodobé (pokud nejsou předmětem dohody účastníka s konkrétním zaměstnavatelem), nejsou zaměstnavateli příliš uznávány a respektovány jako plnohodnotná forma získání kvalifikace. Řešení by přitom mohl nabídnout systém dílčích (respektive profesních) kvalifikací, v jehož rámci se budou realizovat rekvalifikační programy a který by měl přispět k větší transparentnosti závěrečných osvědčení o účasti ve vzdělávacích nebo výcvikových aktivitách.

Spojitosť rekvalifikací s dalšími nástroji politiky pracovního trhu není zákonem explicitně upravena. Předpokládá se však vazba především na poradenské aktivity, a to jak v procesu výběru rekvalifikace, tak v jejím průběhu i po skončení programu. Větší propojení služeb klientům úřadů práce je v současné době předmětem při-

pravovaného konceptu zónového poradenství ve veřejných službách zaměstnanosti. Díky důslednému a efektivnímu odlišení potřeb jednotlivých klientů je vytvořen předpoklad pro lepší zacílení vhodných rekvalifikačních programů k nejvíce potřebným uchazečům o zaměstnání a také obecně větší informovanost nezaměstnaných o službách úřadů práce (o možnostech a podmínkách rekvalifikace). Realizace rekvalifikačních programů je navíc úzce provázána s realizací individuálních akčních plánů, jejichž sepsání je od roku 2009 povinné se všemi uchazeči vedenými v registru nezaměstnaných déle než 5 měsíců. Správa služeb zaměstnanosti v souladu s postupy stanovenými v implementačním plánu Strategie celoživotního učení proto apeluje na pracovníky úřadů práce, aby „... rekvalifikace jako jeden z neefektivnějších nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti ... využívali a zařazovali je do sestavovaných individuálních akčních plánů na základě nabídek vzdělávacích programů vyžadovaných potřebami trhu práce“ (Vláda ČR, 2010: 119). Bez ohledu na to, zda jsou povinné individuální akční plány vhodným opatřením k individualizaci a zefektivnění práce s klientem, posuzovali oslovení experti postup zařazení rekvalifikací do individuálních akčních plánů jako legitimní a vhodný aktivační mechanismus, který by mohl alespoň u části nezaměstnaných přispět ke zlepšení jejich situace na trhu práce (zejména u mladých a dlouhodobě nezaměstnaných).

Souhrn silných a slabých stránek nástrojové struktury rekvalifikací uvádíme ve schématu č. 2.

## Implementační struktura systému rekvalifikací

Rekvalifikace patří ke stěžejním opatřením aktivní politiky pracovního trhu v ČR a osloveným expertům se jeví jako nejvhodnější a neúčinnější opatření i v době ekonomické recese. Přispívají totiž k dlouhodobému zvyšování zaměstnatelnosti pracovní síly, které je méně závislé na důsledcích vývoje ekonomického cyklu - rekvalifikace jsou tedy nástrojem, který slouží ke smysluplnému zapojení nezaměstnaných i v době, kdy chybí pracovní místa.

Priority Ministerstva práce a sociálních věcí pro realizaci politiky zaměstnanosti v roce 2009 nabádaly k preferenci rekvalifikací před dalšími nástroji aktivní politiky pracovního trhu. Ačkoliv byly rekvalifikace skutečně opatřením, které pokrylo největší podíl nezaměstnaných, jejich rozsah se výrazněji neodchýlil od předchozích let (rekvalifikacemi prošlo v roce 2009 necelých čtyřicet tisíc nezaměstnaných, tj. přibližně 40 % účastníků všech opatření aktivní politiky zaměstnanosti<sup>11</sup>). Situace stagnace v rozvoji rekvalifikačních programů byla paradoxně spojena se snahou o efektivnější využití finančních prostředků na tyto programy. V roce 2009 byla totiž nově zavedena povinnost úřadů práce realizovat ve větším objemu rekvalifikační kursy prostřed-

nictvím externích dodavatelů a tedy prostřednictvím sjednaných veřejných zakázek. Tento faktor způsobil asi půlroční časovou prodlevu v realizaci rekvalifikačních programů a poznamenal tak nakonec nejen celkový objem realizovaných kursů, ale citelně ovlivnil i výsledné efekty těchto programů. Pokud by totiž bylo možné programy rekvalifikací v době ekonomické recese (2009) pokrýt větší podíl nezaměstnané populace (a to zřejmě díky možnostem evropských programů i té více znevýhodněné v přístupu na pracovní trh), pravděpodobně by se celkový odliv nezaměstnaných z registru ještě o něco zvýšil (i když si totiž uvědomíme tlaky spojené s hospodářskou recesí, jsme přesvědčeni, že větší účast v rekvalifikacích by mohla přispět přinejmenším k udržování a kultivaci lidského kapitálu nezaměstnaných pro období ekonomického oživení a navíc pro větší počet nezaměstnaných by se tímto otevřela cesta nejen k opuštění registru úřadů práce, ale i k získání zaměstnání).

Za významný problém, který ztěžuje zacílení rekvalifikačních programů a tedy i omezuje celkový rozsah programů poskytnutých úřady práce, považují oslovení experti nedostatečnou motivaci k účasti ve vzdělávacích a výcvikových aktivitách. Ta je slabá hlavně v případě mladých lidí, kteří jsou často k účasti v programu vedeni spíše ekonomickou úvahou než potřebou dlouhodobě zvyšovat svoji zaměstnatelnost. Nedostatek v motivaci ale vidí pracovníci úřadů práce i u osob dlouhodobě či opakovaně nezaměstnaných - problémem však v jejich případě není ani tak slabá motivace pro vstup do programu jako spíše nedostatečný zájem na úspěšném dokončení programu. Nedostatek motivace může souviset i s malou kapacitou pracovníků úřadů práce individuálně se věnovat nezaměstnaným a vysvětlit jim podmínky a pozitiva související s účastí v rekvalifikačním programu. To je zapříčiněno velkým zatížením pracovníků klienty obecně i v době ekonomické recese a zvyklostmi, které vedou k rutinizaci postupů pracovníků úřadů práce.

Silné a slabé stránky implementační struktury rekvalifikací jsou patrné ze souhrnného schématu č. 3.

### Participativní struktura systému rekvalifikací (deklarovaná i reálná cílenost)

Legislativa ponechává volný prostor pro vymezení charakteristik účastníků rekvalifikací pro pracovníky veřejných služeb zaměstnanosti a pro realizátory programů. Obecně však doporučuje věnovat zvýšenou pozornost lidem, kteří jsou v důsledku objektivních překážek (špatný zdravotní stav, vyšší věk ad.) i subjektivních faktorů (stereotypní úvahy zaměstnavatelů) znevýhodněni v přístupu na pracovní trh. V době dotazování Zákon o zaměstnanosti rozlišoval jednotlivé - byť jen hrubě kategorizované - skupiny osob znevýhodněných na trhu práce. Tato diferenciace však nebyla podle dotázaných expertů příliš účelná (pro potre-

### Schéma č. 2: Formy rekvalifikačních programů v ČR, jejich návaznost a komplexnost (nástrojová struktura)

#### Silné stránky (pozitiva)

- preference rekvalifikací před ostatními nástroji aktivní politiky zaměstnanosti posiluje klíčové postavení rekvalifikačních programů (jak v preventivní, tak kurativní rovině)
- akcent na typy rekvalifikací přímo podporující získání zaměstnání (profesní a cílené formy rekvalifikačních programů (zvyšují lidský kapitál a tím i zaměstnatelnost)
- možnost doplnit nabídku rekvalifikací i nespecifickými programy (mají význam hlavně pro mladé lidi, matky po rodičovské dovolené a dříve dlouhodobě zaměstnané) - je významná zejména v době ekonomické recese
- orientace na kratší a střednědobé programy umožňuje rychlejší reakci na potřeby trhu práce, nejsou tolik nákladné a nemají tak silný uzamykací efekt
- provázanost na systém dílčích (profesních) kvalifikací, respektive Národní soustavu kvalifikací a Národní soustavu povolání (zvyšuje kvalitu kursů i hodnotu závěrečných osvědčení a vede k většímu provázání rekvalifikací, respektive trhu práce, se vzdělávacím systémem)
- systém obsahuje prvky kvality rekvalifikačních programů (díky explicitně stanoveným podmínkám udělování a odnímání akreditací vzdělávacím zařízením)
- v oblasti akreditací a obsahového zaměření rekvalifikačních programů je zřetelná meziresortní vazba (MPSV, MŠMT, kraje, sociální partneři)
- reálné propojení rekvalifikačních programů s aktivačními mechanismy (vazba na IAP) - prvek motivace a aktivace přítomný v doprovodných opatřeních
- kvalitativní přínosy spojené s programy financovanými prostřednictvím ESF (individuální přístup a možnost poradenství k volbě rekvalifikace, vazba na zaměstnavatele)

#### Slabé stránky (negativa)

- nedostatečný důraz na jiné aspekty obsahového zaměření rekvalifikačních programů, promítající se do výsledných účinků (sebedůvěra, rozšíření sociálních sítí ad.)
- chybí explicitní vazba na další programy aktivní politiky zaměstnanosti (to je významné v oblasti poradenství pro volbu rekvalifikací, zejména s ohledem na potřebu řešit situaci znevýhodněných skupin na trhu práce)
- omezená schopnost kontrolovat kvalitu a tedy i ekonomickou efektivnost programů (zejména u programů financovaných prostřednictvím ESF)
- snížená kapacita úřadů práce k individuální práci s klienty obecně + ve vazbě na individuální poradenství k volbě rekvalifikace
- nedostatek specializovaných programů pro ohrožené skupiny na trhu práce (jde o kvalitu programů, individuální péči, délku programů, podmínky přizpůsobené potřebám znevýhodněných ad.)
- není jasně přesně postavení rekvalifikačních programů v systému celoživotního vzdělávání

Zdroj: autorka

### Schéma č. 3: Rozsah a podmínky realizace rekvalifikačních programů v ČR (implementační struktura)

#### Silné stránky (pozitiva)

- rekvalifikace hrají klíčovou roli v rámci opatření aktivní politiky pracovního trhu - rozsah rekvalifikačních programů pokrývá téměř polovinu všech účastníků aktivní politiky zaměstnanosti
- dlouhodobě stabilizovaná situace (organizační struktura) a institucionální podmínky pro realizaci rekvalifikací (existence oddělení rekvalifikací a plánů rozvoje rekvalifikací)
- relativně dobrá spolupráce a komunikace mezi partnerskými institucemi na lokální úrovni
- vytvoření systému dílčích (profesních) kvalifikací vede ke standardizaci podmínek a k větší kontrole kvality programů a také k větší transparentnosti závěrečných osvědčení

#### Slabé stránky (negativa)

- rozsah rekvalifikačních programů (jak ve vztahu k počtu účastníků, tak také ve vztahu k celkovému objemu finančních prostředků) je stále nedostačující (rekvalifikace nefungují jako proticyklické opatření)
- rozsah realizovaných rekvalifikací byl v roce 2009 poznamenán potřebou vypisování veřejných zakázek na externí dodavatele rekvalifikačních programů
- omezená flexibilita rekvalifikačních programů (s ohledem na potřebu realizace veřejných zakázek, a tedy i dlouhodobých smluv o poskytování rekvalifikací)
- obtížná komunikace a absence metodického vedení ze strany nadřízených institucí (MPSV) v případě zavádění nových institutů (veřejné zakázky, některé specifické programy, např. Vzdělávejte se!)
- snížená ekonomická efektivnost některých programů (zejména projektů financovaných z ESF) - souvisí s nekontrolovatelným tokem finančních prostředků a také např. s uzavíráním smluv se stále stejnými, osvědčenými dodavateli rekvalifikačních programů
- problém nízkého kreditu rekvalifikačních programů v očích zaměstnavatelů a obecně slabá vazba na možnosti, preference, potřeby a postoje zaměstnavatelů v regionech
- nutnost v některých případech suplovat programy tradičního vzdělávání (vyplývá ze stále aktuální potřeby lepší adaptace vzdělávacího systému na potřeby trhu práce), omezené možnosti a prostředky úřadů práce výrazněji ovlivnit kvalitu pracovní síly

Zdroj: autorka



by realizace cílených opatření aktivní politiky trhu práce by byla potřeba jejich jemnější specifikace) a byla od 1. 1. 2012 v zákoně nahrazena obecnější formulací<sup>12</sup>. To dává nově příležitost moderním prediktivním metodám, jež se využívají pro podobné účely v zahraničí (profiling, early assesment<sup>13</sup>) a které umožňují posoudit riziko dlouhodobé nezaměstnanosti všech evidovaných uchazečů o zaměstnání různými metodami a na základě takto zjištěného rizika s evidovanými klienty pracovat. Na druhé straně, český systém politiky trhu práce je v současné době teprve ve fázi tvorby a testování modelu profilování uchazečů o zaměstnání<sup>14</sup> a je otázkou, nakolik a zda vůbec opuštění zákonné kategorizace osob vyžadujících zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání ovlivní cílenost konkrétních opatření aktivní politiky trhu práce na tyto sociální skupiny.

Vymezení cílových skupin, které trpí deficitem zaměstnatelnosti (ať už s ohledem na nedostatečnou úroveň lidského a sociálního kapitálu či nízkou míru adaptability a představy kariérového vývoje), a jejich zařazení do rekvalifikačních programů je předpokladem účinnosti rekvalifikací. Principiálně není nikomu odepřen přístup k rekvalifikačním programům (i když už v současné době nepatří účast v rekvalifikaci k základním právům nezaměstnaných), legislativa však jasná pravidla pro výběr účastníků programů aktivní politiky trhu práce nenabízí. Díkce Zákona o zaměstnanosti je tak velmi obecná a neřeší explicitně účast ohrožených specifických skupin v rekvalifikačních kurzech. Navíc z něj nejsou ani patrné strategie či mechanismy, které se uplatňují při výběru účastníků rekvalifikací (chybí specifikace „vhodných“ účastníků). Přesto mají úřady práce zřejmě ustálená pravidla, jež pro selekci účastníků využívají (respektive výběr neprobíhá zcela nahodile). Ke klíčovému z těchto pravidel pak patrně patří dlouhodobá (obvykle déle než pět měsíců trvající) přítomnost uchazeče v registru nezaměstnaných, která přispěla v roce 2009 k relativně velkému zacílení rekvalifikačních programů právě na tuto skupinu nezaměstnaných.

Reálná cílenost rekvalifikačních programů se trvaleji příliš nemění. Ani dopady ekonomické recese nezpůsobily změny v orientaci rekvalifikačních programů a jiných opatření aktivní politiky zaměstnanosti. To je pozitivní v tom smyslu, že i nadále se do programů do určité míry prosazují i lidé se středním či vyšším rizikem nezaměstnanosti. Na druhé straně, rozsah, v jakém se jim daří v programech uplatnit, není v ČR stále dostačující. Zejména to platí pro nízkokvalifikované, starší osoby a zdravotně znevýhodněné, jejichž účast v rekvalifikačních programech je dlouhodobě výrazně nižší než jejich podíl na celkové nezaměstnanosti. V čase rostoucí cílenost na tyto skupiny (podíváme-li se například na evaluační studie z let 2004–2007), i když stále není ideální, je důkazem toho, že veřejné služby zaměstnanosti tyto tendence

vnímají a snaží se je minimalizovat. O tom svědčí, podle našeho názoru, i zmíněné a překvapivě silné zastoupení dlouhodobě a opakovaně nezaměstnaných v rekvalifikačních programech v roce 2009.

K významnější selekci pak zřejmě dochází i uvnitř některých rizikových skupin, a to prostřednictvím jejich motivace a postojů vyplývajících z aktuální situace na trhu práce. Podle dotázaných expertů se v roce 2009 například prokázal relativně silný efekt ekonomické motivace mladých lidí pro vstup do rekvalifikačních programů vyplývající z možnosti čerpat po celou dobu rekvalifikace vyšší dávku v nezaměstnanosti (bez účasti v programu totiž mají nárok na finanční kompenzaci v době nezaměstnanosti pouze tehdy, pokud odpracovali alespoň dvanáct měsíců v posledních třech letech). Ekonomický stimul se ale neukázal jako dostatečně účinný v případě osob, které dlouhodobě působily v zaměstnání a byly zvyklé na určitý ekonomický standard (často i osoby nad padesát let), a také u uchazečů, jejichž příjmy byly hlavním nebo mnohdy jediným zdrojem ekonomického zabezpečení rodiny (často vyučení muži středního věku). Je zjevné, že by zákon umožňuje využít incentivní mechanismy, které by měly přispívat k posílení motivace nezaměstnaných ke vstupu do rekvalifikačního programu a tím ve výsledku zvýšit jejich šance na pracovním trhu, tyto mechanismy díky svému plošnému a univerzálnímu charakteru nemusejí být v případě některých sociálních skupin dostatečně účinné (bohužel jde přitom často o osoby, pro něž by účast v rekvalifikaci mohla být velmi přínosná). Podobně, i nástroje určené ke kontrole plnění podmínek státem dotovaných rekvalifikačních programů, respektive k sankcionování těch, jež je nedodržují, jsou stanoveny příliš obecně. Někteří nezaměstnaní si proto už vytvořili strategie, které jim umožňují pravidla kontroly obejít (například formou dodatečných lékařských dobrozdání), zatímco u jiných tato pravidla vzbuzují respekt a mohou být i překážkou vstupu do programu (například u nízkokvalifikovaných nezaměstnaných).

Souhrn silných a slabých stránek participativní struktury rekvalifikačních programů předkládáme ve schématu č. 4.

### Výsledná zjištění II. Přínosy programů rekvalifikací na zaměstnatelnost jejich účastníků

Tato část výzkumu má podobu strukturované evaluace účinků rekvalifikačních programů v ČR postavené na statistické analýze kvantitativních administrativních dat poskytovaných všemi úřady práce v ČR. Tato analýza umožňuje prostřednictvím kvaziexperimentálního postupu zachytit jak míru přínosů pro všechny zúčastněné (a specificky pro znevýhodněné skupiny), tak ve vazbě na jiné skupiny nezaměstnaných (neúčastníky nebo osoby, které nepat-

ří do skupin ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností). Nedílnou součástí hodnocení bylo i určení přínosnosti jednotlivých typů rekvalifikačních programů a také identifikace sociodemografických faktorů, které nejvíce ovlivňují přínosy rekvalifikačních programů pro zaměstnatelnost účastníků formou logistické regrese.

Svým výzkumem jsme se pokusili přispět k nevelkému počtu evaluačních studií, které sledují efekty rekvalifikačních programů systematictější (zejména přínosy pro odchod účastníků z registru nezaměstnaných) v ČR (Hora et al., 2009; Kulhavý a Sirovátka, 2008 nebo Sirovátka et al., 2002–2005). Inovativnost našeho přístupu ve vztahu k již existujícím studiím spočívá ve výběru zkoumaného vzorku účastníků rekvalifikací a také ve snaze podrobněji prozkoumat účinky jednotlivých forem rekvalifikací podle jejich obsahového zaměření i délky. Do sledovaného souboru rekvalifikantů jsme zahrnuli všechny účastníky rekvalifikačních programů, které v roce 2009 absolvovali jako poslední (šlo o poslední program typu rekvalifikace, nikoliv o celkově poslední program aktivní politiky zaměstnanosti). Protože rekvalifikace v některých případech předchází účasti v dalších opatřeních aktivní politiky zaměstnanosti, znamenal náš metodický postup významné rozšíření základny studovaných rekvalifikačních programů (předchozí studie totiž sledovaly celkově poslední absolvovaný program aktivní politiky zaměstnanosti v daném roce, což redukovalo počet hodnocených rekvalifikačních programů o více než jednu třetinu). Náš postup tedy umožnil rozkrýt prakticky celý soubor všech rekvalifikací (respektive jejich účastníků), které proběhly v roce 2009, a tím poskytl kompletní a legitimní informaci o jejich cílenosti i výsledných přínosech. Současně se však mohl odrazit v míře zaznamenaných efektů (ty dosáhly až nečekaně vysokých pozitivních hodnot na odliv účastníků z registru nezaměstnaných v druhé polovině sledovaného období), a to z toho důvodu, že obsáhl i účastníky rekvalifikací, kteří v relativně krátké době (v průběhu roku 2009) opustili registr nezaměstnaných odchodem do jiných opatření aktivní politiky zaměstnanosti. I tento výsledek má ale svoji vypovídací hodnotu - ukázal, že existuje vazba mezi různými typy opatření aktivní politiky pracovního trhu (včetně programů financovaných z evropských prostředků) a že přechod mezi nimi je relativně rychlý. Tím dochází i k rychlejšímu odlivu účastníků rekvalifikací z registru nezaměstnaných.

Analýza přínosů rekvalifikací přinesla řadu předpokládaných, ale i zčásti neočekávaných výsledků. Prokázalo se, že nepříznivá ekonomická situace roku 2009, v níž se i v ČR promítly důsledky dopadů celosvětové hospodářské recese, významně ovlivnila postavení všech nezaměstnaných na pracovním trhu, tedy i absolventů rekvalifikací. To se projevilo setrváním valné většiny účastníků rekvalifikací v registru nezaměstnaných v prvních čtyřech až pěti měsících od jejich ukončení. V tomto období totiž

i lidem s vyšším lidským a sociálním kapitálem trvalo delší dobu, než byli schopni nalézt zaměstnání a opustit registr nezaměstnaných. Pro absolventy rekvalifikačních pak tyto skupiny „lepší“ nezaměstnaných byly až příliš silnou konkurencí na trhu práce (teorie fronty), a proto se jejich odchody z nezaměstnanosti začaly ve větší míře realizovat teprve ve druhé polovině sledovaného období.

Celkově se doba následného sledování účastníků rekvalifikačních projevila jako zásadní pro zaznamenání pozitivních výsledných přínosů rekvalifikačních programů. Čím déle jsme totiž sledovali míru setrvání či neseťování účastníků rekvalifikačních v registrech nezaměstnaných, tím vyšší přínosy pro jejich odchod jsme zachytili. Není to překvapivé - většina zahraničních i domácích evaluačních studií referuje o stejných zjištěních: účinky výcvikových a vzdělávacích programů jsou ihned po jejich ukončení velmi nízké nebo žádné, s postupem času ale sílí odliv účastníků z registru nezaměstnaných. Například šetření OECD (2005) napříč evropskými zeměmi ukazuje, že rekvalifikace jsou jen málo účinné v krátkodobém horizontu, ale relativně hodně účinné po uplynutí dvou let. Obdobně Bergemann, Fitzenberger a Speckesser (2009) upozorňují, že krátkodobě rekvalifikace nepřispívají k získání zaměstnání, v dlouhodobě perspektivě ale ano (a to u dlouhodobých kursů třeba až po uplynutí několika let).

V naší analýze jsme zjistili, že byt jsou v prvních měsících sledování účinky rekvalifikačních programů v roce 2009 horší než v předchozích letech (srv. Hora et al., 2009), je v podstatě ve všech sledovaných socio-demografických skupinách od začátku podíl osob setrvávajících v evidenci vyšší v kontrolní než ve výzkumné skupině (tabulka č. 1). Vliv programu na odchod z registru nezaměstnaných pak sílí po zhruba 180–210 dnech sledování a ke konci sledování (tj. po 360 dnech od ukončení programu u účastníků rekvalifikačních, respektive od počátku evidence u neúčastníků programů) jsou podíly účastníků rekvalifikačních v registru nezaměstnaných výrazně nižší než podíly nezaměstnaných, kteří žádný z programů aktivní politiky zaměstnanosti neabsolvovali (kontrolní skupina). To indikuje, že rekvalifikace v delším časovém období napomáhají k odchodu účastníků z registru nezaměstnaných.

Přínosy rekvalifikačních pro odchod z nezaměstnanosti jsou přitom vyšší u skupin více znevýhodněných v přístupu na trh práce. Přesto, že v absolutním měřítku vykázaly větší podíl odchodů skupiny účastníků s lepšími vyhlídkami na pracovním trhu (mladší lidé s vyšší kvalifikací a dobrým zdravotním stavem), u více znevýhodněných účastníků rekvalifikačních byly zřetelné větší diference mezi těmi, kteří prošli programem, a kontrolní skupinou, která se žádného z programů aktivní politiky zaměstnanosti neúčastnila. Vyplývá z toho, že více znevýhodněných (nízkokvalifikovaní, zdravotně handicapovaní nebo starší uchazeči) mají obecně relativně vysokou pravděpodobnost setrvá-

## Schéma č. 4: Teoretická a reálná cílenost rekvalifikačních programů v ČR (participativní struktura)

### Silné stránky (pozitiva)

- principiálně není nikomu omezen přístup k rekvalifikačním programům (i když už nepatří v současné době mezi „práva“ nezaměstnaných)
- je možnost specificky podpořit znevýhodněné skupiny na pracovním trhu (díky dikci zákona o zaměstnanosti, který hovoří o potřebě specifické podpory osob, které pro svůj zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo z jiných vážných důvodů tuto péči potřebují)
- reálně dobré zacílení rekvalifikačních programů k nezaměstnaným s nižším a středním rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti (mladší a střední věkové skupiny, vyučení a středoškoláci, ale také opakovaně či dlouhodobě nezaměstnaní)
- relativně dobrá motivace mladých lidí k účasti v rekvalifikačních programech (i ekonomický motiv má svůj význam - rekvalifikace podporují aktivní přístup v době nezaměstnanosti a formování pracovních návyků)
- některé rekvalifikační programy financované prostřednictvím ESF (zejména grantové lokální projekty) jsou dobře cílené ke znevýhodněným skupinám na trhu práce

### Slabé stránky (negativa)

- nejsou jasně specifikovány skupiny, jejichž obtížné postavení na trhu práce by bylo žádoucí řešit prostřednictvím rekvalifikačních (souvisí s potřebou přesné kategorizace skupin a osob ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností prostřednictvím profilingu)
- chybí jasná pravidla výběru účastníků rekvalifikačních programů, resp. specifikace „vhodných“ účastníků rekvalifikačních (vazba na potřebu explicitně vydefinovaného poradenství k volbě rekvalifikací a na požadavek objasnění přínosů rekvalifikačních programů pro změnu postavení ohrožených skupin na pracovním trhu)
- nízká cílenost rekvalifikačních programů k nejvíce znevýhodněným skupinám na pracovním trhu (starší uchazeči, nízkokvalifikovaní, zdravotně postižení)
- velmi nízká motivace k participaci v rekvalifikačních u některých sociálních skupin (starší lidé, zdravotně postižení, nízkokvalifikovaní - hrozí riziko rezignace na působení na trhu práce)
- programy financované prostřednictvím ESF jsou sice cílené, ne ale důsledně (nepodchycují některé skupiny nezaměstnaných, jejich cílenost varíuje v různých regionech)

Zdroj: autorka

vat dlouhodobě v registru nezaměstnaných, avšak v případě, že se jim dostane rekvalifikace, je šance jejich odchodu z registru několikanásobně větší. V těchto případech rekvalifikace skutečně pomáhají k opuštění nezaměstnanosti a k eliminaci mrtvé váhy, která se v účinných rekvalifikačních programech rovněž projevuje a je silnější u osob méně znevýhodněných na pracovním trhu (podle Fay (1996) se může pohybovat na úrovni 30–40 %). Vzhledem k tomu, že zastoupení více znevýhodněných v rekvalifikačních je obecně nízké (viz analýza cílenosti rekvalifikačních programů), agregovaný pozitivní efekt rekvalifikačních programů je slabší. Na druhé straně, v roce 2009 se častěji než v jiných letech účastnili rekvalifikačních programů také uchazeči s delší dobou evidence, tedy nezaměstnaní s relativně velmi špatnou perspektivou uplatnění na pracovním trhu. Právě pro ně pak měly rekvalifikace největší přínos, neboť po roce od jejich absolvování zůstalo v registru nezaměstnaných jen 20 % dlouhodobě evidovaných účastníků, ale téměř 90 % těch, kteří žádným programem aktivní politiky zaměstnanosti neprošli.

Největší a nejrychlejší přínos zaznamenaly programy přípravy uchazečů na podnikání. Ukázalo se, že zhruba do pěti měsíců od jejich ukončení setrvává v registru pouze něco kolem 35 % všech účastníků. Tyto rekvalifikace jsou často navázány na další podporu ze strany veřejných služeb zaměstnanosti, a to konkrétně na opatření podpory samostatné výdělečné činnosti. Účast v tomto návazném nástroji aktivní politiky zaměstnanosti zřejmě přispívá klíčovou

měrou k vyšší míře rychlejších odchodů účastníků z registru nezaměstnaných. Podobně se v odchodech účastníků z nezaměstnanosti odrazily i programy jiných rekvalifikačních, tedy více obecně zaměřených programů, které byly rovněž v řadě případů následovány účastí v dalším programu aktivní politiky zaměstnanosti. Nejhorší dopady na odliv z registru nezaměstnaných zaznamenaly - podobně jako v předchozích letech - programy počítačových dovedností, částečně proto, že neposkytují specifické znalosti a dovednosti bezprostředně vedoucí k zaměstnání (souvisí s kvalitou kursů), zčásti ale zřejmě i proto, že je častěji absolvují lidé s většími bariérami v přístupu na pracovní trh (zejména lidé nad padesát let, zdravotně postižení či nízkokvalifikovaní). Podobná zjištění přinesl i regresní model, který ukázal, že vliv rekvalifikačních programů na odchod účastníků z evidence je významný a pohybuje se u všech typů kursů s výjimkou již zmíněných programů počítačových dovedností na úrovni 12 %–76 %. Na druhou stranu podložil také již dříve známé skutečnosti o vlivu základních socio-demografických charakteristik na odchod z registru nezaměstnaných. Nižší vzdělání, vyšší věk, horší zdravotní stav a vícečetné evidence na úřadu práce limitují schopnost uchazečů opustit nezaměstnanost a v tomto ohledu se vliv účasti v rekvalifikačním programu nejeví tak významný jako vliv klíčových charakteristik účastníků. Větší přínosy rekvalifikačních programů pro odliv jednotlivých uchazečů z registru nezaměstnaných se tak zřejmě více projevují uvnitř těchto sociodemografických skupin.



# Statí, studie, úvahy a analýzy

**Tabulka č. 1: Účast absolventů rekvalifikací ukončených v roce 2009 v evidenci nezaměstnaných po 30–360 dnech (vybrané socio-demografické kategorie)**

		Ev.+30	Ev.+60	Ev.+90	Ev. +120	Ev.+150	Ev.+180	Ev.+210	Ev.+240	Ev.+270	Ev.+300	Ev.+ 330	Ev.+360
<b>Pohlaví (%)</b>													
ženy	rekv. - účast.	80,8	71,4	63,3	56,7	51,7	47,4	35,3	25,9	19,4	14,9	11,9	9,2
	kontrolní sk.	89,1	79,1	70,3	63,8	56,4	49,9	45,5	41,7	37,9	34,9	32,4	30,3
muži	rekv. - účast.	77,3	66,4	57,6	51,1	45,5	41,1	31,5	23,5	17,9	13,7	10,5	7,5
	kontrolní sk.	87,9	77,4	66,9	58,6	50,1	43,2	38,9	35,2	32,3	30,0	28,3	26,9
<b>Specifické skupiny dle platného znění zákona o zaměstnanosti v roce 2009 (%)</b>													
absolventi	rekv. - účast.	59,4	47,2	37,3	30,8	25,5	21,9	16,1	10,9	8,6	6,4	4,5	2,8
	kontrolní sk.	75,7	55,1	40,1	32,1	25,0	19,2	16,2	14,1	11,9	9,3	5,8	5,3
rodiče dětí do 15 let	rekv. - účast.	83,3	74,7	66,9	60,9	55,8	51,5	37,8	27,6	19,6	15,5	12,9	10,1
	kontrolní sk.	92,6	84,9	77,3	71,0	63,6	56,6	52,1	48,3	44,6	41,6	39,2	37,1
těhotné ženy	rekv. - účast.	99,2	97,3	93,0	90,3	85,6	80,2	63,4	46,7	36,6	27,2	21,0	14,8
	kontrolní sk.	93,7	87,7	80,4	72,3	64,6	55,8	47,8	40,9	34,4	28,4	23,5	19,7
dlouh. nez. nad 5 měs.	rekv. - účast.	99,9	99,5	98,9	98,6	98,2	97,9	75,0	55,6	42,2	32,8	26,5	20,3
	kontrolní sk.	99,9	99,7	99,6	99,5	99,3	98,9	97,3	95,5	94,3	93,0	91,8	89,9
<b>Vzdělání (%)</b>													
základní	rekv. - účast.	81,9	73,9	66,6	60,6	55,3	51,5	40,4	31,5	24,9	19,6	15,2	11,9
	kontrolní sk.	90,8	83,4	75,8	69,6	63,4	57,9	53,8	50,2	46,7	44,2	42,2	40,4
vyučen/a	rekv. - účast.	79,4	69,1	61,1	54,1	49,0	44,6	34,4	25,5	19,3	14,4	11,2	8,1
	kontrolní sk.	89,5	80,0	70,2	62,2	53,7	46,8	42,5	38,7	35,4	32,8	30,8	29,2
střední (maturita)	rekv. - účast.	78,1	67,8	58,5	51,8	46,5	42,1	30,3	21,5	15,8	12,2	9,8	7,4
	kontrolní sk.	85,8	73,3	62,8	54,9	46,3	38,9	34,3	30,4	26,9	24,1	21,7	19,9
VŠ	rekv. - účast.	77,8	67,3	57,9	52,5	47,0	42,7	30,4	22,2	16,3	12,8	10,4	8,2
	kontrolní sk.	83,2	66,2	53,4	45,0	37,1	30,3	26,2	22,6	19,8	17,7	16,0	14,2
<b>Věk (%)</b>													
do 18 let	rekv. - účast.	70,7	61,1	53,3	48,7	43,0	38,4	28,5	21,2	16,0	12,9	9,3	6,8
	kontrolní sk.	78,9	63,5	51,4	43,8	36,6	30,1	26,3	23,5	20,4	17,6	14,5	14,0
19–24 let	rekv. - účast.	71,7	60,4	51,0	43,7	37,9	33,9	25,4	18,7	14,7	11,4	8,8	6,0
	kontrolní sk.	83,0	68,8	57,4	48,9	40,3	32,9	28,1	24,4	21,4	19,3	17,7	16,6
25–34 let	rekv. - účast.	78,0	67,1	57,7	51,2	46,2	42,1	31,3	22,8	16,9	13,1	10,4	7,9
	kontrolní sk.	87,8	76,8	66,3	58,0	49,0	41,2	36,4	32,5	29,4	27,0	25,3	24,1
35–49 let	rekv. - účast.	80,8	71,0	63,1	56,4	51,2	47,1	35,6	26,1	19,5	15,0	11,9	9,1
	kontrolní sk.	90,8	82,2	73,1	65,9	57,8	51,2	47,1	43,5	40,5	38,3	36,8	35,6
nad 50 let	rekv. - účast.	86,0	78,3	71,0	64,2	59,1	53,7	41,4	31,4	24,1	17,9	14,0	10,2
	kontrolní sk.	93,8	87,2	79,7	73,4	67,1	62,5	58,1	54,0	49,6	45,9	42,7	38,7
<b>Zdravotní stav (%)</b>													
dobrý	rekv. - účast.	77,4	66,7	57,7	50,9	45,5	41,0	30,5	22,2	16,5	12,6	9,9	7,4
	kontrolní sk.	86,9	75,3	64,5	56,2	47,5	40,2	35,6	31,8	28,5	26,0	24,1	22,6
zdravotní omezení	rekv. - účast.	87,3	80,4	74,7	68,9	64,7	60,9	48,2	36,8	28,5	22,3	17,7	13,2
	kontrolní sk.	94,9	90,1	84,8	80,2	75,0	70,3	66,9	63,7	60,2	57,4	55,1	52,7
OZP - zdr. znevýhodn.	rekv. - účast.	85,5	78,4	74,0	68,0	64,8	61,1	47,8	36,4	27,7	20,8	16,6	12,1
	kontrolní sk.	95,7	91,6	87,3	83,6	79,0	74,6	71,6	68,7	65,4	62,6	60,3	58,1
OZP - invalidní	rekv. - účast.	87,1	81,0	73,9	68,2	63,6	59,8	47,0	36,4	28,8	21,8	17,4	13,3
	kontrolní sk.	94,8	89,7	84,2	79,6	74,6	70,1	66,8	63,4	59,6	56,4	53,5	50,1
<b>Opakovaná nezaměstnanost - počet předchozích evidencí (%)</b>													
1 předchozí evidence	rekv. - účast.	78,7	68,2	59,8	52,6	47,1	42,5	31,7	23,3	17,7	13,5	10,6	7,7
	kontrolní sk.	87,4	76,4	67,0	59,4	51,3	44,5	40,1	36,4	32,8	30,3	28,2	26,2
2 předchozí evidence	rekv. - účast.	79,0	68,9	60,7	54,1	49,1	44,9	33,8	24,8	19,3	15,1	12,0	9,1
	kontrolní sk.	89,4	79,9	71,0	64,0	56,2	49,7	45,4	41,7	38,2	35,6	33,7	31,9
5+ před. evidencí	rekv. - účast.	80,2	71,1	63,9	58,1	53,2	49,6	39,2	30,0	23,4	18,0	14,8	11,2
	kontrolní sk.	92,2	84,9	75,2	68,2	61,3	55,9	52,2	48,7	45,3	42,8	41,3	40,3
<b>Kumulovaná nezaměstnanost - celková délka předchozích evidencí (%)</b>													
do 6 měsíců	rekv. - účast.	74,3	62,3	52,7	45,0	39,3	34,8	25,6	18,4	13,8	10,5	7,8	5,4
	kontrolní sk.	84,3	71,0	59,5	50,6	41,2	33,6	29,0	25,2	21,8	19,5	17,7	16,3
7–12 měsíců	rekv. - účast.	76,9	65,7	55,9	48,6	43,4	38,5	28,5	20,8	15,8	12,3	9,8	7,0
	kontrolní sk.	87,4	76,2	65,3	56,7	47,6	40,0	35,1	31,0	27,4	25,0	23,1	21,6
13–24 měsíců	rekv. - účast.	79,2	69,1	61,0	54,6	49,2	44,8	33,8	24,9	18,6	14,2	11,4	8,8
	kontrolní sk.	90,0	80,8	70,6	62,8	54,7	48,1	43,5	39,2	35,4	32,6	30,5	28,9
2–5 let	rekv. - účast.	83,4	75,3	68,4	62,3	57,5	53,8	42,0	31,5	23,6	18,6	15,0	11,5
	kontrolní sk.	93,3	87,0	79,1	73,0	66,5	61,1	57,2	53,4	49,7	46,8	44,6	42,8
déle než 5 let	rekv. - účast.	87,2	82,6	78,7	75,2	71,5	68,5	56,0	45,0	36,3	28,3	23,4	17,9
	kontrolní sk.	96,5	93,1	89,0	85,7	81,9	78,6	76,3	73,7	70,9	68,6	66,9	65,4
<b>CELKEM</b>	rekv. - účast.	<b>79,2</b>	<b>69,3</b>	<b>60,9</b>	<b>54,2</b>	<b>49,0</b>	<b>44,7</b>	<b>33,7</b>	<b>24,9</b>	<b>18,8</b>	<b>14,4</b>	<b>11,3</b>	<b>8,4</b>
	kontrol. sk.	<b>88,5</b>	<b>78,2</b>	<b>68,5</b>	<b>61,0</b>	<b>53,1</b>	<b>46,4</b>	<b>42,0</b>	<b>38,3</b>	<b>34,9</b>	<b>32,3</b>	<b>30,3</b>	<b>28,5</b>

Pozn.: sloupce Ev. + 30, 60, 90, 120, 150, 180, 210, 240, 270, 300, 330, 360 ukazují, zda se nezaměstnaní (účastníci i neúčastníci rekvalifikací) vyskytují v registru nezaměstnaných s příslušným odstupem dnů sledování

Zdroj: data systému OKpráce

**Tabulka č. 2: Logistická regrese k vysvětlení vlivu jednotlivých sociodemografických charakteristik na odchod účastníků rekvalifikací z evidence nezaměstnaných po 180 dnech<sup>15</sup>**

Sledovaná kategorie	Nspec. rekv. Exp (β)	Prof. rekv. D Exp (β)	Prof. rekv. THP Exp (β)	Rozšíření kvalifik. Exp (β)	Jiná rekv. Exp (β)	Příprava k podn. Exp (β)	Kurs IT Exp (β)	Všechny rekv. Exp (β)
<b>Muži</b>	<b>Pohlaví (referenční kategorie)</b>							
Ženy	0,773	0,774	0,773	0,773	0,773	0,773	0,774	0,773
<b>Základní</b>	<b>Vzdělání (referenční kategorie)</b>							
Vyučen	1,485	1,487	1,485	1,486	1,485	1,485	1,486	1,485
Střední	1,604	1,609	1,603	1,604	1,604	1,603	1,603	1,604
VŠ	2,075	2,082	2,075	2,075	2,075	2,073	2,076	2,075
<b>19–24 let</b>	<b>Věk (referenční kategorie)</b>							
do 18 let	1,056	1,056	1,056	1,056	1,056	1,056	1,057	1,056
25–34 let	0,848	0,849	0,848	0,848	0,848	0,848	0,849	0,848
35–49 let	0,646	0,647	0,646	0,646	0,646	0,646	0,647	0,646
nad 50 let	0,454	0,455	0,454	0,454	0,454	0,454	0,455	0,454
<b>Dobry</b>	<b>Zdravotní stav (referenční kategorie)</b>							
Zdravotní omezení	0,399	0,400	0,399	0,400	0,399	0,399	0,400	0,399
OZP - znevýh.	0,350	0,350	0,350	0,350	0,350	0,350	0,350	0,350
OZP - invalidní	0,449	0,449	0,449	0,449	0,449	0,449	0,449	0,449
doč. neschopn.	0,213	0,213	0,213	0,213	0,213	0,214	0,214	0,213
<b>sled. ev.</b>	<b>Opakovaná nezaměstnanost (referenční kategorie)</b>							
1 evid.	0,714	0,714	0,714	0,714	0,714	0,714	0,714	0,714
2 evid.	0,597	0,597	0,597	0,597	0,597	0,597	0,597	0,597
3 evid.	0,551	0,551	0,551	0,551	0,551	0,551	0,551	0,551
4 evid.	0,514	0,514	0,514	0,514	0,514	0,514	0,514	0,514
5 evid. +	0,510	0,510	0,510	0,510	0,510	0,510	0,510	0,510
<b>neúčastníci</b>	<b>Účast v programu (referenční kategorie)</b>							
účastníci R	1,128	1,336	1,139	n.s.	n.s.	1,762	0,815	1,119
úč ost. APZ	1,121	1,030	1,115	1,165	1,123	1,099	1,176	1,112
<b>Konstanta</b>	<b>3,035</b>	<b>3,023</b>	<b>3,036</b>	<b>3,037</b>	<b>3,035</b>	<b>3,036</b>	<b>3,027</b>	<b>3,035</b>
<b>(N)</b>	<b>739433</b>	<b>739433</b>	<b>739433</b>	<b>739433</b>	<b>739433</b>	<b>739433</b>	<b>739433</b>	<b>739433</b>
<b>-2 Log likelihood</b>	<b>940707,383</b>	<b>940596,816</b>	<b>940708,796</b>	<b>940684,024</b>	<b>940705,513</b>	<b>940648,253</b>	<b>940587,205</b>	<b>940709,249</b>
<b>Nagelkerke R2</b>	<b>0,138</b>	<b>0,138</b>	<b>0,138</b>	<b>0,138</b>	<b>0,138</b>	<b>0,138</b>	<b>0,138</b>	<b>0,138</b>

Zdroj: data systému OKpráce

Délka rekvalifikačního programu zřejmě nehraje v podmínkách českého pracovního trhu tak významnou roli při odchodu z nezaměstnanosti, jak by se dalo předpokládat. Zjistili jsme totiž, že delší formy rekvalifikací měly v roce 2009 zpočátku silnější vliv na odchod účastníků z evidence nezaměstnaných než krátkodobé programy, a to přesto, že bychom u delších rekvalifikací - v souladu se zjištěními např. Lechnera, Miquela a Wunsche (2005) - očekávali výraznější vliv uzamčení účastníků v programu. Ten způsobuje snížení aktivity účastníků rekvalifikací při hledání zaměstnání a jeho účinky jsou tím intenzivnější, čím delší je rekvalifikační program, a většinou přetrvávají ještě určitou dobu po ukončení programu. Efekt uzamčení v rekvalifikacích se sice s velkou pravděpodobností projevil i u účastníků rekvalifikací v roce 2009, jeho dopad ale zřejmě nebyl tak silný. Navíc, délka rekvalifikačních programů v posledních letech je více nivelizovaná a směřuje spíše ke kratším a středně dlouhým formám rekvalifikací (žádný z rekvalifikačních programů ukončených v roce 2009 totiž netrval déle než

jeden rok), což také pravděpodobně přispívá k menším rozdílům v efektech kratších a delších rekvalifikačních programů. Celkově však lze krátkodobé formy rekvalifikací považovat za velmi efektivní, a to z toho důvodu, že jejich krátké trvání podporuje možnost flexibilních reakcí na potřeby uchazečů stejně jako na požadavky lokálních zaměstnavatelů a je celkově přijatelnější pro samotné nezaměstnané (raději absolvují kratší typ programu, který je neodloučí dlouhodobě od účasti v placené zaměstnání a v případě potřeby navážou účastí v dalším programu).

Konečně, abychom podložili významnost odchodu účastníků rekvalifikačních programů z registru nezaměstnaných jako důležitého prvku přínosů těchto programů, pokusili jsme se ověřit, nakolik byly tyto odchody spojené se získáním zaměstnání či odchodem do ekonomické neaktivity a nakolik šlo o tranzice mezi dalšími nástroji aktivní politiky zaměstnanosti. Tyto údaje mají spíše informativní povahu, neboť nejsme schopni vzhledem k výzkumnému designu a částečné absenci dat příčiny odchodů účastníků

rekvalifikací zcela přesně specifikovat. Přesto se domníváme, že administrativní data systému OKpráce ukázala vcelku spolehlivě, že odchod rekvalifikantů z registru nezaměstnaných po půl roce od ukončení programu je ve velké míře spojen s odchody do zaměstnání (ve více než 62 % případů ve srovnání s 55% podílem odchodů do zaměstnání v kontrolní skupině neúčastníků) a také s častějšími přechody do jiných opatření aktivní politiky zaměstnanosti (asi ve 20 % případů). Odliv účastníků rekvalifikací mimo trh práce (do ekonomické neaktivity), případně sankční vyřazení, tvoří jen minimální procento všech odchodů. To umožňuje učinit závěr, že většina typů rekvalifikačních programů nejenže pomáhá nezaměstnaným opustit v rozmezí zhruba půl roku až roku od ukončení rekvalifikace registr nezaměstnaných, ale v řadě případů také přispívá k odchodu absolventů rekvalifikací do zaměstnání (tedy na regulérní pracovní trh). Rekvalifikace mají tedy vliv na zvýšení šancí účastníků programů na pracovním trhu, posilují jejich zaměstnatelnost a podněcují/urychlují jejich odchody do zaměstnání.

## Závěrečné shrnutí a výsledná doporučení

Rekvalifikace patří v současných politických pracovním trhu charakteristických jak akcentem na aktivaci nezaměstnaných, tak na kultivaci jejich lidského kapitálu, ke klíčovému opatření. Slouží jak k prevenci dlouhodobé nezaměstnanosti prostřednictvím programů, které zvyšují všeobecné dovednosti, sebedůvěru a orientaci na trhu práce, tak také k řešení nezaměstnanosti těch, kteří již dlouhodobě odloučení od trhu práce jsou. Pro nezaměstnané je hlavním motivem účasti v rekvalifikačním programu vize nalezení zaměstnání, veřejné služby zaměstnanosti jsou zase k realizaci rekvalifikačních kursů vedeny snahou o zvýšení šancí nezaměstnaných na trhu práce a následně o snížení počtu registrovaných nezaměstnaných. Evidenci přínosů rekvalifikačních programů je proto pro obě strany potřebná a přínosná. Hodnoceny bývají obvykle účinky rekvalifikací na zaměstnanost a zaměstnatelnost jejich účastníků (srv. například Bergemann, Fitzenberger a Speckesser, 2009; Biewen, Fitzenberger, Osikominu a Waller, 2007; OECD, 2005 ad.) a také dopady na příjmovou úroveň rekvalifikantů (srv. například Kluge, Lehmann a Schmid, 2008 nebo Lechner, 1999). Samotné hodnocení přitom není snadné, neboť vyžaduje jak kvalitní data a vhodný metodický přístup, tak také jistou obezřetnost při interpretaci výsledných zjištění (například ve vztahu k jejich specifitě pro některé skupiny či dlouhodobému časovému intervalu, v němž se mohou projevovat).

V ČR nepatří hodnocení rekvalifikací jako samostatného prvku aktivní politiky trhu práce k nejčastějším tématům evaluačních studií. Těch je prozatím v ČR relativně málo, vzhledem k potřebě zpětné vazby o realizaci a účincích opatření financovaných z evropských finančních prostředků však tyto analýzy postupně přibývají. Rekvalifikace, pokud jsou výlučným předmětem evaluace, bývají nahlíženy spíše regionální či lokální optikou (srv. například Horáková, Rákokcová, 2003; Karásková, 2011 ad.). Rekvalifikační programy jsou ale výrazně častěji součástí hodnotících analýz, které posuzují z vybraného hlediska dopady opatření aktivní politiky zaměstnanosti obecně. Tyto analýzy jsou systematictější prováděny pouze jednou institucí v ČR - Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí; příležitostně se pak problematice hodnocení účinků opatření aktivní politiky trhu práce věnují studie a diplomové práce studentů ekonomických a sociálních věd (srv. například Sladká, 2010; Navrátilová, 2012; Kalíšková, 2010). Nedostatkem analýz, v nichž jsou rekvalifikace pouze jedním z řady sledovaných opatření, je skutečnost, že význam rekvalifikačních programů není nahlížen v jejich celistvosti a komplexnosti na jedné straně a není dostatečně akcentován jejich význam a specifitě pro ohrožené skupiny na trhu práce na straně druhé. Z meto-

dického hlediska pak sice systematické analýzy a hodnocení opatření aktivní politiky zaměstnanosti realizované VÚPSV nabízejí relativně podrobný vhled do problematiky účinků těchto opatření v jejich vzájemném srovnání, nedokážou ale - díky zvoleným metodologickým postupům, které jsou pro analýzu více aktivních opatření najednou vhodnější - zachytit celkový rozsah a tedy i celkové dopady rekvalifikačních programů.

V tomto ohledu je přínosná právě tato studie, která se inovativně pokusila rozšířit záběr analýzy na co možná největší počet účastníků rekvalifikací v roce 2009 a na něm následně identifikovat dopady na zaměstnatelnost těchto účastníků, a to s akcentem na postavení osob ze znevýhodněných skupin (nízkokvalifikovaní, dlouhodobě nezaměstnaní, ženy, rodiče, zdravotně postižení, starší nebo velmi mladí lidé ad.). Naše zjištění o přínosech rekvalifikací v krátkodobém časovém horizontu jsou podobné těm, jež přináší výše zmíněné publikace. V dlouhodobé perspektivě však naše studie explicitněji než jiné prokázala, že vliv účinků rekvalifikací na odchod účastníků z nejvíce ohrožených skupin na trhu práce z registru nezaměstnaných (v ideálním případě do zaměstnání, což se v řadě případů v roce 2009 skutečně stalo) sílí a vyrovnávají se tak šance nezaměstnaných na nalezení zaměstnání. Tato zjištění interpretujeme z pozice sociálních vědců jako pozitivní (účast v rekvalifikaci nemusí mít totiž zejména v krátké době po jejím absolvování pouze účinky ekonomicky měřitelné, ale také má významné dopady na sebehodnocení účastníka a jeho celkové sociální fungování (srv. např. Horáková, Rákokcová, 2003). Na druhé straně, účinky rekvalifikací na růst zaměstnanosti v obecné perspektivě (tj. bez vazby na sledování pozice nejvíce zranitelných osob a regionů zasažených ve větší míře strukturální nezaměstnaností) bývají hodnoceny méně pozitivně. Některé makroekonomicky orientované práce například ukazují, že rekvalifikační programy přispívají ke snižování růstu celkové míry nezaměstnanosti v ČR výrazně méně, než je tomu u obdobných programů v zahraničí (srv. např. Hujer et al., 2002)<sup>16</sup>. Současně však tyto analýzy připouštějí, že rekvalifikační programy - ve srovnání s ostatními nástroji aktivní politiky trhu práce - patří mezi neúčinnější opatření politiky zaměstnanosti v ČR (srv. Kalíšková, 2010: 82).

Naše studie prokázala, že účinky rekvalifikací v ČR v roce 2009 byly významné zejména pro nezaměstnané z ohrožených skupin na trhu práce. Právě jim účast v programu významně napomohla k odchodu z nezaměstnanosti. Rekvalifikační programy tak považujeme - i přes některá úskalí naznačená v analýze designu a realizace těchto programů - za účelné opatření aktivní politiky pracovního trhu, které nejenže v porevolučním období přispělo k rychlejší transformaci české ekonomiky a snazšímu formování pracovního trhu (například sektoru služeb, do něhož přecházela řada pra-

covníků z jiných profesí a bylo třeba je dozdělat či rekvalifikovat), ale i v současné době napomáhá mnoha nezaměstnaným vyrovnat se s důsledky ekonomické recese (plní tedy nejen svoji kurativní, ale i preventivní funkci).

S ohledem na výsledky analýzy designu, realizace a přínosů rekvalifikací, které jsme ve stručné podobě prezentovali v tomto příspěvku, lze formulovat následující doporučení pro zefektivnění politiky rekvalifikací v ČR.

## Doporučení zohledňující význam a rozsah rekvalifikačních programů

- Je nezbytné i nadále podporovat význam rekvalifikačních programů jako klíčového opatření aktivní politiky zaměstnanosti, které přispívá jak k prevenci nezaměstnanosti, tak k jejímu řešení. Rekvalifikace jsou totiž nástrojem, který je možné zachovat či rozšiřovat i v době, kdy jiná opatření aktivní politiky zaměstnanosti nejsou tolik průrazná a užívaná (v době recese jde o „nejlevnější“ a přitom vysoce efektivní nástroj k udržení zaměstnatelnosti pracovní síly).
- Za tímto účelem je dále nutné zvyšovat rozsah rekvalifikačních programů, a to jak s ohledem na vložené finanční prostředky, tak vzhledem k podílu nezaměstnaných pokrytých rekvalifikačními programy. Přesto, že jsou výsledné přínosy rekvalifikačních programů v krátkodobém horizontu méně intenzivní než v případě jiných opatření aktivní politiky zaměstnanosti, jsou relativně hodně vysoké v delším časovém intervalu a mají trvalejší charakter. Důraz na dostatečný rozsah rekvalifikačních programů může podnítit rychlejší odchody většího počtu nezaměstnaných z registrů úřadů práce nebo může alespoň přispět k udržení a kultivaci lidského kapitálu u širšího okruhu uchazečů o zaměstnání.
- V tomto ohledu bude zřejmě dále účelné posilovat spolupráci úřadů práce se vzdělávacími a dalšími institucemi a rozšiřovat rozsah realizovaných rekvalifikačních programů a kapacitu pro individuální práci s uchazeči formou kontraktace služeb. Je však přitom nezbytné nutná podpora a metodické vedení ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí, a to proto, aby se zabránilo podobným nedostatkům a zpožděním, jež vznikly v souvislosti s potřebou vypisování veřejných zakázek v roce 2009.

## Doporučení ke struktuře účastníků rekvalifikačních programů

- Zvyšování rozsahu a celkového dosahu rekvalifikačních programů by mělo být podmíněno i dalším zlepšováním cílenosti těchto programů. Ukazuje se totiž, že lepších výsledků v odlihu z nezaměstnanosti dosahují rekvalifikační programy u skupin, které čelí na trhu práce vážnějším problémům a na které jsou přitom v současné době rekvalifikační programy cíleny nedostatečně (jde zejména



o nízkokvalifikované uchazeče, zdravotně postižené a osoby starší padesáti let).

- Cílenost rekvalifikací na ohrožené skupiny osob na trhu práce by bylo dobré podpořit akcentem na možnost individuálního poradenství k volbě rekvalifikace (tato možnost sice reálně existuje, je třeba ji ale významně posílit). Individuální péče o uchazeče, kteří žádají o účast v rekvalifikačním programu (ale i o ty, jejichž účast v rekvalifikaci vyhodnotí zprostředkovatel jako účelnou), by totiž mohla předejít disbalancím, jež vznikají v důsledku nevhodně zvoleného rekvalifikačního programu, a zabránit tak snížení výsledných přínosů rekvalifikací. Individuální podpora ze strany pracovníků veřejných služeb zaměstnanosti navíc může posílit aktivitu a motivaci nezaměstnaných, kteří tímto získají dojem „větší péče“ ze strany úřadů práce.
- S ohledem na potřebu prohloubení individualizace práce s nezaměstnanými (a explicitně s potenciálními účastníky rekvalifikačních programů) je nutné zvažovat i kapacitní možnosti pracovníků úřadů práce, které bude nutné dále posilovat (respektive bude nezbytné, aby došlo k reorganizaci personálních kapacit tak, aby uchazeči více ohrožení rizikem dlouhodobé nezaměstnanosti získali přiměřenou a včasnou intervenci například v podobě účasti v rekvalifikaci), současně je však třeba zvyšovat i profesní odborné kvality poradenských pracovníků úřadů práce. Individuální a cílenou pomoc, kterou nabízejí programy financované z Evropského sociálního fondu, vidíme v tomto ohledu pouze jako doplňkové opatření. Evropské programy totiž mohou svými poradenskými aktivitami úřadům práce zčásti „ulevit“, nemohou je však plně nahradit. Těžiště individuálního poradenství by proto i nadále mělo zůstat na úřadech práce, protože jedině tak je možné udržet kontinuitu individuální práce s uchazeči a koordinaci individuálního poradenství s dalšími službami nezaměstnaným.
- Do budoucna proto bude nezbytné a velmi cenné propojit realizaci rekvalifikačních programů s připravovaným konceptem zónového poradenství. To umožní lépe posoudit potřeby jednotlivých uchazečů o zaměstnání a identifikovat typy rekvalifikačních programů a jejich načasování tak, aby jejich přínosy pro zaměstnatelnost a zaměstnanost různých skupin uchazečů byly co nejvyšší.
- Ve snaze podpořit cílenost rekvalifikačních programů k více znevýhodněným skupinám na trhu práce by bylo rovněž účelné přesněji kategorizovat skupiny osob ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností prostřednictvím moderních prediktivních metod (profilování) a nastavit jasnější pravidla výběru „vhodných“ účastníků rekvalifikací. Bližší specifikace cílových skupin účastníků rekvalifikací (vyplývající například z konkrétně nastaveného modelu profilování jejich rizika

dlouhodobé nezaměstnanosti) by mohla díky porozumění heterogenitě uchazečů ze znevýhodněných skupin zlepšit zacílení rekvalifikačních programů. Explicitnější stanovená pravidla výběru uchazečů do rekvalifikací by navíc mohla stimulovat důvěru nezaměstnaných ve služby úřadů práce.

- Motivaci, která je pro některé skupiny významnou bariérou účasti v programu, by bylo vhodné podpořit lépe strukturovanými a diferencovanými incentivy. Ty by měly mít zřejmě nadále finanční povahu, měly by ale lépe reagovat na míru znevýhodnění některých skupin na trhu práce a také na aktuální životní okolnosti. Podle našeho názoru by například byla účelná jejich diferenciaci podle dosavadní pracovní zkušenosti uchazečů (tj. podle věku či odpracovaných let) nebo podle reálné životní a rodinné situace (zvážit například přítomnost dětí v rodině, nezaměstnanost dotýkající se více členů rodiny ad.). Uvědomujeme si přitom, že manipulace s výší dávek v nezaměstnanosti je systémovou záležitostí, kterou nebude tak snadné změnit. Jistou variantou řešení by mohlo být i zavedení například jednorázového příspěvku v rámci dávek sociální pomoci při vstupu do rekvalifikačního programu.
- Rovněž kontrolní a sankční mechanismy zvyšující efektivnost rekvalifikačních programů by měly lépe zohledňovat handicap a postavení nezaměstnaných na trhu práce. Mohly by být například specifikovány vzhledem k délce nezaměstnanosti a k jejich dřívější účasti v rekvalifikačních programech nebo jiných opatřeních aktivní politiky zaměstnanosti. Zabránilo by se tím neefektivnosti sankcí v případě některých nezaměstnaných a podnítil by se zájem o rekvalifikaci u těch, kteří existující sankce vyhodnocují jako příliš silné (což bývají obvykle uchazeči, pro které má účast v rekvalifikaci zásadní přínos, například starší lidé nebo nízkokvalifikovaní).

### Doporučení týkající se kvality rekvalifikačních programů a jejich přiměřenosti potřebám specifických skupin

- Spolu s důrazem na rekvalifikační programy jako klíčová opatření aktivní politiky zaměstnanosti je vhodné dále akcentovat ty typy programů, které přispívají bezprostředně a cíleně k získání zaměstnání. Jde především o profesní rekvalifikace s prvky pracovního výcviku u zaměstnavatele, které se dlouhodobě ukazují jako vysoce účinné pro odliv účastníků z registru nezaměstnaných. Právě akcent na praktické dovednosti zvyšuje hodnotu těchto programů v očích potenciálních zaměstnavatelů a podporuje důvěru uchazečů ve vlastní schopnosti, znalosti a dovednosti.
- V tomto smyslu také doporučujeme posílit vazbu rekvalifikačních programů na získání tzv. dílčí (profesní) kvalifikace, která účastníkovi umožní vykonávat konkrétní činnosti v rámci zvolené profese

a zaměstnavatelé zajistí transparentnost v dovednostech účastníka rekvalifikací a posílí tak vypovídací hodnotu závěrečného osvědčení o absolvování rekvalifikačního programu. Možnost získat osvědčení o udělení dílčí kvalifikace uchazečům o zaměstnání (ale také třeba zájemcům o zaměstnání nebo zaměstnancům, kteří cítí tuto potřebu) by navíc měla být pracovníky úřadů práce více medializována - informace o tomto mechanismu a jeho přínosech by měly být širěji dostupné nejen nezaměstnaným, ale například také zaměstnavatelům.

- Dále by měl být podporován i rozvoj programů všeobecně zaměřených a sloužících spíše k prevenci než řešení dlouhodobé nezaměstnanosti. Takové rekvalifikační programy mají svůj význam hlavně v době ekonomické recese, kdy nejsou volná pracovní místa v takovém rozsahu, aby pokryla větší podíl nezaměstnaných. Navíc, nespecifické rekvalifikační kurzy zlepšují orientaci některých skupin na trhu práce (hlavně mladých lidí, osob dlouhodobě vázaných na předchozího zaměstnavatele) a zvyšují jejich motivaci k účinnému hledání pracovního místa (v případě delší dobu nezaměstnaných uchazečů), a to bez ohledu na fázi ekonomického cyklu. Naše analýza totiž prokázala, že v delší časové perspektivě mají i účastníci nespecifických programů velkou šanci na odchod z registru nezaměstnaných, a to často i získáním nového pracovního místa. U menšího procenta těch, kterým se po nespecifickém všeobecném rekvalifikačním programu nepodaří opustit evidenci nezaměstnaných, je pak zřejmý zejména aktivační a motivační prvek výsledných účinků.
- Spolu s rozšiřováním rozsahu realizovaných rekvalifikačních programů a zlepšováním jejich cílenosti k ohroženým skupinám na trhu práce bude nadále nutné zvyšovat a lépe kontrolovat kvalitu realizovaných programů. Kvalita kursů je obzvláště důležitá při realizaci programů určených pro specifické znevýhodněné skupiny na pracovním trhu - je třeba je řádně diferencovat a programy upůsobit jejich potřebám a specifickým životním okolnostem (šit je na míru). V tomto směru by měly být pracovníkům veřejných služeb zaměstnanosti dány větší kompetence zasahovat do kvality programů nabízených v rámci projektů Evropského sociálního fondu, čímž by mělo dojít i k posílení ekonomické efektivity takových programů. Jako schůdnou vidíme zejména součinnost pracovníků úřadů práce, kteří mají na starosti rekvalifikace, s pracovníky odboru školství, kteří disponují informacemi o podmínkách udělení akreditace konkrétním vzdělávacím zařízením.
- Kvalita programů je spojena s jejich délkou. Jsme přesvědčeni, že by měl zůstat zachován obecný poměr mezi krátkodobými, střednědobými a dlouhodobými rekvalifikačními kurzy. Délka programu

by však měla více zohledňovat a odrážet potřeby jednotlivých uchazečů. Krátkodobé programy by tak měly sloužit především nezaměstnaným, jejichž zaměstnatelnost není výrazněji limitována, je třeba ji pouze aktualizovat nebo doplnit. Delší rekvalifikační programy by pak měly směřovat k více znevýhodněným osobám na pracovním trhu a měly by mít větší prostor jak pro obecnou přípravu, tak pro možnost praktického procvičení (zejména u zaměstnavatelů). Posouzení vhodnosti typu rekvalifikačního programu včetně jeho délky je pak znovu spojováno s potřebou účinného individuálního poradenství k volbě rekvalifikace a s možností vázat účast v rekvalifikačním programu na koncept zónového poradenství.

- S ohledem na kvalitu rekvalifikačních kursů by bylo žádoucí zvážit i možnost vytvořit a realizovat specializované rekvalifikační programy pro starší uchazeče o zaměstnání, zdravotně postižené nebo nízkokvalifikované nezaměstnané ve větším rozsahu a variabilnější nabídce než nyní. Tyto skupiny se totiž běžných rekvalifikačních programů účastní jen zřídka, a to zvláště proto, že program nevyhovuje jejich potřebám, mají z účasti v něm strach nebo dopředu anticipují svůj neúspěch po ukončení programu. Obecně a pro širší populaci nastavené kurzy totiž nemají dostatečnou sílu překonat bariéry vyplývající z vyššího věku a nižší adaptability, ze zdravotního omezení nebo objektivních deficitů v oblasti lidského kapitálu. Proto je nezbytné, aby aktivní politika zaměstnanosti nabízela takto ohroženým skupinám kvalitnější (i když mnohdy dražší) alternativy.
- Kvalitu a výslednou účinnost rekvalifikačních programů lze navíc podpořit vhodnou vazbou na další podpůrná a doplňková opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Pozitivně přitom hodnotíme současné snahy pracovníků veřejných služeb zaměstnanosti častěji vázat účast v rekvalifikaci na podmínky pomoci při zprostředkování zaměstnání sestavené v individuálním akčním plánu. Tento postup lze dále jen doporučit, protože podněcuje vstup do rekvalifikačního programu u skupin, které by za jiných okolností účast v rekvalifikaci nezvažovaly, a zároveň posiluje pocit zodpovědnosti jak za výběr a úspěšné absolvování programu, tak za celkové řešení situace nezaměstnanosti. Dále by ovšem bylo třeba zvážit i propojení některých rekvalifikačních programů (zejména těch, které specificky rozvíjejí zaměstnatelnost starších osob, nízkokvalifikovaných, zdravotně postižených nebo dlouhodobě nezaměstnaných) na opatření tvorby pracovních míst, a to například i ve veřejném sektoru. U osob s rozsáhlejšími nebo mnohočetnými bariérami vstupu na běžný pracovní trh totiž mohou být podpora zaměstnatelnosti a na ní navazující (byť dočasné) zaměstnání významnou (někdy i aktuálně jedinou) formou začlenění na pracovní trh.

- Nadále se jeví jako účelné také rozvíjet a obohacovat tzv. monitoring zaměstnavatelů. Vybraní pracovníci úřadů práce by měli aktivně budovat vztah veřejných služeb zaměstnanosti se zaměstnavateli v regionu a nejen při realizaci, ale i při plánování rekvalifikačních programů zohledňovat jejich potřeby a požadavky. To ale vyžaduje jistou míru flexibility v realizaci rekvalifikačních programů, která nesmí být omezována centrálně nastavenými institucionálními mechanismy. Je proto nezbytné, aby například realizace rekvalifikačních programů formou veřejných zakázek nebránila potřebě měnit flexibilně dodavatele rekvalifikačních kursů nebo jejich obsahové zaměření. Uzavřené smlouvy o realizaci veřejné zakázky v oblasti vzdělávání a výcviku pracovní síly by tak zřejmě neměly být uzavřeny na dlouhou dobu, neboť to významně omezuje soutěžení mezi dodavatelskými vzdělávacími subjekty a zneprůžňuje to reakce politiky zaměstnanosti na měnící se podmínky na trhu práce (respektive na aktuální požadavky zaměstnavatelů).

\* Tato studie vznikla s podporou Grantové agentury České republiky v rámci výzkumného záměru „Modernizace české sociální politiky: k zaměstnanosti vstřícnému modelu?“ (GAP404/11/0086).

- 1 V první výzkumné otázce jde o to zjistit: 1) jaké jsou cíle a podmínky realizace programů rekvalifikací v rámci aktivní politiky pracovního trhu (tj. význam v rámci aktivní politiky trhu práce, legislativní prostředí, cíle, deklarované prostředky k dosažení cílů) a 2) jaké typy rekvalifikací, pro koho a za jakých podmínek realizují úřady práce (tj. typy rekvalifikací obecně i ve vazbě na představní požadavky, deklarovaná versus reálná cílenost na jednotlivé skupiny podle typů programů, rozsah programů, pocíťované problémy při realizaci programů, vnímaný dopad ekonomické recese na realizaci rekvalifikačních programů ad.) (blíže viz Horáková, 2011b: 68).
- 2 Druhá výzkumná otázka zjišťuje: 1) zda ovlivňují rekvalifikační programy schopnost účastníků opustit registr nezaměstnaných (v různých časových intervalech), 2) jak si v tomto ohledu stojí účastníci rekvalifikací z ohrožených skupin ve srovnání s jinými nezaměstnanými (neúčastníci, nepříslušníci ohrožených skupin), 3) které faktory nejvíce přispívají k odchodu účastníků rekvalifikačních programů z registru nezaměstnaných a které faktory je naopak snižují (prvky kvality, rozsahu a cílenosti programů), a 4) jaké jsou další trajektorie absolventů rekvalifikací při pohybu na trhu práce (tj. přecházejí do dalších opatření aktivní politiky zaměstnanosti, získávají zaměstnání - vlastními silami nebo za pomoci ÚP, odcházejí do ekonomické neaktivity?) (blíže viz Horáková, 2011b: 68).
- 3 Tento zákon v současnosti ohrožené skupiny nevynechává. V době provádění výzkumu však kladl důraz na zvýšenou pozornost pracovníků úřadů práce při práci s mladými lidmi a absolventy do 20 let, s osobami staršími 50 let, se zdravotně postiženými, s těhotnými ženami a kojícími matkami do devíti měsíců po porodu, s rodiči dětí ve věku do 15 let, s nezaměstnanými vedenými v evidenci déle než 5 měsíců, s osobami ze socio-kulturně znevýhodněného prostředí a s azylanty.
- 4 Konkrétně jsme provedli smíšený model evaluace s orientací na cíle, prostředky i vybrané efekty programu (blíže Schmid et al, 1996; Brickmayer a Weis, 2000; Gazier, 2000; Chan, 2005). Jde o způsob hodnocení, který patří mezi moderní evaluační metody, které popírají přílišnou technizaci evaluačních postupů a zdůrazňují spíše logiku intervence, její

předpoklady a kontext jako východiska pro hodnocení účinků programu. Hendl (2005) v této souvislosti rozlišuje dva typy smíšeného výzkumu: výzkum pomocí míchání metod, které je vyvoláno aktuální potřebou v průběhu či ke konci výzkumného šetření, a výzkum na základě smíšeného modelu. V případě našeho výzkumu šlo o druhou variantu, tedy o výzkum na základě smíšeného modelu, který umožňuje aplikovat různé kvalitativní a kvantitativní metody uvnitř jednotlivých fází výzkumného procesu.

- 5 Námí provedené hodnocení rekvalifikačních programů představuje tzv. programovou evaluaci. Ta nabízí využití různých sociálně vědních metod pro určení či posouzení toho, zda je nabízená veřejná služba cílená a vychází vstřícně potřebám konkrétních uživatelů a zda jim reálně pomáhá (Gazier, 2000). Podle Rossioho a Freemana (1999: 10) je programová evaluace současně jakousi „... manažerskou politickou aktivitou, která odhaluje význam politických rozhodnutí a možnosti alokace zdrojů pro plánování, design, implementaci a pokračování programu, její směřuje k řešení problémů a zlepšení životních podmínek lidí“ (srv. Cranston, 1992).
- 6 Analýze dokumentů byly podrobeny legislativní dokumenty (Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, Zákon č. 179/2006 Sb., o ověřování a uznávání kvalifikací, Vyhláška č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců, Vyhláška č. 176/2009 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádosti o akreditaci vzdělávacího programu, organizace vzdělávání v rekvalifikačním zařízení a způsob jeho ukončení), programové materiály (Národní program reforem ČR na roky 2008–2010, Zpráva o plnění Národního programu reforem ČR na roky 2008–2010, Program realizace aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2009) a strategické dokumenty (Strategie rozvoje lidských zdrojů pro ČR, Strategie celoživotního učení ČR).
- 7 Primární databáze rozhovorů zahrnovala celkem 45 kvalitativních rozhovorů provedených v letních měsících roku 2010 s řidiči i výkonnými pracovníky úřadů práce v šesti záměrně vybraných lokalitách (polovina z lokalit se potýká tradičně s velkými problémy na trhu práce, zbylá polovina lokalit byla podle výsledků ekonomických ukazatelů (míry nezaměstnanosti, podílu dlouhodobě nezaměstnaných a počtu nezaměstnaných na volné pracovní místo) významně zasažena nezaměstnaností v souvislosti s dopady ekonomické recese).
- 8 Pro naši analýzu jsme využili dat sbíraných jednotlivými úřady práce a kompletovaných prostřednictvím tzv. systému OKpráce. Databáze systému OKpráce za rok 2009 zahrnovala informace o celkem 762 249 nezaměstnaných, kteří byli v evidenci úřadů práce k 1. 1. 2009 (tj. k tomuto datu se do evidence nezaměstnaných nově registrovali nebo v ní setrvali z dřívějšího období) nebo do evidence vstoupili kdykoliv v průběhu roku 2009 (do 31. 12. 2009).
- 9 Patří mezi ně: 1) právo na pomoc při zprostředkování zaměstnání včetně vyhledávání vhodného zaměstnání, poradenství a poskytování informací o pracovních příležitostech; 2) právo na podporu v nezaměstnanosti při splnění zákonem stanovených podmínek; 3) právo na zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání, pokud ji uchazeč potřebuje, a 4) právo na pracovní rehabilitaci v případě osob se zdravotním postižením. Tato práva jsou současně doplněna souborem povinností uchazečů o zaměstnání (MPŠV, 2011a).
- 10 Rekvalifikace představuje takovou aktivitu, která vede k „získání nové kvalifikace a zvýšení, rozšíření nebo prohloubení dosavadní kvalifikace, včetně jejího udržování nebo obnovení“ (Zákon č. 435/2004 Sb. § 108 odst. 1). Zákon připouští označení rekvalifikace i v případě, kdy kvalifikaci získává člověk, který žádnou kvalifikaci dosud nedisponuje.
- 11 Rekvalifikační programy přitom tradičně patří mezi nejčastěji používaná a nejlevnější opatření české aktivní politiky trhu práce. Data MPŠV například ukazují, že zatímco výdaje na opatření spojená s tvorbou pracovních míst se na jednoho účastníka v roce 2009 pohybovaly v řádech statisíců (veřejně prospěšné



- práce: celkové výdaje 1 371 223 tisíc Kč, počet umístěných uchazečů 4834, náklady na jednoho umístěného uchazeče 283,7 tisíc Kč; společensky účelná pracovní místa: celkové výdaje 985 295 tisíc Kč, počet umístěných uchazečů 6859, náklady na jednoho umístěného uchazeče 143,6 tisíc Kč; podpora zdravotně postižených prostřednictvím chráněných zaměstnání: celkové výdaje 323 545 tisíc Kč, počet umístěných uchazečů 1231, náklady na jednoho umístěného uchazeče 262,8 tisíc Kč - viz Statistická ročenka trhu práce v ČR 2009 a statistiky výdajů MPSV), výdaje na účastníky rekvalifikací dosáhly ve stejném období průměrné výše necelých 10 tisíc Kč, a to jak s ohledem na nepřilíh velkým celkovým objemem investovaných prostředků (v roce 2009 činil tento objem 388 131 tisíc Kč), tak i vzhledem k velkému počtu účastníků rekvalifikací ve srovnání s počty účastníků jiných programů. Celkové tak výdaje na jednoho účastníka rekvalifikací dosáhly hodnoty téměř pětinašobně menší ve srovnání s průměrnými výdaji na jednoho účastníka opatření aktivní politiky pracovního trhu (9744 Kč na jednoho účastníka rekvalifikací vs. 48 478 Kč na jednoho účastníka opatření aktivní politiky trhu práce obecně) (Horáková, 2011b: 100).
- 13 Zákon o zaměstnanosti ve znění platném od 1. 1. 2012 v paragrafu 33 uvádí pouze obecnou tezi, že zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání je třeba věnovat uchazečům, kteří ji pro svůj zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo z jiných vážných důvodů potřebují.
- 14 Srovnaj např. profilovací modely Worker Profiling and Re-employment Services v USA, Kansmetr v Nizozemsku nebo Job Barometr v Dánsku. Statistický model profilování je vyvíjen pracovníky Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí v Praze (blíže viz Soukup, 2011 nebo Soukup, Michalička a Kotíková, 2009).
- 15 Vhodnost modelu binární logistické regrese jsme testovali prostřednictvím Nagelkerkova pseudo R Square. Ten dosáhl hodnoty 0,127, což naznačuje, že model vysvětluje vztah proměnných relativně dobře.
- 16 Například Kališková (2010) ukazuje, že: „... zvýšení růstu míry participace v rekvalifikačních programech o 1 % vede podle odhadnutých koeficientů ke snížení růstu míry celkové nezaměstnanosti o 0,05 %.“ (Kališková, 2010: 83).
- Literatura:**
- Bergemann, A., Fitzenberger, B., Speckesser, S. 2009. Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences. *Journal of Applied Econometrics*, 24, 5, pp. 797-823.
- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Waller, M. 2007. Which Program for Whom? Evidence on the Comparative Effectiveness of Public Sponsored Training Programs in Germany. IZA Discussion Papers 2885. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Brickmayer, J. D., Weiss, C. 2000. Theory-based evaluation in practice: What do we learn? *Evaluation Review*, 24, 4, pp. 407-431.
- Brown, P., Hesketh, A., Williams, S. 2003. Employability in a Knowledge-Driven Economy. *Journal of Education and Work*, vol. 16, 2003, no. 2, pp. 107-126.
- European Commission. 2007a. *Employment in Europe 2007*. Brussels: EC.
- European Commission. 2007b. *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Brussels: EC.
- European Commission. 2008. *Employment in Europe 2008*. Brussels, EC.
- European Commission. 2010a. *EVROPA 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. Brussels, EC.
- European Commission. 2010b. *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*. Communication to the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: EC.
- Forrier, A., Sels, L., Hootegeem, G. V., De Witte, H., Steene, T. Van Der. 2002. *Temporary Employment and Employability. Training Opportunities and Efforts of Temporary and Permanent Employees*. Research Report 0206. Katholieke Universiteit Leuven.
- Fugate, M., Kinicki, A. J., Ashforth, B. E. 2004. Employability: A psycho-social construct, its dimensions, and applications. *Journal of Vocational Behavior*, 65, pp. 14-38. Paper selected for the Best Paper Proceedings of the 2003 Annual Meeting of the Academy of Management, Seattle (Organizational Behavior Division).
- Gazier, B. 1999. *Employability: An evolutionary notion, an interactive concept*. In: Gazier, B. (ed.). *Employability: Concepts and policies*. Berlin: Institute for Applied Socio-Economics, pp. 37-67.
- Gazier, B. 2000. *Evaluation of active labour market policies: european experiences*. Manuscript. April 2000. Paris.
- Grip, A., de Loo, J., Sanders, J. 2004. *The Industry Employability Index: Taking account of supply and demand characteristics*. *International Labour Review*, 143, 3, pp. 211-33.
- Hendl, J. 2005. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál.
- Heyes, J. 2009. *Enhancing employability: policy measures in a time of crisis*. Turin, Italy: International training centre of the ILO.
- Hora, O. 2010. *Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti realizované v České republice v letech 2007–2009*. In: Sirovátka, T., Hora, O., Horáková, M., Jahoda, R., Šimíková, I., Vyhliďal, J. *Ohrožení na trhu práce v měnících se podmínkách*. Nepublikovaný materiál. Brno: VÚPSV.
- Horáková, M. 2010. *Ohrožení na trhu práce (podle dat systému OK práce)*. In: Sirovátka, T., Hora, O., Horáková, M., Jahoda, R., Šimíková, I., Vyhliďal, J. *Ohrožení na trhu práce v měnících se podmínkách*. Nepublikovaný materiál. Brno: VÚPSV.
- Horáková, M. 2011a. *Empirické zhodnocení významu lidského kapitálu v době ekonomické recese*. Fórum sociální politiky č. 1, s. 2-12.
- Horáková, M. 2011b. *Pracovní vzdělávání a výcvik: podpora zaměstnatelnosti, nebo iluze? Přínosy rekvalifikačních programů pro zaměstnatelnost účastníků (s přihlédnutím k postavení ohrožených skupin na trhu práce)*. Disertační práce. Brno: FSS MU.
- Horáková, M., Rákočzyová, M. 2003. *Přínosy rekvalifikací pro znevýhodněné skupiny nezaměstnaných*. In: Sirovátka, T., Mareš, P. (eds.). *Trh práce, nezaměstnanost, sociální politika*. Brno: Masarykova univerzita, s. 202-219.
- Hujer, R.; Blien, U.; Caliendo, M.; Zeiss, C. (2002): *Macroeconomic Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany - A Dynamic Panel Approach Using Regional Data*. IZA Discussion Papers No. 616.
- Chen, H., T. 2005. *Practical Program Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Kluge, J., Lehmann, H., Schmidt, C. M. 2008. *Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The Role of Labor Force Status Sequences*. *Labour Economics*, 15, pp. 1270-95.
- Kališková, K. 2010. *Aktivní politika zaměstnanosti a její efekty na nezaměstnanost v regionech České republiky*. Diplomová práce. Praha: FSV UK, Institut ekonomických studií.
- Karásková, I. 2011. *Rekvalifikace a jejich vliv na zaměstnanost uchazečů o zaměstnání v okrese Brno-venkov*. Fórum sociální politiky č. 4, s. 2-12.
- Kulhavý, V., Sirovátka, T. 2008. *Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007*. Výzkumná zpráva. Brno: VÚPSV.
- Larsson, L. 2003. *Evaluation of Swedish youth labour market programmes*. *Journal of Human Resources*, 38, 4, pp. 891-927.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C. 2005. *Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany*. Discussion Paper No. 05-02. Mannheim: Centre for European economic research.
- MPSV. 2009. *Statistická ročenka trhu práce v České republice 2009*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, Odbor analýz a statistik.
- MPSV. 2011a. *Základní práva a povinnosti uchazeče a zájemce o zaměstnání*.
- MPSV. 2011b. *Mateřských školek je málo, dětí hodně*. MPSV, Oddělení styku s veřejností.
- Navrátilová, V. 2012. *Rekvalifikace a vzdělávání dospělých v Jihomoravském kraji*. Diplomová práce. Brno: FSS MU.
- OECD 2005. *Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts*. In *Employment Outlook, Chapter 4*. Paris: OECD. pp. 173-208.
- OECD. 2009a. *Employment Outlook. Tackling the Jobs Crisis*. Paris: OECD.
- OECD. 2009b. *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Pruijt, H., Dérógée, P. 2010. *Employability and job security, friends or foes? The paradoxical reception of employability in the Netherlands*. *Socio-Economic Review*, 4, 7, pp.1-24.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E. 1999. *Evaluation. A Systematic Approach*. SAGE Publications.
- Schmid, G. 1998. *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*. Discussion Paper FS I 98-206. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Sladka, H. 2010. *Rekvalifikace v dalším vzdělávání dospělých, úloha v OU a SOU*. Diplomová práce. Brno: FSS MU.
- Sirovátka, T., Horáková, M., Rákočzyová, M., Kulhavý, V. 2002. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce: hodnocení kvality a přínosů rekvalifikací a veřejně prospěšných prací účastníků*. Průběžná zpráva z 2. etapy výzkumného projektu. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Kulhavý, V. 2008. *Programy aktivní politiky zaměstnanosti v ČR v roce 2005: Hodnocení efektů na nezaměstnanost v roce 2006*. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Kulhavý, V., Horáková, M., Rákočzyová, M. 2003a. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce: přínosy rekvalifikací a dalších nástrojů APZ na Břeclavsku*. Průběžná zpráva z výzkumného pilotního projektu. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Kulhavý, V., Horáková, M., Rákočzyová, M. 2003b. *Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce*. Závěrečná zpráva z pilotního výzkumného projektu. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Rákočzyová, M. 2002. *Rozsah a cílenost programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR, zájem o programy a motivace účastníků*. Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce. Brno: VÚPSV.
- Sirovátka, T., Rákočzyová, M. 2003. *Přínosy veřejně prospěšných prací k sociálnímu začlenění a k získání zaměstnání*. In: Mareš, P., Sirovátka, T. (eds.). *Trh práce, nezaměstnanost, sociální politika*. Brno: FSS MU, s. 220-233.
- Soukup, T. 2011. *Profilování a heterogenita uchazečů o zaměstnání*. Disertační práce. Brno: FSS MU.
- Soukup, T., Michalička, L., Kotíková, J. 2009. *Třídění uchazečů na úřadech práce - řešení problematiky cílení APZ a poradenství*. Praha: VÚPSV.
- Statistická ročenka trhu práce v České republice 2009. 2010. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, odbor analýz a statistik.
- Vláda ČR. 2010. *Zpráva o plnění Implementačního plánu Strategie celoživotního učení za rok 2009*. Usnesení č. 4 ze dne 4. ledna 2010.
- Vyhliďal, J. 2004. *Rekvalifikace uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců*.
- Weber, A., Hofer, H., 2004. *Employment effects of early interventions on job search Program*. IZA Discussion Papers 1076. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Weinert, P. et al. 2001. *Employability: From Theory to Practice*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wilthagen, T., Tros, F., van Lieshout, H. 2003. *Towards „Flexicurity“: balancing flexibility and security in EU member states*. Working Paper. Tilburg University: OSA/Institute for Labour Studies.
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

*Autorka působí na Fakultě sociálních studií MU v Brně a problematikou zaměstnanosti se zabývá dlouhodobě.*