

**Hodnocení přínosu projektů Operačního
programu Rozvoj lidských zdrojů
k aktivní politice zaměstnanosti v ČR**

Markéta Horáková

Ondřej Hora

Jiří Vyhlídal

VÚPSV, v.v.i. Praha

2010

Publikace byla schválena ediční vědeckou radou ve složení:

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (VÚPSV, v.v.i. Praha)
Ing. Martin Holub, Ph.D. (VÚPSV, v.v.i. Praha)
Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D. (FSV UK Praha)
Ing. Robert Jahoda, Ph.D. (MU Brno)
Ing. David Prušvic, Ph.D. (MF ČR)
Ing. Jan Mertl, Ph.D. (VŠFS Praha)
Ing. Jan Molek, CSc. (JU České Budějovice)

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.
Praha 2, Palackého náměstí 4
jako svou 396. publikaci
Vyšlo v roce 2010, 1. vydání, náklad 220 výtisků, počet stran 85
Tisk: VÚPSV, v.v.i.

Recenze: PhDr. Karel Vít, Ph.D. (MPSV)
RNDr. Miroslav Mrázek (ÚP Vsetín)
Mgr. Miriam Majdyšová (ÚP Zlín)

ISBN 978-80-7416-056-1

<http://www.vupsv.cz>

Abstrakt

Projekty OP RLZ představují významný zdroj aktivit a příležitostí pro zapojení různých cílových skupin na trh práce. V roce 2007 bylo do některého z těchto projektů zapojeno zhruba 30 % všech účastníků programů aktivní politiky v ČR a lze předpokládat, že význam těchto projektů s ohledem na rostoucí riziko vyloučení vybraných skupin z trhu práce ještě poroste. Cílem následujícího textu bylo zmapovat fungování a realizaci projektů OP RLZ v ČR v roce 2007, pokusit se zhodnotit jejich cílenost a dopady na znevýhodněné skupiny nezaměstnaných a v návaznosti na to také posoudit, do jaké míry přispívají tyto programy k rozvoji a zefektivnění aktivní politiky pracovního trhu v ČR. Studie prokázala, že cílenost projektů OP RLZ se nijak významně neliší od cílenosti ostatních nástrojů aktivní politiky pracovního trhu (i zde se do určité míry projevuje riziko creaming efektu) a že projekty OP RLZ vykazují podobné efekty na odliv účastníků z registru nezaměstnaných jako rekvalifikační programy, tj. projevují se pozvolna v dlouhodobější časové perspektivě. Jejich přínos je však zřejmý zejména ve skupinách nejvíce znevýhodněných (dlouhodobě nezaměstnaní, zdravotně handicapovaní), kde účastníci programů opouštějí nezaměstnanost viditelně častěji než nezaměstnaní, kteří žádný program aktivní politiky (tedy i v rámci OP RLZ) neabsolvovali (kontrolní skupina).

Klíčová slova: fondy EU; projekty/programy OP RLZ; aktivity a cíle projektů/programů OP RLZ; cílenost projektů/programů OP RLZ, efekty projektů/programů OP RLZ; aktivní politika pracovního trhu

Abstract

Human resource development programs financed from EU funds (in the Czech labelled "OP RLZ") represent key resource and good opportunity for integration of different targeted groups into labour market. Approximately 30% of all active labour market policy participants in the Czech Republic participated in these programmes in 2007. Yet, we can anticipate increasing importance of these projects as well with regard to the risk of increasing exclusion of selected groups from the labour market in the future. The aim of this paper is to offer basic view to the implementation problems of the OP RLZ programmes in the Czech Republic. We focused on characteristics of programmes particular activities, targeting to the disadvantaged people at the labour market and evaluation of their effects. In comparison to the other labour market policy tools, OP RLZ programmes do not target to the different groups of people at the labour market (it is partly caused by creaming-effect). As well as vocational training OP RLZ programmes have similar effects on the outflow from evidence of unemployed (they manifest slowly, in the long-time perspective). Their contribution is primarily evident in groups of the most disadvantaged people (long-term unemployed, health disadvantaged), that leave unemployment much more often than non-participated unemployed (control group).

Key words: EU funds; Human resource development programmes ("OP RLZ" programmes); programmes activities and goals; programmes targeting and programmes effects; active labour market policy

Obsah

Úvod	7
1. Metodika hodnocení přínosu projektů OP RLZ k aktivní politice zaměstnanosti	9
1.1 Cílenost projektů OP RLZ ke znevýhodněným skupinám na trhu práce	10
1.2 Efekty projektů OP RLZ pro znevýhodněné skupiny na trhu práce.....	11
2. Evropský sociální fond - příležitost pro nové iniciativy na pracovním trhu členských zemí EU	14
3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity	18
3.1 Cíle a priority OP RLZ	18
3.2 Rozsah projektů OP RLZ.....	20
3.3 Typy projektů a aktivit OP RLZ.....	23
3.3.1 Projekty OP RLZ podporující poptávku a nabídku na trhu práce	25
3.3.2 Opatření 1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání	29
3.3.3 Opatření 2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí (oblast zaměstnanosti)	32
3.3.4 Opatření 2.2 Rovné příležitosti pro muže a ženy na trhu práce.....	35
3.3.5 Opatření 4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ek. a techn. podmínek, podpora konkurenceschopnosti	38
4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce...	41
4.1 Osoby znevýhodněné v důsledku vyššího věku	43
4.2 Zdravotně handicapovaní lidé	47
4.3 Lidé s nízkým lidským kapitálem	50
4.4 Dlouhodobě nezaměstnaní.....	54
5. Efekty projektů OP RLZ	58
5.1 Efekty projektů OP RLZ a opatření státní aktivní politiky pracovního trhu.....	59
5.1.1 Efekty rekvalifikací	63
5.2 Efekty různých typů projektů OP RLZ	65
5.3 Efekty jednotlivých opatření v projektech OP RLZ	69
Závěr - přínosy projektů OP RLZ k aktivní politice zaměstnanosti	73
Literatura	77
Přílohy	

Úvod

Evropská unie uskutečňuje svoji politiku soudržnosti již po několik desetiletí a zdá se, že význam této politiky budou moci členské země docenit nejvíce právě v současné době, v níž jsou stávající ekonomiky a pracovní trhy podrobeny silícím tlakům v důsledku celosvětové hospodářské recese. Současně s rostoucím významem evropské podpory pracovního a sociálního začleňování a tedy větší potřebou investic do této oblasti se do centra pozornosti Evropské komise dostává také potřeba lépe monitorovat jednotlivá opatření politiky zaměstnanosti a sociálních začleňování a odhalovat ta z nich, která nejlépe a nejefektivněji přispívají k řešení problémů na trhu práce.

V České republice se programy financované z evropských prostředků realizují od roku 2004, kdy ČR vstoupila do EU. V oblasti pracovního trhu a politiky zaměstnanosti jde přitom o rozsahem velmi významné aktivity (opatření Operačního programu Rozvoje lidských zdrojů, dále jen OP RLZ), které by měly přispívat k posilování role a účinků aktivních opatření, zdůrazněním principů partnerství a inovací pak také k možnosti začlenění všech obyvatel na pracovní trh.

Cílem následujícího textu je zanalyzovat fungování a realizaci projektů¹ OP RLZ v ČR v roce 2007, pokusit se zhodnotit jejich cílenost a dopady na znevýhodněné skupiny nezaměstnaných a v návaznosti na to také posoudit, do jaké míry přispívají programy OP RLZ k rozvoji a zefektivnění aktivní politiky pracovního trhu v ČR. Na podkladě dat systému OKpráce a s přihlédnutím k existujícím informacím o provádění programů OP RLZ se tak snažíme zjistit, zda programy realizované v rámci OP RLZ skutečně znamenají nová alternativní řešení nezaměstnanosti pro vybrané skupiny osob na trhu práce, nebo zda „pouze“ v některých ohledech nahrazují možnosti „tradiční“ státní aktivní politiky zaměstnanosti.

Ve své studii vycházíme z obecných očekávání spojených s realizací projektů OP RLZ anticipovaných jak představiteli veřejné politiky (na národní, regionální i lokální úrovni), tak odborníky v sociální oblasti:

- 1) **Větší rozsah a dosah politiky** - Projekty OP RLZ otevírají možnosti nových finančních zdrojů, které by měly umožnit rozšíření celkového a do té doby značně ekonomicky i personálně omezeného záběru politiky. Programy dotované z EU by měly nabídnout alternativu ke stávajícím programům politiky vzdělávání, trhu práce a sociálního začleňování a rozšířit počty jejich účastníků, stejně jako posílit jejich úroveň programů v důsledku přídavného stabilního finančního zdroje.
- 2) **Snazší identifikace a cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny** - Kromě rozšíření možností pro účast většího počtu osob v programech spojených se vzděláváním a pracovním a sociálním začleněním by měly projekty OP RLZ také nabídnout větší příležitost pro uplatnění specifických znevýhodněných skupin. Důraz na správnou identifikaci těchto skupin a větší cílenost programů k nim byl vyjádřen přímo v cílech OP RLZ. Tyto programy by měly „ulevit“ státní politice zaměstnanosti,

¹ V celém textu využíváme dvou termínů k označení aktivit OP RLZ - jde o označení projekty a programy, které v této chvíli chápeme do jisté míry jako synonyma kdykoliv v textu zaměnitelná. Tento postup vnímáme jako legitimní s ohledem na skutečnost, že se pohybujeme na obecné úrovni, v níž nás zajímají celkové charakteristiky, cílenost a dopady těchto aktivit a jejich vazba na tradičně státem realizovanou aktivní politiku pracovního trhu (tedy srovnatelnost obou typů programů financovaných jak prostřednictvím státního rozpočtu, tak prostřednictvím Evropského sociálního fondu) a neanalyzujeme tedy konkrétní lokální projekty a jejich specifika.

kteřá - svázána pravidly přerozdělování prostředků ze státního rozpočtu - měla mnohdy sklony ke creaming efektu.²

- 3) **Inovace v přístupech, individuální a kvalitní intervence** - Samotná realizace řady projektů (zejména grantového charakteru) byla navíc podmíněna také důrazem na nová kvalitní a inovativní řešení problémů začlenění znevýhodněných skupin. Princip inovace a individualizace se přitom promítl jak do přístupu k dané problematice, tak do tvorby specifických nástrojů pro znevýhodněné skupiny a měl by být výraznou přidanou hodnotou „evropských programů“.
- 4) **Nové způsoby implementace programů, důraz na princip partnerství, posílení významu projektového řízení** - Také organizace, implementace a řízení programů dotovaných z evropských finančních prostředků vneslo do české sociální politiky prvky inovací. Na jedné straně přístup k projektům financovaným z evropských fondů umožnil řadě institucí státního i neziskového sektoru i organizací komerčního charakteru osvojit si a propracovat principy tzv. project managementu. Ten by měl přispět k co nejefektivnějšímu dosahování cílů projektu a k jejich realizaci ve zvoleném čase a za použití přiměřených zdrojů. Rozvoj procesu řízení projektů je rovněž předpokladem pro institucionální učení zúčastněných aktérů. Na druhé straně byl zdůrazněn princip partnerství, který byl stěžejním momentem již při realizaci prvotních programů Equal a který je nadále uplatňován také v grantových a nadregionálních projektech OP RLZ. Tento princip by měl výrazně posílit flexibilitu institucionálního prostředí české sociální politiky (a zejména politiky pracovního trhu), neboť apeluje na iniciativu a široké zapojení všech aktérů (soukromých, veřejných, neziskových) do řešení problematiky pracovního a sociálního začlenění. Udržitelnost vzniklých sociálních sítí partnerů v oblasti zaměstnanosti je pak měřítkem kvality a udržitelnosti jednotlivých opatření.
- 5) **Nové metodické postupy, posílení zodpovědnosti realizátorů za výstupy/ výsledky programů** - Realizace projektů OP RLZ byla od počátku spojena s potřebou kontroly efektivního vynakládání investovaných prostředků, a tedy s akcentem na vhodné způsoby monitorování a vyhodnocování výsledků a výstupů programů. Potřeba zpětné vazby v podobě stanovení a průběžného vykazování tzv. monitorovacích ukazatelů by měla přispět k posílení zodpovědnosti realizátorů za úspěšný chod programu. Přísná kontrola naplnění stanovených indikátorů by však současně mohla vést k obavám z nenaplnění sledovaných ukazatelů a ke snaze zařazovat do programů klienty s vysokou pravděpodobností dokončení programu.

Následující text je rozčleněn do tří částí. V první podáváme obecný přehled o fungování systému projektů OP RLZ, jeho cílech, principech a aktivitách (kapitola 3). Vycházíme přitom z koncepčních materiálů OP RLZ (znění OP RLZ, programový dodatek), stejně jako z informací vyplývajících z evaluačních zpráv hodnotící skupiny Monitorovacího výboru a dat MPSV. Druhá část textu zkoumá cílenost projektů OP RLZ, a to jak na celkové úrovni ve srovnání s ostatními programy aktivní politiky pracovního trhu, tak na úrovni jednotlivých typů projektů a opatření OP RLZ (kapitola 4). S využitím dat systému OKpráce sledujeme strukturu účastníků programů OP RLZ a jejich zacílení na skupinu osob starších 50 let, nekvalifikované, zdravotně handicapované a dlouhodobě nezaměstnané. V poslední části analyzujeme efekty projektů OP RLZ měřené jako riziko setrvání/nesetrvání účastníků v registru nezaměstnaných po absolvování programu (kapitola 5). I zde využíváme dat systému OKpráce a strukturace účinků na vybrané znevýhodněné skupiny na trhu práce.

² Creaming efekt bývá definován jako situace, při níž oprávnění pracovníci veřejných institucí vybírají do programů lépe vybavené klienty v očekávání, že právě tito klienti program bez problémů a s lepšími výsledky absolvují (a nebude tak plýtváno s veřejnými zdroji v okamžiku, kdy klient program nedokončí).

1. Metodika hodnocení přínosu projektů OP RLZ k aktivní politice zaměstnanosti

Projekty financované ze strukturálních fondů EU mění kontext realizace aktivních politik pracovního trhu členských zemí. Jejich význam je patrný nejen v rozšířených finančních možnostech aktivní politiky, ale také v příležitosti pokrývat takové sociální skupiny a realizovat takové aktivity, na které se veřejné služby zaměstnanosti mohou jen obtížně zaměřit. Aby projekty OP RLZ své cíle a záměry naplňovaly, je třeba dlouhodobě a systematicky sledovat jak jejich strukturu a kvalitu, tak také jejich zacílení na specifické skupiny na trhu práce a jejich dopady. V současné době je „zásoba“ studií zkoumajících tyto aspekty projektů OP RLZ v ČR velice skromná. V podstatě se redukuje na studie hodnotící skupiny expertů v rámci Monitorovacího výboru programů financovaných z ESF, které analyzují aktivity a struktury účastníků projektů OP RLZ s využitím monitorovacího systému IS MONIT. Ten je hodnocen jako uživatelsky nepříteli přívětivý (s čímž souvisí i jeho nedostupnost pro běžné výzkumníky mimo Monitorovací výbor), jeho obslužnost je přinejmenším problematická (což způsobuje značné časové prodlevy v zavádění dat do systému a jejich neúplnost) a jen velmi obtížné je jeho propojení na existující databáze o nezaměstnaných (systém OKpráce), příp. toto propojení zcela absentuje (databáze sociálních institucí, příjemci dávek ad.).

Cílem následujícího textu je proto přispět k rozklíčování významnosti systému projektů OP RLZ v ČR a pokusit se zhodnotit jeho přínosy k aktivní politice pracovního trhu. Tematicky částečně navazujeme na odbornou studii Kulhavého (2008), který se pokusil ověřit hodnotitelnost výstupů a efektů programů OP RLZ na základě dat systému OKpráce v roce 2006. I přes jisté metodologické odlišnosti v obou studiích (konkrétně uvedené v následujících podkapitolách) využíváme - tam, kde je to vhodné - výsledků šetření Kulhavého k porovnání vývoje cílenosti a efektů projektů OP RLZ mezi lety 2006 a 2007, neboť se domníváme, že tyto rozdíly v metodologické konstrukci sledovaného souboru mohou výsledná zjištění ovlivnit jen mírně.

V textu nejprve charakterizujeme obecné principy a cíle projektů OP RLZ s využitím základních koncepčních a monitorovacích materiálů. Podrobněji analyzujeme programy, které mají přímou spojitost s politikou zaměstnanosti a trhem práce. Zabýváme se jejich typy a rozsahem, který měříme jednak celkovým dosahem projektů OP RLZ na nezaměstnané (tedy počty a podíly nezaměstnaných zařazených do programů OP RLZ) a jednak objemem finančních prostředků plynoucích do projektů OP RLZ.³ Sledované typy aktivit a programů (tj. dle způsobu implementace: národní, grantové a nadregionální a dle jejich obsahového zaměření: Opatření 1.1 APZ, Opatření 2.1 Integrace, Opatření 2.2 Rovné šance a Opatření 4.1 Adaptabilita) pak využíváme jako třídící kritérium pro strukturaci cílenosti a efektů projektů OP RLZ.

Při analýzách využíváme data systému OKpráce a na souboru téměř 640 tisíc⁴ respondentů hodnotíme dva zásadní aspekty projektů OP RLZ:

³ Využíváme přitom kombinace dat systému OKpráce, dat z hodnotících zpráv evaluační skupiny Monitorovacího výboru i informací zveřejněných na stránkách MPSV.

⁴ Konkrétně šlo o výběrový soubor 635 831 nezaměstnaných a osob účastnících se některého z nabízených programů aktivní politiky pracovního trhu agregovaný z dat všech úřadů práce v ČR. Soubor je relativně velmi rozsáhlý, je však pravděpodobné, že obsahuje rovněž nepřesné a nejednotné údaje, jejichž rozsah je jen obtížně odhadnutelný.

- 1) cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny na trhu práce - sledujeme strukturu účastníků programů OP RLZ jako celku a také jeho jednotlivých typů;
- 2) efekty projektů OP RLZ - posuzujeme míru odchodů účastníků programů z evidence nezaměstnaných.

1.1 Cílenost projektů OP RLZ ke znevýhodněným skupinám na trhu práce

Analýza cílenosti projektů OP RLZ je založena na hodnocení struktury účastníků těchto programů ve srovnání se strukturou účastníků ostatních programů „tradiční“ aktivní politiky pracovního trhu a na posouzení zacílení jednotlivých typů programů na znevýhodněné skupiny na trhu práce. Do analýzy cílenosti projektů OP RLZ jsme zahrnuli všechny účastníky těchto programů realizovaných mezi 1.1.2007 a 31.12. 2007.⁵

V souladu s řadou odborných studií sledujeme čtyři základní faktory, které determinují úspěšnost/neúspěšnost některých osob na pracovním trhu. Jsou jimi: věk, který bývá často spojován se stereotypními představami zaměstnavatelů o schopnostech lidí vyššího (ale někdy také příliš nízkého) věku; zdravotní handicap, který vytváří objektivní bariéry přístupu a výkonu některých zaměstnání; vzdělání, jež významně determinuje charakter a rozsah možných vykonávaných aktivit a v neposlední řadě také délka nezaměstnanosti, jejímž důsledkem může být celková ztráta motivace k participaci na pracovním trhu.

Při hodnocení cílenosti projektů OP RLZ přihlížíme k tomu, že jde o specifické programy s někdy odlišným způsobem jejich řízení. To se promítá i do mechanismů selekce účastníků programů, které probíhají na několika úrovních: nejprve rozhoduje kompetentní úřad práce, který provede předvýběr vhodných uchazečů, následně účastníky vybírá samotný realizátor, a to buď s přihlédnutím k nabídce uchazečů úřadů práce nebo s ohledem na vlastní zájemce. Tento postup na jedné straně může vést (a jak ukazují některé studie i vede, srv. Kulhavý, 2008; Závěrečná evaluace, 2009) k vysokému podílu osob, které svoji účast v programu zruší ještě před jeho nástupem (odhaduje se až 30 % takových „odpadlíků“),⁶ na druhé straně může násobit význam tzv. creaming efektu, kdy nezaměstnaní prochází „dvojím sítím“ hodnocení své připravenosti pro projekt.⁷ V konečném důsledku lze předpokládat, i přes očekávání

⁵ V tomto momentě se náš výběrový soubor liší od souboru respondentů, jenž sledoval Kulhavý (2008) (sledoval rovněž účastníky programů započatých před 1.1.2007). Domníváme se však, že rozdíl v početním zastoupení obou výběrových souborů není příliš zásadní a sledované údaje jsou s jistou mírou obezřetnosti srovnatelné.

⁶ Vysoký podíl „odpadlíků“ může být způsoben nevhodným výběrem uchazečů. Pracovníci úřadu práce totiž někdy dle svých vlastních slov věnují výběru vhodných participantů menší pozornost, než je tomu v případě opatření „tradiční“ aktivní politiky pracovního trhu, neboť výsledná selekce participantů je podřízena také úrovni realizátora programu. Navíc ne vždy funguje bezproblémová komunikace mezi UP a realizátory projektu (srv. Kulhavý, 2008), což může mít při zařazení rizikových uchazečů do projektů rovněž vliv. Na druhé straně je ale zřejmé, že takové postupy jsou odvislé od strategií a organizační kultury jednotlivých lokálních úřadů práce a že tedy existuje rovněž celá řada úřadů práce, které účastníky projektů OP RLZ vybírají zodpovědně s ohledem na jejich handicap na trhu práce a že v tomto ohledu kooperujícího dodavatele-realizátora nijak „nešetří“.

⁷ Podle výsledků Závěrečné evaluace (2009) téměř 60 % realizátorů bere při náboru zájemců do projektu v potaz doporučení úřadů práce, navíc pak ale - s ohledem na nutnost naplnit výsledkové indikátory - velmi často u uchazečů posuzují míru pravděpodobnosti, s jakou dokončí projekt. To následně vede realizátory k tomu, že do projektů zapojují „spíše snadněji umístitelné osoby na trhu práce, se kterými je snazší práce, což umožňuje zajistit vyšší úspěšnost projektu“ (Vyhodnocení přínosu, 2006: 45).

spojená s cílenější a individuálněji zaměřenou intervencí, že i projekty OP RLZ do určité míry přispívají ke vzniku tzv. mrtvé váhy, kdy do programů v řadě případů vstupují i nezaměstnaní, kteří by svoji situaci vyřešili i bez přispění aktivní politiky. Tento fakt navíc posiluje také diskuse o hospodárnosti realizace takových projektů, resp. úvahy nad tím, zda dodatečný zdroj evropských finančních prostředků přispívá skutečně ke zvyšování efektivnosti opatření na trhu práce nebo jen slouží k doplňkovému krytí stávajících aktivit.

Obecně hodnotíme roli projektů OP RLZ v systému české aktivní politiky pracovního trhu jako ještě stále ne zcela ujasněnou, i když v oblasti vzdělávacích a poradenských aktivit se zdá, že projekty OP RLZ v současnosti přebírají velkou část zodpovědnosti a že jejich hlavní význam by do budoucna měl spočívat v individualizované pomoci znevýhodněným nezaměstnaným a v podpoře projektů zaměřených na rozvoj osobnosti, vzdělávání a pracovní výcvik.

1.2 Efekty projektů OP RLZ pro znevýhodněné skupiny na trhu práce

Posuzovat efekty veřejných projektů není snadné. Účinky jejich projektů se totiž velmi liší vzhledem k charakteru programů a jejich kvalitě, projevují se výrazněji v delším časovém úseku, jsou významně odvislé také od vlastností a připravenosti jejich účastníků stejně jako od podmínek na lokálním trhu práce. Navíc, při samotné evaluaci je velmi obtížné podchytit všechny roviny účinků veřejných programů stejně jako skutečnosti, které mohou výsledné efekty ovlivňovat.

S přihlédnutím k těmto limitům evaluačního výzkumu jsme se v předkládané práci pokusili s využitím dat systému OKpráce za rok 2007 zhodnotit efekty projektů OP RLZ na zaměstnanost/nezaměstnanost jejich účastníků. Tyto efekty jsme hodnotili za projekty OP RLZ jako celek a následně také - podobně jako při hodnocení cílenosti - za jednotlivé typy projektů a konkrétních opatření. Specificky jsme přihlédlí k efektům těchto projektů pro znevýhodněné skupiny osob, kterými jsou opět jako v případě analýzy cílenosti projektů lidé nad 50 let, nezaměstnaní bez kvalifikace, osoby s výraznými zdravotními problémy (částečný nebo plný invalidní důchod) a dlouhodobě nezaměstnaní.

Dopady programů posuzujeme na základě podílu účastníků projektů OP RLZ, kteří se ve sledovaných časových intervalech od absolvování programu vracejí do evidence nezaměstnaných (resp. v případě rekvalifikací v nich ve sledovaných intervalech setrvávají). Abychom zajistili relevanci sledovaných efektů, hodnotíme míru návratu (resp. setrvání) účastníků programů do registru ÚP dlouhodobě, s odstupem 30-360 dnů. Takto nastavené časové rozpětí umožňuje sledovat i střednědobé a dlouhodobé efekty programů (to je významné zejména pro vzdělávací, výcvikové a poradenské aktivity, jejichž dopady jsou v krátkém období relativně nízké), zároveň však jde o období, v němž můžeme změnu pozice účastníka programu na trhu práce připisovat z větší části právě účasti v programu (při delším sledování sílí pravděpodobnost vlivu jiných proměných na celkovou situaci účastníků programů). Z toho důvodu výběrový soubor pro hodnocení efektů na zaměstnanost/nezaměstnanost tvoří všichni nezaměstnaní, kteří ukončili některý z programů OP RLZ v průběhu roku 2007. Tyto absolventy programů pak sledujeme ještě během prvního pololetí roku 2008, abychom mohli posoudit i efekty programů, které byly ukončeny k 31.12.2007 (tj. abychom absolventy takových programů sledovali ještě minimálně po dobu 6 měsíců od ukon-

čení programu). Protože někteří nezaměstnaní mohli v průběhu sledovaného období absolvovat více programů, zajímaly nás ty, které respondenti absolvovali jako poslední.

Hledisko setrvání/nesetrvání účastníků programů v nezaměstnanosti po jejich ukončení je pro nás primárním, nikoliv však jediným východiskem pro posuzování výsledných účinků programů. Jako významné se nám jeví současné porovnání míry setrvání v registru nezaměstnaných u absolventů programů s nezaměstnanými, kteří se žádného z programů v roce 2007 neúčastnili (kontrolní skupina). Metodologicky nejkorektnější by bylo srovnání metodou tzv. párování, kdy jsou si svými charakteristikami účastníci zkoumané a kontrolní skupiny dostatečně blízcí/podobní. Tato metoda se nám však v počáteční fázi sledování efektů projektů OP RLZ a s ohledem na jejich velkou rozmanitost nejeví jako zcela efektivní a bezproblémová.

K porovnání výsledných efektů projektů OP RLZ na zaměstnanost jejich účastníků jsme tedy využili kontrolní skupiny nezaměstnaných, kteří byli v registru úřadu práce alespoň jeden den v roce 2007 a žádného z programů aktivní politiky (včetně projektů OP RLZ) se neúčastnili. Pokusili jsme se tak naplnit obecný předpoklad, že všichni posuzovaní nezaměstnaní (a to i v kontrolní skupině) měli teoretickou šanci stát se účastníky programů OP RLZ (a APZ) zahájených v roce 2007.⁸ Protože bylo naším cílem posoudit přínosy projektů OP RLZ specificky pro zranitelné skupiny osob na trhu práce, rovněž při porovnávání efektů programů na situaci účastníků z těchto skupin využíváme kontrolních skupin se stejnou základní sledovanou charakteristikou (tj. např. při sledování míry setrvání v registru nezaměstnaných u účastníků programů starších 50 let byli do kontrolní skupiny opět zahrnuti pouze nezaměstnaní neúčastníci starší 50 let). Tento postup nám umožňuje lepší srovnatelnost zkoumané a kontrolní skupiny na základě elementárního třídícího kritéria (věk, vzdělání, délka nezaměstnanosti, zdravotní stav), nedává však prostor pro sledování dalších proměnných uvnitř jednotlivých skupin. Vliv těchto proměnných na výsledná empirická zjištění je pravděpodobný, s ohledem na námi zvolený metodický postup jej však nekontrolujeme (to by umožnilo pouze užití již zmíněné techniky párování).

K jistému omezení tohoto metodického postupu přispívá také skutečnost, že u výzkumné i kontrolní skupiny nejsme na základě dostupných dat schopni sledovat reálný ekonomický status účastníků (pouze vidíme, zda jsou či nejsou po uplynutí jistého časového okamžiku v registru ÚP) a je tedy možné, že pozitivní efekt odlivu účastníků programů z nezaměstnanosti může být důsledkem např. jejich odchodu do ekonomické neaktivity (to může mít velký význam právě v případě sledovaných znevýhodněných skupin na trhu práce, např. starších osob a zdravotně handicapovaných) nebo např. do dalšího programu APZ realizovaného v roce 2008 (nelze sledovat účastníky programů aktivní politiky v roce 2008). Navíc, s přibývajícím dobou sledování přibývá také osob, které ze sledování „vypadnou“, což může výsledná zjištění rovněž mírně zkreslit.

V průběhu realizace studie vyvstala i potřeba sledovat specificky skupinu účastníků rekvalifikačních realizovaných v rámci projektů OP RLZ z důvodu naprosté převahy těchto programů ve srovnání s programy tvorby míst (90 % účastníků projektů OP RLZ participovalo na rekvalifikačních oproti 10 % účastníků, kteří absolvovali program spojený s tvorbou pracovních míst). Zkoumání jsme proto podrobili i cca 17 500 nezaměstnaných, kteří se v roce 2007 zúčastnili rekvalifikačního programu realizovaného pod záštitou OP RLZ, a sledovali tak výsledné efekty účasti v rekvalifikačním programu na jejich odchod z registru nezaměstnaných. Pokusili jsme se

⁸ Je zřejmé, že srovnatelnost takto konstruované kontrolní skupiny je diskutabilní už s ohledem na fakt, že i ti, kteří ve sledovaném období do programu zařazení nebyli, mají reálnou šanci do některého opatření vstoupit v blízké době.

odhalit, nakolik se struktura účastníků „státních“ a „evropských“ rekvalifikací a jejich efekty na zaměstnanost účastníků liší.

Vzhledem k velmi příznivé situaci na trhu práce v roce 2007 lze však obecně předpokládat, že se účinky projektů OP RLZ budou pohybovat na úrovni ostatních programů aktivní politiky (zejména na úrovni charakterově blízkých rekvalifikací) a že rozdíl mezi účastníky a neúčastníky programů bude o něco nižší, než by tomu bylo v situaci rostoucí nezaměstnanosti (za příznivých ekonomických podmínek lidé snadněji nalézají zaměstnání, ať s pomocí APZ nebo bez ní, zatímco např. v současné době ekonomické recese a obecného úbytku pracovních míst je pravděpodobné, že zejména více ohrožené skupiny na trhu práce zaměstnání nalézají obtížně a častěji za přispění právě aktivní politiky pracovního trhu).

2. Evropský sociální fond - příležitost pro nové iniciativy na pracovním trhu členských zemí EU

EU již od počátku své existence prosazuje myšlenku harmonizace a podpory členských zemí v zájmu odstraňování rozdílů v hospodářské a sociální oblasti v jednotlivých státech, resp. regionech (tzv. politika hospodářské a sociální soudržnosti zemí EU).⁹ Jedním z pilířů, na kterých tuto myšlenku staví, je podpora zaměstnanosti a zvyšování šancí na pracovním trhu. Využívá k tomu základního strategického dokumentu - Evropské strategie zaměstnanosti (dále jen EES), která má členským zemím pomoci realizovat kvalitní a efektivní opatření zvyšující zaměstnatelnost a snižující nezaměstnanost, resp. přerozdělovající šance na pracovním trhu ve prospěch těch, kteří na ně obtížněji dosahují.

Prostřednictvím Otevřené metody koordinace naznačuje Evropská komise jednotlivým členským zemím mantinely, v nichž by se jejich politika pracovního trhu měla odehrávat a ukazuje možnosti jejího směřování, resp. zacílení. Mantinely přitom ponechává relativně široké při respektování národních historických, kulturních, sociálních i hospodářských podmínek jednotlivých zemí, současně však jejich význam posiluje mimo jiné tím, které aktivity a programy zaštiťuje a financuje. Pro tyto účely využívá tzv. Evropského sociálního fondu (dále jen ESF) jako jednoho ze čtyř základních evropských finančních zdrojů (tzv. strukturálních fondů).¹⁰ Hlavním posláním ESF je „rozvíjet zaměstnanost, snižovat nezaměstnanost a podporovat sociální začleňování osob, jimž z různých důvodů hrozí vyloučení na okraj společnosti.“ (MPSV, 2004: 5). ESF poskytuje finanční prostředky na programy a opatření, která podporují rozvoj lidských zdrojů a zaměstnatelnosti a současně akceptují, resp. naplňují cíle národních politik pracovního trhu. Rozvoj zaměstnatelnosti, tedy kvality, konkurenceschopnosti a adaptability pracovní síly je totiž považován za klíčový mechanismus boje s nezaměstnaností, marginalizací a sociálním vyloučením a je zároveň i ústředním cílem současné EES.

Česká republika přistoupila k EU v roce 2004 a získala tak nárok na čerpání finančních prostředků z ESF v již probíhajícím (sedmiletém) rozpočtovém období. V tomto tzv. zkráceném programovém období let 2004-2006 získala ČR na podporu

⁹ Regiony v zemích Evropské unie jsou rozděleny podle sociální a hospodářské úrovně na tři typy (tzv. cíle), v jejichž rámci jsou určena pravidla pro čerpání prostředků z jednotlivých strukturálních fondů. Jedná se především o (www.esfcr.cz):

- 1) Podporu rozvoje zaostávajících regionů (cíl 1), tj. regionů, jejichž HDP na obyvatele je nižší než 75 % průměru HDP v EU, tedy regiony, které mohou na své projekty čerpat až 75% podporu ze všech strukturálních fondů EU. Tímto cílem je pokryto území celé ČR vyjma Prahy.
- 2) Podporu oblastí potýkajících se s restrukturalizací (cíl 2), tj. regionů, které čelí strukturálním obtížím kvůli hospodářským a sociálním změnám v sektoru průmyslu a služeb a které mohou získat příspěvek ze strukturálních fondů maximálně ve výši 50 % veškerých užitelných nákladů projektů. Pod tento cíl spadá v ČR část území hlavního města Prahy.
- 3) Podporu politiky zaměstnanosti a vzdělávání (cíl 3), jejímž záměrem je rozvíjet aktivity týkající se lidských zdrojů (zejména modernizovat vzdělávací systémy a harmonizovat je s potřebami a nabídkami trhu práce členských zemí). Jde o specifické aktivity, které nepokrývá cíl 1 a které mohou být kryty z 50 % z rozpočtu ESF. V ČR zahrnuje tento cíl celé území hlavního města Prahy.

¹⁰ Kromě ESF existuje tzv. Evropský fond regionálního rozvoje (investice do infrastruktury, místního rozvoje, vědy a výzkumu), Podpůrná sekce evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu (rozvoj venkova, pomoc zemědělcům) a Finanční nástroj pro podporu rybolovu. Mimo finančních zdrojů z těchto strukturálních fondů využívá EU také např. Kohezního fondu nebo prostředků Evropské investiční banky a jiných finančních nástrojů (www.esfcr.cz).

2. Evropský sociální fond - příležitost pro nové iniciativy na pracovním trhu členských zemí EU

zaměstnanosti z ESF celkem 456,98 mil. eur (tj. cca 14,17 mld. Kč).¹¹ Hlavním formálním požadavkem na členské země při žádosti o podporu programů zaměstnanosti z ESF byla finanční spoluúčasť státních, resp. místních rozpočtů národních států, a to ve snaze zachovat zainteresovanost národních vlád na otázkách řešení nezaměstnanosti a podpořit rozsah národních politik nabídkou alternativních opatření. Výše podpory ze státního rozpočtu variovala v letech 2004-2006 s ohledem na charakter projektu a regionu, v němž byl realizován, od 20 % do 50 % finančních prostředků¹². Z tabulky č. 1 je navíc zřejmé, že objem prostředků investovaných do všech typů projektů v čase narůstal, což značí mimo jiné poměrně rychlou adaptaci relevantních institucí (státního, soukromého i neziskového charakteru) na podmínky, za nichž EU finanční dotace poskytuje. Pro srovnání, finanční prostředky věnované ze státního rozpočtu na podporu „tradiční“ aktivní politiky pracovního trhu se každoročně pohybovaly na úrovni o 10-30 mil. eur nižší, než jaké dosáhly prostředky ESF.

Tabulka č. 1 **Finanční prostředky určené pro programy financované z ESF (OP RLZ, JPD Cíl 3, Equal) a programy státní aktivní politiky zaměstnanosti v ČR v letech 2004-2006 (v eurech)**

program	zdroj financí	2004	2005	2006	celkem
OP RLZ	ESF	74 308 763	106 433 869	138 076 651	318 819 283
	státní rozpočet	24 148 941	34 588 992	44 872 299	103 610 232
	místní rozpočet	0	0	0	0
	celkem	98 457 704	141 022 861	182 948 950	422 429 515
JPD cíl 3	ESF	19 211 006	19 595 226	19 987 131	58 793 363
	státní rozpočet	16 641 008	16 973 827	17 313 305	50 928 140
	místní rozpočet	2 569 998	2 621 399	2 673 826	7 865 223
	celkem	38 422 012	39 190 452	39 974 262	117 586 726
Equal	ESF	7 618 158	10 698 543	13 784 228	32 100 929
	státní rozpočet	2 817 677	3 956 996	5 098 278	11 872 951
	místní rozpočet	0	0	0	0
	celkem	10 435 835	14 655 539	18 882 506	43 973 880
celkové výdaje na programy z rozpočtu ESF		101 137 927	136 727 638	171 848 010	409 713 575
výdaje na státní APZ		94 920 345	106 306 846	136 250 919	337 478 110

Poznámka 1: místní rozpočet byl využit a je uveden jen u JPD cíl 3 z rozpočtu hlavního města Prahy.

Poznámka 2: Výdaje na státní aktivní politiku zaměstnanosti jsou pro srovnatelnost přepočítány v eurech dle průměru směnného kurzu platného v daném roce (2004 - kurz 31,9; 2005 - kurz 29,8; 2006 - kurz 28,3) (www.cnb.cz).

Zdroj: www.esfcr.cz a www.mpsv.cz

¹¹ Kromě prostředků čerpaných prostřednictvím tří významných schémat (OP RLZ, JPD a EQUAL) v celkové hodnotě téměř 410 milionů eur (viz tabulka č. 1) je nutné připočítat také výdaje spojené s realizovaným programem SROP (Společný regionální operační program), jehož smyslem byla podpora vyváženého a udržitelného rozvoje regionů ve výši 47 milionů eur.

¹² V letech 2004-2006 byly realizovány tři typy programových schémat a jejich finanční podpora ze strany EU byla dle údajů www.esfcr.cz následující: OP RLZ (zdroje ESF tvořily 75-80 %, ze státního rozpočtu šlo zbývajících 20-25 %), JPD Cíl 3 (prostředky šly rovným dílem z ESF i ze státního rozpočtu, tedy 50 % ku 50 %) a program iniciativy Equal byl ze 73 % financován z prostředků ESF a 27 % prostředky ze státního rozpočtu. Poměr evropských ku státním finančním prostředkům ve stávajícím programovacím období je pro realizaci OP LZZ vyšší: na realizaci projektů v rámci všech prioritních os se ESF podílí z 85 % s výjimkou prioritních os 5a a 5b Mezinárodní spolupráce, kde příspěvek ESF činí 95 % celkových uznatelných nákladů.

Podpora směřovala od počátku do tří dlouhodobých programů, jejichž primárním cílem bylo zvyšování lidského kapitálu a snižování nezaměstnanosti (www.esfcr.cz): do Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů. Jednotného programového dokumentu pro cíl 3 pro území hlavního města Prahy a Programového dokumentu pro Iniciativu společenství Equal.¹³ Všechny tři programy vznikly na podkladě analýz evropského pracovního trhu a stanovily jasné priority, které s ohledem na cíle EES a možnosti národních států bude ESF účelově podporovat.

Všechny tři programové dokumenty se shodly na nutnosti posilovat zaměstnatelnost a flexibilitu osob na pracovním trhu, a to jak důrazem na účast v opatřeních aktivní politiky pracovního trhu, tak zkvalitňováním a rozvojem vzdělávacího systému, který umožní vstup lépe kvalifikačně vybavené pracovní síly na pracovní trh a přispěje k rozvoji dalších znalostí a dovedností potřebných k dlouhodobému působení na pracovním trhu (u všech sledovaných programů priority 1 a 3). Taková opatření významně přispívají i k naplnění priority spojené se zvyšováním adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů na hospodářské a sociální změny a s obecnějším důrazem na rozvoj podnikání (v rámci OP RLZ a JPD jde o prioritu 4, v rámci Equalu se jedná o prioritu 2 a 3). Za neméně významnou oblast považují programové dokumenty také otázku (ne)diskriminace některých skupin osob na pracovním trhu a podporu rovných příležitostí, zejména ve vztahu k pracovnímu uplatnění mužů a žen (priorita 2 v rámci OP RLZ a JPD a priorita 4 v rámci iniciativy Equal). V posledních letech a v nových programovacích obdobích se pak do popředí zájmu ESF stále více dostávají také otázky sociální integrace, která je chápána jako začlenění všech obyvatel členských zemí EU do běžných hospodářských, sociálních, politických i kulturních struktur společnosti (cíle vztahující se k potřebě integrace specifických skupin jak v oblasti zaměstnanosti tak v oblasti sociálních služeb se promítají do druhé priority OP RLZ a JPD).

Z hlediska celkových nákladů je v ČR jednoznačně nejrozsáhlejším **Operační program Rozvoj lidských zdrojů** (dále jen OP RLZ, v současné době OP LZZ - Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost), do něhož bylo v uplynulém rozpočtovém období alokováno bezmála 425 miliónů eur (tj. 72,3 % veškerých finančních prostředků ve srovnání s necelými 8 % určenými pro projekty Equal). Velký objem financí v tomto programu souvisí s jeho charakterem. Iniciativa společenství Equal patřila k prvotním projektovým aktivitám, které pokryly oblast trhu práce členských zemí a jejichž smyslem bylo reformovat stávající služby zaměstnanosti a hledat nová, kvalitní a efektivní řešení nezaměstnanosti. Oproti tomu projekty realizované v rámci OP RLZ (a nyní OP LZZ) svým charakterem a objemem finančních prostředků přispívají spíše k rozšiřování záběru politik pracovního trhu členských zemí, jejich účelem je pokrýt širší skupinu osob na trhu práce (zaměstnaných i nezaměstnaných) a snižovat

¹³ S ohledem na charakter lze programy podporované ze strukturálních fondů EU v letech 2004-2006 rozlišit na:

- 1) operační programy - vztahují se na celé území ČR kromě Prahy (OP Infrastruktura, OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, OP Průmysl a podnikání, Společný regionální OP a OP Rozvoj lidských zdrojů - v dalším textu dále analyzujeme pouze OP RLZ, v němž je jednoznačná a primární vazba na oblast zaměstnanosti a začleňování na pracovním trhu),
- 2) jednotné programové dokumenty - vztahují se na území hlavního města Prahy, které svou ekonomickou výkonností převyšuje ostatní regiony ČR (JPD pro cíl 2 - váže se k rozvoji malých a středních podniků a JPD pro cíl 3 - váže se k rozvoji lidských zdrojů - z těchto důvodů jako v předchozím bodě zahrnujeme do následujícího textu pouze JPD pro cíl 3),
- 3) iniciativy společenství (Interreg III, Equal, Leader+, Program Urban - dále sledujeme pouze projekty a aktivity v rámci iniciativy Equal, zbývající programy nejsou v současné době v ČR otevřeny vůbec, nebo nejsou otevřeny jako samostatný finanční zdroj)
- 4) fond soudržnosti - v následujícím textu mu nevěnujeme pozornost, neboť jeho zaměření směřuje do oblasti financování projektů ve sféře životního prostředí a transevropských dopravních sítí.

tak riziko jejich sociálního vyloučení. Projekty podporované Iniciativou Equal reagovaly na absenci efektivních a inovativních nástrojů politiky pracovního trhu a v současné době jsou již ukončené. Pomyslnou „štafetu“ převzaly projekty realizované v rámci OP RLZ (OP LZZ), tedy projekty, které svým relativně velkým rozsahem mohou např. při stávající ekonomické recesi pomoci k zachování určité úrovně zaměstnanosti, k udržení kupní síly obyvatel a k následnému hospodářskému oživení.

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

Operační program Rozvoj lidských zdrojů je programovým dokumentem, který umožnil s pomocí evropských finančních prostředků posílit realizaci opatření vzdělávací politiky, politiky trhu práce, politiky sociálních služeb a obecně sociálního začleňování v ČR. V rámci své působnosti nabídl OP RLZ širokou škálu programů individuálního grantového i obecněji a spíše národně a systémově orientovaného charakteru. Jeho přijetí a implementace v průběhu zkráceného rozpočtového období 2004-2006 byly podmíněny zejména přetrvávajícími problémy na pracovním trhu (především dlouhodobá nezaměstnanost a ztížený přístup k pracovním příležitostem pro specifické znevýhodněné skupiny osob, prohlubující se regionální problémy trhu práce) a dlouhodobým finančním podhodnocením stávající národní politiky pracovního trhu v ČR, které umožnilo v roce 2004 účast na některém z typů aktivních opatření pouze desetina nezaměstnaných (dodatek, s. 11). České sociální politice se tak po vstupu do EU v oblasti rozvoje lidských zdrojů otevřel významný prostor pro realizaci nových specifických programů na trhu práce a pro uplatnění širšího spektra aktérů takových programů, to vše za přispění evropských finančních prostředků.

3.1 Cíle a priority OP RLZ

Identifikované problémy českého trhu práce přispěly k formulaci základního cíle OP RLZ, kterým je „Vysoká a stabilní úroveň zaměstnanosti, založená na kvalifikované a flexibilní pracovní síle, integraci sociálně vyloučených skupin obyvatelstva a konkurenceschopnosti podniků, při respektování principů udržitelného rozvoje“ (OP RLZ, s. 6). Takto postavený globální cíl OP RLZ obsahuje řadu významných témat a aspektů podpory trhu práce a rozvoje lidských zdrojů a byl tak operacionalizován do podoby čtyř dílčích cílů, které svým charakterem vymezily prioritní oblasti podpory v rámci OP RLZ. Jde o snahu:

- rozvíjet flexibilní pracovní trh, který přispěje ke snížení a prevenci nezaměstnanosti a ke zvýšení zaměstnatelnosti těch, jimž hrozí vyloučení z trhu práce;
- snižovat počet a podíl osob ohrožených sociálním vyloučením prostřednictvím integrovaného přístupu a odstraňováním bariér znesnadňujících účast všech na trhu práce včetně odstraňování diskriminace založené na genderových aspektech;
- podporovat proces celoživotního učení prostřednictvím zvyšování kvality nabídky vzdělávání z hlediska potřeb znalostní společnosti a prostřednictvím rozšíření účasti všech subjektů v procesu vzdělávání;
- vytvářet a rozvíjet kvalifikovanou pracovní sílu, podporovat konkurenceschopnost podniků, rozšiřovat nabídku pracovních příležitostí v rozvojových odvětvích a posilovat environmentální přístup.

Na dílčí cíle byly v průběhu programování OP RLZ navázány jednotlivé priority a v rámci každé z těchto priorit byla navržena konkrétní podporovaná opatření (tabulka č. 2). Tato opatření vycházela ze zjištění deklarovaných analýzou socioekonomické situace v ČR v oblasti rozvoje lidských zdrojů a byla plně v souladu s významnými

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

legislativními normami a programovými dokumenty ČR.¹⁴ Na jejich sestavení se podílela Pracovní skupina pro přípravu programových dokumentů na využívání strukturálních fondů tvořená zástupci jednotlivých resortů, regionů, nestátních neziskových organizací a sociálních partnerů. Významné je, že jednotlivá opatření od počátku směřovala k naplňování jednotlivých směrnic Evropské strategie zaměstnanosti a k tomuto účelu byly v Programovém dodatku k OP RLZ specifikovány i konkrétních cíle naplnění dílčích opatření (viz subkapitola 2.3).

Tabulka č. 2 **Přehled priorit a opatření OP RLZ v letech 2004–2006**

priorita	opatření
1. Aktivní politika zaměstnanosti	1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání
	1.2 Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti
2. Sociální integrace a rovnost příležitostí	2.1 Integrace specifických skupin obyv. ohrožených sociální exkluzí
	2.2 Rovné příležitosti pro muže a ženy na trhu práce
	2.3 Posílení kapacity poskytovatelů sociálních služeb
3. Rozvoj celoživotního učení	3.1 Zkvalitňování vzdělání ve školách a školských zařízeních a rozvoj podpůrných systémů ve vzdělávání
	3.2 Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje
	3.3 Rozvoj dalšího profesního vzdělávání
4. Adaptabilita a podnikání	4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ek. a techn. podmínek, podpora konkurenceschopnosti
	4.2 Specifické vzdělávání (GS)

Zdroj: Operační program Rozvoj lidských zdrojů. Výroční zpráva za období od 1.1 do 31.12.2007, s. 6

Priorita 1: Aktivní politika zaměstnanosti

Tato priorita byla zaměřena zejména na zajištění rychlého začlenění nezaměstnaných na trh práce a na předcházení nezaměstnanosti zejména specifických skupin osob. Pro programy v její působnosti tak byl charakteristický: individuální přístup ke klientovi, důraz na preventivní působení programů, posílení kapacity poskytovatelů služeb zaměstnanosti ve snaze zkvalitnit jejich práci.

Priorita 2: Sociální integrace a rovnost příležitostí

Cílem této priority byla pomoc skupinám a jednotlivcům ohroženým sociálním vyloučením a prosazování principu rovných šancí na trhu práce. Za zásadní opatření prevence sociálního vyloučení chápala otázku vzdělávání a preventivních programů na trhu práce. V otázce rovných šancí pak akcentovala potřebu odstranění překážek širšího přístupu žen na trh práce (mimo jiné i prostřednictvím rozvoje služeb zaměřených na péči o děti).

¹⁴ Jde zejména o Národní akční plány zaměstnanosti (od roku 2005 tzv. Národní programy reformem), Společná hodnocení priorit politiky zaměstnanosti v ČR (tzv. JAP), Národní akční plán sociálního začleňování, Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy ČR a o další strategické dokumenty pro oblast zaměstnanosti, sociální politiky, vzdělávání a podpory podnikání.

Priorita 3: Rozvoj celoživotního učení

Tato priorita se zaměřila na rozvoj kapacity vzdělávacích institucí a na zlepšení obsahu a kvality vzdělávání. Zdůraznila rovněž význam vytvoření systému dalšího profesního vzdělávání a jeho zpřístupnění v mimoškolních institucích.

Priorita 4: Adaptabilita a podnikání

Smyslem této priority bylo podpořit flexibilitu pracovní síly formou rozvoje všeobecného i specifického vzdělávání v odvětvích a oborech s růstovým potenciálem a posílit tak konkurenceschopnost českých podniků a zaměstnanců. Tyto cíle byly realizovány prostřednictvím rozvoje vzdělávacích a rekvalifikačních programů a také prostřednictvím tvorby nových pracovních míst (včetně sebezaměstnávání a důrazu na alternativní formy pracovních ujednání).

3.2 Rozsah projektů OP RLZ

OP RLZ je rozsáhlým programem, který nabízí uplatnění projektů jak v oblasti trhu práce a vzdělávání, tak obecně v oblasti sociálního začleňování. Celkový rozsah tohoto programu se odráží zejména ve výši finančních prostředků, které do něj plynou z Evropského sociálního fondu a z národního rozpočtu ČR. Jak ukazuje tabulka č. 3, ke konci října loňského roku byly v ČR nasmlouvány projekty v celkové hodnotě přesahující 12 miliard Kč, z nichž 60 % směřovalo do grantových schémat a 40 % celkové částky pokryly programy národního (v případě opatření 1.2 i systémového) charakteru. Mezi opatřeními pak, co se objemu investovaných prostředků týká, dominují projekty zaměřené na rozvoj a posílení aktivní politiky trhu práce (opatření 1.1) a projekty podporující zkvalitnění a zefektivnění systému vzdělávání (zejména opatření 3.1).

Tabulka č. 3 Čerpání finančních prostředků v rámci jednotlivých opatření OP RLZ (prostředky ESF + ČR)

priorita	opatření	celková výše nasmlouvaných finančních prostředků (v tis. Kč)	celkem zbývá vyčerpat		míra absorpce (v %)
			v tis. Kč	v %	
1. Aktivní politika zaměstnanosti	1.1 posílení aktivní politiky zaměstnanosti	4 211 298,1	2 268 563,6	53,9	46,1
	1.2 modernizace veřejných služeb zaměstnanosti	694 200,5	561 564,2	80,9	19,1
2. Sociální integrace a rovnost příležitostí	2.1 integrace specifických skupin obyv. ohrožených sociální exkluzí	1 150 314,7	527 085,7	45,8	54,2
	2.2 rovné příležitosti pro muže a ženy na trhu práce	314 471,7	188 496,2	59,9	40,1
	2.3 posílení kapacity poskytovatelů sociálních služeb	131 778,7	30 026,0	22,8	77,2
3. Rozvoj celoživotního učení	3.1 zkvalitňování vzdělání ve školách a školských zařízeních a rozvoj podpůrných systémů ve vzdělávání	2 034 538,6	801 183,3	39,4	60,6
	3.2 podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje	754 700,0	237 093,5	31,4	68,6
	3.3 rozvoj dalšího profes. vzdělávání	1 140 012,0	586 631,0	51,5	48,5
4. Adaptabilita a podnikání	4.1 zvýšení adeptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ek. a techn. podmínek, podpora konkurenceschopnosti	1 210 298,5	653 681,3	54,0	46,0
	4.2 specifické vzdělávání (GS)	847 180,6	527 257,0	62,2	37,8
OP RLZ celkem		12 488 793,0	6 381 626,3	51,1	48,9

Zdroj: Závěrečná evaluace, 2009, s. 31

Z tabulky č. 3 je však také patrné, že profinancování jednotlivých aktivit OP RLZ má výrazný deficit. Ke konci loňského roku byla vyčerpána pouze polovina veškerých plánovaných finančních prostředků. Tento podíl však výrazně varioval mezi jednotlivými typy opatření. Autoři Závěrečné evaluace (2009, s. 32) klasifikují opatření OP RLZ s ohledem na úroveň čerpání finančních prostředků do tří skupin:

- Opatření „vysoce výkonná“, jejichž realizace probíhala v souladu s plánovanými kroky a v rámci kterých tak bylo do konce října 2008 vyčerpáno více než 75 % všech nasmlouvaných finančních prostředků - šlo zejména o projekty v opatření 2.3 Posílení kapacity poskytovatelů sociálních služeb;
- Opatření „průměrně výkonná“, v jejichž rámci se stačilo vyplatit více než 50 % plánovaných prostředků - zejména opatření 3.2 Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje, opatření 3.1 Zkvalitňování vzdělání ve školách a školských

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

zařízeních a rozvoj podpůrných systémů ve vzdělávání a opatření 2.1 Integrace specifických skupin obyvatel ohrožených sociální exkluzí;

- Opatření „málo výkonná“, u nichž se úroveň čerpání finanční podpory pohybovala mezi 20 % - 50 % zejména v důsledku zpoždění realizace konkrétních projektů (týká se zejména projektu ITP).

Ukazatele finančního čerpání prostředků OP RLZ jsou významné, neboť charakterizují míru schopnosti absorpce české veřejné správy, zejména v oblasti zaměstnanosti. Na druhé straně mohou být tyto indikátory poněkud zavádějící, neboť jejich úroveň je významně závislá na kvalitě a obslužnosti zpracovatelského systému IS MONIT.¹⁵ Je totiž zřejmé, že řada projektů (zejména v tzv. „málo výkonných“ opatřeních) byla již ukončena, ale v důsledku omezené administrativní kapacity jednotlivých krajů se údaje o realizaci (a tedy i finančním čerpání) dostávají do systému se značným zpožděním. To je příznačné zejména pro grantová schémata, která se vyznačují velkým počtem malých projektů, které vyžadují větší časovou a administrativní kapacitu pro zpracování výsledných informací (Závěrečná evaluace, s. 33). Lze však předpokládat - s ohledem na vývoj v letech 2004 a 2005 - že v konečné fázi bude v rámci OP RLZ vyčerpána většina nasmlouvaných finančních prostředků.

Významnost projektů OP RLZ je odvislá od počtu osob, které jednotlivými projekty projdou. Z tohoto pohledu se jeví role OP RLZ jako nenahraditelná - OP RLZ představuje s ohledem na finanční možnosti a celkové počty účastníků významné doplnění stávajících opatření státní aktivní politiky pracovního trhu. Od roku 2004 do konce října loňského roku totiž prošlo dle údajů IS MONIT schématy OP RLZ celkem 1 645 038 osob, mezi účastníky kurzů to bylo necelých 400 000 osob. To představuje významný podíl pracovní síly (podporovány jsou zejména cílové skupiny nezaměstnaných, ale také zájemci o zaměstnání či lidé zaměstnaní). Jde o velmi vysoké hodnoty ukazatelů počtu účastníků, které uvádí IS MONIT a které několikanásobně překračují hodnotu počtu účastníků programů ESF vyplývající z dat systému OKpráce (tj. cca 30 000 účastníků projektů OP RLZ v roce 2007, viz následující kapitoly). Je to způsobeno jednak skutečností, že zatímco IS MONIT eviduje veškeré účastníky bez ohledu na jejich socioekonomický status (tj. např. i osoby zaměstnané), úřady práce monitorují účast pouze u osob vedených v evidenci nezaměstnaných a zájemců o zaměstnání. Navíc, bohužel i data IS MONIT týkající se počtu účastníků jsou zřejmě postižena významným metodologickým zkreslením vyplývajícím z možnosti vícenásobného započítávání účastníků kurzů do hodnoty těchto ukazatelů (zejména v opatření priority 1 a 2).¹⁶ Pravděpodobně však jde skutečně o metodologickou nepřesnost v nastavení systému IS MONIT než o reálný problém „rotace účastníků“. Ta - alespoň podle některých pracovníků ÚP - nebyla reálně možná v důsledku přísně nastavených pravidel.

¹⁵ IS MONIT je informačním systémem sloužícím k monitorování stavu a výsledků dosažených v rámci realizace projektů OP RLZ. Jak však řada odborníků poukazuje, jde o uživatelsky málo přívětivý systém s řadou technických nedostatků (Závěrečná evaluace, s. 198). Mezi největší nedostatky tohoto systému patří omezený přístup pověřených úřadů práce do jeho administrace (zejména u národních projektů) a nemožnost jeho propojení na existující databáze zejména v oblasti zaměstnanosti (nedostatečná funkční propojenost se systémem OKpráce výrazně komplikuje posouzení dopadů programů OP RLZ na zaměstnanost/nezaměstnanost účastníků a bližší rozbor struktury účastníků programů OP RLZ, například ve vazbě na podobné charakteristiky a údaje v rámci státní aktivní politiky pracovního trhu).

¹⁶ Nejednoznačně definovaná metodika monitorovacích ukazatelů způsobila, že v řadě případů byli účastníci kurzů do výsledných indikátorů programu započítáváni vícekrát (tedy jak do počtu podpořených osob, tak do počtu účastníků kurzů, případně do počtu podpořených pracovních míst) (Závěrečná evaluace, s. 34). IS MONIT navíc jednoznačně neodlišuje vícenásobné účasti jednotlivců v několika programech, podává pouze souhrnnou informaci o počtech „účastí“ v projektech.

S vědomím možného zkreslení jsme se přesto pokusili vytvořit alespoň rámcový náhled na rozsah projektů OP RLZ a jejich finanční nákladnost ve vztahu k jednomu zúčastněnému. V tomto ohledu se jeví jako nejnákladnější opatření zaměřená na posílení aktivní politiky zaměstnanosti v prioritě 1, v nichž náklady na jednoho účastníka dosahují výše 12 491,- Kč (pro účastníky kurzů je to dokonce 21 055,- Kč). Je to pravděpodobně dáno především rozsahem těchto opatření ve vztahu k ostatním prioritám OP RLZ - otázka zaměstnanosti je aktuálně nejpodporovanější oblastí v rámci OP RLZ a dle indicií některých pracovníků českých veřejných služeb zaměstnanosti se do ní promítají i snahy nahradit státní financování rekvalifikačních programů financováním evropským.¹⁷

Tabulka č. 4 **Rozsah projektů OP RLZ (stav k 31.10.2008)**

priorita	vyčerpané finanční prostředky (v tis. Kč)	počet podpořených osob	náklady na 1 podpoř. osobu (v Kč)	počet účastníků kurzů	náklady na 1 účastníka kurzů (v Kč)
1. Aktivní politika zaměstnanosti	2 075 370,8	166 155	12 491	98 569	21 055
2. Sociální integrace a rovnost příležitostí	850 957,2	233 298	3 648	15 000	56 730
3. Rozvoj celoživotního učení	2 304 342,8	576 139	4 000	-	-
4. Adaptabilita a podnikání	876 540,8	669 446	1 310	253 675	3 455
OP RLZ celkem	6 107 211,6	1 645 038	3 713	367 244	16 630

Zdroj: Závěrečná evaluace, 2009, vlastní výpočty.

3.3 Typy projektů a aktivit OP RLZ

OP RLZ zahrnuje širokou škálu programů a opatření, jež lze kategorizovat 1) s ohledem na řízení a institucionální uspořádání projektu, tedy s ohledem na skutečnost, jak probíhá organizace a zadávání veřejných zakázek při realizaci programu a 2) podle orientace projektů na řešení specifických problémů na trhu práce, tedy podle jednotlivých cílů a cílových skupin.

Z hlediska řízení a institucionálního uspořádání lze projekty OP RLZ kategorizovat do tří skupin.

1. Národní projekty

Národní projekty tvoří vzhledem k počtu účastníků nejrozsáhlejší kategorii projektů. Jsou založené na přímém přidělení prostředků na realizaci nebo k doplnění národních politik a programů. Projekty mají jasně definovaný národní rámec, jejich předpokladem je i jistá přidaná hodnota opatření a programů, tj. k realizaci jsou vybírány pouze takové projekty, které rozšiřují nabídku stávajících programů a nástrojů aktivní politiky pracovního trhu nebo posilují jejich dosah na znevýhodněné skupiny (obecně zvyšují počty účastníků opatření nebo rozšiřují okruh cílových skupin). V rámci národních

¹⁷ V nedávné době totiž došlo ke změně systému využívání finančních prostředků ESF, které umožnilo hrazení rekvalifikačních kurzů ve velkém rozsahu právě z prostředků ESF (hrazeny jsou přitom i aktivity, které státní politika pracovního trhu s ohledem na rozpočtové možnosti financovat nemohla, např. jazykové kurzy či kurzy v řízení motorových vozidel).

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

projektů tak najdeme široké spektrum nástrojů politiky pracovního trhu - od poradenských a motivačních aktivit přes výcvikové a vzdělávací programy až po realizaci dotovaných pracovních míst. Projekty jsou cílené na konkrétní skupiny osob na trhu práce (nezaměstnaní a specificky dlouhodobě nezaměstnaní či dlouhodobou nezaměstnaností ohrožení jedinci, ale také zájemci o zaměstnání nebo lidé ohrožení ztrátou zaměstnání).

Národní projekty navrhuje, řídí a monitorují pověřené úřady práce. Pro realizaci projektu probíhá výběrové řízení (tzv. tender), na jehož základě může pověřený úřad práce uzavřít smlouvu s jedním či více dodavateli konkrétních opatření. Dodavatel musí jednoznačně definovat zamýšlený postup realizace programu a následně o něm podávat pověřenému úřadu práce pravidelné informace (zprávy ověřující zejména finanční a technické řízení projektu).

Projekty jsou financované plně z prostředků ESF a státního rozpočtu ČR, nejdéle však po dobu tří let. Pověřené úřady práce jsou výlučnými vlastníky veškerých výstupů plynoucích z realizace jednotlivých národních projektů, proto dodavatelé (realizátoři) projektů na jejich realizaci nepřispívají. Specifické pro národní (tendrové) projekty je, že při jejich uzavření je známa celková cena tendru, ke které se „soutěžící subjekty“ snaží přiblížit. V rámci této částky rozdělené do jednotlivých finančních kapitol pak počítají také s vlastním ziskem (na rozdíl od projektů grantového charakteru) (Kulhavý, 2008).

2. Grantové projekty

Grantové projekty jsou charakteristické způsobem navržení tzv. zdola, tzn. že jsou iniciovány aktéry na regionální nebo lokální úrovni, kteří mají konkrétní návrh a jsou schopni ho realizovat. Umožňují uplatnění inovativních přístupů v řešení existujících problémů a v metodách práce s klienty. Grantové projekty by proto měly být doplňkem stávajících opatření státní politiky.

Předkladatelem projektů v rámci grantového schématu mohou být jednotlivci či malé organizace komerčního i neziskového charakteru. Ve svých aktivitách se zaměřují výhradně na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce (starší osoby, příslušníci etnických skupin, ženy po rodičovské dovolené, nízkokvalifikované ad.). Jejich cílem je dosáhnout integrovaného přístupu k řešení problémů těchto marginalizovaných skupin. Škála podporovaných aktivit - podobně jako v případě národních projektů - variuje od poradenských a vzdělávacích aktivit až k tvorbě pracovních míst.

Grantový charakter mají také programy realizované v rámci nadregionálního schématu „Začlenění skupin ohrožených sociální exkluzí“, jejich působnost však není ohraničena konkrétním regionem. Projekty zahrnuté v nadregionálním grantovém schématu mají dosah na populaci celé ČR a orientují se na řešení dlouhodobé nezaměstnanosti vyplývající zejména ze zdravotního omezení, nízké kvalifikace či vyššího věku.

Výzvy k předkládání grantových projektů vyhláší ve většině případů odbor poradenství a zprostředkování Správy služeb zaměstnanosti jako tzv. zprostředkující subjekt, v některých případech to však může být i tzv. konečný příjemce pomoci, tj. pověřený úřad práce (částečně u opatření 1.1, 1.2, 2.1 a 4.1), případně kraj (částečně u opatření 3.3). Projekty musí být v souladu s obecnými pravidly Operačního manuálu OP RLZ. Bylo možné na ně získat dotaci z ESF v celkové výši až 100 % uznatelných nákladů (minimální výše podpory na 1 projekt činila 930 000,- Kč). Řídícím institucím je přesně známa celková částka vyčleněná na projekty grantového charakteru - předložené projekty pak seřadí dle zvolených kritérií vhodnosti a celou částku využijí k jejich

financování (Kulhavý, 2008). Z pohledu samotného realizátora je navíc finanční zabezpečení grantového projektu charakteristické pravidelným (měsíčním) vyhodnocováním situace ve vazbě na předložené kroky projektu.

3. Systémové projekty

Systémové projekty jsou založené na přímém přidělení finančních prostředků programu na rozvoj národních politik a programů a na modernizaci, rozšíření kapacity a kvality nabídky veřejných služeb. Jde o projekty zaměřené na školení a vzdělávání pracovníků veřejných služeb zaměstnanosti, které přispějí ke zkvalitnění a zefektivnění jejich práce. Právě pracovníci služeb zaměstnanosti a spolupracujících organizací jsou cílovými skupinami systémově orientovaných projektů, které jsou logicky realizovány pouze v rámci opatření 1.2 Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti.

Návrhy systémových projektů podávají oprávněné odbory Správy služeb zaměstnanosti (odbor trhu práce, odbor poradenství a zprostředkování, odbor financování služeb zaměstnanosti) a pověřené úřady práce jako představitelé spolupracujících institucí. Realizace těchto projektů má dosah na celém území ČR, finanční dotace může dosáhnout výše 100 % uznatelných nákladů. Doba realizace systémového projektu nesmí překročit 36 měsíců.

3.3.1 Projekty OP RLZ podporující poptávku a nabídku na trhu práce

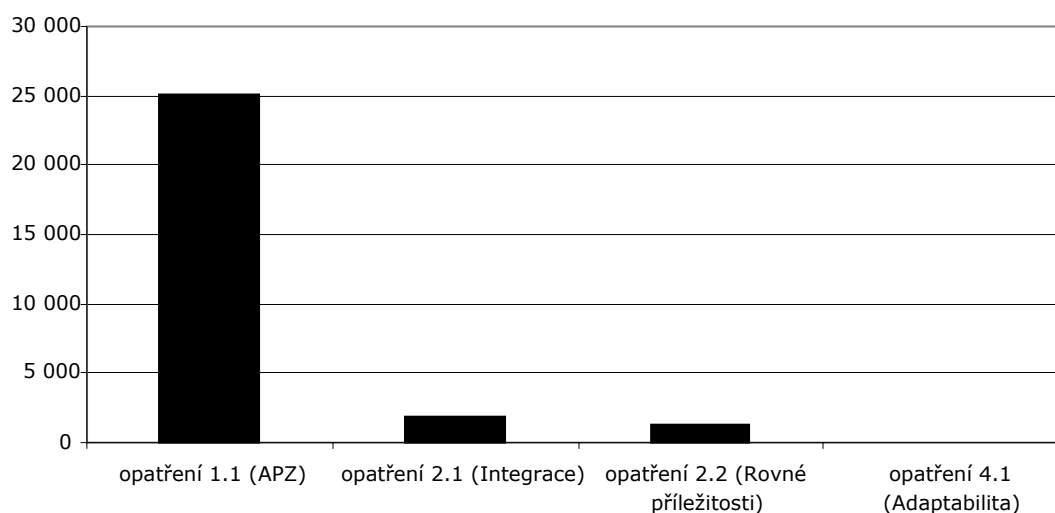
Zacílení projektů OP RLZ na řešení konkrétních problémů na trhu práce se výrazně promítá do stanovení cílů projektů a určení cílových skupin opatření. S ohledem na **jednotlivé priority OP RLZ lze projekty kategorizovat takto:**

1. Projekty zvyšující rozsah a kvalitu opatření aktivní politiky pracovního trhu ve snaze udržet jedince na trhu práce. Zahrnují jak opatření preventivního charakteru (prevence nezaměstnanosti při podpoře osob ohrožených ztrátou zaměstnání, prevence dlouhodobé nezaměstnanosti), tak opatření a programy, jejichž smyslem je kontakt některých osob s trhem práce obnovit a posílit. Jde o grantové i národní projekty realizované v rámci priority 1, opatření 1.1.
2. Projekty přispívající k integraci znevýhodněných osob na pracovní trh a k jejich širšímu sociálnímu začlenění. Tyto projekty přispívají k vyrovnaní příležitostí v přístupu ke vzdělání, zaměstnání a dalšímu společenskému a pracovnímu uplatnění osob ohrožených sociálním vyloučením. Jde o grantové a národní projekty realizované v rámci priority 2, opatření 2.1; rovněž je sem možné zařadit nadregionální grantové projekty zaměřené na řešení dlouhodobé nezaměstnanosti vyplývající ze zdravotního omezení, nízké kvalifikace či vyššího věku.
3. Projekty, jejichž primárním cílem je odstraňování bariér a genderové diskriminace na trhu práce a podpora rovných příležitostí pro ženy a muže na trhu práce. Jde převážně o grantové projekty realizované v rámci priority 2, opatření 2.2.
4. Projekty zaměřené na podporu konkurenceschopnosti podniků a organizací a na zvýšení flexibility a adaptability zaměstnavatelů i zaměstnanců. Tyto projekty by rovněž (podobně jako projekty v prioritách 1 a 2) měly přispět ke zvýšení rozsahu a účinnosti aktivní politiky pracovního trhu (zejména ve smyslu zvyšování kvalifikace zaměstnanců a ve smyslu podpory zachování stávajících a tvorby nových pracovních míst). Jde převážně o grantové projekty v rámci priority 4, opatření 4.1.

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

Podle dat systému OKpráce prošlo v roce 2007 podobně jako v předchozích letech nejvíce účastníků projekty zahrnutými v opatření 1.1. Šlo převážně o národní programy "Najdi si práci" a "Návrat do práce", které směřovaly především k dlouhodobě nezaměstnaným. Významné je zjištění evaluátorů OP RLZ, že projekty v opatření 1.1 (grantové i národní) výrazně rozšířily okruh účastníků z řad zájemců o zaměstnání, a tedy působily do značné míry preventivně. V opatřeních druhé priority participovalo několikanásobně méně účastníků, pravděpodobně proto, že jde o projekty výrazně specificky orientované. Rozsah čtvrté priority byl v roce 2007 velmi malý s ohledem na její realizaci v prvním dotačním období. V celé ČR bylo do projektů v opatření 4.1 směřujícím ke zvýšení adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů nově zařazeno v roce 2007 pouze 53 osob.

Graf č. 1 **Celkový počet účastníků v jednotlivých typech opatření (dle priorit) (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

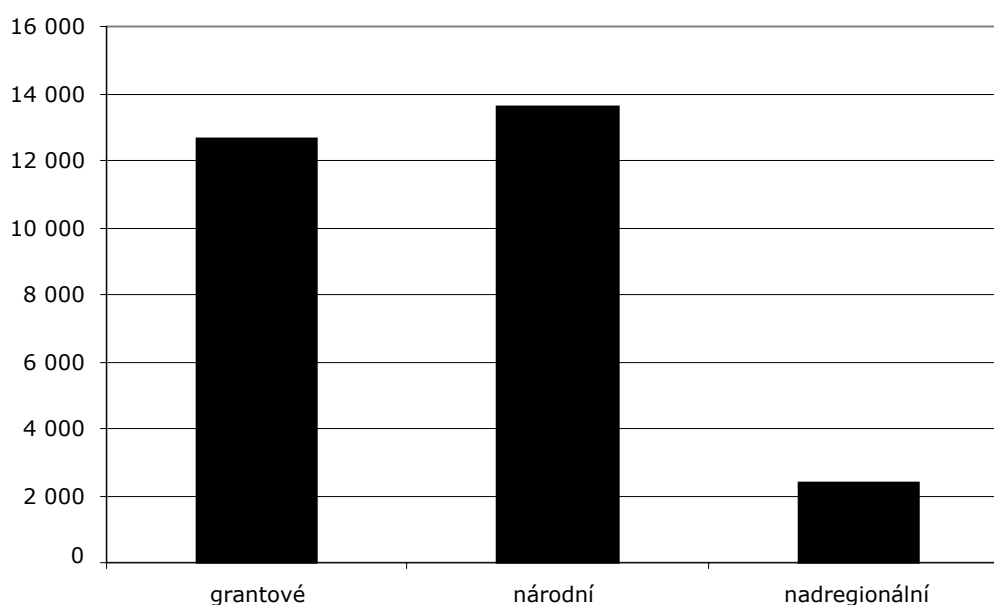
V následujícím textu věnujeme pozornost výše zmíněným typům projektů, které svým charakterem směřují převážně do oblasti podpory programů zaměstnanosti. Projekty v rámci vybraných opatření jsou v převážné míře v kompetenci subjektů trhu práce a jejich cílem je zachovat, navázat a posílit vztah jedinců k trhu práce.

Projekty v ostatních prioritách a opatřeních sice rovněž napomáhají flexibilitě pracovního trhu a zvyšují zaměstnatelnost a adaptabilitu pracovní síly, jejich realizace však podléhá většinou jiným resortům (MŠMT, MPO, MMR).

Programy a projekty financované z Evropského sociálního fondu nabývají s postupujícím časem v ČR na významu - celkový počet účastníků mezi lety 2006 a 2007 vzrostl podle dat systému OKpráce zhruba o 10 000, na celkových více než 28 000 osob participujících na některém z projektů OP RLZ. Počet účastníků jednotlivých typů projektů OP RLZ byl v roce 2007 víceméně vyrovnaný (graf č. 2). V národních projektech participovalo celkem 13 639 nezaměstnaných, v grantových projektech s působností v jednotlivých krajích pak 12 661 osob. Grantový charakter však měly i projekty nadregionální, kterými v roce 2007 prošlo 2 361 osob.

Mezi národními projekty probíhaly v rámci opatření 1.1 programy „Najdi si práci“, jejichž cílem bylo pomoci uchazečům a zájemcům o zaměstnání k co nejrychlejšímu návratu na pracovní trh a programy „Návrat do práce“, které se soustředily na celkové zvýšení účinnosti aktivní politiky pracovního trhu při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání a na podporu nových forem zaměstnávání. Opatření 2.1 pak přineslo další typ národních projektů, program „Příprava na práci“, který je charakteristický důrazem na zvyšování zaměstnatelnosti znevýhodněných osob. Všechny tyto programy si jednotlivé pověřené úřady práce mohly přizpůsobit konkrétním podmínkám a požadavkům lokálního trhu práce a potřebám nezaměstnaných. Při jejich realizaci byl důsledně zdůrazňován princip individuálního přístupu ke klientům.

Graf č. 2 **Celkový počet účastníků různých typů projektů OP RLZ (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

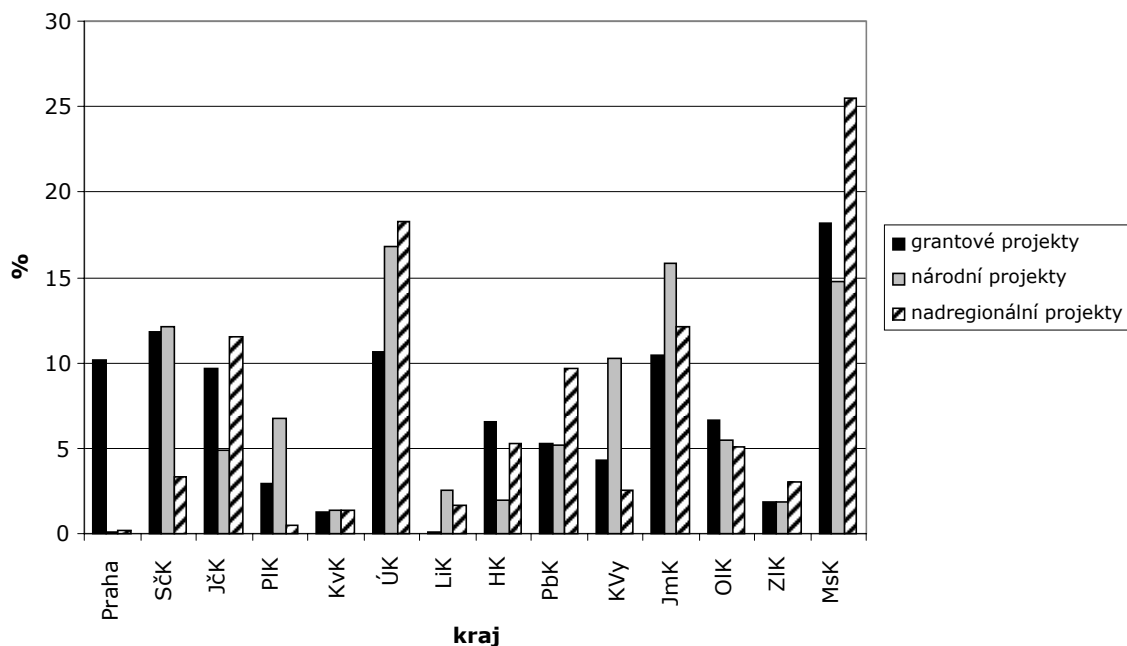
Rozsah a charakter realizovaných projektů OP RLZ se v roce 2007 výrazně lišil v jednotlivých regionech.¹⁸ Nejvíce účastníků zaznamenávají dlouhodobě kraj Ústecký a Moravskoslezský. Není to překvapivé, neboť jde o regiony hůře zasažené nezaměstnaností a s ní souvisejícími problémy, které státní aktivní politika pracovního trhu nedokáže dostatečně pokrýt. Oproti předchozímu roku se však výrazněji vyrovnává podíl grantových a národních projektů v obou regionech. Ústecký kraj totiž zpočátku preferoval spíše programy národního charakteru (zjevné to bylo např. v roce 2006, kdy národní projekty pokrývaly pětinu všech účastníků OP RLZ), v roce 2007 však významně posílil rozsah grantových projektů. Moravskoslezský kraj se potýká dlouhodobě s problémy v ekonomické i sociální oblasti, což patrně přispělo k vytvoření

¹⁸ V textu místy odkazujeme na situaci na trhu práce ve vybraných krajích, neboť to považujeme za ilustrativní z hlediska doložení regionální dimenze cílenosti (případně efektivnosti) projektů OP RLZ. Uvědomujeme si ale, že regionální a někdy i okresní geografické členění může být příliš hrubé a že v některých mikroregionech může být situace na trhu práce značně odlišná od situace v krajském městě nebo jiných částech okresu. Takové diference však v této fázi studie nesledujeme.

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

rozsáhlejší struktury subjektů a institucí napomáhajících k řešení těchto problémů. Právě komerční subjekty a nestátní neziskové organizace, stejně jako zaměstnavatelé, tvoří jádro předkladatelů individuálních i nadregionálních grantových projektů, které v tomto regionu dlouhodobě mezi projekty OP RLZ dominují.

Graf č. 3 **Struktura jednotlivých typů projektů OP RLZ podle regionů (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

Významné regionální rozdíly se však projevují i v objemu přidělovaných finančních prostředků na jednotlivé projekty. To je patrné zejména v opatření 1.1, kde se rozdělení financí ve výsledku jeví jako výhodnější pro kraje s menšími počty nezaměstnaných. Podle zjištění Závěrečné evaluace OP RLZ totiž získaly do konce října 2008 regiony nejhůře postižené nezaměstnaností menší podíl na přidělených finančních prostředcích, než byl jejich podíl na celkovém počtu nezaměstnaných v ČR. Návazně pak je také v krajích s menší nezaměstnaností v průměru vyšší finanční dotace na jednoho nezaměstnaného zařazeného do opatření 1.1 (nejvyšší dotace 16 375,- Kč na jednoho nezaměstnaného dosáhl kraj Liberecký, nejnižší dotace 5 715,- Kč na jednoho nezaměstnaného získal kraj Moravskoslezský) (Závěrečná evaluace, s. 52). Je zřejmé, že cílenost projektů OP RLZ má tedy významný regionální rozměr, resp. regionálně nižší cílenost těchto projektů je patrná zejména v Moravskoslezském kraji (částečně pak také v Ústeckém a Olomouckém kraji).

Tabulka č. 5 **Podíl jednotlivých krajů na celkovém objemu finančních prostředků rozdělených v rámci opatření 1.1**

kraj	podíl krajů na počtu nezaměstnaných v roce 2004 (%)	zamýšlený podíl krajů na fin. prostředcích (%)	výsledný podíl krajů na fin. prostředcích (GP a NP) (%)
Ústecký	15,1	12,2	14,8
Moravskoslezský	22,2	17,2	11,1
Jihomoravský	11,5	12,7	12,6
Středočeský	7,8	10,5	10,9
Olomoucký	9,4	7,5	8,3
Jihočeský	4,5	5,6	6,4
Zlínský	5,3	6,2	6,1
Vysočina	4,4	5,0	6,0
Pardubický	4,3	5,0	6,0
Královéhradecký	4,4	5,1	5,4
Liberecký	3,5	4,4	5,1
Plzeňský	4,1	5,2	4,3
Karlovarský	3,7	3,4	3,1

Zdroj: Závěrečná evaluace, 2009, s. 50, zkráceno.

3.3.2 Opatření 1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání

Opatření 1.1 je zaměřeno na cílenou podporu aktivní politiky pracovního trhu a jejích účastníků. Je realizováno prostřednictvím dvou typů národních projektů („Najdi si práci“, „Návrat do práce“) a prostřednictvím 13 individuálních grantových projektů a 1 projektu nadregionálního charakteru. Podle údajů Závěrečné evaluace OP RLZ (2009: 39) byly národní projekty v tomto opatření nejvýznamnějším typem z hlediska výše alokovaných finančních prostředků. Do konce října 2008 na ně bylo vyčleněno (nasmlouváno) přes 2,6 mld. Kč, tj. téměř dvojnásobek finančních prostředků ve srovnání s programy grantovými (1,5 mld. Kč).

Národní program „Najdi si práci“ má preventivní, motivační a aktivační charakter, jeho cílem je podpora co nejrychlejšího a nejefektivnějšího nalezení zaměstnání. Orientuje se převážně na mladé a krátkodobě evidované uchazeče o zaměstnání, stejně jako na osoby, které se mohou ocitnout v bezprostředním riziku ztráty zaměstnání, a na zájemce o zaměstnání.

Národní program „Návrat do práce“ má komplexnější charakter a řeší výraznější problémy nezaměstnaných na trhu práce. Orientuje se zejména na dlouhodobě evidované uchazeče o zaměstnání, tuto cílovou skupinu proto většina regionálních programů „Návrat do práce“ explicitně specifikuje již v zadávací dokumentaci. Podle zjištění Závěrečné evaluace (2009) se však zdá, že právě skupina dlouhodobě nezaměstnaných patří mezi reálnými uchazeči projektů národního, ale také grantového charakteru za poněkud poddimenzovanou ve srovnání s deklarovanou cíleností těchto projektů na zmíněnou skupinu uchazečů o zaměstnání. Mezi další podporované osoby v rámci těchto programů patří osoby se zdravotním postižením, nízkou kvalitací, vyšším věkem, často jsou zmiňovány také ženy pečující o děti do 15 let věku. Cílem těchto programů je zvýšit zaměstnatelnost znevýhodněných osob a podpořit tak jejich znovuzачlenění na pracovní trh.

Národní programy v rámci opatření 1.1 byly tedy svým zaměřením dostatečně komplexní - zahrnovaly velké množství aktivit, v nichž převládaly rekvalifikace a různé typy poradenství spojené se zprostředkováním zaměstnání, a zároveň byly finančně rozsáhlé (veškeré realizované národní programy se pohybovaly nad hranicí 10 mil. Kč, s výjimkou programu „Najdi si práci ve Zlínském kraji IV“ za 8 mil. Kč, kde probíhalo dočerpávání financí uspořené v předcházejícím období). Průměrná výše výdajů v případě programů „Návrat do práce“ byla 46 mil. Kč,¹⁹ u programů „Najdi si práci“ byly výdaje o cca 10 % nižší (Závěrečná evaluace, s. 41).

Na grantové projekty bylo v rámci opatření 1.1 alokováno zhruba 30 % celkového rozpočtu priority 1 a šlo v drtivé většině případů o projekty menšího rozsahu (průměrná výše výdajů na jeden grantový projekt činila 4,4 mil. Kč) (Závěrečná evaluace, s. 41). Většinu těchto programů realizovaly či se na realizaci výrazně podílely soukromé subjekty (z cca 57 %). Zastoupení soukromých subjektů při realizaci programů přitom bylo výrazně vyšší u projektů s vyššími finančními požadavky - např. v kategorii projektů financovaných ve výši 5-10 mil. Kč se na realizaci podílel trojnásobný počet subjektů soukromého sektoru ve srovnání se subjekty neziskového sektoru. Lze soudit, že soukromé subjekty mají na základě svých obchodních zkušeností menší obavy realizovat i finančně nákladnější projekty zaměřené na početnější cílové skupiny, zatímco neziskové organizace se podílejí spíše na menších a středně velkých projektech cílených na specifické úzce definované skupiny osob na trhu práce.

Také v grantových projektech dominovaly vzdělávací, výcvikové, motivační a poradenské aktivity, v řadě případů však byly navázány také na tvorbu nových pracovních míst. Přesto, že podobně jako u národních projektů došlo i u projektů grantového charakteru k zúžení záběru původně plánovaných aktivit, lze říci, že většina měla komplexnější charakter díky návaznosti alespoň tří dílčích aktivit - např. rekvalifikace byly v téměř 75 % případů doprovázeny motivačními aktivitami a v téměř 30 % případů také službami vedoucími ke zprostředkování zaměstnání (Závěrečná evaluace, s. 47). Následující tabulka č. 6 představuje spektrum aktivit, které v rámci opatření 1.1 probíhaly ve všech typech projektů a jejich vazbu na specifické cíle opatření.

¹⁹ Regionální rozdíly ve výši výdajů na jednotlivé národní projekty jsou značné a varíují od 8 mil. Kč pro projekt „Najdi si práci ve Zlínském kraji IV“ až po 100 mil. Kč pro projekt „Najdi si práci v Moravskoslezském kraji“ (Závěrečná evaluace, s. 49). Tyto rozdíly souvisí do značné míry s „problémovostí“ regionu indikovanou mírou obecné i dlouhodobé nezaměstnanosti.

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

Tabulka č. 6 **Specifické cíle a aktivity v rámci Opatření 1.1**

cíl	aktivity směřující k naplnění cíle
Zamezit růstu počtu dlouhodobě evidovaných uchazečů, zaměřit se na nezaměstnané ohrožené dlouhodobou nezaměstnaností	Aktivita 1: Motivační aktivity Aktivita 2: Zprostředkování Aktivita 3: Rekvalifikace Aktivita 4: Bilanční diagnostika Aktivita 6: Podpora vytváření pracovních míst pro sebezaměstnání Aktivita 7: Doprovodná opatření pro získání a udržení zaměstnání Aktivita 8: Poradenství Aktivita 9: Podpora vytváření nových pracovních míst
Zavádět nové nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, zvyšovat adresnost a efektivnost již existujících nástrojů a jejich rozšíření i na zájemce o zaměstnání a na zaměstnance ohrožené nezaměstnaností a osoby vracející se na trh práce	Aktivita 1: Motivační aktivity Aktivita 2: Zprostředkování Aktivita 3: Rekvalifikace Aktivita 4: Bilanční diagnostika Aktivita 5: Podpora ohrožených míst Aktivita 6: Podpora vytváření pracovních míst pro sebezaměstnání Aktivita 7: Doprovodná opatření pro získání a udržení zaměstnání Aktivita 8: Poradenství Aktivita 9: Podpora vytváření nových pracovních míst
Rozšiřovat preventivní poradenské a informační služby a zvyšovat motivační a aktivizační opatření subjektů trhu práce jako prevence nezaměstnanosti	Aktivita 8: Poradenství
Podporovat nové formy zaměstnávání	Aktivita 6: Podpora vytváření pracovních míst pro sebezaměstnání Aktivita 9: Podpora vytváření nových pracovních míst
Podporovat těsnější vazby mezi institucemi trhu práce, sociálními partnery a jejich sdruženími, zaměstnavateli, vzdělávacími institucemi, školami, obcemi, krajskými úřady a nestátními neziskovými organizacemi	Aktivita 1: Motivační aktivity Aktivita 2: Zprostředkování Aktivita 3: Rekvalifikace Aktivita 4: Bilanční diagnostika Aktivita 5: Podpora ohrožených míst Aktivita 6: Podpora vytváření pracovních míst pro sebezaměstnání Aktivita 8: Poradenství Aktivita 9: Podpora vytváření nových pracovních míst

Zdroj: Závěrečná evaluace, 2009, s. 53, upraveno

V opatření 1.1 a v celé první prioritě se projevily problémy obecného rázu spojené s implementací projektů ESF - zejména otázka neaktuálnosti některých intervencí v důsledku dlouhotrvajícího procesu přípravy a schvalování projektů a také otázka spojená s udržitelností aktivit a projektů v době, kdy již nebudou podporovány evropskými prostředky. Kromě těchto negativ ovlivňujících v podstatě všechny projekty ve všech stanovených prioritách se v opatření 1.1 ukazují další specifické problémy. Ty jsou spojené zejména s nižší cíleností programů na nejvíce znevýhodněné skupiny (osoby nad 50 let, dlouhodobě nezaměstnaní, lidé ohrožení nezaměstnaností), než jaká

byla deklarována v zadávací dokumentaci projektů (vyplývá to jak ze Závěrečné evaluace, 2009, tak také z následující analýzy dat ze systému OKpráce) a logicky pak se zúžením původně plánovaných aktivit. Výsledky Závěrečné evaluace (2009, s. 55-57) také ukazují, že cíle a aktivity ne vždy odpovídaly potřebám nezaměstnaných a specifickým lokálních trhů práce a že opatření směřující k vytváření nových inovativních přístupů v práci s nezaměstnanými a při tvorbě nových pracovních míst rozhodně nepatřila mezi realizátory projektů k nejpopulárnějším.²⁰ Lze usuzovat, že realizátoři programů a projektů v rámci první priority postupně směřují k výkonu „klasických“ a méně náročných aktivit, které v mnohém suplují stávající programy státní aktivní politiky pracovního trhu a částečně tak pozbývají na své „přidané hodnotě“. Silně na realizátory zřejmě působí i „výdělkový motiv“, který přispívá k provádění programů s vyššími zisky a výrazně ovlivňuje mechanismy selekce účastníků programů ve prospěch těch, do jejichž zapojení není třeba příliš investovat a kteří svými osobnostními charakteristikami dávají předpoklad snadného naplnění posuzovaných výsledkových indikátorů.

3.3.3 Opatření 2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí (oblast zaměstnanosti)

Opatření druhé priority přispívají k naplnění druhého specifického cíle projektů OP RLZ, kterým je „snížení počtu a podílu osob ohrožených sociální exkluzí prostřednictvím integrovaného přístupu a odstraňování bariér znesnadňujících účast na trhu práce, včetně diskriminace podle pohlaví“ (doplněk k OP RLZ). Doménou těchto opatření se staly vzdělávací aktivity, ať již směřované ke skupinám a jednotlivcům sociálně vyloučeným či vyloučením ohroženým nebo k osobám, které s těmito cílovými skupinami pracují. V projektech priority 2 (ostatně jako ve všech sledovaných prioritách a opatřeních) měly programy největší rozsah a dopady²¹ v Moravskoslezském a Ústeckém kraji, nejméně se dotkly kraje Karlovarského (Závěrečná evaluace, 2009). Patrně jde o spojitost demografických rysů těchto regionů (silně zalidněný sever Čech a Moravy versus relativně málo obývaný kraj Karlovarský) a ekonomických podmínek v nich, které implikují širší/užší záběr veřejných politik (severní regiony postižené poměrně výraznou strukturální nezaměstnaností s dlouhodobými ekonomickými obtížemi v regionu a relativně bezproblémový Karlovarský kraj s nižší úrovní nezaměstnanosti).

V rámci opatření 2.1 bylo realizováno celkem 174 grantových projektů ve třech grantových schématech, 14 národních projektů s názvem „Příprava na práci“ a 6 systémových projektů. Grantové projekty v tomto opatření dominovaly jak ve svém počtu, tak v celkovém objemu nasmlouvaných finančních prostředků ve výši téměř 820 mil. Kč. Šlo spíše o projekty středního rozsahu (objem poskytnutých prostředků se pohyboval nejčastěji v rozmezí 1-5 mil. Kč, Závěrečná evaluace, 2009), jejichž realizátory byly ve valné většině neziskové organizace. Národní programy „Příprava na práci“ probíhaly ve všech regionech ČR s výjimkou Prahy (ve Zlínském kraji pak

²⁰ Dle Závěrečné evaluace (2009) pouze 11 % úřadů práce zavedlo některé z inovativnějších opatření/přístupů/metod práce s nezaměstnanými. Šlo především o vytváření tzv. sdílených pracovních míst, krátkodobá zaměstnání a o přizpůsobení pracovní doby potřebám zdravotně postižených uchazečů. Rozšíření možností nových způsobů práce a nových postupů v rámci politiky pracovního trhu přitom bylo jedním z nejdůležitějších očekávání vůči programům financovaným z evropských prostředků.

²¹ Autoři Závěrečné evaluace (2009) ve svém hodnocení vycházeli z dat IS MONIT, která umožňují posoudit regionální rozměr projektů OP RLZ ve fázi dopadu na jednotlivé kraje. Výsledná data se pak tedy nezobrazují pouze pro kraj, v němž byl projekt realizován, ale také pro kraje, na které měl dopad (dopady některých projektů tak mohou být evidovány ve více krajích).

probíhaly 2 skupiny tohoto programu) a jejich cílem bylo podpořit dlouhodobě nezaměstnané osoby ohrožené sociálním vyloučením, a to jak aktivitami směřujícími k integraci na trh práce, tak aktivitami sociálního charakteru. Národní projekty odčerpaly necelých 20 % nasmlouvaných finančních prostředků a představovaly 3 % z celkového počtu projektů v prioritě 2 (Závěrečná evaluace, s. 76).

Opatření 2.1 je charakteristické širokou škálou aktivit a nástrojů, které směřují do sociální oblasti a mají být jak prevencí, tak řešením sociálního vyloučení. Tyto aktivity jsou proto určeny širokému spektru cílových skupin, pro které není vždy začlenění na pracovní trh primárním, resp. jediným cílem. Může se jednat např. o osoby bez přístřeší, příslušníky etnických a sociálních menšin, oběti trestné činnosti, znevýhodněnou mládež ad. Přesto, pro řadu osob ohrožených sociálním vyloučením hraje začlenění na trh práce klíčovou roli. Druhý ze specifických cílů opatření 2.1 se proto zaměřuje na podporu dlouhodobě nezaměstnaných a na programy udržení a tvorby pracovních míst pro osoby ohrožené sociální exkluzí (viz tabulka č. 7). Právě tvorba míst pro tyto skupiny uchazečů se ukázala jako nejnáročnější a nejproblematictější z opatření, neboť „spolupracující zaměstnavatelé“ nejevili mnohdy o tuto cílovou skupinu zájem a diskutabilní je také udržitelnost takových míst (Závěrečná evaluace, 2009). Nejčastěji se proto aktivity směřované k dlouhodobě nezaměstnaným a sociálním vyloučením ohroženým lidem redukovaly na nejrozumnější typy poradenství a spíše obecně zaměřené vzdělávání.

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

Tabulka č. 7 **Specifické cíle a aktivity v rámciopatření 2.1**

cíl	aktivity směřující k naplnění cíle
<p>Zajistit komplexní přístup k řešení problematiky osob se speciálními potřebami zdravotně postižených a ohrožených rizikem narušení jejich psychosomatického potenciálu s dopady na trh práce</p>	<p>Aktivita 1: Vytváření pracovních míst Aktivita 2: Vzdělávání zadavatelů sociálních služeb Aktivita 3: Sociální služby pro cílové skupiny osob ohrožených sociálním vyloučením Aktivita 4: Systémová podpora odborného vzdělávání poskytovatelů sociálních služeb Aktivita 5: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 6: Specifické poradenské služby Aktivita 7: Vzdělávání příslušníků specifických cílových skupin Aktivita 8: Odborné vzdělávání pracovníků sociálních služeb</p>
<p>Rozvíjet specifické integrované programy a podporovat tvorbu nových pracovních míst pro dlouhodobě nezaměstnané a osoby ohrožené sociální exkluzí</p>	<p>Aktivita 1: Vytváření pracovních míst Aktivita 2: Vzdělávání zadavatelů sociálních služeb Aktivita 3: Sociální služby pro cílové skupiny osob ohrožených sociálním vyloučením Aktivita 4: Systémová podpora odborného vzdělávání poskytovatelů sociálních služeb Aktivita 5: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 6: Specifické poradenské služby Aktivita 7: Vzdělávání příslušníků specifických cílových skupin Aktivita 8: Odborné vzdělávání pracovníků sociálních služeb</p>
<p>Rozvíjet a realizovat vzdělávací programy v oblasti kvality a dostupnosti poskytovaných sociálních služeb vedoucích k sociální integraci a přístupu na trh práce jednotlivců nebo skupin ohrožených sociální exkluzí</p>	<p>Aktivita 2: Vzdělávání zadavatelů sociálních služeb Aktivita 3: Sociální služby pro cílové skupiny osob ohrožených sociálním vyloučením Aktivita 4: Systémová podpora odborného vzdělávání poskytovatelů sociálních služeb Aktivita 5: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 7: Vzdělávání příslušníků specifických cílových skupin Aktivita 8: Odborné vzdělávání pracovníků sociálních služeb</p>
<p>Rozvíjet a realizovat programy pro vzdělávání školitelů v oblasti kvality a dostupnosti poskytovaných sociálních služeb vedoucích k sociální integraci a přístupu na trh práce</p>	<p>Aktivita 2: Vzdělávání zadavatelů sociálních služeb Aktivita 4: Systémová podpora odborného vzdělávání poskytovatelů sociálních služeb Aktivita 5: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 8: Odborné vzdělávání pracovníků sociálních služeb</p>
<p>Rozvíjet a implementovat programy celoživotního odborného učení pracovníků v sociálních službách zaměřených na integraci na trh práce</p>	<p>Aktivita 2: Vzdělávání zadavatelů sociálních služeb Aktivita 4: Systémová podpora odborného vzdělávání poskytovatelů sociálních služeb Aktivita 5: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 8: Odborné vzdělávání pracovníků sociálních služeb</p>

pokračování

cíl	aktivity směřující k naplnění cíle
Posilovat kapacitu subjektů a organizací zabývajících se programy pro společenskou integraci osob sociálně vyloučených nebo ohrožených sociálním vyloučením	Aktivita 2: Vzdělávání zadavatelů sociálních služeb Aktivita 4: Systémová podpora odborného vzdělávání poskytovatelů sociálních služeb Aktivita 5: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 6: Specifické poradenské služby Aktivita 8: Odborné vzdělávání pracovníků sociálních služeb

Zdroj: Závěrečná evaluace, 2009, s. 94-95, upraveno

Záměry projektů orientovaných na integraci dlouhodobě nezaměstnaných a osob ohrožených sociálním vyloučením na trh práce v opatření 2.1 lze označit jako velmi významné, avšak diskutabilní. Na jedné straně se snaží o komplexnost v pohledu na problémy cílové skupiny a možnosti intervence, což je přínosné zejména vzhledem k provázanosti a následnosti realizovaných aktivit. Mnohdy však jejich šíře a obecněji definované cíle mohou snižovat výsledné účinky programů právě pro skupinu dlouhodobě nezaměstnaných. Současně se jako velmi problematické (a zřejmě i málo propracované již v zadání projektu) jeví navázání poradenských a vzdělávacích aktivit na tvorbu pracovních míst. Podle autorů Závěrečné evaluace (2009) tak některé organizace řešily nízkou míru spolupráce se zaměstnavateli tvorbou pracovních míst pro dlouhodobě nezaměstnané ve vlastní organizaci. Podobně jako v jiných opatřeních se pak nabízí otázka kvality a udržitelnosti takových pracovních míst, zejména v okamžiku, kdy bude nutné zajistit jejich financování z jiných než evropských prostředků.

3.3.4 Opatření 2.2 Rovné příležitosti pro muže a ženy na trhu práce

Cílem opatření 2.2 bylo prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže na trhu práce, zejména ve smyslu podpory legitimacy rovných šancí a také ve smyslu odstranění překážek, které brání ženám v dostatečném přístupu na pracovní trh (k nim je možné přiřadit i strategie směřující k harmonizaci rodinných a pracovních rolí obou partnerů). V rámci tohoto opatření byly realizovány pouze grantové projekty (celkem jich bylo 53), a to v celkové výši nasmlouvaných finančních prostředků téměř 311 mil. Kč. Nejčastěji šlo (podobně jako v opatření 2.1) o programy středně rozsáhlé (tedy pohybující se v rozmezí 1-5 mil. Kč), na rozdíl od programů opatření 2.1 je však častěji realizovaly soukromé instituce. Na grantových projektech se podílely i neziskové organizace, častěji však realizovaly programy s nižším objemem nasmlouvaných finančních prostředků (Závěrečná evaluace, 2009).

Opatření 2.1 se zaměřilo na podporu přístupu žen na pracovní trh²². Jeho záměrem vyplývajícím ze specifických cílů opatření bylo na jedné straně podpořit ženy jako významného účastníka trhu práce (nabídnout alternativní formy pracovního

²² Byť je mnohdy v praxi považována za rizikovou pouze skupina žen mladšího a středního věku, u níž jsou předpoklady ztíženého přístupu odvozovány zejména od její rodičovské role, jsme přesvědčeni, že nerovné podmínky v přístupu k zaměstnání a také při jeho výkonu se mohou projevit u žen v kterékoli věkové či sociální skupině (samozřejmě s přihlédnutím ke skutečnosti, že se v takovém případě k genderovému prvku přidružují další znevýhodnění, např. vyšší či velmi nízký věk, nízké vzdělání ad.).

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

uplatnění stejně jako možnosti zaměstnání v pro ženy netradičních profesích,²³ podpořit vzdělávání a individuální poradenství pro tuto cílovou skupinu a vytvořit institucionální možnosti širšího zapojení žen na trh práce), na druhé straně posilovat odpovědnost zaměstnavatelů při odstraňování projevů diskriminace žen na trhu práce a obecně zvyšovat povědomí o možnostech boje s těmito praktikami (viz tabulka č. 8). Ve středu zájmu projektů opatření 2.1 se ocitly nejčastěji rodiče malých dětí, rodiče-samoživitelé, ženy vracející se po různě dlouhé přetržce na pracovní trh, dlouhodobě nezaměstnané ženy. Část programů směřovala také k ženám v předdůchodovém věku, nejméně pozornosti pak bylo věnováno ženám s chybějícím či velmi nízkým vzděláním a také ženám, které se rozhodly pro vlastní podnikání (tato skupina je však mezi nezaměstnanými zastoupena velmi málo, proto s ní také programy APZ i OP RLZ příliš nekalkulují).

Tabulka č. 8 **Specifické cíle a aktivity v rámci Opatření 2.2**

cíl	aktivity směřující k naplnění cíle
Podporovat vzdělávání žen umožňující jim uplatnění v netradičních zaměstnáních	Aktivita 4: Poradenství při výběru povolání pro oblast netradičních profesí pro ženy Aktivita 6: Rozvoj programů pro získávání pracovních dovedností v netradičních oborech pro ženy Aktivita 7: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 8: Zpřístupnění vzdělávacích a specifických programů pro ženy Aktivita 9: Rozvoj rekvalifikačních a programů zvyšujících kvalifikaci v netradičních oborech
Odstraňovat překážky, které brání ženám v účasti na trhu práce	Aktivita 1: Podpora tvorby nových pracovních míst vytvářením mikrojeslí a mikroškolek a rozvojem sociálních služeb Aktivita 3: Podpora aktivit pro rozšiřování nabídky pracovních míst s pružnou pracovní dobou Aktivita 4: Poradenství při výběru povolání pro oblast netradičních profesí pro ženy Aktivita 5: Analýza a monitorování trhu práce z hlediska rovných příležitostí Aktivita 6: Rozvoj programů pro získávání pracovních dovedností v netradičních oborech pro ženy Aktivita 7: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 8: Zpřístupnění vzdělávacích a specifických programů pro ženy Aktivita 9: Rozvoj rekvalifikačních a programů zvyšujících kvalifikaci v netradičních oborech Aktivita 10: Tvorba a vývoj programů pro odstranění projevů diskriminace na trhu práce na základě pohlaví
Vytvářet a realizovat aktivity odstraňující diskriminaci žen na trhu práce	Aktivita 1: Podpora tvorby nových pracovních míst vytvářením mikrojeslí a mikroškolek a rozvojem sociálních služeb Aktivita 10: Tvorba a vývoj programů pro odstranění projevů diskriminace na trhu práce na základě pohlaví

²³ Mezi vzdělávacími aktivitami šlo například o programy v oblasti „Základů obnovitelných a alternativních zdrojů energií“ či „Tvorby technické dokumentace v programu AUTOCAD LT“, mezi profesemi, v nichž by bylo možné hledat nově také širší uplatnění pro ženy, pak dominovaly profese soustružnice, živnostnice, sanitářka, obchodní zástupkyně či likvidátorka pojistných událostí (Závěrečná evaluace, s. 107).

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

pokračování

cíl	aktivity směřující k naplnění cíle
Podporovat ženy zahajující samostatnou výdělečnou činnost	Aktivita 1: Podpora tvorby nových pracovních míst vytvářením mikrojeslí a mikroškolek a rozvojem soc. služeb Aktivita 4: Poradenství při výběru povolání pro oblast netradičních profesí pro ženy Aktivita 6: Rozvoj programů pro získávání pracovních dovedností v netradičních oborech pro ženy Aktivita 7: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 8: Zpřístupnění vzdělávacích a specifických programů pro ženy Aktivita 9: Rozvoj rekvalifikací a programů zvyšujících kvalifikaci v netradičních oborech
Podporovat vznik nových forem zaměstnání a vytvářet podmínky maximální účasti žen na trhu práce	Aktivita 1: Podpora tvorby nových pracovních míst vytvářením mikrojeslí a mikroškolek a rozvojem soc. služeb Aktivita 2: Vytváření pracovních míst v sociálním sektoru Aktivita 3: Podpora aktivit pro rozšiřování nabídky pracovních míst s pružnou pracovní dobou Aktivita 4: Poradenství při výběru povolání pro oblast netradičních profesí pro ženy Aktivita 5: Analýza a monitorování trhu práce z hlediska rovných příležitostí Aktivita 7: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 8: Zpřístupnění vzdělávacích a specifických programů pro ženy Aktivita 9: Rozvoj rekvalifikací a programů zvyšujících kvalifikaci v netradičních oborech Aktivita 10: Tvorba a vývoj programů pro odstranění projevů diskriminace na trhu práce na základě pohlaví
Rozvíjet distanční formy vzdělávání a rozšiřovat přístup žen k jejich využívání	Aktivita 6: Rozvoj programů pro získávání pracovních dovedností v netradičních oborech pro ženy Aktivita 7: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 8: Zpřístupnění vzdělávacích a specifických programů pro ženy Aktivita 9: Rozvoj rekvalifikací a programů zvyšujících kvalifikaci v netradičních oborech
Rozšiřovat přístup žen k informačním technologiím	Aktivita 6: Rozvoj programů pro získávání pracovních dovedností v netradičních oborech pro ženy Aktivita 7: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 8: Zpřístupnění vzdělávacích a specifických programů pro ženy Aktivita 9: Rozvoj rekvalifikací a programů zvyšujících kvalifikaci v netradičních oborech
Zvyšovat účast žen na vzdělávání organizovaném zaměstnavateli	Aktivita 1: Podpora tvorby nových pracovních míst vytvářením mikrojeslí a mikroškolek a rozvojem soc. služeb Aktivita 6: Rozvoj programů pro získávání pracovních dovedností v netradičních oborech pro ženy Aktivita 7: Podpůrné činnosti k odstranění bariér v přístupu ke vzdělávání a zaměstnání Aktivita 8: Zpřístupnění vzdělávacích a specifických programů pro ženy Aktivita 9: Rozvoj rekvalifikací a programů zvyšujících kvalifikaci v netradičních oborech

Zdroj: Závěrečná evaluace, 2009, s. 95-96, upraveno

Přesto, že se programy realizované v opatření 2.2 potýkaly s problémy administrativního a obecnějšího charakteru stejně jako programy v dalších opatřeních a prioritách, objevily se u nich zcela specifické obtíže a negativa. Ta spočívala především v nejasném a mnohdy zcela chybějícím provázání sledovaných cílů a prováděných intervencí. Většina projektů se totiž zaměřila na aktivity spojené se vzděláváním a aktivací a motivací žen pro uplatnění na trhu práce. Tyto aktivity lze jistě hodnotit jako velmi vhodné a přínosné pro zvýšení zaměstnatelnosti žen. Některé vytyčené cíle opatření 2.2 (a potažmo cíle jednotlivých grantových projektů) však jednoznačně směřují k podpoře rovných šancí a k odstraňování překážek na trhu práce. Není tak zcela zřejmé, nakolik vzdělávací a motivační programy pro ženy k odstraňování diskriminace přispívají. Jako málo důrazné proto hodnotíme zapojení zaměstnavatelů a působení na jejich praktiky při přijímání a zaměstnávání žen (zejména ze zmíněných cílových skupin). Právě skupina zaměstnavatelů a ostatních subjektů na trhu práce stejně jako široká veřejnost by měla představovat hlavní cílovou skupinu osvětových a preventivních programů pro podporu rovných šancí. Zároveň je zřejmé, že programy cílené na širší participaci žen na pracovním trhu nemohou být dlouhodobě úspěšné bez institucionální podpory veřejné politiky²⁴ (máme na mysli především rozšíření kvalitních forem institucionální péče o děti, které přispívají k harmonizaci pracovních a rodinných rolí žen, a tedy k jejich snazšímu a rychlejšímu návratu na trh práce po rodičovské dovolené).

3.3.5 Opatření 4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ek. a techn. podmínek, podpora konkurenceschopnosti

Čtvrtá priorita je naplněna opatřeními, jež přispívají k větší flexibilitě a adaptabilitě zaměstnanců i zaměstnavatelů v měnících se ekonomických podmínkách. Hlavním cílem celé priority je rozvoj kvalifikované pracovní síly, konkurenceschopnosti podniků, rozšiřování nabídky pracovních příležitostí v rozvojových odvětvích a posílení environmentálního přístupu. Je zjevné, že spektrum aktivit vzhledem k naplnění rozličných aspektů takto definovaného globálního cíle priority je velmi široké. Výraznější vazbu na aktivity bezprostředně spojené s rozvojem pracovního trhu nabízí opatření 4.1.

Opatření 4.1 bylo v průběhu let 2006-2008 realizováno prostřednictvím 406 grantových projektů v rámci 14 grantových schémat a 1 národním projektem „Standard řízení a rozvoje lidských zdrojů v podnicích - investors in people“. Grantové projekty jednoznačně převládaly, jak ve svém počtu, tak v objemu nasmlouvaných finančních prostředků, který dle IS MONIT činil téměř 1,5 mld. Kč. Logicky pak nejčastějšími příjemci prostředků v rámci grantových schémat opatření 4.1 byli zástupci soukromého sektoru, kteří odčerpali více než 60 % z celkového objemu nasmlouvaných dotací. Průměrná výše dotace na jeden grantový projekt však není příliš vysoká v důsledku relativně vysokého počtu menších grantových projektů.

Národní projekt „Standard řízení a rozvoje lidských zdrojů v podnicích - investors in people“ byl cílen na zvyšování adaptability a konkurenceschopnosti subjektů v sektoru průmyslu a navazujících průmyslových služeb a svou roli sehrál také při zvyšování obecného povědomí o důležitosti a přínosu aktivnějšího přístupu

²⁴ Toto nemohou projekty OP RLZ dostatečně finančně, kvalifikačně ani kapacitně ošetřit. Navíc, jak vyplynulo z poznatků autorů Závěrečné evaluace (2009), doprovodná opatření v podobě hlídání dětí rodičům v době jejich účasti na projektu je jen dočasnou pomocí, která dlouhodobě neřeší otázku odstranění bariér v přístupu k zaměstnání.

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

k oblasti řízení a rozvoje lidských zdrojů. Z velké části byl naplněn vzdělávacími aktivitami pro zaměstnance i zaměstnavatele a byl realizován agenturou Czechinvest v celkovém objemu téměř 31 mil. Kč (Závěrečná evaluace, s. 144).

Zaměstnanci nejrůznějších typů organizací tvořili hlavní cílovou skupinu opatření 4.1 (dle zadávací dokumentace se na tuto kategorii zaměřilo 98 % schválených projektů opatření 4.1). Navíc, dvě třetiny projektů (tj. 252) byly rovněž zaměřeny na cílovou skupinu zaměstnavatelů (Závěrečná evaluace, s. 152).

Opatření 4.1 bylo realizováno řadou aktivit, které směřovaly ponejvíce k obecnějším formám vzdělávání, výcviků a podpory funkční flexibility zaměstnanců i zaměstnavatelů. Zaměstnavatelé hráli ve vzdělávacích aktivitách významnou roli, neboť se na nich u téměř 70 % realizovaných projektů také významně podíleli. Důraz na rozvoj lidského kapitálu a tvorbu moderních forem a metod vzdělávání zaměstnanců a zaměstnavatelů lze v rámci opatření 4.1 hodnotit jako velmi pozitivní. Naopak, za nepřiliš efektivní lze považovat snahy o tvorbu a udržení pracovních míst - tato aktivita se jako klíčová objevila pouze v 1 % všech nasmlouvaných projektů a dá se očekávat, že i u těchto projektů budou mít realizátoři problém nejen s naplněním požadovaných ukazatelů, ale také s udržitelností pracovních míst poté, co přestanou čerpat dotace z Evropského sociálního fondu. Nejméně aktivit v opatření 4.1 pak směřovalo k zavádění a rozšiřování pružných forem organizace práce, zčásti pro jistou ekonomickou náročnost pro zaměstnavatele, částečně i pro nedostatečný zájem o tuto formu zaměstnávání mezi (potenciálními) zaměstnanci. Provázanost cílů a jednotlivých aktivit v rámci opatření 4.1 ukazuje tabulka č. 9.

Tabulka č. 9 **Specifické cíle a aktivity v rámci Opatření 4.1**

cíl	aktivity směřující k naplnění cíle
Poskytnout zaměstnavatelům a zaměstnancům odborné znalosti, kvalifikace a kompetence potřebné pro vyrovnání se s profesními, strukturálními a technologickými změnami	Aktivita 2: Odborné vzdělávání zaměstnanců a zaměstnavatelů Aktivita 3: Zavedení koncepčních moderních způsobů řízení organizací Aktivita 7: Zvyšování konkurenceschopnosti zaváděním systémů řízení jakosti a standardů kvality
Zvýšit dostupnost dalšího vzdělávání v organizacích	Aktivita 1: Vzdělávání zabezpečené zaměstnavateli Aktivita 4: Aplikování moderních forem a metod vzdělávání zaměstnanců a zaměstnavatelů
Podporovat zachování stávajících udržitelných pracovních míst prostřednictvím adaptace a stimulovat tvorbu nových pracovních míst	Aktivita 5: Vytváření nových pracovních míst a udržení stávajících pracovních míst Aktivita 9: Sebezaměstnávání - prostřednictvím vzdělávání a podpůrných služeb Aktivita 11: Udržení stávajících pracovních míst Aktivita 12: Vytváření nových pracovních míst
Rozšířit uplatňování pružných forem organizace práce	Aktivita 6: Uplatňování pružných forem organizace práce
Rozvíjet aktivity zaměstnavatelů zaměřené na podporu ochrany zdraví a bezpečnosti práce na pracovišti	Aktivita 8: Vzdělávání zájemců o zahájení podnikání - ochrana zdraví a bezpečnost práce Aktivita 10: Vzdělávání zaměstnanců, zaměstnavatelů - ochrana zdraví a bezpečnost práce

Zdroj: Závěrečná evaluace, 2009, s. 162, upraveno

3. Operační program Rozvoj lidských zdrojů, jeho význam, cíle, aktivity

Programy a projekty realizované v opatření 4.1 a obecně ve čtvrté prioritě považují evaluátoři s ohledem na celkem zdařilé naplňování monitorovacích indikátorů za velmi úspěšné (Závěrečná evaluace, 2009). Přínos je spatřován zejména v realizaci vzdělávacích a poradenských programů, které by si zaměstnavatelé bez příspěví evropských financí nemohli dovolit. Projekty podle nich jednoznačně přispívají ke zvýšení efektivnosti a kvality práce zejména u pracovníků středního managementu. Sami podnikatelé jsou přesvědčeni, že většina účastníků své nově získané poznatky a zkušenosti využije při své každodenní práci, navíc oceňují i celkově větší kompetentnost a informovanost zaměstnanců.

Na druhé straně se opět prokázal obecný problém realizace programů dotovaných z ESF. Tím je významná administrativní náročnost a obtížné a průběžné vyjasňování pravidel, která mohou eliminovat výsledné výstupy a zejména efekty programů. Také relativně zdlouhavá fáze přípravy a odsouhlasení projektů může být příčinou toho, že některé aktivity mohou být v době samotné realizace „zastaralé“. Problémem implementace programů OP RLZ je i již několikrát zmíněná otázka jejich udržitelnosti v budoucnosti bez příspěví prostředků EU. Navíc, priorita 4 jasně ukázala obtížnost realizace programů zacílených na tvorbu nových pracovních míst a na využívání pružných forem organizace práce, což je v období postupující ekonomické recese a výrazných strukturálních problémů na lokálních trzích práce dosti významný problém.

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

Projekty OP RLZ (a nyní OP LZZ) představují významný zdroj aktivit a příležitostí pro zapojení různých cílových skupin na trh práce. V roce 2007 bylo do některého z těchto projektů zapojeno zhruba 30 % všech účastníků (konkrétně dle údajů MPSV 37 655 osob). Oproti roku 2006 tento podíl výrazně vzrostl, a to téměř o třetinu. Podobně příznivá situace se promítla i v realizaci ostatních programů aktivní politiky pracovního trhu - ačkoliv počet osob zařazených do jednotlivých programů byl v roce 2007 o něco nižší než v roce předchozím, v důsledku příznivější ekonomické situace (zejména prudký pokles nezaměstnanosti) a cílenější pomoci ze strany veřejné politiky měl v roce 2007 šanci vstoupit do některého z opatření aktivní politiky pracovního trhu každý druhý až třetí nezaměstnaný (intenzivnější podpora jednotlivců). To svědčí o obecně větším důrazu na využívání aktivní politiky pracovního trhu, která v roce 2007 pokryla novými programy více než 130 000 nezaměstnaných.

Tabulka č. 10 **Rozsah programů zaměstnanosti v letech 2006-2007**

	2006	2007
průměrný evidenční počet dosažitelných nezaměstnaných	444 746	365 565
celkový počet účastníků programů zaměstnanosti	141 210	133 372
počet účastníků programů APZ	113 983	95 717
počet účastníků programů financovaných z ESF	27 227	37 655
% účastníků všech programů z průměrného evidenčního počtu dosažitelných nezaměstnaných	32	37
% účastníků programů financovaných z ESF z celkového počtu účastníků všech programů	19	28
celkové výdaje na APZ v tis. Kč	5 300 675	5 673 321

Zdroj: *Statistická ročenka trhu práce 2006, 2007; portal. mpsv.cz, vlastní dopočty*

Graf č. 4 ukazuje, že účastníci projektů OP RLZ tvořili v roce 2007 druhou nejpočetnější skupinu účastníků opatření na trhu práce. S ohledem na rozsah je tak role projektů OP RLZ nezastupitelná. Na druhé straně, analýza struktury projektů OP RLZ prostřednictvím dostupných dat systému OKpráce naznačuje, že naprostou většinu těchto programů představují rekvalifikační a vzdělávací kurzy (jde o 17 560 účastníků rekvalifikací z celkového počtu 19 580²⁵ podpořených osob). Navíc, počet účastníků rekvalifikačních programů dotovaných v rámci státní politiky zaměstnanosti mezi lety 2006 a 2007 poklesl zhruba o pětinu a lze předpokládat, že výrazněji byly posíleny počty účastníků rekvalifikačních programů právě v rámci projektů OP RLZ. Zdá se tak, že rekvalifikace se postupně stávají doménou projektů OP RLZ, což je přínosné zejména s ohledem na možné rozšíření záběru a zkvalitnění takových programů. Na druhé straně, při rostoucích počtech účastníků „evropských“ rekvalifikací

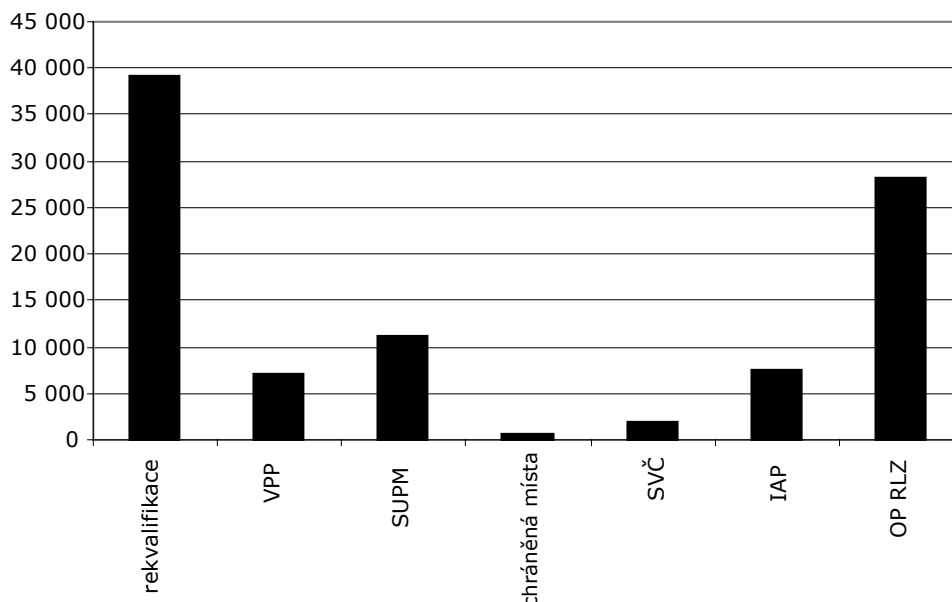
²⁵ Podle dat systému OKpráce je zřejmé, že v roce 2007 prošlo všemi projekty OP RLZ téměř 30 tisíc nezaměstnaných. S ohledem na individuální postupy jednotlivých pracovníků ÚP při vyplňování ukazatelů systému OKpráce však strukturu programů OP RLZ v roce 2007 můžeme sledovat pouze u necelých 20 tisíc z nich (u jedné třetiny účastníků projektů OP RLZ nebyl zaevidován charakter absolvovaného programu, proto z analýzy vypadávají). Domníváme se však, že soubor 20 tisíc respondentů přesto umožňuje relativně spolehlivé posouzení struktury, cílenosti a následně také efektivnosti projektů OP RLZ z hlediska jejich charakteru.

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

a klesajících počtech účastníků „státních“ rekvalifikačních programů se nabízí otázka, v jakých parametrech se oba typy institucionálního uspořádání programů liší a zda preference rekvalifikací dotovaných z evropských prostředků vyplývá z jejich konkrétních předností (tedy např. z vyšší cílenosti těchto programů na znevýhodněné skupiny na trhu práce nebo z jejich výraznějších dopadů na zaměstnanost účastníků). I tyto faktory analyzujeme v následujících kapitolách.

Podobný vývoj jako v případě rekvalifikací se projevil také v realizaci individuálního poradenství v rámci APZ - v roce 2007 výrazněji poklesl počet nezaměstnaných, s nimiž byl nově uzavřen individuální akční plán (a tento trend se podařilo zvrátit teprve v průběhu roku 2008), do jisté míry však tento nástroj opět mohou svým důrazem na individuální přístup k účastníkům suplovat zejména individuální grantové projekty OP RLZ (podle dat systému OKpráce prošlo individuálním poradenstvím v OP RLZ více než 1 100 osob).

Graf č. 4 **Celkový počet účastníků programů OP RLZ a APZ (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

Všechny projekty realizované v rámci opatření OP RLZ považují za zásadní snahu posilovat zaměstnatelnost a flexibilitu osob na pracovním trhu, a to jak důrazem na účast v opatřeních aktivní politiky pracovního trhu, tak zkvalitňováním a rozvojem vzdělávacího systému, který umožní vstup lépe kvalifikačně vybavené pracovní síly na pracovní trh a přispěje k rozvoji dalších znalostí a dovedností potřebných k dlouhodobému působení na pracovním trhu. Deklarované cíle projektů OP RLZ směřují významně k podpoře skupin znevýhodněných na trhu práce - projevuje se to předně v akcentování prevence i řešení dlouhodobé nezaměstnanosti. Některé projekty jsou navíc směřovány ke skupinám lidí, u nichž není integrace na pracovní trh primárním (resp. jediným) cílem. Jedná se především o osoby bez domova a jiné sociálně znevýhodněné skupiny a imigranty.

V dalším textu věnujeme pozornost čtyřem faktorům, které přispívají k riziku dlouhodobého odloučení některých skupin od trhu práce a které bývají tradičně centrem pozornosti evaluačních studií APZ (srovnej Sirovátka, Kulhavý, 2008, Sirovátka a kol., 2007 ad.). Jsou jimi: věk, který bývá často spojován se stereotypními představami zaměstnavatelů o schopnostech lidí vyššího (ale někdy také příliš nízkého) věku; zdravotní handicap, který vytváří objektivní bariéry přístupu a výkonu některých zaměstnání; vzdělání, jež významně determinuje charakter a rozsah možných vykonávaných aktivit a v neposlední řadě také délka nezaměstnanosti, jejímž důsledkem může být celková ztráta motivace k participaci na pracovním trhu.

4.1 Osoby znevýhodněné v důsledku vyššího věku

Postavení starší generace na pracovním trhu je předmětem pozornosti vlád většiny vyspělých zemí. V důsledku demografického stárnutí je totiž stále početnější skupina starších osob, jejíž setrvání na pracovním trhu je klíčové s ohledem na udržení ekonomických systémů. Na druhé straně starší lidé patří dlouhodobě mezi ohrožené (znevýhodněné) skupiny na trhu práce - jejich podíl na dlouhodobé nezaměstnanosti je stabilně velmi vysoký a postupující ekonomická recese tyto tendence pravděpodobně ještě více posílí. Jde totiž o skupinu lidí s obecně nižší úrovní dosažené kvalifikace, s nižší funkční flexibilitou (snížená ochota ke vzdělávání a osobnostnímu rozvoji), s relativně častými zdravotními obtížemi a menší fyzickou výkonností (Remr, Kotíková, 2007). Tyto charakteristiky jsou často v rozhodování zaměstnavatelů zásadní, mnohdy mají větší váhu než pozitiva vyplývající ze zaměstnávání starších osob (životní a pracovní zkušenosti, loajalita, zodpovědnost). Úlohou politiky pracovního trhu by tak měl být jak důraz na zvyšování adaptability, flexibility a zaměstnatelnosti starších osob, tak požadavek cíleného boje proti diskriminaci této skupiny na trhu práce.

Podle údajů systému OKpráce se ukazuje, že projekty OP RLZ hrají ústřední roli při práci se skupinou osob středního a staršího věku. Oproti roku 2006, kdy rozložení projektů OP RLZ bylo mezi různými věkovými skupinami víceméně vyrovnané, v roce 2007 se vyprofilovala dominantní skupina účastníků projektů OP RLZ (graf č. 5). Největší podíl účastníků projektů OP RLZ tak najdeme v kategorii osob 35-49letých, což je patrně skupina, u níž se již začínají projevovat dlouhodobější či opakované problémy s nezaměstnaností, přitom jde ale o osoby s relativně dobrými předpoklady k absolvování programu (to se mimo jiné projevuje i obecně největším rozsahem a rozmanitostí nabízených programů jak v rámci OP RLZ, tak v rámci státní aktivní politiky zaměstnanosti).

Naopak, zaměření na mladé lidi do 24 let v projektech OP RLZ postupně slábne, více je zdůrazňována role poradenských a motivačních aktivit s návaznou pracovní zkušeností, které nabízejí programy státní aktivní politiky pracovního trhu. Mladí lidé mající problémy s orientací na trhu práce, s nižší motivací a také s absencí pracovní zkušenosti proto tvoří nejpočetnější skupinu osob, pro něž jsou tvořena dotovaná pracovní místa (SÚPM) a jimž je nabízena individualizovaná péče formou IAP.

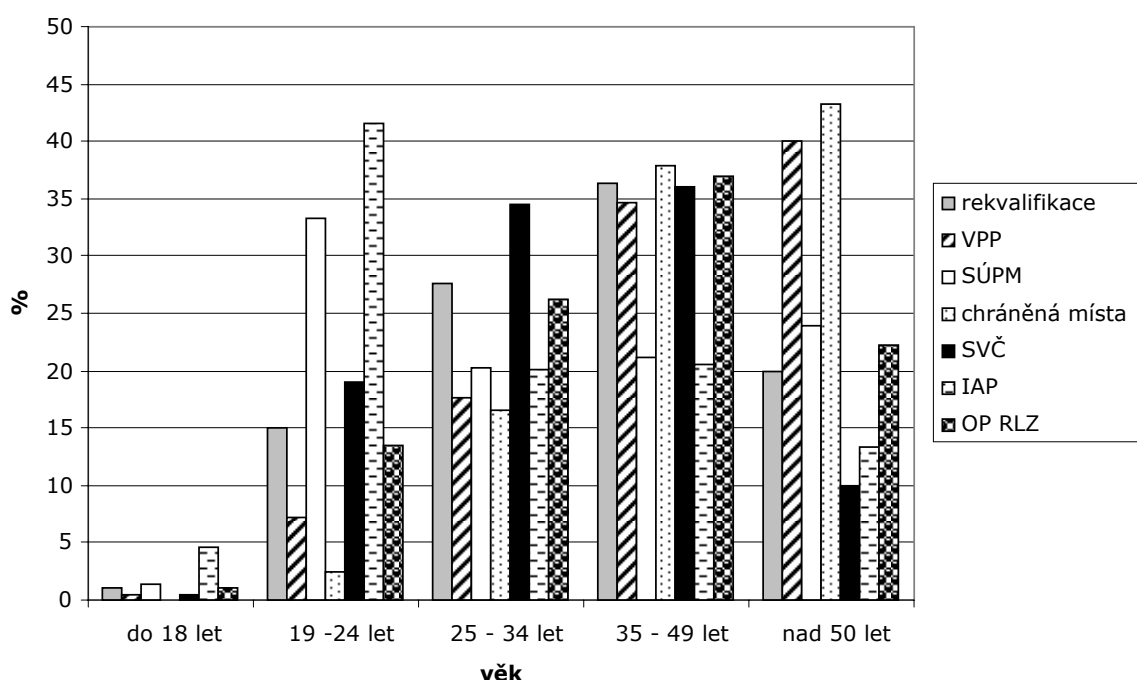
S rostoucím věkem klesá význam nástrojů podporujících funkční flexibilitu nezaměstnaných - snižují se počty účastníků rekvalifikací, což je patrně způsobeno jak určitou mírou creaming-efektu ze strany pracovníků ÚP, tak také nižší motivací a ochotou starších osob participovat v tomto opatření. Účast osob nad 50 let v rekvalifikacích je obecně nízká (zhruba pětina všech účastníků a necelých 5 % všech nezaměstnaných v tomto věku) a nemá na ní výraznější vliv forma institucionálního uspořádání rekvalifikačních programů (i když u rekvalifikací realizovaných v rámci

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

programů OP RLZ je podíl osob starších 50 let nepatrně vyšší, tj. 22,2 % oproti 20 % u státních rekvalifikací).

S přibývajícím věkem naopak nabývají na důležitosti nástroje, které více respektují stále častější kumulaci znevýhodňujících faktorů u osob tohoto věku, jako jsou veřejně prospěšné práce, v případě výraznějších zdravotních obtíží také chráněná pracovní místa. Tyto nástroje však slouží spíše k sociálnímu začlenění než k získání pracovního místa stabilnějšího charakteru a jejich výsledné účinky jsou tak předmětem mnoha diskusí.

Graf č. 5 **Struktura (cílenost) programů OP RLZ a APZ podle věku (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

Národní projekty se orientují na již zmíněnou dominantní skupinu 35-49letých nezaměstnaných, jejich význam je však patrný i ve skupině mladších osob do 35 let (graf č. 6). Lze se domnívat, že principy, na nichž národní projekty staví, a způsob jejich realizace na pověřených úřadech práce je do značné míry podobný charakteru a realizaci ostatních nástrojů APZ, a proto i zde nejpočetnější cílovou skupinu tvoří lidé s menším rizikem znevýhodnění na trhu práce v důsledku věku. Je zajímavé, že přesto, že se jedná o programy definované na národní úrovni, a tudíž do jisté míry se srovnatelnými parametry, prostudování popisu jednotlivých programů a následně jeho porovnání se statistickými daty systému OKpráce ukazuje na výraznější regionální odlišnosti v definování předpokládaných cílových skupin, na něž se programy orientují i v jejich reálné cílenosti.

Zdá se, že podpora starších osob v národních projektech je výraznější v regionech, které nečelí tolik závažným problémům na trhu práce (v Plzeňském, Zlínském a Olomouckém kraji tvořili lidé nad 50 let téměř čtvrtinu všech účastníků národních

programů). Lze předpokládat, že výhodnější ekonomické podmínky v těchto lokalitách umožňují lépe vybaveným uchazečům získat pracovní místo častěji i bez přispění aktivní politiky pracovního trhu a služby zaměstnanosti se tak cíleněji orientují na znevýhodněné nezaměstnané. Data systému OKpráce za rok 2006 (Kulhavý, 2008) navíc ukazují, že ve věkové skupině 35-49letých převládala účast na národních programech typu „Návrat do práce“, které se soustřeďují na komplexní péči o klienty při hledání zaměstnání, zatímco mladší věkové skupiny (25-34 let) byly převážnými účastníky programů „Najdi si práci“, jejichž smyslem je na základě poradenských a motivačních aktivit přispět k co nejrychlejšímu nalezení odpovídajícího zaměstnání.²⁶

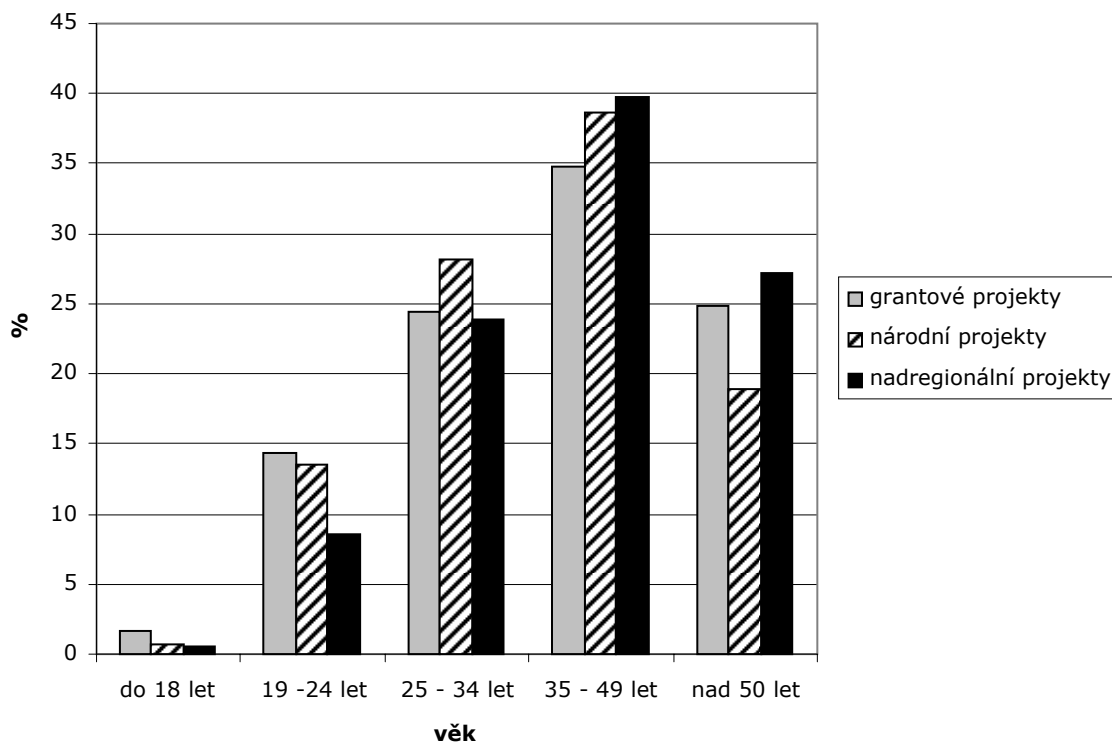
Na druhé straně, existují rovněž regiony s příznivou situací na trhu práce, v nichž úřady práce cílovou skupinu nezaměstnaných nad 50 let příliš neakcentují - většinou tak ponechávají prostor pro práci s výrazněji handicapovanými uchazeči pro realizátory grantových projektů. Grantové projekty menšího rozsahu totiž dokáží lépe reagovat na specifické potřeby starších nezaměstnaných a nabízejí větší příležitost pro individuální a cílenou péči. Výrazné je to např. v Jihomoravském a Pardubickém kraji, kde jsou rozdíly mezi počty starších osob zařazených do národních a grantových projektů více než 10%. Specifická je v tomto ohledu situace v Libereckém regionu, který získal podle hodnotících zpráv z IS MONIT (Závěrečná evaluace, 2009) v letech 2006-2007 relativně velký objem přidělených finančních prostředků (průměrné výdaje na jednoho nezaměstnaného ve výši téměř 16 500,- Kč byly nejvyšší v ČR), přesto cílová skupina osob starších 50 let nebyla v roce 2007 středem pozornosti ani národních ani grantových projektů (do grantových projektů v roce 2007 nově vstoupili dokonce jen 4 nezaměstnaní starší 50 let).

²⁶ Preventivní a spíše aktivační povaha programů „Najdi si práci“ předurčovala pro své zacílení zejména krátkodobě nezaměstnané mladší osoby, jejichž věk byl v některých lokalitách striktně ohraničen horní věkovou hranicí (např. v Jihomoravském kraji se mohli programu „Najdi si práci“ účastnit výhradně lidé, jejichž věk nepřesahoval hranici 50 let) a reálné zastoupení starších osob v těchto programech pak bylo zcela nevýznamné (např. v Jihomoravském kraji se v roce 2006 zúčastnilo národního programu „Najdi si práci“ dokonce méně než 50 osob, Kulhavý, 2008). Na druhé straně existovaly lokality, které nespécifikovaly cílovou skupinu programu „Najdi si práci“ výhradně na základě věku (např. Oloumoucký a Středočeský kraj), ale zvažovaly např. předchozí účast v některém z již realizovaných programů jako jedno z kritérií pro vstup do programu (např. kraj Vysočina). V těchto lokalitách pak účast osob starších 50 let v programu „Najdi si práci“ dosahovala šestiny až pětiny všech účastníků programů aktivní politiky pracovního trhu v této věkové skupině.

Programy „Návrat do práce“ měly obecnější charakter a širší rozpětí realizovaných aktivit, což umožnilo zapojení do opatření politiky pracovního trhu zejména osobám s výraznějšími či kumulovanými handicapami. Mezi tyto osoby patří i skupina nezaměstnaných nad 50 let, která byla v mnoha předložených projektech uvedena mezi vytyčenými cílovými skupinami (často ve spojení s delší či opakovanou nezaměstnaností). Přesto, dle počtu účastníků těchto typů projektů byli lidé nad 50 let v roce 2006 druhou nejméně zastoupenou skupinou (Kulhavý, 2008). V programech „Návrat do práce“ ve všech lokalitách převažovali lidé mladšího a středního věku (25-49 let), což bylo pravděpodobně zapříčiněno jak jejich větším zastoupením v nezaměstnanosti, tak také např. tím, že šlo mnohdy o ženy s malými dětmi, které nesou v současné době velké riziko diskriminace ze strany zaměstnavatelů a na něž se řada regionálních programů „Návrat do práce“ zaměřovala.

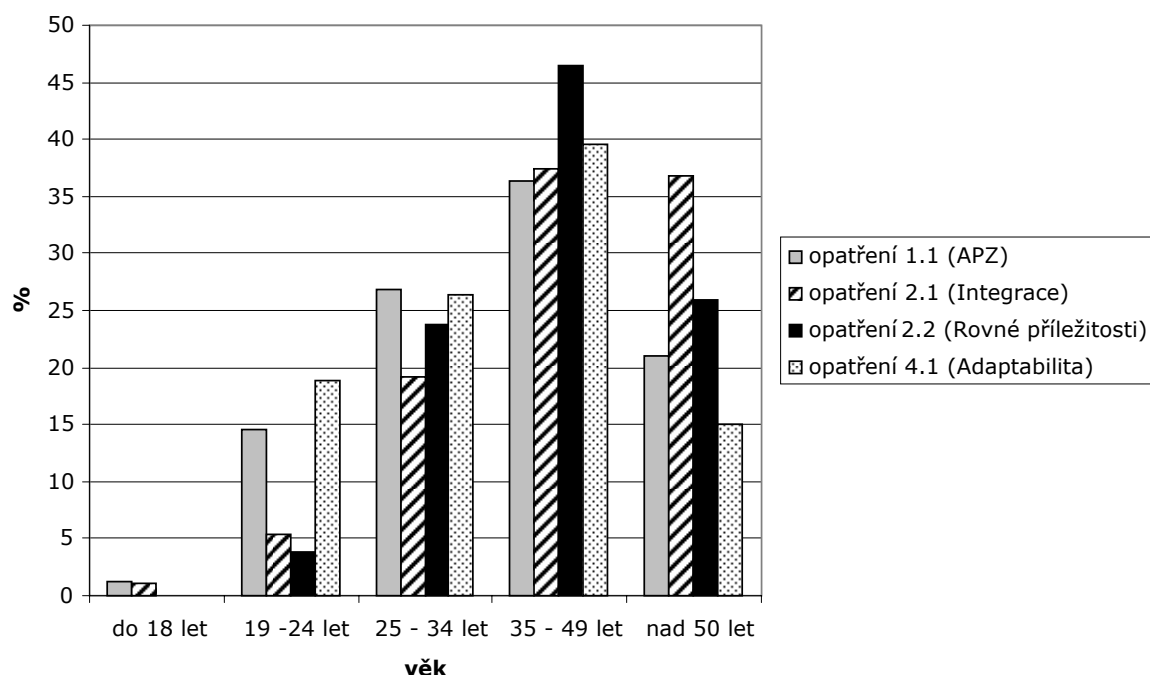
Programy „Příprava na práci“ v rámci druhého opatření OP RLZ vykazovaly ze všech sledovaných národních projektů největší regionální odlišnosti v počtech účastníků nad 50 let. Zatímco ve Středočeském a také Zlínském kraji byli lidé nad 50 let zastoupeni v těchto programech téměř z poloviny (45 % a 42 % všech účastníků APZ), Jihočeský a Jihomoravský kraj a kraj Vysočina pokryly tímto programem jen necelých 20 % všech účastníků APZ v této věkové skupině (Kulhavý, 2008). Je zřejmé, že zacílení národních programů podléhalo specifikaci priorit tak, jak je vnímají jednotliví pracovníci regionálních a lokálních úřadů práce. Všechny zmíněné lokality totiž můžeme z hlediska míry nezaměstnanosti považovat za méně problémové, přesto skupinu starších nezaměstnaných v programu „Příprava na práci“ akcentovaly jen některé regiony.

Graf č. 6 **Struktura (cílenost) jednotlivých typů projektů OP RLZ podle věku (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

Z hlediska jednotlivých opatření OP RLZ jsou opět nejčastěji zastoupenou skupinou lidé ve věku 35-49 let. Velmi často se tato cílová skupina podílí na grantových i národních projektech v rámci opatření 1.1. S rostoucím věkem účastníků nabývají na významu opatření komplexního charakteru směřující k integraci na pracovní trh a obecně k sociálnímu začlenění (opatření 2.1) a také opatření cílená na boj s diskriminací (v tomto případě na základě věku, opatření 2.2). Je také zřejmé, že ve skupině účastníků starších 50 let dochází k výraznému snížení účasti v opatření 4.1, které je určeno pro podporu a zvýšení adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů. Tento pokles je racionální vzhledem k snižování podílu starší pracovní síly na celkovém počtu zaměstnaných, může být však i výrazem menší ochoty zaměstnavatelů i samotných starších pracovníků důsledněji investovat do rozvoje lidského kapitálu.

Graf č. 7 **Struktura (cílenost) jednotlivých opatření OP RLZ podle věku (2007)**

Zdroj dat: OKpráce, 2007

4.2 Zdravotně handicapovaní lidé²⁷

Zdravotně postižení představují na trhu práce velmi heterogenní skupinu lidí, jejíž míra pracovní schopnosti i okruh prací, které mohou vykonávat, se značně liší. Problém při začlenění na pracovní trh může spočívat také v nižší produktivitě práce osob se zdravotním handicapem nebo souvisí s obtížemi při zapracování v novém zaměstnání. Vysoká míra nezaměstnanosti u zdravotně postižených však není výsledkem pouze těchto faktorů. V mnoha případech jsou zdravotně postižení stigmatizováni - pouhý fakt, že je někdo postižený nebo registrovaný jako zdravotně postižený, bývá považován za důvod k odmítnutí ze strany zaměstnavatele.

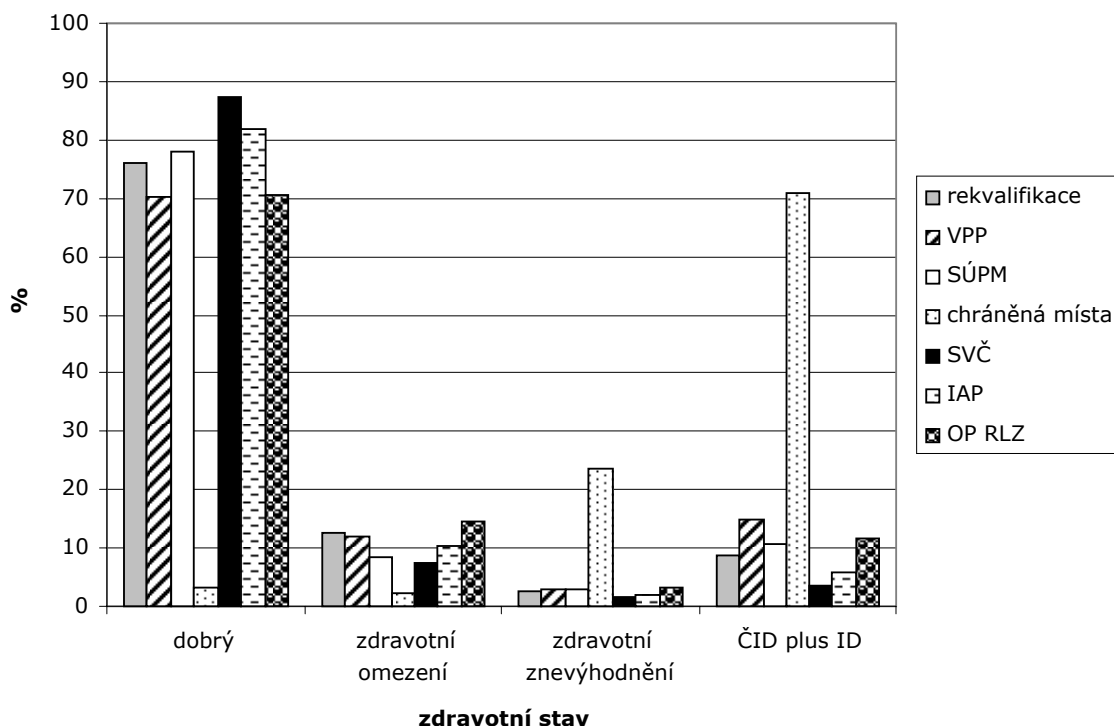
²⁷ Zdravotně handicapovaní jsou od roku 2004 Zákonem o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb. označováni souhrnně jako osoby se zdravotním postižením a v roce 2007 byli kategorizováni do tří skupin: 1) osoby s těžším zdravotním postižením (dříve lidé se ZPS/ZTP, jimž byl přiznán plný invalidní důchod), 2) osoby se zdravotním postižením (dříve lidé se ZPS s přiznaným nárokem na částečný invalidní důchod) a 3) osoby zdravotně znevýhodněné (dříve lidé se ZPS bez jakéhokoliv přiznaného stupně invalidity). Při strukturaci údajů pro účely této studie tedy vycházíme z členění podskupin zdravotně postižených osob dle platného zákona o zaměstnanosti, navíc jsou pro nás směrodatné rovněž informace úřadů práce přenášené do systému OKpráce. Rozlišujeme tedy: 1) podskupinu osob s dobrým zdravotním stavem, 2) podskupinu osob se zdravotním omezením (kategorie dle dat systému OKpráce), 3) podskupinu zdravotně znevýhodněných, kterou tvoří lidé, jejichž kvalifikační a pracovní kapacity byly v roce 2007 podstatně omezeny z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu (tj. dle systému OKpráce skupina „OZP-zdravotně znevýhodnění“ a také skupina, v níž pracovníci jednotlivých ÚP v roce 2007 evidovali osoby s dřívějším statutem ZPS), ale kteří současně nedisponovali žádným stupněm uznané invalidity, 4) podskupinu invalidních důchodců (s částečným i plným invalidním důchodem) a 5) podskupinu osob dočasně praceneschopných.

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

Ze statistických dat úřadů práce vyplývá, že ani aktivní politika pracovního trhu významnost zdravotní bariéry pro účast na pracovním trhu příliš nezohledňuje (graf č. 8). Ve všech nástrojích (logicky vyjma chráněných zaměstnání) totiž převažují účastníci s dobrým zdravotním stavem. V tomto ohledu se neliší ani struktura účastníků projektů OP RLZ - i ty jsou cílené na méně znevýhodněné uchazeče a zdá se, že cílenost na osoby se zdravotními potížemi nadále meziročně klesá (srv. Kulhavý, 2008)²⁸. Cílenost programů aktivní politiky pracovního trhu je přitom odvislá jak od možností a motivace samotných uchazečů o zaměstnání, tak od očekávání a jednání pracovníků úřadů práce (v případě zdravotně postižených lze předpokládat, že vlivem jejich zdravotních problémů, nízké kvalifikace i dlouhodobé přetržky kontaktu s trhem práce klesá jejich ochota a motivace participovat na těchto programech a současně narůstá míra anticipace takových negativ ze strany pracovníků úřadů práce, což následně vede k rezignaci obou stran na účast v programu či na její cílenou podporu).

Cílenost na osoby zdravotně znevýhodněné nebo v invalidním důchodu v projektech OP RLZ zcela odpovídá cílenosti státních rekvalifikací na tuto skupinu nezaměstnaných (lidé se zdravotními problémy tvoří cca 12 % všech účastníků). Opět se tedy ukazuje, že „z evropských peněz dotované“ rekvalifikace, které představují 90 % všech aktivit OP RLZ, nejsou z hlediska zdravotního stavu účastníků lépe cílené než rekvalifikace státní.

Graf č. 8 **Struktura (cílenost) programů OP RLZ a APZ podle zdravotního stavu (2007)**



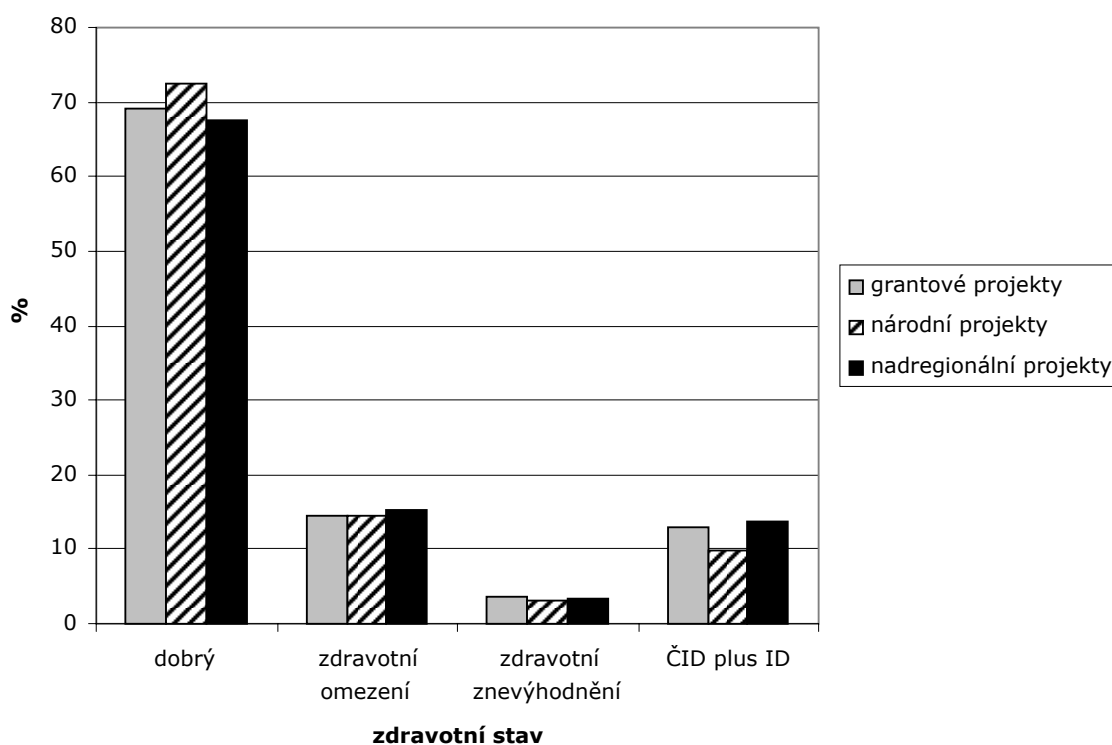
Zdroj dat: OKpráce, 2007

²⁸ I přes metodologické nesrovnatelnosti zjištěných dat v obou letech lze klesající trend cílenosti projektů OP RLZ na zdravotně handicapované považovat za relevantní (soubor respondentů zahrnoval v roce 2006 všechny osoby, které byly v programu k 1.1.2006 nebo do programu v průběhu roku nastoupily. Soubor z roku 2007 pak zahrnoval pouze tzv. nové účastníky programu, tj. ty, kteří program započali v průběhu roku 2007).

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

Lidé se zdravotními potížemi tvořili pouze necelou třetinu všech účastníků programů financovaných z Evropského sociálního fondu. Je zřejmé, že význam zdravotního handicapu je v programech zaměstnanosti značně podceňen. To platí především pro projekty národního charakteru, které svým zaměřením a obsahem inklinují k běžným nástrojům státní aktivní politiky pracovního trhu. Byť nejsou rozdíly mezi jednotlivými typy programů v různých zdravotně definovaných skupinách příliš výrazné, je vidět, že např. národních projektů se účastní ze 74 % lidé zdraví, naopak zdravotně znevýhodnění lidé tvoří necelých 5 % účastníků (graf. č. 9). V celonárodním měřítku je patrná snaha zařazovat do programů ve většině případů nezaměstnané bez jakýchkoliv zdravotních omezení či obtíží, což platí jak pro projekty národní, tak také grantové a nadregionální. V průměru bylo do národních projektů zařazeno 13 % a do grantových projektů necelých 17 % zdravotně znevýhodněných účastníků nebo osob s přiznaným částečným či plným invalidním důchodem. Tento průměr (podobně jako v případě osob starších 50 let) v roce 2007 více než dvojnásobně překročil Olomoucký kraj a jeho služby zaměstnanosti tak můžeme označit za nejlépe cílené na znevýhodněné skupiny uchazečů o zaměstnání.²⁹

Graf č. 9 **Struktura (cílenost) jednotlivých typů projektů OP RLZ podle zdravotního stavu (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

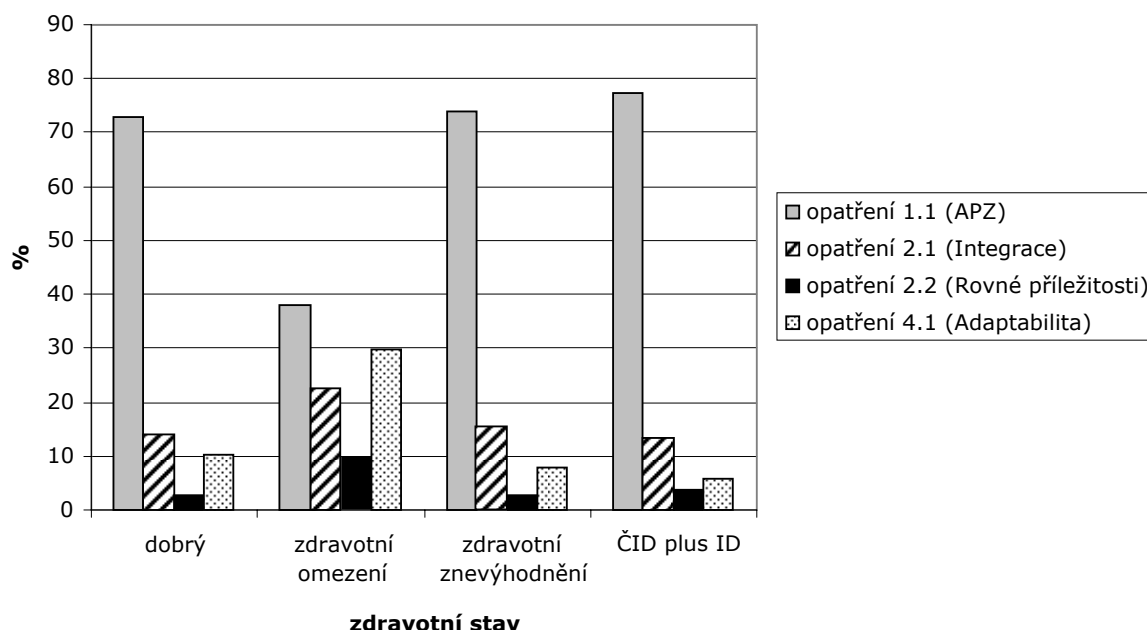
²⁹ Na opačné straně zdá se stojí Liberecký kraj, který realizuje relativně finančně i časově náročné aktivity, převážně však pro „méně problémové“ skupiny uchazečů o zaměstnání.

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

Přesto, že podíl zdravotně handicapovaných účastníků OP RLZ (tj. osob se zdravotním znevýhodněním, ale i s ČID nebo PID) zhruba odpovídá jejich podílu na celkové nezaměstnanosti, vybrané typy opatření se v cílenosti na tuto skupinu nezaměstnaných výrazně liší. Ke zdravotně postiženým směřují výrazněji opatření v prioritě 2.1, tj. programy, které důsledně sledují rozvoj lidského kapitálu a celkové zvýšení šancí na trhu práce. Jsou cílené na nejvíce znevýhodněné uchazeče o zaměstnání a předně dlouhodobě nezaměstnané. Dlouhodobá nezaměstnanost je totiž u osob s vážnějšími zdravotními problémy průvodním znakem jejich obtížného postavení na pracovním trhu a jeho překonání je velmi obtížné s ohledem na objektivní potřeby specificky uzpůsobených programů i na přetrvávající stereotypní představy některých subjektů na trhu práce o schopnostech a možnostech zdravotně postižených.

Jen malá část invalidních důchodců a zdravotně znevýhodněných osob se účastní projektů v rámci první priority (tj. posílení úlohy a rozsahu APZ), a to znamená přetrvávající velmi malou orientaci programů politiky pracovního trhu na zdravotně postižené. Podíl účastníků se zdravotním omezením na programech a aktivitách čtvrté priority je rovněž velmi nízký v důsledku nízké a stále klesající míry zaměstnanosti těchto osob.

Graf č. 10 **Struktura (cílenost) jednotlivých opatření OP RLZ podle zdravotního stavu (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

4.3 Lidé s nízkým lidským kapitálem

Studie současných evropských pracovních trhů ukazují na stále markantnější nesoulad mezi pracovními místy a pracovní silou v oblasti vzdělání/kvalifikace (qualification gap). Vývojové tendence na trhu práce totiž dlouhodobě přispívají k marginalizaci a vytěšňování nekvalifikované či nízkokvalifikované pracovní síly z

pracovního trhu, způsobené na jedné straně stále velmi silným zastoupením kategorie osob s nízkým vzděláním v celkové populaci, na druhé straně také výrazným trvalým poklesem počtu pracovních míst nevyžadujících vyšší či specifické vzdělání. Lidé s nízkou kvalifikací tak stále méně participují na pracovním trhu a pokud, tak předně na nepopulárních a nejistých sekundárních pracovních trzích. Naopak se tato skupina lidí výrazně častěji podílí na nezaměstnanosti, často dlouhodobé či opakované. Mnozí (zejména starší generace) se navíc snaží svou situaci řešit únikem do ekonomické neaktivity (předčasné starobní důchody, mateřská dovolená). Míra nezaměstnanosti nízkokvalifikovaných je v EU v průměru až trojnásobně vyšší ve srovnání s mírou nezaměstnanosti osob s vyšší kvalifikací (v ČR v roce 2007 dosáhla míra nezaměstnanosti osob s nejvyšše základním vzděláním 25,8 % ve srovnání s 6 % celkové nezaměstnanosti, www.czso.cz). Míra dlouhodobé nezaměstnanosti se pak v různých evropských zemích pohybuje v rozmezí 2-8 % (Itálie - 7,6 % oproti 3,2 % dlouhodobě nezaměstnaných ve skupině osob s vyšším a vysokoškolským vzděláním, Francie - 7,3 % oproti 1,5 %, Dánsko - 6,9 % oproti 2,0 %, Belgie - 6,8 % oproti 1,1 % ad.) (Descy, 2002).

ČR nepatří k zemím nejvíce ohroženým problémem nízkého lidského kapitálu pracovní síly. Přesto i zde je patrné, že lidé s nízkou úrovní vzdělání tvoří pětinu populace starší 15 let, častěji jsou zastoupeny ženy. Specifikum ČR v této souvislosti tak můžeme spatřovat spíše než v početně velkém zastoupení lidí s kvalifikací dosahující maximálně základního vzdělání, v jejich rozložení v zaměstnanosti a nezaměstnanosti - tito lidé v zaměstnanosti tvořili v roce 2007 pouze necelých 6 %, zatímco na nezaměstnanosti se podíleli téměř z jedné třetiny (mezi dlouhodobě nezaměstnanými pak z celých 38 %), jejich podíl na celkovém počtu ekonomicky neaktivních již překročil 35 % (údaje dle www.czso.cz).

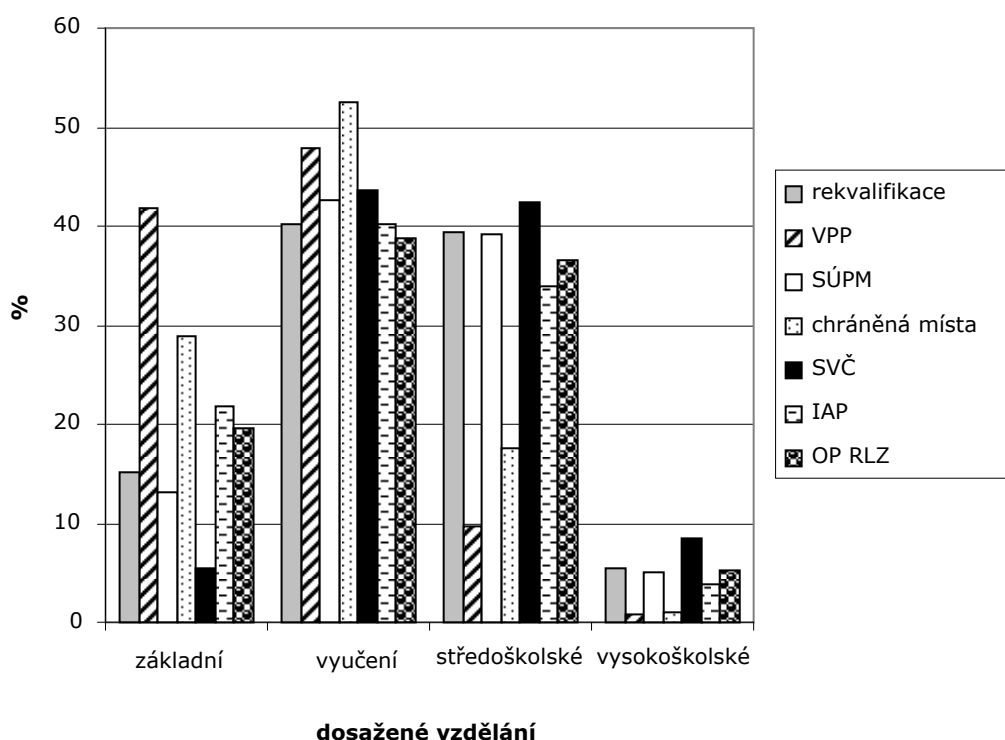
Nízké a současným technologickým požadavkům neodpovídající vzdělání je jednou z nejvýraznějších a nejobtížnější řešitelných bariér pro vstup na trh práce. V mladších věkových skupinách se daří z velké části tomuto problému předcházet důrazem na vyšší úroveň vstupního lidského kapitálu a důslednou podporou programů pro prevenci předčasného odchodu mladých lidí ze vzdělávacího systému. U osob středního a staršího věku pak hraje významnou roli možnost participace ve vzdělávacích a výcvikových programech, které podpoří nejen účastníkovu kvalifikaci, ale také jeho sebedůvěru a motivaci pro hledání zaměstnání. Bohužel, jak mnohé české i zahraniční studie ukazují, je účast nízkokvalifikovaných osob ve vzdělávacích a výcvikových programech velmi nízká, a to jak s ohledem na menší ochotu a větší obavy samotných nezaměstnaných z účasti v programu, tak v důsledku nedostatku kvalitních a potřebám osob s nízkým vzděláním odpovídajících aktivit. Státní aktivní politika pracovního trhu je navíc (nejen) v případě nízkokvalifikovaných doprovázena tzv. creaming efektem, kdy pracovníci úřadů práce ve snaze vynaložit efektivně státní finanční prostředky zařazují do programů více motivované a kvalifikačně lépe vybavené klienty. Příliv finančních prostředků z evropských zdrojů lze proto považovat za možnou příležitost pro realizaci programů šitých na míru právě lidem s nízkou kvalifikací a pro rozšíření počtu nízkokvalifikovaných v řadách účastníků OP RLZ.

Podle našich zjištění v roce 2007 výrazněji vzrostl podíl nezaměstnaných účastníků se aktivit v rámci OP RLZ. Toto pozitivní zjištění je však v protikladu se stagnujícím podílem osob s nejvyšše základním vzděláním na těchto aktivitách. Zatímco v roce 2006 (Kulhavý, 2008) nekvalifikovaní lidé směřovali povětšinou právě do OP RLZ, v roce následujícím byli nejčastěji účastníky veřejně prospěšných prací, v nichž tvořili téměř polovinu všech zúčastněných (graf č. 11). Posun v cílenosti jednotlivých typů programů na nezaměstnané s nejvyšše základním vzděláním může souviset právě s vývojem charakteru OP RLZ - zatímco v roce 2006 projekty OP RLZ nabízely častěji i

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

programy spojené s tvorbou pracovních míst a byly tak příležitostí i pro uplatnění osob s nižší kvalifikací, od roku 2007 jde v převážné míře o programy rekvalifikační, jichž se lidé s nejvýše základním vzděláním účastní jen zřídka (index cílenosti státních rekvalifikací na tuto skupinu nezaměstnaných se dlouhodobě pohybuje na úrovni 0,5, cílenost rekvalifikací v rámci OP RLZ byla v roce 2007 ještě nepatrně nižší, tj. 0,47). Nízká míra účasti nízkokvalifikovaných v programech „státních“ i „evropských“ rekvalifikací může svědčit o dlouhodobě nižším zájmu služeb zaměstnanosti řešit situaci takto znevýhodněných nezaměstnaných a také o silicím přizpůsobení se tomuto trendu ze strany OP RLZ. Na druhé straně nelze pominout ani zjevně nižší zájem nízkokvalifikovaných nezaměstnaných participovat na jakýchkoliv aktivitách politiky pracovního trhu. Obě strany (jak služby zaměstnanosti, tak samotní nízkokvalifikovaní) tak zřejmě anticipují možný neúspěch a strach ze selhání v programu, což zřejmě výrazněji neovlivnila ani skutečnost, že rok 2007 byl ekonomicky velmi příznivý pro řešení/přerozdělení nezaměstnanosti ve prospěch nejvíce zranitelných skupin.

Graf č. 11 **Struktura (cílenost) programů OP RLZ a APZ podle vzdělání (2007)**



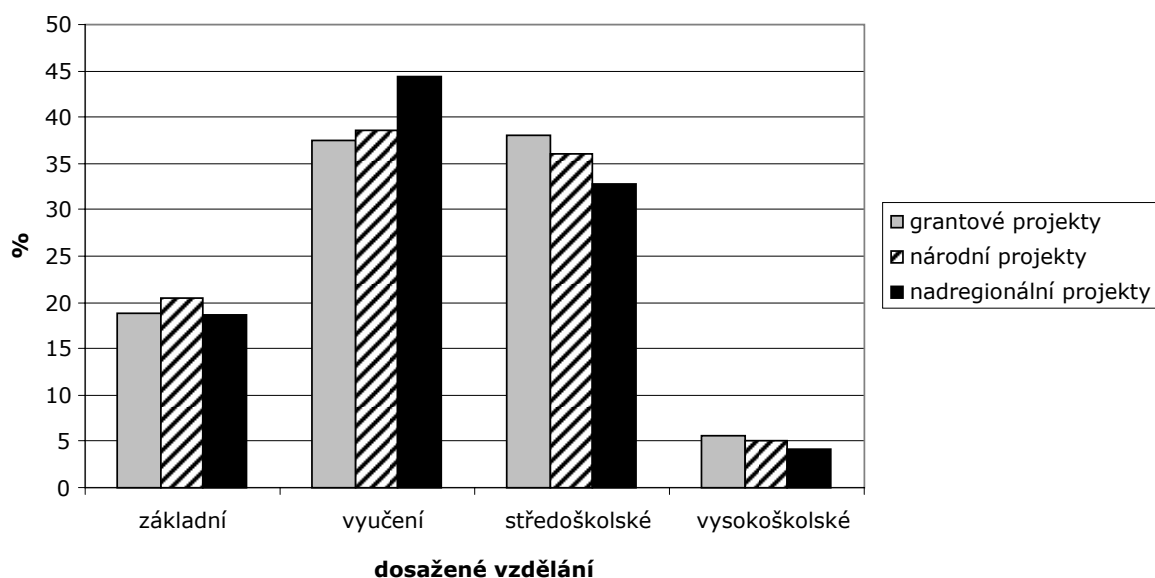
Zdroj dat: OKpráce, 2007

Zastoupení nekvalifikovaných nezaměstnaných v jednotlivých typech OP RLZ je velmi vyrovnané (graf č. 12) - v národních, grantových i nadregionálních projektech tvoří lidé s nejvýše základním vzděláním zhruba pětinu všech účastníků (oproti roku 2006 tak klesla jejich účast na národních projektech o desetinu, mírně však stoupl jejich podíl na nadregionálních projektech, srov. Kulhavý, 2008). Mírně převažuje účast nekvalifikovaných v národních projektech, které zřejmě nabízejí širší paletu aktivit a opatření a v nichž jsou investice do lidí bez kvalifikace považovány za „méně rizikové“

ve srovnání se stejnými investicemi v grantových projektech. Realizátoři grantových projektů - byť mají teoreticky potenciál kvalitněji individuálně pracovat se specifickými skupinami - podléhají silnějším tlakům ze strany poskytovatelů finančních dotací, v důsledku čehož v duchu ekonomicky racionalistické logiky mnohdy zužují záběr definovaných cílových skupin ve svých opatřeních.

Podobně jako v předchozích subkapitolách se i s ohledem na dosažené vzdělání projeví v počtech účastníků jednotlivých typů programů regionální rozdíly. Většina krajů se sice v podílu nekvalifikovaných na národních i grantových projektech pohybuje blízko průměru (tj. kolem 20 %), výrazněji jsou však polarizovány dva regiony - Karlovarský, ve kterém lidé bez kvalifikace tvoří téměř polovinu všech účastníků národních i grantových projektů (nutno však dodat, že v tomto regionu je obecně aktivit OP RLZ realizováno relativně málo), a Liberecký, v němž je účast (nejen) lidí bez vzdělání v projektech OP RLZ mizivá (např. národními projekty OP RLZ prošlo v tomto regionu v roce 2007 pouze 12 osob se základním vzděláním, tj. 3,5 % z celkových 340 účastníků národních projektů OP RLZ).

Graf č. 12 **Struktura (cílenost) jednotlivých typů projektů OP RLZ podle vzdělání (2007)**



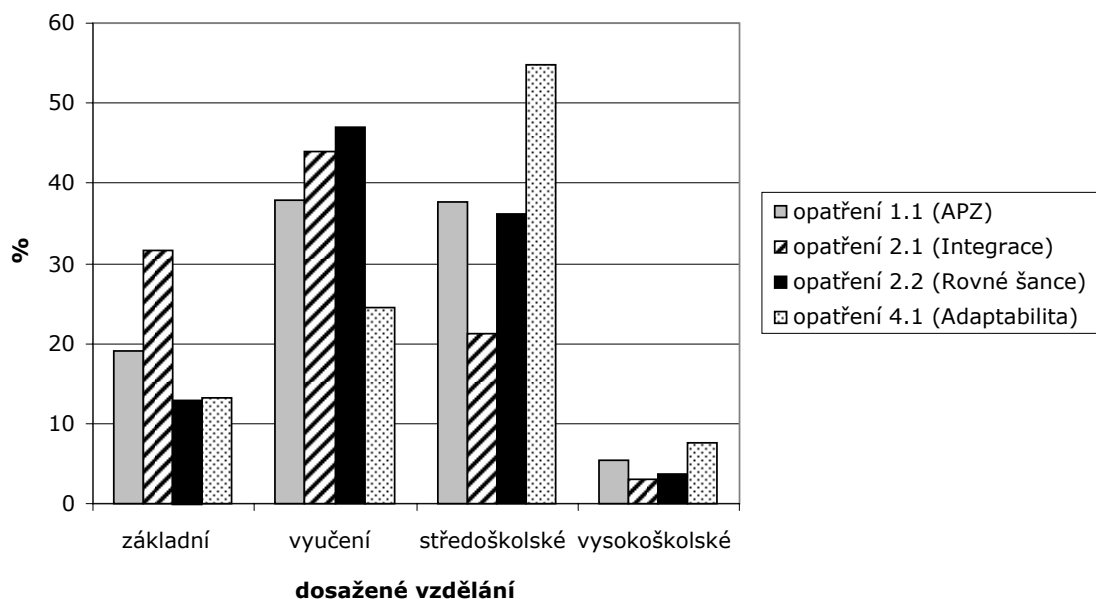
Zdroj dat: OKpráce, 2007

Lidé bez vzdělání a do jisté míry i vyučení nejčastěji vstupují do programů realizovaných v rámci opatření 2.1. Není to překvapivé, neboť jde o programy zaměřené na integraci znevýhodněných osob na trh práce, specificky je v nich akcentováno řešení dlouhodobé nezaměstnanosti, která jde mnohdy ruku v ruce právě s nízkým vzděláním. Podobně jako v předchozím roce tak velká část nekvalifikovaných nezaměstnaných v roce 2007 směřovala zejména do národních projektů „Příprava na práci“, které měly přispět k lepší orientaci na trhu práce, silnější aktivaci a k důležitějšímu vzdělávání nekvalifikovaných. Mezi vzděláním a účastí v jednotlivých typech

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

opatření OP RLZ pak platí jasná vazba³⁰ - čím vyšší vzdělání, tím větší důraz na aktivity související s podporou zaměstnaných osob (tedy opatření 4.1 Adaptabilita) a současně klesající význam opatření realizovaných ve prospěch nejvíce znevýhodněných (tedy opatření 2.1 Integrace).

Graf č. 13 **Struktura (cílenost) jednotlivých opatření OP RLZ podle vzdělání (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

4.4 Dlouhodobě nezaměstnaní

Nezaměstnanost sama o sobě nemusí být negativním jevem, pokud je její trvání krátké a má charakter frikční nezaměstnanosti, tedy vyjadřuje skutečnost, že určitý podíl pracovních sil v daném okamžiku mění zaměstnání. Taková nezaměstnanost pak vyjadřuje dynamiku pracovního trhu spíše než poruchu fungování trhu práce. Nezaměstnanost nabývá na problému zejména pokud se jedná o dlouhodobou nezaměstnanost anebo pokud u jednotlivce dochází k častému opakování nezaměstnanosti (tedy kumulace délky nezaměstnanosti dosahuje vysokých hodnot).

Dlouhodobá nezaměstnanost jedinci i společnosti přináší řadu problémů sociálního i ekonomického charakteru, mnohdy je příčinou i důsledkem dlouhodobého odloučení od trhu práce a od běžného života společnosti. Cílová skupina dlouhodobě nezaměstnaných je proto akcentována jak v samotné Evropské strategii zaměstnanosti, tak v řadě národních politik a opatření pracovního trhu. Snaha specificky a efektivně intervenovat ve prospěch dlouhodobě nezaměstnaných se promítla i do koncepce OP RLZ v ČR a způsobila, že v naprosté většině realizovaných projektů byli v opatřeních první a druhé priority dlouhodobě nezaměstnaní mezi deklarovanými

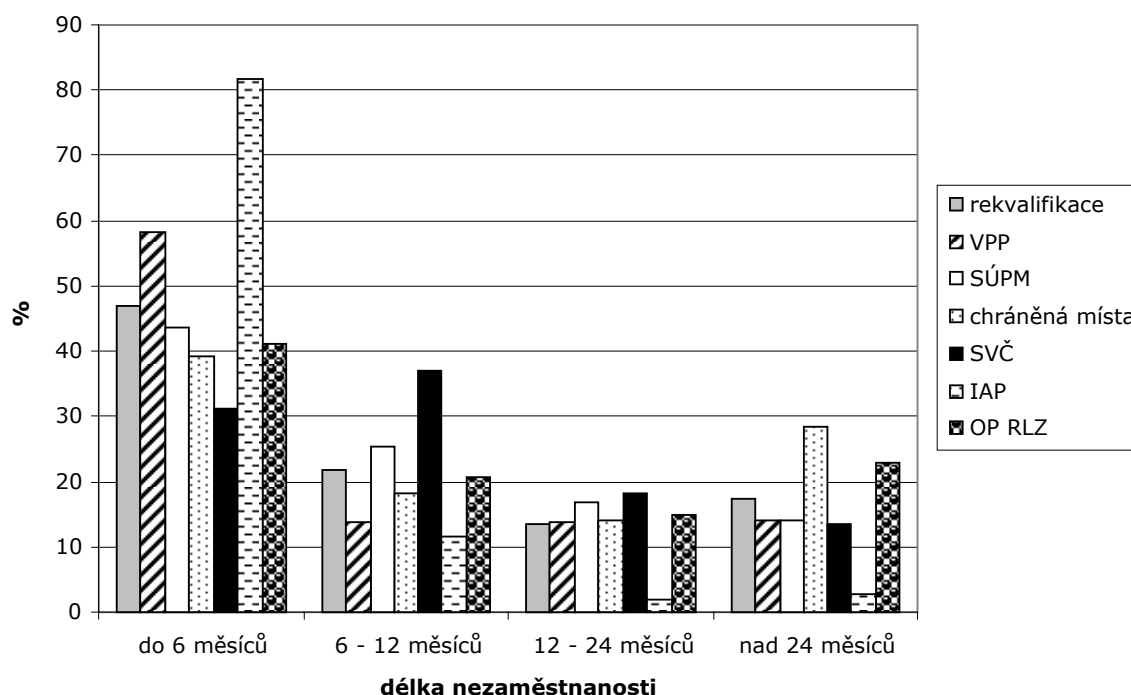
³⁰ Krom účastníků s VŠ, kteří mají v mnohém specifické postavení jak v projektech OP RLZ, tak v ostatních opatřeních aktivní politiky pracovního trhu.

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

cílovými skupinami zastoupeni. Jak však dokládají současná data systému OKpráce (podobně jako data z IS MONIT, viz Závěrečná evaluace, 2009) cílenost OP RLZ na dlouhodobě nezaměstnané je reálně o něco nižší než se předpokládalo. Jak je zřejmé z grafu č. 14, lidé s nižší délkou evidence před nástupem do programu se v roce 2007 účastnili některého z projektů OP RLZ dvakrát častěji ve srovnání s dlouhodobě nezaměstnanými. Na druhé straně lze usuzovat, že cílenost projektů OP RLZ na dlouhodobě nezaměstnané ve srovnání s rokem 2006 výrazněji vzrostla, a to zejména ve skupině osob nezaměstnaných déle než dva roky (tj. nárůst o cca 10 %) (srv. Kulhavý, 2008). S ohledem na skutečnost, že mezi aktivitami OP RLZ jde převážně o rekvalifikace, lze tento posun považovat za velmi příznivý, neboť zařazení většího počtu dlouhodobě nezaměstnaných do výcvikových programů může potenciálně posílit jejich motivaci nadále participovat na trhu práce a zamezit dlouhodobému znehodnocování jejich lidského kapitálu. Primární úlohu při práci s dlouhodobě nezaměstnanými však stále hrají programy chráněných pracovních míst, které mohou přispět nejen k pracovní realizaci dlouhodobě nezaměstnaných zdravotně handicapovaných uchazečů, ale také k jejich sociálnímu začlenění.

V roce 2007 můžeme sledovat také postupný odklon od realizace VPP jako opatření určeného pro nejvíce znevýhodněné dlouhodobě evidované uchazeče, což může být výrazem právě větších ambicí projektů OP RLZ nabízet programy dotovaných pracovních míst pro tuto cílovou skupinu.

Graf č. 14 **Struktura (cílenost) programů OP RLZ a APZ podle délky předchozí evidence (2007)**



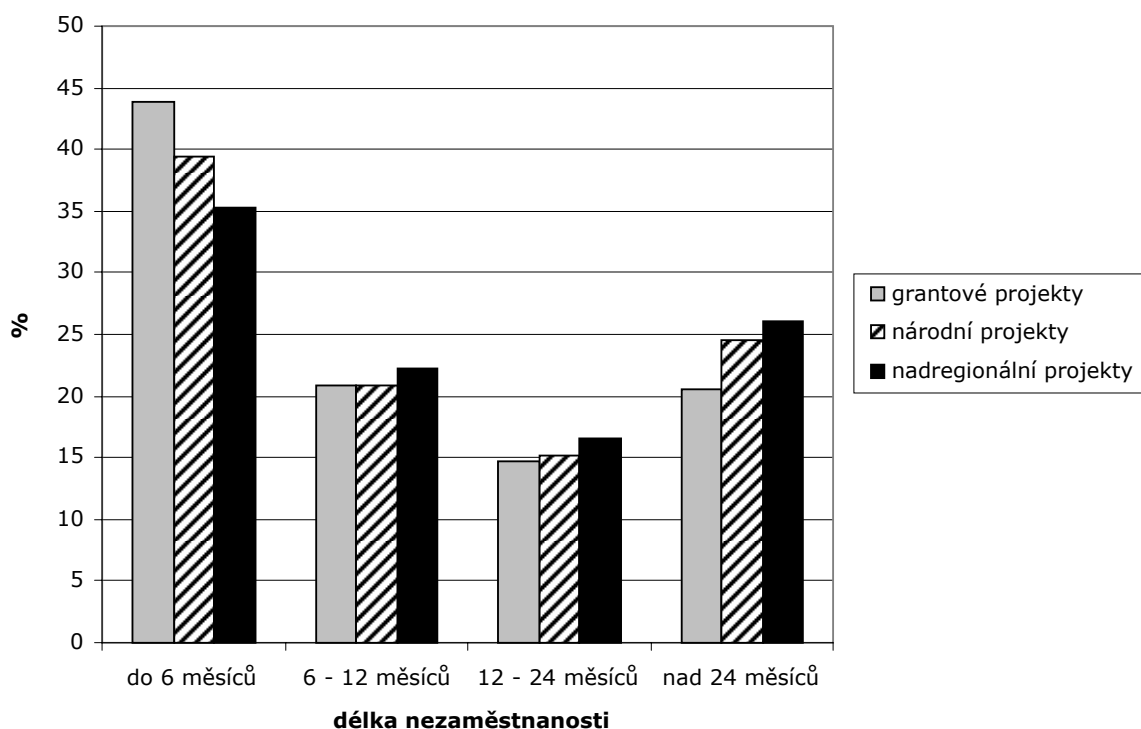
Zdroj dat: OKpráce, 2007

Na dlouhodobě nezaměstnané byly v roce 2007 nejvíce cíleny projekty většího rozsahu, tedy nadregionální (cca 43 % všech účastníků) a národní (cca 40 % všech účastníků) projekty (graf č. 15). V rámci nadregionálního grantového schématu

4. Cílenost projektů OP RLZ na znevýhodněné skupiny osob na trhu práce

v opatření 2.1 šlo zejména o specifické aktivity směřující k řešení dlouhodobé nezaměstnanosti vyplývající ze zdravotního omezení, nízké kvalifikace či vyššího věku. Statistická data systému OKpráce stejně jako informace obsažené v IS MONIT neumožňují sledovat kvalitu takových programů, s ohledem na jejich relativně „velký“ rozsah však můžeme usuzovat, že časově i finančně náročnější aktivity jdou ve prospěch skutečně znevýhodněných, tedy dlouhodobě nezaměstnaných. Účast dlouhodobě nezaměstnaných v národních projektech je celorepublikově celkem rovnoměrně rozložena (až na výjimečně nízké zastoupení dlouhodobě nezaměstnaných v Libereckém, Pardubickém a Královéhradeckém regionu). Výraznější regionální diference se projevují v zastoupení dlouhodobě nezaměstnaných v individuálních grantových projektech. Zdá se, že zatímco v národním měřítku jejich objem v roce 2007 poněkud poklesl, existují regiony, v nichž je podpora dlouhodobě nezaměstnaných prostřednictvím programů neziskových i komerčních institucí stále velmi silná. Jde přitom předně o regiony hůře zasažené ekonomickými problémy (Ústecký, Mostecký a Jihomoravský kraj).

Graf č. 15 **Struktura (cílenost) jednotlivých typů projektů OP RLZ podle délky předchozí evidence (2007)**



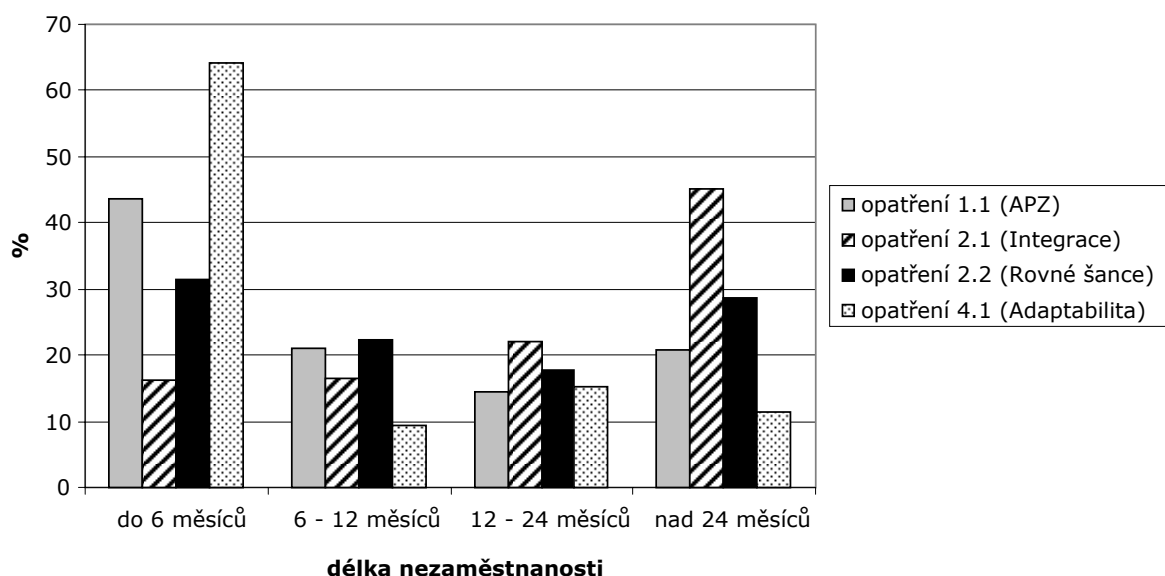
Zdroj dat: OKpráce, 2007

Jak bylo zmíněno výše, dlouhodobě nezaměstnaní nejčastěji směřují do jim specificky určených programů v rámci nadregionálního schématu opatření 2.1 „Začlenění skupin ohrožených sociální exkluzí“. Tyto programy by měly být cíleny výhradně na osoby s výraznými, často kumulovanými handicapami na trhu práce. Kromě znaku dlouhodobé či velmi dlouhodobé nezaměstnanosti pak tedy jejich účastníci velmi často mají také nízkou či nevhodnou kvalifikaci, jsou vyššího věku nebo zdravotně postižení.

Takové programy by měly zajišťovat na jedné straně kvalitní individuální péči pomáhající specifikovat a naplnit konkrétní potřeby takto znevýhodněných, na druhé straně by měly také poskytovat dostatečně komplexní intervenci ve smyslu efektivní návaznosti různých typů opatření. Obě kritéria však jsou velmi obtížně naplnitelná - jak usuzují autoři Závěrečné evaluace (2009) individuální specifická péče je velmi kvalifikačně i finančně náročná a ochota zaměstnavatelů tvořit pracovní místa právě pro osoby s dlouhodobou ztrátou kontaktů s trhem práce mizivá, což může mít (a s velkou pravděpodobností již má) dopady do výsledných účinků takových programů.

Kromě účasti v opatření 2.2, jež je zaměřené na potírání genderové diskriminace a posilování rovných šancí mužů a žen na trhu práce a které tak více méně rovnoměrně pokrývá nezaměstnané ve všech sledovaných skupinách nezaměstnaných (o něco větší význam těchto programů je patrný jak u dlouhodobě, tak naopak u krátkodobě nezaměstnaných), je pro dlouhodobě nezaměstnané významná participace povětšinou v národních projektech „Najdi si práci“ a „Návrat do práce“ v rámci opatření 1.1. V těchto projektech dlouhodobě nezaměstnaní nejčastěji vstupovali do rozsahem menších vzdělávacích programů, které by v důsledku cílenější a individuálnější péče mohly lépe přispět k jejich opětovnému začlenění na pracovní trh.

Graf č. 16 **Struktura (cílenost) jednotlivých opatření OP RLZ podle délky předchozí evidence (2007)**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

5. Efekty projektů OP RLZ

Význam projektů financovaných z evropských prostředků postupně narůstá, což je zřejmé jak ze stoupajícího podílu čerpaných financí, tak z rozsahu, v jakém programy v současné době pokrývají nezaměstnané. Přesto, že všechny projekty OP RLZ musí naplňovat předem stanovené výstupní indikátory, existuje v současné době jen velmi povšechná informace o jejich výsledcích a účincích. Většina zpráv a studií je odkázána na posouzení těchto účinků na základě dat IS MONIT. Ten však neumožňuje relevantní hodnocení, neboť data v něm jsou neúplná a navíc nedostatečně propojená s informacemi o nezaměstnaných. Jak upozorňují evaluátoři (Závěrečná evaluace, 2009), je možné relativně dobře zhodnotit finanční pokrok v čerpání ze strukturálních fondů, neboť jde o „politický úkol“ (s. 30). Oproti tomu sledování tzv. věcného pokroku, tedy toho, zda a jakým způsobem přispívají projekty OP RLZ k řešení otázek nezaměstnanosti a sociálního začlenění, není prioritou obecného sledování. Data, která jsou tímto k dispozici, vypovídají o jednotlivostech na úrovni konkrétních projektů, není však takřka možné sledovat cílenost, kvalitu a účinky programů na agregované úrovni. Otevřená metoda koordinace, které realizace projektů OP RLZ podléhá, umožňuje sledování vybraných ukazatelů za individuální projekty, neklade však podmínku hodnocení efektů na úrovni typů projektů či skupin projektů směřujících ke znevýhodněným skupinám na trhu práce, podobně jako není na úrovni EU vyžadována zpětná informace za realizaci projektů v rámci jednotlivých členských států.

V následujícím textu jsme se pokusili v rámci možností daných systémem OKpráce posoudit efekty projektů OP RLZ v roce 2007. Tyto efekty jsme hodnotili za aktivity OP RLZ jako celek a následně také - podobně jako při hodnocení cílenosti - za jednotlivé typy projektů a konkrétních opatření. Specificky jsme přihlédli k efektům těchto programů pro znevýhodněné skupiny osob, kterými jsou opět jako v případě hodnocení cílenosti projektů lidé nad 50 let, nezaměstnaní bez kvalifikace (se ZŠ), osoby s výraznými zdravotními problémy (v této chvíli tedy už pouze zdravotně postižení s uznaným částečným nebo plným invalidním důchodem) a dlouhodobě nezaměstnaní (nad 12 měsíců). Dopady projektů OP RLZ hodnotíme jako podíl osob, které se ve zvoleném časovém sledu 30-360 dní po absolvování programu vracejí do registru nezaměstnaných (nebo v něm v případě rekvalifikací setrvávají), a porovnáváme je s účinky ostatních opatření tradiční aktivní politiky pracovního trhu a rovněž s podílem osob, které se programů neúčastnily, ve stejném období v registru ÚP (blíže viz Metodika hodnocení přínosu projektů OP RLZ k aktivní politice zaměstnanosti). Vzhledem k velmi příznivé situaci na trhu práce v roce 2007 lze předpokládat, že se účinky projektů OP RLZ budou pohybovat na úrovni ostatních programů aktivní politiky (zejména na úrovni charakterově blízkých rekvalifikací) a že rozdíl mezi účastníky a neúčastníky programů bude o něco nižší, než by tomu bylo v situaci rostoucí nezaměstnanosti (za příznivých ekonomických podmínek lidé snadněji nalézají zaměstnání, ať s pomocí APZ nebo bez ní, zatímco např. v současné době ekonomické recese a obecného úbytku pracovních míst je pravděpodobné, že zejména více ohrožené skupiny na trhu práce zaměstnání nalézají obtížně a častěji za přispění právě aktivní politiky pracovního trhu).

5.1 Efekty projektů OP RLZ a opatření státní aktivní politiky pracovního trhu

Politika pracovního trhu nabízí širokou paletu nástrojů, z nichž každý sleduje naplnění svých specifických cílů a záměrů. S ohledem na tyto cíle pak také jednotlivé nástroje a opatření přinášejí odlišné efekty. Programy tvorby míst sledují předně umístění nezaměstnaných uchazečů na volná či nově vytvořená pracovní místa, a tedy jejich efekt vzhledem k návratnosti uchazečů do evidence nezaměstnaných je značný - účastníci takových programů, jako je podpora tvorby SÚPM, chráněných zaměstnání nebo podpora začínajících podnikatelů se ve sledovaném období do registru úřadu práce vrací jen málokdy (jejich podíl se pohybuje v řádech procent). Mnohdy je to dáno tím, že na pracovních místech zůstávají i po skončení vyplácení dotace.

Z hlediska výsledných účinků bývají často diskutovány programy pracovního výcviku a vzdělávání. Jejich efekty totiž v krátkodobém horizontu nejsou příliš vysoké, nicméně s přibývajícím časem podíl účastníků těchto programů v registrech úřadů práce postupně klesá.

Těmto obecným tendencím odpovídal i vývoj účinků opatření politiky pracovního trhu v roce 2007. Podle předpokladů nejnižších účinků dosáhly rekvalifikační programy, po jejichž absolvování setrvaly v registru po uplynutí 30 dnů od jejich ukončení rovné dvě třetiny účastníků (tabulka č. 11). Při delším sledování však právě rekvalifikační programy dosahují největšího poklesu mezi účastníky setravujícími v evidenci nezaměstnaných. Je příznačné, že projekty OP RLZ vykazují podobnou vývojovou tendenci jako rekvalifikace - v počátku sledování jsou jejich účinky menší (po 30 dnech je v registru evidován každý druhý účastník), zhruba po 120 dnech je úspěšnost odchodu z evidence účastníků OP RLZ srovnatelná s neúčastníky (kontrolní skupinou), poté se odliv účastníků projektů OP RLZ zvyšuje, v závěru sledovaného období je pak patrný výrazně nižší podíl účastníků v registru ÚP ve srovnání s neúčastníky (tj. 24,6% vs. 35,2%).

Vzhledem k faktu, že většina projektů OP RLZ ve svém obsahu zahrnuje vzdělávání, výcvik a rekvalifikace (ať už jako hlavní nebo doprovodnou aktivitu), je přirozené, že účinky těchto programů se projevují zejména v dlouhodobé perspektivě, a to v podobě obecně větších šancí získat odpovídající (kvalitní) pracovní uplatnění. Na druhé straně, jak dále indikuje tabulka č. 11, všechny programy tzv. „tradiční“ politiky pracovního trhu dosáhly v dlouhodobé perspektivě lepších výsledných efektů než projekty OP RLZ (po 360 dnech se do evidence vrátilo 24,6 % účastníků projektů OP RLZ a jen v průměru 18,1 % všech účastníků opatření politiky pracovního trhu), a to přes to, že - jak naznačila předchozí kapitola o cílenosti projektů OP RLZ - jejich účastníci disponovali velkými předpoklady pro úspěšný návrat na pracovní trh.

5. Efekty projektů OP RLZ

Tabulka č. 11 **Efekty programů OP RLZ a APZ v roce 2007 - účast v evidenci po uplynutí X dnů**

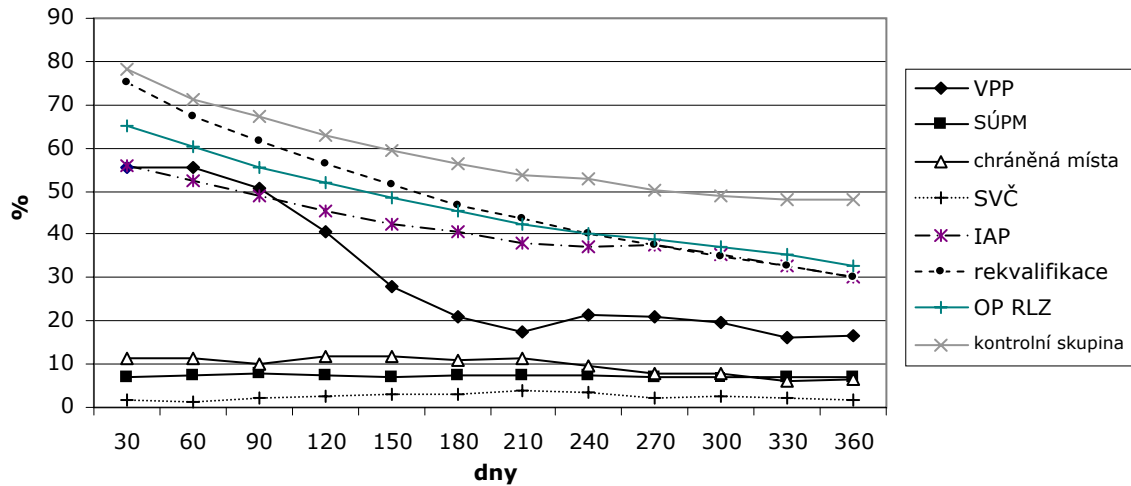
	30 dnů	60 dnů	90 dnů	120 dnů	150 dnů	180 dnů	210 dnů	240 dnů	270 dnů	300 dnů	330 dnů	360 dnů
VPP	51,0	49,4	44,7	36,4	26,7	21,2	18,1	20,2	19,2	17,7	16,1	15,3
SÚPM	6,0	6,0	6,0	6,0	5,8	5,5	5,5	5,3	5,5	5,7	6,0	6,3
chráněná místa	11,2	12,0	11,8	12,9	12,6	11,2	11,2	9,5	8,3	8,0	7,6	6,4
SVČ	1,3	1,0	1,2	1,3	1,4	1,6	1,6	1,6	1,4	1,4	1,2	1,1
IAP	37,6	34,4	31,7	29,4	27,3	25,8	24,1	23,4	22,5	21,9	21,2	19,8
rekvalifikace	65,7	56,2	48,8	43,3	38,7	35,2	32,0	29,1	26,8	25,2	24,1	22,5
OP RLZ	55,2	49,8	45,3	41,7	38,1	35,1	32,9	30,7	29,2	27,7	26,4	24,6
průměr OP RLZ a APZ	44,5	39,5	35,2	31,5	27,9	25,3	23,1	21,7	20,3	19,5	19,0	18,1
kontrolní skupina	62,4	53,8	49,6	45,1	41,6	38,3	36,6	35,4	34,0	33,9	34,2	35,2

Zdroj dat: OKpráce, 2007

Sledujeme-li efekty projektů OP RLZ pro vybrané ohrožené skupiny nezaměstnaných (graf č. 16-19), pak můžeme konstatovat, že i zde dosahují projekty OP RLZ velmi podobných výsledků jako rekvalifikační programy. U některých skupin nezaměstnaných je však výraznější rozdíl v počátečních efektech mezi rekvalifikacemi a projekty OP RLZ - zejména u účastníků starších 50 let a osob s přiznaným částečným či plným invalidním důchodem dosahují zpočátku rekvalifikace výrazně horších účinků, tento handicap je však vyrovnán po zhruba 210 dnech a v konečné fázi sledování jsou efekty obou typů opatření víceméně srovnatelné.

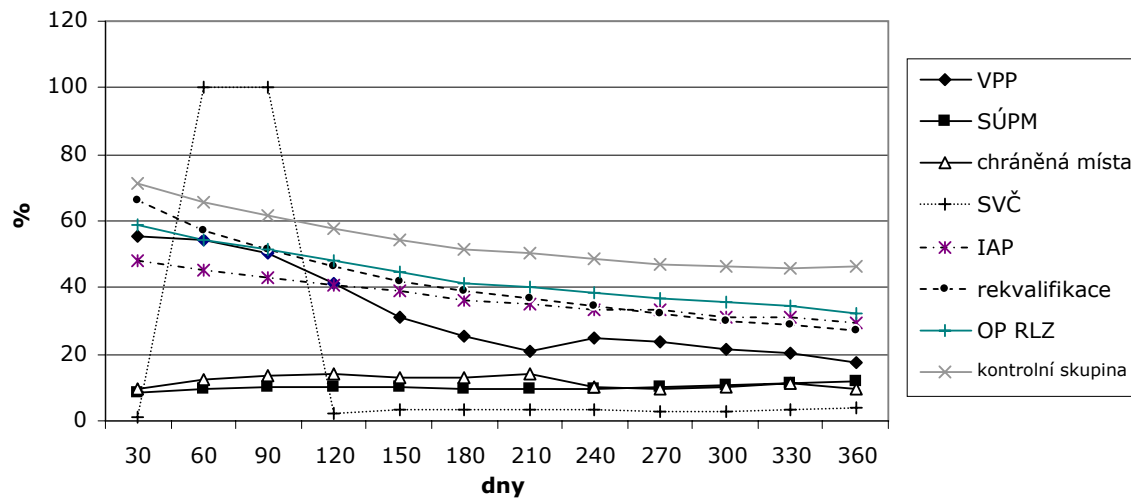
Projekty OP RLZ, jichž se účastní skupiny invalidních důchodců a také osob dlouhodobě nezaměstnaných, dosahují relativně horších výsledků než programy určené pro starší osoby a osoby se základním vzděláním. Důvodem je patrně výraznější bariéra zdravotního postižení či dlouhodobé evidence spojená s častější kumulací dalších znevýhodňujících faktorů, které pravděpodobně nemohou být překonány účastí v jednom programu aktivní politiky pracovního trhu. Na druhé straně, při srovnání s kontrolní skupinou osob se stejnou základní charakteristikou (tj. v tomto případě dlouhodobá nezaměstnanost) je zřejmé, že právě programy určené pro nejvíce znevýhodněné a dlouhodobě registrované uchazeče přinášejí největší čisté účinky, tedy nejvíce přispívají k odchodům z evidence nezaměstnaných (zatímco po 180 dnech je zpět v registru něco málo přes polovinu všech dlouhodobě evidovaných účastníků projektů OP RLZ, mezi dlouhodobě nezaměstnanými neúčastníky je to ve stejném období více než 80 %).

Graf č. 17 **Efekty programů OP RLZ a APZ v roce 2007 - účast osob starších 50 let v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

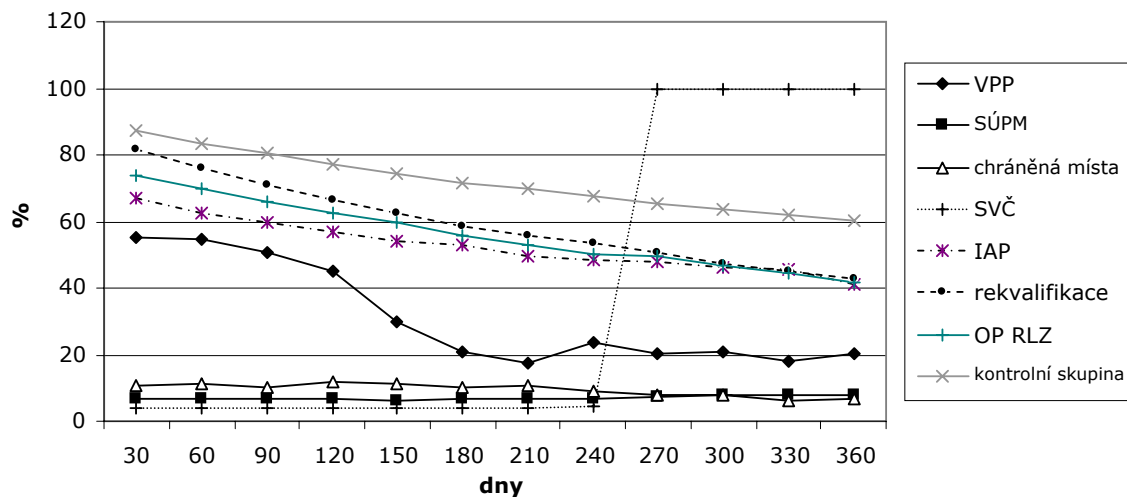
Graf č. 18 **Efekty programů OP RLZ a APZ v roce 2007 - účast osob se základním vzděláním v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

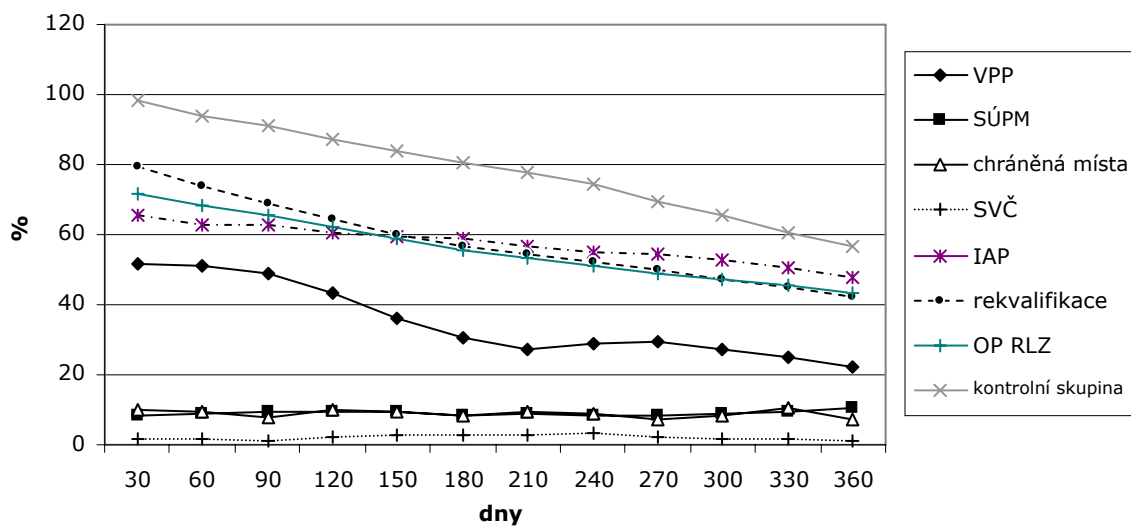
5. Efekty projektů OP RLZ

Graf č. 19 **Efekty programů OP RLZ a APZ v roce 2007 - účast osob v invalidním důchodu v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

Graf č. 20 **Efekty programů OP RLZ a APZ v roce 2007 - účast dlouhodobě nezaměstnaných osob v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

5.1.1 Efekty rekvalifikací

Rekvalifikace patří v politice pracovního trhu v současné době k nejužívanějším nástrojům. Je to patrné jak z rozsahu, v jakém pokrývají nezaměstnané, tak v objemu prostředků, které do rekvalifikačních programů směřují. Jejich potenciál spočívá převážně v možnosti rozvíjet a kultivovat lidský kapitál nezaměstnaných a tím přispívat ke zvyšování jejich šancí na získání vhodného zaměstnání. Jde o opatření velmi flexibilní a přínosné hlavně v době hospodářské recese, jež je charakteristická obecným úbytkem pracovních míst a růstem počtu nezaměstnaných, u kterých je třeba např. prostřednictvím vzdělávacích a motivačních programů zachovat kontakt s trhem práce.

Na druhé straně, konkrétní efekty rekvalifikačních programů bývají často předmětem řady odborných diskusí. Dopady na kvalitu lidského kapitálu a zaměstnatelnost podobně jako na celkovou kvalitu života účastníků jsou vysoce individuální a obtížně měřitelné. Zjišťování efektů na získání zaměstnání po absolvování rekvalifikace a jeho dlouhodobé udržení se postupně stává součástí evaluací veřejných programů, nicméně vypovídací hodnota takových kvantitativních studií může být nižší v důsledku nemožnosti odhalit subjektivní faktory stojící v pozadí úspěchu/neúspěchu absolventů rekvalifikací na pracovním trhu.

Rekvalifikace (všeobecné i specifické) a různé typy poradenství byly již v závěru roku 2006 vyhodnoceny jako vhodné pro převedení do sekce projektů OP RLZ (Vyhodnocení přínosu, 2006), k čemuž ve velké míře - jak dokládají data systému OKpráce - v průběhu roku 2007 došlo. V současné době tak existují dvě formy institucionálního uspořádání rekvalifikačních programů - tedy rekvalifikace v rámci zákonem definované státní politiky zaměstnanosti a rekvalifikační programy financované Evropskou unií.

Systém OKpráce evidoval v roce 2007 na 30 tisíc účastníků programů financovaných z Evropského sociálního fondu. U dvou třetin z nich bylo možné dohledat rovněž typ absolvovaného programu. Jak ukazuje tabulka č. 12, naprostá většina účastníků projektů OP RLZ prošla v roce 2007 rekvalifikačními kurzy, pouze 4,5 % nezaměstnaných bylo zařazeno do programů tvorby pracovních míst a pro 5,8 % nezaměstnaných bylo realizováno individuální poradenství.

Tabulka č. 12 **Charakter aktivit realizovaných v rámci OP RLZ v roce 2007**

aktivita	absolutní počty účastníků	%
chráněná zaměstnání	25	0,1
společensky účelná pracovní místa	466	2,4
veřejně prospěšné práce	138	0,7
podpora samostatné výdělečné činnosti	261	1,3
individuální poradenství	1 130	5,8
rekvalifikace	17 560	89,7
celkem	19 580	100,0

Zdroj dat: OKpráce, 2007

Skutečnost, že bezmála 90 % účastníků projektů OP RLZ prošlo rekvalifikací, podnítila úvahy o tom, nakolik se rekvalifikace financované z evropských prostředků a jejich účinky odlišují od rekvalifikací realizovaných v rámci tradiční státem dotované aktivní politiky pracovního trhu. V tabulce č. 13 jsme se proto pokusili srovnat efekty tzv. „státních“ a „evropských“ rekvalifikací, a to stejným postupem jako v dalších

subkapitolách pojednávajících o účincích projektů OP RLZ, tj. ověřili jsme, jaký podíl osob setrvává po absolvování „státních“ i „evropských“ rekvalifikačních programů v registru nezaměstnaných s odstupem 30-360 dnů od ukončení programu. Vypovídací hodnotu ukazatelů jsme se navíc pokusili zvýšit srovnáním těchto výsledků u účastníků a neúčastníků programů (kontrolní skupiny).

Podle údajů z tabulky č. 13 je zřejmé, že výsledná zjištění vyznívají jednoznačně v neprospěch rekvalifikací realizovaných pod záštitou projektů OP RLZ. Je totiž neoddiskutovatelné, že jak v celkovém měřítku, tak s ohledem na všechny sledované rizikové skupiny nezaměstnaných dosahují „evropské“ rekvalifikace horších efektů na odchod účastníků z registru nezaměstnaných, a to jak v krátkodobé, tak střednědobé a dlouhodobé perspektivě ve srovnání se „státními“ rekvalifikacemi. Navíc se ukazuje, že největší rozdíly v podílech osob setrvávajících po absolvování rekvalifikačního programu v evidenci nezaměstnaných mezi „státními“ a „evropskými“ rekvalifikacemi jsou patrné ve skupinách osob s výraznými bariérami v přístupu na pracovní trh, tj. ve skupině osob částečně nebo plně invalidních (na konci sledovaného období setrvává v evidenci 46,2 % účastníků „evropských“ a pouze 42,6 % účastníků „státních“ rekvalifikací) a dlouhodobě nezaměstnaných (po 360 dnech od ukončení programu je v registru dále evidováno 42,1 % účastníků „evropských“ a pouze 37,7 % účastníků „státních“ rekvalifikací).

Přínos obou typů institucionálního uspořádání rekvalifikačních programů je zřejmý při srovnání pozice účastníků s neúčastníky programů - ve všech sledovaných obdobích a u všech analyzovaných rizikových skupin na trhu práce je podíl osob v registru nezaměstnaných nižší právě ve skupině účastníků rekvalifikačních programů. Je tedy vysoce pravděpodobné, že účast v programu zvyšuje šanci na získání zaměstnání, a to zejména v dlouhodobé perspektivě. Je však také patrné, že tyto šance jsou reálně vyšší u účastníků „státních“ rekvalifikací oproti účastníkům rekvalifikací realizovaných v rámci projektů OP RLZ. Svou roli tak zřejmě sehrává jak způsob výběru účastníků, tak také charakter a kvalita rekvalifikačních programů. Na jedné straně nižší cílenost „evropských“ rekvalifikačních programů na osoby s výraznějšími handicapami na trhu práce snižuje kvazičisté účinky těchto opatření. Na druhé straně jsou celkové efekty „evropských“ rekvalifikací do značné míry závislé na jejich kvalitě a provázanosti na další opatření a služby na trhu práce. Je tedy možné, že běžné „státní“ rekvalifikace v důsledku své dlouhodobé tradice staví na kvalitnějších základech a také struktura sítí spolupracujících partnerů, kteří mohou např. rekvalifikovaným osobám nabídnout zaměstnání, je širší. Spolupráce se zaměstnavateli a možnost působit na přímou tvorbu pracovních míst byla ostatně i v Závěrečné evaluaci (2009) hodnocena v projektech OP RLZ jako velmi obtížná a zřídka realizovaná.

Zdá se tak, že ačkoliv těžiště realizace rekvalifikačních kurzů v roce 2007 bylo z tradiční aktivní politiky pracovního trhu přeneseno na projekty OP RLZ, neděje se tak v důsledku vyšší efektivity takto financovaných projektů, ale spíše s ohledem na možnost čerpání alternativních a relativně vysokých doplňkových finančních zdrojů. Zjištěné nepříznivé výsledky projektů OP RLZ vyplývající z kvantitativních dat systému OKpráce by však bylo třeba doplnit i kvalitativními analýzami, které by - například formou případových studií - lépe charakterizovaly pozadí realizace rekvalifikačních programů v rámci OP RLZ a jejich kvalitu, včetně rozkrytí mechanismů selekce účastníků, které mají rovněž významný vliv na výsledné efekty programů.

Tabulka č. 13 Srovnání efektů „státních“ a „evropských“ rekvalifikací

	30 dnů	60 dnů	90 dnů	120 dnů	150 dnů	180 dnů	210 dnů	240 dnů	270 dnů	300 dnů	330 dnů	360 dnů
všichni účastníci rekvalifikací												
„státní“ rekvalifikace	65,7	56,2	48,8	43,3	38,7	35,2	32,0	29,1	26,8	25,2	24,1	22,5
rekvalifikace v rámci OP RLZ	71,2	63,1	55,8	50,2	44,9	40,9	37,3	33,7	31,3	29,4	28,0	25,9
kontrolní skupina	62,4	53,8	49,6	45,1	41,6	38,3	36,6	35,4	34,0	33,9	34,2	35,2
lidé nad 50 let												
„státní“ rekvalifikace	75,2	67,4	61,4	56,3	51,4	46,9	43,5	40,4	37,6	34,9	32,6	30,3
rekvalifikace v rámci OP RLZ	77,8	70,5	64,4	59,2	53,8	49,0	45,1	42,5	40,5	38,7	35,7	32,9
kontrolní skupina	78,4	71,2	67,1	62,7	59,4	56,2	53,9	52,8	50,2	48,8	47,9	47,9
osoby se základním vzděláním												
„státní“ rekvalifikace	66,1	57,4	51,4	46,3	42,1	39,3	37,0	34,4	32,4	30,0	29,1	27,1
rekvalifikace v rámci OP RLZ	70,7	64,1	57,8	53,4	48,7	44,9	42,5	39,7	37,5	34,3	32,3	28,7
kontrolní skupina	71,6	65,9	61,9	57,7	54,4	51,3	50,1	48,9	47,1	46,3	46,1	46,4
osoby v invalidním důchodu												
„státní“ rekvalifikace	81,6	76,3	71,2	66,4	62,7	58,5	55,6	53,5	50,9	47,2	44,8	42,6
rekvalifikace v rámci OP RLZ	84,9	80,3	76,4	71,3	67,1	62,7	59,6	57,9	56,0	52,2	49,2	46,2
kontrolní skupina	87,3	83,2	80,3	77,2	74,6	71,7	69,6	67,7	65,5	63,7	61,8	60,2
dlouhodobě nezaměstnaní												
„státní“ rekvalifikace	78,7	71,8	65,9	61,0	56,2	52,8	49,9	47,4	44,6	42,2	40,3	37,7
rekvalifikace v rámci OP RLZ	85,6	79,5	72,9	68,2	62,6	58,6	55,7	52,8	49,6	47,7	45,8	42,1
kontrolní skupina	98,1	93,8	90,9	87,0	84,1	80,6	77,7	74,6	69,7	65,3	60,5	56,5

Zdroj dat: OKpráce, 2007

5.2 Efekty různých typů projektů OP RLZ

Projekty OP RLZ zahrnují širokou škálu různorodých aktivit, mezi nimiž lze předpokládat, že nejvíce účinné budou ty, které jsou specificky cílené na znevýhodněné uchazeče a jejich cíle nejvíce odpovídají individuálním potřebám těchto nezaměstnaných. Všechny tyto atributy by měly být v největším měřítku součástí grantových projektů a je proto poněkud nečekané, že podle výsledků dat systému OKpráce za rok 2007, grantové projekty naopak dosahují výrazně horších efektů na odliv účastníků z nezaměstnanosti než projekty národního charakteru. Příčina může spočívat ve vyšší cílenosti grantových projektů a v jejich orientaci na osoby s kumulovanými handicapami na pracovním trhu (statistická data systému OKpráce nám však neumožňují uvnitř vybraných skupin na trhu práce sledovat jejich další handicap, což se může do určité míry odrážet právě v nižších efektech grantových projektů). Navíc, účinky grantových projektů menšího rozsahu orientovaných na více znevýhodněné uchazeče o zaměstnání se projeví výrazněji opět spíše v dlouhodobé perspektivě - jak ukazuje tabulka č. 14, po 360 dnech se v evidenci nezaměstnaných nachází zhruba stejný podíl účastníků grantových i národních projektů (tedy necelá čtvrtina). V celkovém srovnání pak nejhorších výsledků dosahují nadregionální projekty - míra setrvání účastníků těchto

5. Efekty projektů OP RLZ

programů je víceméně srovnatelná s podílem na nezaměstnanosti v kontrolní skupině. Jde pravděpodobně o důsledek širokého a koordinačně a koncepčně náročného programového zaměření těchto projektů.

Tabulka č. 14 **Efekty jednotlivých typů projektů OP RLZ v roce 2007 - účast v evidenci po uplynutí X dnů**

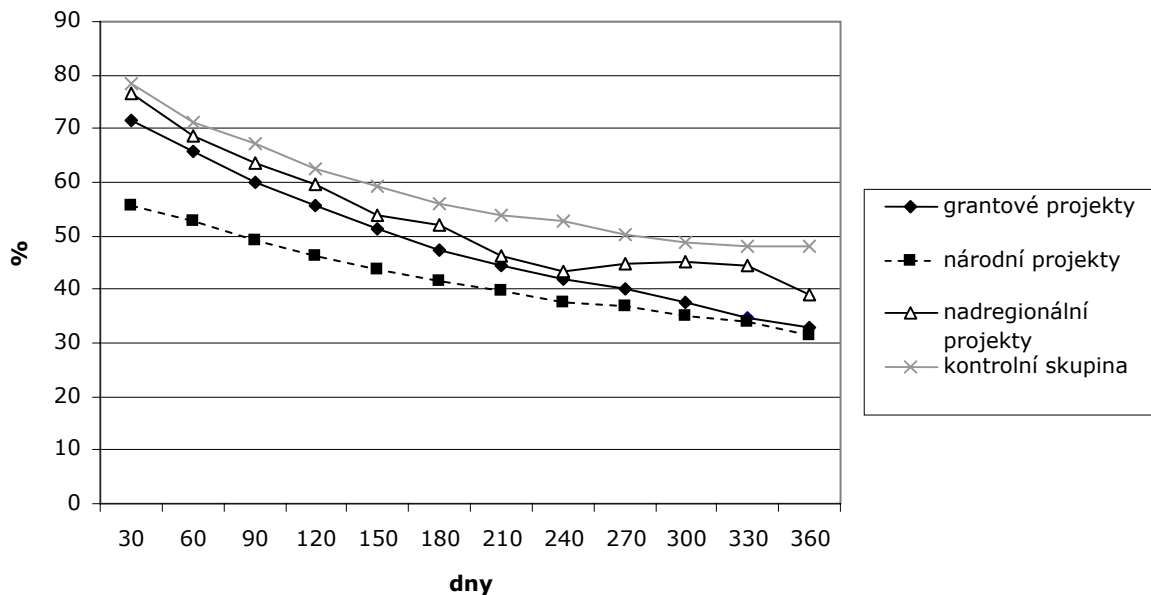
	30 dnů	60 dnů	90 dnů	120 dnů	150 dnů	180 dnů	210 dnů	240 dnů	270 dnů	300 dnů	330 dnů	360 dnů
grantové projekty	63,6	57,4	51,6	46,6	42,4	38,7	36,2	33,6	31,3	29,5	27,6	26,0
národní projekty	45,7	41,2	38,1	35,6	32,7	30,5	28,9	27,2	26,4	24,9	24,3	22,2
nadregionální projekty	67,9	60,9	55,6	52,2	47,2	44,1	40,3	37,7	35,6	34,8	34,0	32,1
OP RLZ průměr	55,2	49,8	45,3	41,7	38,1	35,1	32,9	30,7	29,2	27,7	26,4	24,6
kontrolní skupina	62,4	53,8	49,6	45,1	41,6	38,3	36,6	35,4	34,0	33,9	34,2	35,2

Zdroj dat: OKpráce, 2007

Všechny typy projektů OP RLZ významně přispívají k odlivu nezaměstnaných z ohrožených skupin z registrů úřadů práce (graf č. 20-23). Nejvíce patrné je to opět v případě osob dlouhodobě nezaměstnaných před vstupem do programu a osob s výraznými zdravotními problémy (ČID a PID), které odcházejí po programu z evidence nezaměstnaných mnohem častěji než osoby se stejným handicapem, které na program neparticipovaly.

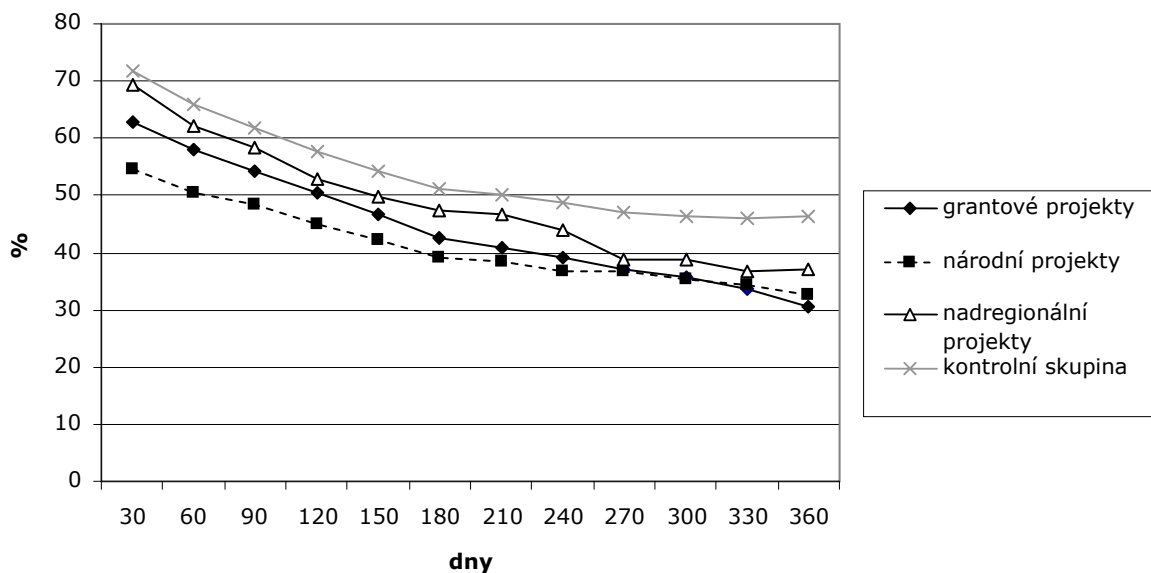
Ve všech sledovaných rizikových skupinách opět dosahují nejnižšího rizika výskytu v nezaměstnanosti účastníci národních projektů, následováni účastníky grantových projektů. Oproti roku 2006 tak nedochází k významnějším posunům ve sledovaných efektech, s výjimkou nezaměstnaných se zdravotními obtížemi, kteří v roce 2006 opouštěli častěji evidenci po absolvování grantových projektů (srv. Kulhavý, 2008).

Graf č. 21 **Efekty jednotlivých typů projektů OP RLZ v roce 2007 - účast osob nad 50 let v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

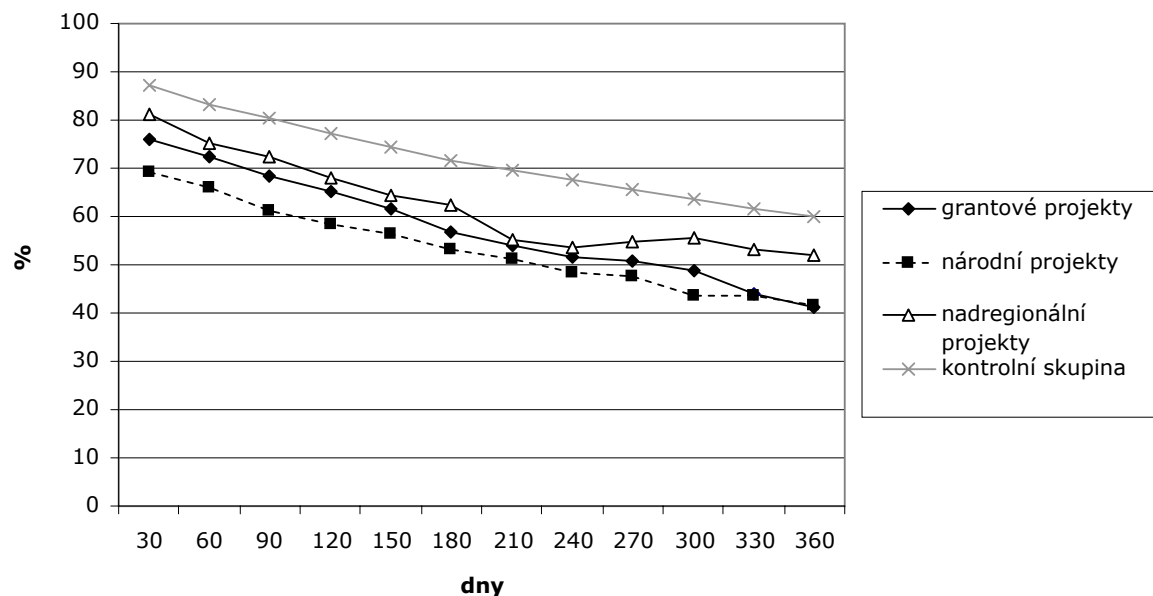
Graf č. 22 **Efekty jednotlivých typů projektů OP RLZ v roce 2007 - účast osob se základním vzděláním v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

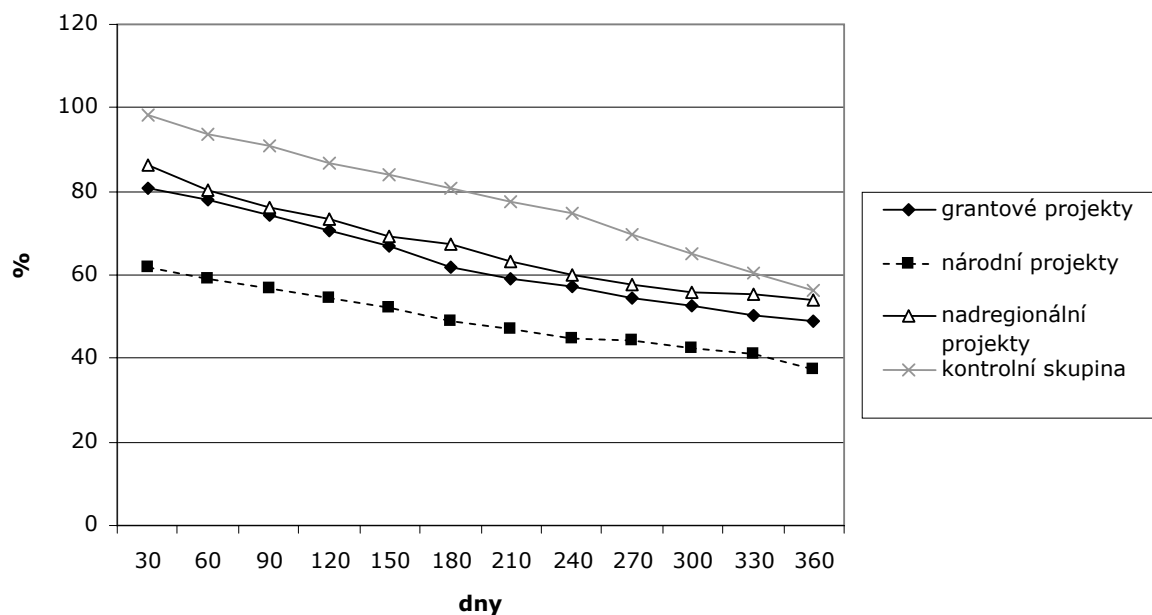
5. Efekty projektů OP RLZ

Graf č. 23 **Efekty jednotlivých typů projektů OP RLZ v roce 2007 - účast osob v invalidním důchodu v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

Graf č. 24 **Efekty jednotlivých typů projektů OP RLZ v roce 2007 - účast dlouhodobě nezaměstnaných osob v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

5.3 Efekty jednotlivých opatření v projektech OP RLZ

V roce 2007 jsme mezi projekty OP RLZ rozlišovali na základě jejich příslušnosti ke konkrétnímu opatření. Sledovali jsme tedy programy, jejichž smyslem bylo rozšířit záběr a celkově posílit aktivní politiku pracovního trhu (opatření 1.1), dále programy, které byly cíleny na integraci znevýhodněných osob na trh práce (opatření 2.1) a také boj s diskriminací a rozšiřováním rovných šancí mužů a žen na trhu práce (opatření 2.2). V neposlední řadě jsme do hodnocení zahrnuli také programy spojené s rozvojem adaptability zaměstnanců a zaměstnavatelů, které mají rovněž zásadní preventivní význam pro vývoj na pracovním trhu. Právě poslední ze jmenovaných opatření však bylo v roce 2007 realizováno ve velmi malém rozsahu, což způsobilo, že v analýze efektů se v hodnocení objevilo pouze 22 respondentů. Z důvodu takto nízkých četností proto v následujícím textu zvažujeme pouze efekty prvních tří zmíněných opatření.

Rozsahem nejvýznamnější (dle počtu účastníků) bylo v roce 2007 opatření 1.1 týkající se obecně programů aktivní politiky pracovního trhu a toto opatření také vykázalo nejlepší účinky na odliv účastníků z nezaměstnanosti (tabulka č. 15). Jeho efekty se ve všech sledovaných obdobích pohybovaly na průměrné úrovni celkových efektů OP RLZ (tj. zhruba polovina účastníků se v evidenci objevuje po 30 dnech, po 360 dnech je to pak přibližně pětina z nich). Opatření cílená na integraci znevýhodněných a specificky dlouhodobě nezaměstnaných dosahují nejnižších hrubých i kvazičistých efektů v průběhu celého sledování, lze však předpokládat, že větších efektů tyto projekty dosáhnou ještě v delším časovém úseku, což by mohl indikovat i výsledný podíl opětovně nezaměstnaných po 360 dnech, jehož úroveň se přibližuje podílu v kontrolní skupině.

Tabulka č. 15 **Efekty jednotlivých typů opatření v projektech OP RLZ v roce 2007 - účast v evidenci po uplynutí X dnů**

	30 dnů	60 dnů	90 dnů	120 dnů	150 dnů	180 dnů	210 dnů	240 dnů	270 dnů	300 dnů	330 dnů	360 dnů
opatření 1.1 (APZ)	52,7	47,3	42,8	39,1	35,6	32,6	30,6	28,5	26,9	25,2	24,0	22,7
opatření 2.1 (Integrace)	72,0	66,8	62,5	60,0	56,4	53,8	51,2	48,1	47,2	46,6	43,9	38,8
opatření 2.2 (Rovné šance)	70,8	65,1	59,6	55,7	50,4	46,9	43,2	40,2	37,9	36,5	37,3	34,9
OP RLZ průměr	55,2	49,8	45,3	41,7	38,1	35,1	32,9	30,7	29,2	27,7	26,4	24,6
kontrolní skupina	62,4	53,8	49,6	45,1	41,6	38,3	36,6	35,4	34,0	33,9	34,2	35,2

Zdroj dat: OKpráce, 2007

Ve všech sledovaných rizikových skupinách se nejnižší míra výskytu v nezaměstnanosti projevila u účastníků programů opatření 1.1. Odpovídá to obecné tendenci vývoje efektů projektů OP RLZ, navíc jde o programy, v nichž námi sledovaní nezaměstnaní relativně často participují. Specifické jsou výsledky v případě osob v invalidním důchodu, kdy podobně nízké míry výskytu v nezaměstnanosti dosahují i účastníci programů, jež směřují k podpoře rovných šancí na trhu práce.³¹ Přesto, že dopady všech sledovaných opatření na skupiny nejvíce znevýhodněných osob na trhu

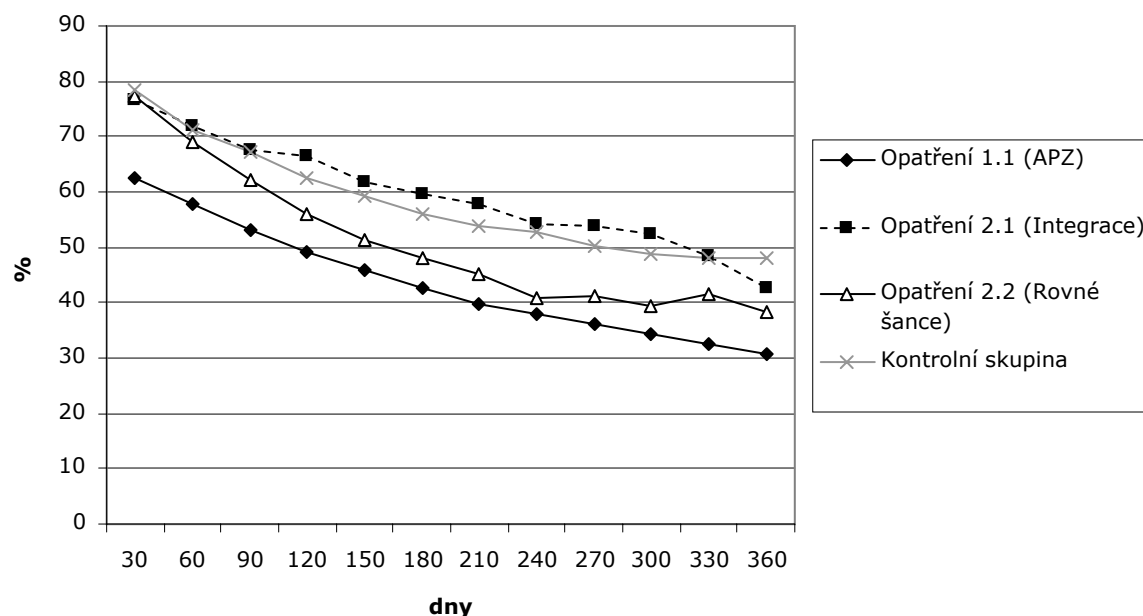
³¹ Jde však o velmi malou skupinu sledovaných absolventů, která čítá pouze 50 respondentů (tj. pohybuje se na hranici přijatelnosti s ohledem na validitu získaných výsledků).

5. Efekty projektů OP RLZ

práce (tj. na osoby s vážnými zdravotními problémy a na dlouhodobě nezaměstnané, tj. grafy č. 26-27) jsou o něco nižší než u ostatních skupin, lze tyto programy hodnotit jako přínosné, neboť přispívají k odchodu z nezaměstnanosti, který by se pravděpodobně neuskutečnil, pokud by se takto znevýhodnění programu nezúčastnili (rozdíl v podílu osob v evidenci ve sledovaných časových údobích mezi zkoumanou a kontrolní skupinou se pohybují stabilně mezi 10-15 procenty, v závěru sledovaného období jsou pak ještě o něco vyšší).

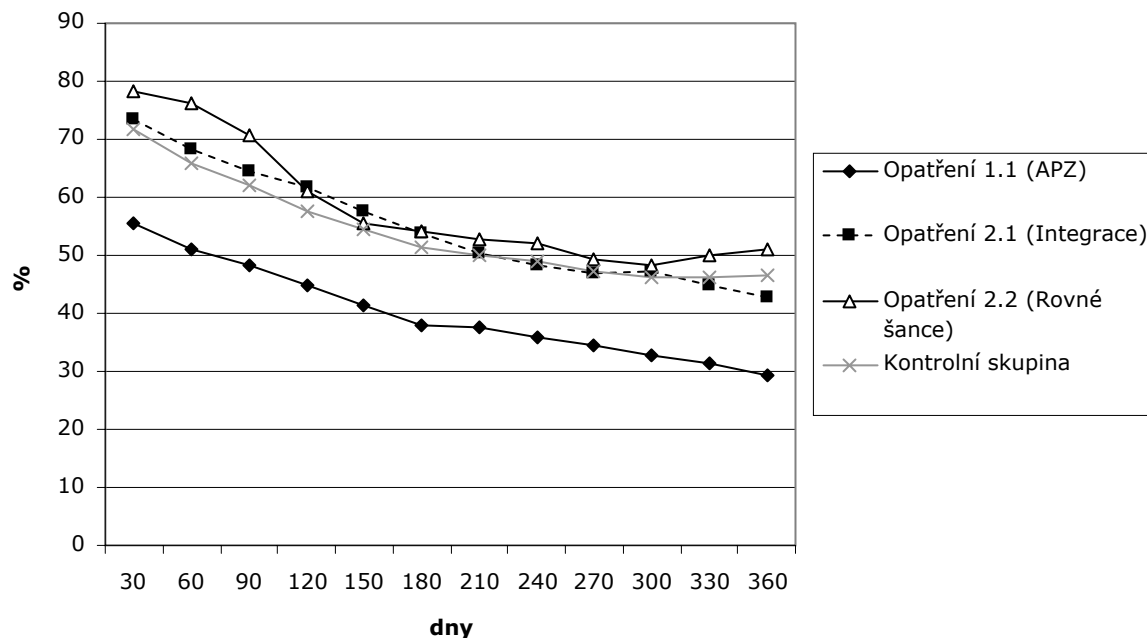
Ve skupině nezaměstnaných starších 50 let podobně jako u osob bez kvalifikace se účast v programech druhého opatření (2.1 i 2.2) nezdá být příliš účinná, neboť jejich účastníci po celou dobu sledování dosahují nižšího odlivu z nezaměstnanosti než nekvalifikovaní a nezaměstnaní nad 50 let, kteří se žádného programu aktivní politiky nezúčastnili. Může jít na jedné straně opětovně o otázku dlouhodobého sledování, v němž se mohou efekty těchto programů postupně projevit, na druhé straně však může za nedostatečnými výsledky stát i nevyhovující kvalita, struktura či celkový charakter programů.

Graf č. 25 **Efekty jednotlivých typů opatření v projektech OP RLZ v roce 2007 - účast osob nad 50 let v evidenci po uplynutí X dnů**



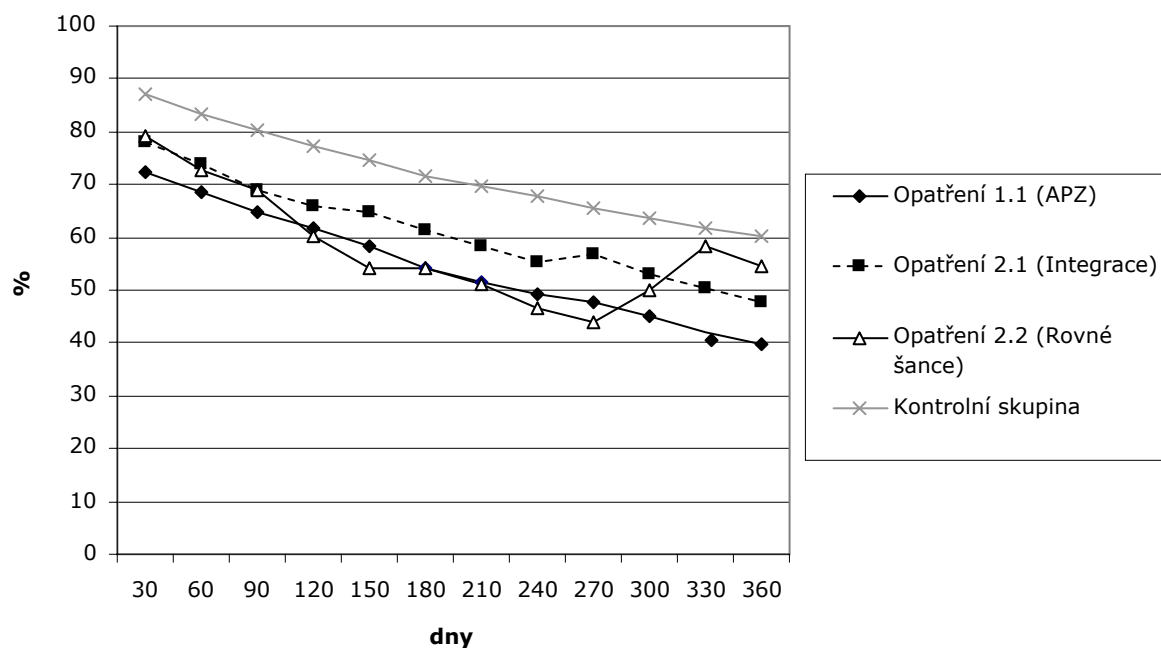
Zdroj dat: OKpráce, 2007

Graf č. 26 **Efekty jednotlivých typů opatření v projektech OP RLZ v roce 2007 - účast osob se základním vzděláním v evidenci po uplynutí X dnů**



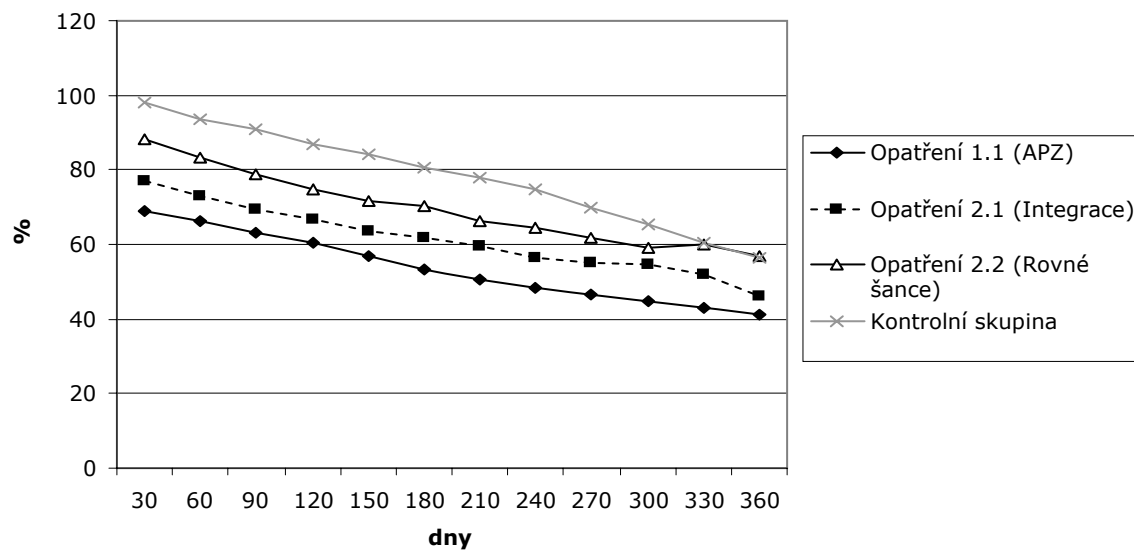
Zdroj dat: OKpráce, 2007

Graf č. 27 **Efekty jednotlivých typů opatření v projektech OP RLZ v roce 2007 - účast osob v invalidním důchodu v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

Graf č. 28 **Efekty jednotlivých typů opatření v projektech OP RLZ v roce 2007 - účast dlouhodobě nezaměstnaných osob v evidenci po uplynutí X dnů**



Zdroj dat: OKpráce, 2007

Závěr - přínosy projektů OP RLZ k aktivní politice zaměstnanosti

Programy financované ze Strukturálních fondů EU mění kontext realizace aktivních politik pracovního trhu členských zemí EU. Jejich význam je patrný nejen v rozšířených finančních možnostech aktivní politiky zaměstnanosti, ale také v příležitosti pokrývat takové sociální skupiny a realizovat takové aktivity, na které se veřejné služby zaměstnanosti mohou jen obtížně zaměřit. Aby projekty OP RLZ své cíle a záměry naplňovaly, je třeba dlouhodobě a systematicky sledovat jak jejich strukturu a kvalitu, tak také jejich zacílení na specifické skupiny na trhu práce a jejich dopady. Cílem této studie bylo zhodnotit roli projektů OP RLZ v podmínkách českého trhu práce a ukázat, zda a jakým způsobem přispívají tyto specifické programy k rozvoji aktivní politiky trhu práce.

Rok 2007, který se stal výchozím okamžikem našeho hodnocení, se ukázal jako ekonomicky velmi příznivý. Tato skutečnost jednak přispěla k celkovému zrychlení a usnadnění procesu hledání zaměstnání a jednak umožnila rozšířit záběr politiky pracovního trhu, kterou v důsledku nebývale vysokých výdajů (včetně těch evropských) prošlo velké množství nezaměstnaných. Tento pozitivní vývoj se promítl také do realizace projektů OP RLZ, jež v roce 2007 podstoupilo plných 30 % všech účastníků české aktivní politiky zaměstnanosti (ve srovnání s rokem předchozím tedy o 10 % více). Nejčastěji se přitom realizovaly programy související s podporou a rozšířením aktivní politiky pracovního trhu (opatření 1.1) a projekty zaměřené na pracovní a sociální integraci znevýhodněných a sociálním vyloučením ohrožených osob (opatření 2.1). V tomto směru sehrály zřejmě nejvýznamnější roli programy organizované na národní úrovni, tj. projekty „Najdi si práci“, „Návrat do práce“ a „Příprava na práci“. Jejich podíl na celkovém počtu projektů v roce 2007 (podobně jako v roce 2006) převyšoval podíly ostatních typů projektů, což společně s obecnější a „tradiční“ aktivní politikou konvenující podobou těchto programů přispívá k přesvědčení, že role projektů OP RLZ se v současné době posouvá od předpokládaných inovativních a individuálněji orientovaných opatření k všeobecnějším programům, které umožňují snazší čerpání peněz a do jisté míry mohou suplovat stávající nástroje „tradiční“ aktivní politiky pracovního trhu. Tento trend je patrný zejména u vzdělávacích, výcvikových a poradenských aktivit, které těžiště své práce přesouvají právě na úroveň národních projektů OP RLZ.

Analýza cílenosti projektů OP RLZ v roce 2007 prováděná na datech systému OKpráce ukázala, že podobně jako ostatní opatření aktivní politiky pracovního trhu mají i projekty OP RLZ tendenci směřovat spíše k méně znevýhodněným osobám na trhu práce. Mezi aktivitami projektů OP RLZ jednoznačně dominují ty, které se zabývají rozšiřováním lidského kapitálu, vzděláváním, poradenstvím a osobnostním rozvojem účastníků (absolvuje je až 90 % všech účastníků projektů OP RLZ), což přibližuje charakter projektů OP RLZ běžným rekvalifikačním programům. Cílenost těchto dvou opatření je pak velmi podobná - orientují se spíše na střední věkové a vzdělanostní skupiny bez výraznějších zdravotních handicapů. Ve srovnání s předchozími lety však můžeme konstatovat, že posun právě např. ke středním věkovým skupinám znamená v případě rekvalifikací i projektů OP RLZ významné zlepšení.

S ohledem na sledované znevýhodněné skupiny osob na trhu práce se zdá, že národní projekty se o něco více orientují na starší osoby a zdravotně handicapované, což je patrně projevem větších zkušeností s prací s těmito typy nezaměstnaných a pravděpodobně také nižších, resp. jiných očekávání spojených s realizací programů

právě pro tyto skupiny (u nezaměstnaných nad 50 let je anticipována možnost odchodu do starobního, byť i předčasného, důchodu, zdravotně handicapovaní pak tvoří velmi specifickou a heterogenní skupinu, u níž se předpokládá spíše občasný než trvalý kontakt s trhem práce). U grantových a specificky u nadregionálních grantových schémat převládá orientace na nízkokvalifikované a dlouhodobě evidované osoby, tedy na skupiny, jejichž handicapu mohou být překonány pouze za předpokladu kvalitní, podmínkám místního trhu práce odpovídající, individuální a na míru šité intervence.

Při sledování efektů projektů OP RLZ jsme opětovně využili dat systému OK-práce za rok 2007 a pokusili se zhodnotit míru návratu (resp. setrvání v případě rekvalifikací) účastníků projektů OP RLZ do registru nezaměstnaných ve zvolených časových intervalech po ukončení programu. Celkově lze účinky projektů OP RLZ na odchod účastníků z evidence nezaměstnaných označit jako dlouhodobé. I když není pokles rizika nezaměstnanosti účastníků těchto programů natolik patrný bezprostředně po jejich ukončení (po absolvování některého z projektů OP RLZ se po 30 dnech v nezaměstnanosti objevuje každý druhý účastník), v delším časovém horizontu se podíl skupiny účastníků projektů OP RLZ v registru nezaměstnaných přibližuje podílu účastníků rekvalifikací a je zřejmé, že účastníci projektů OP RLZ se v evidenci nezaměstnaných dlouhodobě ocitají méně často než neúčastníci programů (kontrolní skupina). Navíc, s ohledem na skutečnost, že u nejvíce znevýhodněných (tj. osob s velkými zdravotními problémy a dlouhodobě nezaměstnaných) se výrazně „rozevírají nůžky“ mezi odchody z evidence u účastníků a neúčastníků programů, lze předpokládat, že v těchto skupinách klesá podíl mrtvé váhy a projekty OP RLZ znamenají významnou příležitost pro jejich pracovní a sociální začlenění.

Jako zajímavé se jeví také zjištění, že větších hrubých efektů na odchod účastníků z evidence nezaměstnaných dosahují projekty národního charakteru, a to i v případě sledovaných rizikových skupin na trhu práce. Je to pravděpodobně spojeno s větší koncepční připraveností národních projektů, které mají stanovené jasné a s ohledem na situaci na trhu práce již prověřené cíle i postupy jejich naplnění. Oproti tomu grantové projekty se více prosazují při práci se specifickými skupinami nezaměstnaných a mnohdy nemají jasnou představu, jak naplnit jejich potřeby s ohledem na lokální ekonomické podmínky.

Pro analýzu efektů se rovněž ukázala jako podstatná skutečnost, že naprostou většinu aktivit OP RLZ (až 90 %) v roce 2007 tvořily rekvalifikační kurzy. Současně s nárůstem počtu účastníků rekvalifikačních programů realizovaných v rámci projektů OP RLZ docházelo od konce roku 2006 k poklesu počtu účastníků tradičních „státních“ rekvalifikací, což ukazuje na postupný vědomý přesun agendy rekvalifikací směrem k programům dotovaným z Evropského sociálního fondu. Analýza účinků obou typů institucionálního uspořádání rekvalifikačních programů přitom naznačila, že „evropské“ rekvalifikace realizované v rámci projektů OP RLZ dosahují jak v celkovém měřítku, tak s ohledem na všechny sledované rizikové skupiny nezaměstnaných poněkud horších efektů na odchod účastníků z registru nezaměstnaných, a to jak v krátkodobé, tak střednědobé a dlouhodobé perspektivě ve srovnání s tradičními „státními“ rekvalifikacemi. Navíc, největší rozdíly v podílech osob vracejících se po absolvování rekvalifikačního programu zpět do evidence nezaměstnaných mezi „státními“ a „evropskými“ rekvalifikacemi byly patrné ve skupinách osob s výraznými bariérami v přístupu na pracovní trh, tj. ve skupině osob částečně nebo plně invalidních a dlouhodobě nezaměstnaných.

Zdá se tak, že ačkoliv těžiště realizace rekvalifikačních kurzů v roce 2007 bylo z tradiční aktivní politiky pracovního trhu přeneseno na projekty OP RLZ, neděje se tak v důsledku vyšší efektivity takto financovaných projektů, ale spíše s ohledem na

možnost čerpání alternativních a relativně vysokých doplňkových finančních zdrojů. Nepříliš velká cílenost projektů OP RLZ na rizikové skupiny osob na trhu práce navíc napovídá, že ani předpoklad cílenější integrace nejvíce znevýhodněných na trh práce není prostřednictvím projektů OP RLZ důsledně naplňován. Naopak, práce se znevýhodněnými je ponechána na zkušenějších státních institucích, zatímco subjekty zapojené do projektů OP RLZ (často komerčního charakteru) realizují spíše podpůrná a méně náročná opatření pro větší flexibilitu pracovního trhu.

Zjištěné výsledky cílenosti a efektivnosti projektů OP RLZ vyplývající z kvantitativních dat systému OKpráce by však bylo třeba doplnit i kvalitativními analýzami, které by - například formou případových studií - lépe charakterizovaly pozadí realizace programů v rámci OP RLZ a jejich kvalitu, včetně rozkrytí mechanismů selekce účastníků, které mají rovněž významný vliv na výsledné efekty programů.

Metodika dalšího postupu

Jak vyplývá z našich zjištění, od počátku fungování evropské podpory pro programy směřující k pracovní integraci se počítalo s přesunem některých úkolů a opatření „tradiční“ aktivní politiky na projekty OP RLZ. V počátečním období realizace projektů OP RLZ tak bylo třeba vytipovat programy, u nichž je tento přesun účelný. V roce 2006 na základě závěrečné zprávy hodnotící skupiny Monitorovacího výboru (Vyhodnocení přínosu, 2006) byly klasifikovány rekvalifikační a individuální poradenské aktivity jako vhodné k převedení do kompetencí aktivit OP RLZ a současná statistická data ukazují, že se tento transfer stále výrazněji realizuje. Výsledkem je, že cílenost i efekty projektů OP RLZ víceméně odpovídají cílenosti a efektům běžných rekvalifikací. Pozitivně tak hodnotíme, že projekty OP RLZ v tomto ohledu významněji nevybočují z řady tradičních nástrojů aktivní politiky pracovního trhu (nejsou výrazně horší). Již méně pozitivní pak je, že nedosahují - oproti očekáváním - lepších výsledků v důsledku kvalitnější, individuálnější a specifictější péče. Navrhujeme tedy:

- 1) Dále **sledovat posuny v realizaci projektů OP RLZ v dalších letech** tak, aby bylo možné zodpovědně říci, zda a v jakém ohledu supluje nástroje běžné aktivní politiky pracovního trhu a v jakém směru přinášejí nová, kvalitativně odlišná řešení nezaměstnanosti;
- 2) **Lépe rozklíčovat procesy a mechanismy cílenosti projektů OP RLZ.** Je třeba na základě kvalitativního dotazování pracovníků ÚP a realizátorů projektů posoudit, jakou roli hraje úroveň veřejných služeb zaměstnanosti v rozhodování o účasti v programech a jak jsou tato rozhodnutí korigována postupy realizátorů projektů. Současně by bylo na místě zpřesnit kritéria cílenosti jednotlivých programů a důsledněji dbát na jejich uplatňování již při zadávání konkrétních zakázek a projektů;
- 3) **Rozšířit metodiku hodnocení účinků projektů OP RLZ o kvalitativní analýzy na úrovni jednotlivých regionů, resp. projektů.** Takové analýzy by následně mohly lépe objasnit faktory, které přispívají k účinnosti vybraných programů. Lze totiž předpokládat, že existuje řada projektů OP RLZ (zejména grantových), které mohou přinášet skutečně inovativní a efektivní řešení nezaměstnanosti specifických skupin, ale v důsledku jejich malého rozsahu nejsou hlouběji rozpoznatelné a analyzovatelné v kvantitativních datech na národní úrovni (kvalita takových programů je pak spojena i s kvalitou a udržitelností nově vzniklých sociálních sítí partnerů spolupracujících na řešení problému nezaměstnanosti, i to však spolehlivě

odhalí pouze kvalitativní analýza, např. formou případových studií - prozatím se zdá, že jsou úspěšnější programy, které navazují na již vzniklé a časem prověřené sociální sítě partnerů v oblasti zaměstnanosti, tj. národní projekty);

- 4) **Posílit význam hodnotících studií pro další vývoj a zefektivnění projektů OP RLZ.** Evaluační zprávy by měly být založeny na kombinaci kvantitativních i kvalitativních technik, aby zjištěné výsledky byly co nejpřesnější a nejkompaktnější. Současně by jejich ambicí měla být podoba co nejvíce srozumitelná a blízká realizátorům samotných projektů tak, aby výsledky těchto studií byly co nejvíce využitelné v rozvoji a zefektivnění projektů OP RLZ (dávat jasná doporučení pro praxi, příklady dobré/špatné praxe). V neposlední řadě by měla být větší pozornost věnována publicitě těchto výzkumných zjištění pro zajištění širší legitimacy projektů OP RLZ.

Literatura

DESCY, P. *Having a Low Level of Education in Europe: An At-Risk Situation*. European Journal of Vocational Training No 26, pp. 58-69. 2002.

Dodatek k programu Operační program Rozvoj lidských zdrojů. Verze 1.5. Praha: MPSV. 2006. Dostupné na <http://www.esfcr.cz>

KULHAVÝ, Václav - HORÁK, Pavel - TOMĚŠOVÁ BARTÁKOVÁ, Helena - ŠVIHELOVÁ, Lenka. *Možnosti hodnocení dopadů národních programů a projektů v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti v ČR*. Analytická studie. Praha: NVF, 2008. 256 s.

KULHAVÝ, Václav - SIROVÁTKA, Tomáš. *Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007*. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2008.

KULHAVÝ, Václav - SIROVÁTKA, Tomáš. *Programy aktivní politiky zaměstnanosti v ČR v roce 2005: Hodnocení efektů na nezaměstnanost v roce 2006*. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2007.

Operační program Rozvoj lidských zdrojů. Praha: MPSV. 2003.
Dostupné na <http://www.esfcr.cz>

Operační program Rozvoj lidských zdrojů. Výroční zpráva za období od 1.1. - 31.12. 2007. Praha: MPSV. 2008.

REMR, Jiří - KOTÍKOVÁ, Jaromíra. *Podpora zaměstnávání starších osob*. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2007.

Vyhodnocení přínosu OP RLZ k aktivní politice zaměstnanosti. Závěrečná zpráva, 2006.
Dostupné na <http://www.esfcr.cz>

Závěrečná evaluace OP RLZ - zhodnocení přínosu programu na poli rozvoje lidských zdrojů. Závěrečná zpráva, 2009. Dostupné na <http://www.esfcr.cz>

Příloha

Konzistence priorit a cílů OP RLZ s Evropskou strategií zaměstnanosti

<p>Vazby mezi prioritami Evropské strategie zaměstnanosti a opatřeními Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů České republiky</p>	<p>Operační program Rozvoj lidských zdrojů ČR</p>
<p>Směrnice EU o ZAMĚSTNANOSTI PRO ROK 2002</p> <p>I. ZLEPŠENÍ ZAMĚSTNATELNOSTI</p> <p>Vypořádání se s nezaměstnaností mládeže a předcházení dlouhodobé nezaměstnanosti</p> <p>1. Každé nezaměstnané osobě bude nabídnut nový začátek před uplynutím 6 měsíců v případě mladých lidí (do 25 let) a 12 měsíců v případě dospělých ve formě školení, rekvalifikace, praxe, zaměstnání nebo jiného opatření včetně individuálního vedení a poradenství v otázce volby povolání s cílem efektivní integrace do pracovního trhu.</p>	<p>Opatření 1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání</p> <p><i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • zamezení růstu počtu dlouhodobě evidovaných uchazečů, zaměřením se na nezaměstnané ohrožené dlouhodobou nezaměstnaností • zavádění nových nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (např. reintegračních plánů zaměřených na potřeby jednotlivců), zvýšení adresnosti a efektivnosti již existujících nástrojů a jejich rozšíření i na zájemce o zaměstnání a na zaměstnavance ohrožené nezaměstnaností a osoby vracející se na trh práce • rozšíření preventivních poradenských a informačních služeb a zvýšení motivovanosti a aktivizačních opatření subjektů trhu práce jako prevence nezaměstnanosti
<p>Přístup více zaměřený na zaměstnanost</p> <p>2. Každý členský stát:</p> <ul style="list-style-type: none"> • přezkoumá a případně provede reformu svého daň. a soc. systému, aby tak snížil rizika chudoby, a poskytne pobídky pro nezaměstnané nebo nečinné osoby, aby hledaly zaměstnání a nastoupily do něj, nebo opatření k podpoře jejich zaměstnatelnosti a pobídky pro zaměstnavatele, aby vytvořili nová pracovní místa, • se bude snažit podstatně snížit podíl nezaměstnaných a nečinných lidí a stavět na aktivních opatřeních ke zlepšení jejich zaměstnatelnosti s výhledem na efektivní integraci do prac. trhu a lepší výsledky těchto opatření a efektivnost jejich nákladů, • bude podporovat opatření pro nezaměstnané a nečinné osoby, aby získaly a doplnily si znalosti včetně znalostí v oblasti informačních a komunikačních technologií, což jim usnadní přístup k trhu práce a sníží to mezeru ve schopnostech; za tímto účelem stanoví každý členský stát cíl pro aktivní opatření zahrnující vzdělání, školení nebo podobná opatření nabízená nezaměstnaným, kterými se bude snažit dosáhnout postupně průměru nebo alespoň 20 % tří nejvyšších členských států. 	<p>Opatření 2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených soc. exkluzí</p> <p><i>Specifický cíl:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • zajištění komplexního přístupu k řešení problematiky osob se speciálními potřebami zdravotně postižených a ohrožených rizikem narušení jejich psychosomatického potenciálu s dopady na trh práce

<p>Vytváření politiky aktivního stárnutí</p> <p>3. Z tohoto důvodu vypracují členské státy, příp. i ve spolupráci se sociálními partnery, politiku aktivního stárnutí s cílem podpořit kapacitu starších pracovníků a motivovat je, aby zůstali v zaměstnání co nejdéle. Tato politika bude představovat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • přijetí pozitivních opatření k udržení pracovní kapacity a schopnosti starších pracovníků, v neposlední řadě na trhu práce založeném na znalostech, zvláště prostřednictvím přístupu ke vzdělání a školení, zavedením pružné pracovní doby vč. např. práce na poloviční úvazek, pokud si to budou pracovníci přát, a větší upozorňování zaměstnavatelů na potenciál starších pracovníků, • přezkoumání daňových systémů a systémů dávek, aby se tak snížila demotivace a pro starší pracovníky bylo přitažlivější i nadále pracovat. 	<p>Opatření 1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání <i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • zavedení nových nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (např. reintegračních plánů zaměřených na potřeby jednotlivců), zvýšení adresnosti a efektivity již existujících nástrojů a jejich rozšíření i na zájemce o zaměstnání a na zaměstnavance ohrožené nezaměstnaností a osoby vracující se na trh práce • podpora těsnějších vazeb mezi institucemi trhu práce, sociálními partnery a jejich sdruženími, zaměstnavateli, vzdělávacími institucemi, školami, obcemi, krajskými úřady a nestátními neziskovými organizacemi
<p>Rozvíjení schopnosti pro nový pracovní trh v kontextu celoživotního vzdělávání</p> <p>4. Z tohoto důvodu se členské státy vyzývají, aby zlepšily kvalitu svých vzdělávacích a školicích systémů, stejně jako příslušné učební osnovy, vč. poskytování příslušného poradenství v kontextu základního i celoživotního vzdělávání, modernizace a větší efektivity učebních oborů a školení na pracovištích, a podpořily rozvoj víceúčelových místních školicích středisek, aby:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mladé lidi vybavily základními dovednostmi důležitými pro trh práce a potřebnými pro účast v celoživotním vzdělávání, • snížily negratnost mládeže a dospělých a podstatně snížily počet mladých lidí, kteří brzy odcházejí ze školy; je třeba věnovat zvláštní pozornost mladým lidem s poruchami učení a chování; v tomto kontextu vypracují členské státy opatření, jejichž cílem bude do r. 2010 snížit na polovinu počet mladých ve věku 18-24 let, kteří mají pouze nižší střední vzdělání a dále se nevzdělávají, • vytvářely podmínky, aby dospělým (vč. těch, kteří mají netytické pracovní smlouvy) usnadnily lepší přístup k celoživotnímu vzdělávání a tím zvýšily podíl dospělé populace v aktivním věku (25-64 let) účastníci se v každou danou dobu školení a vzdělávání, • ulehčily a podpořily mobilitu a celoživotní vzdělávání a věnovaly pozornost takovým faktorům jako je výuka cizích jazyků, lepší uznávání kvalifikace a znalostí a dovedností získaných v rámci vzdělávání, školení a praxe. <p>5. Členské státy se budou snažit zajistit školení v oblasti informatiky pro všechny občany. Členské státy budou zvláště pokračovat ve svém úsilí zajistit, aby všechny školy měly přístup k internetu a multimediálním zdrojům a aby do konce r. 2002 všichni učitelé, kteří to potřebují, byli schopni používat tyto technologie a poskytnout všem žákům širokou digitální gramotnost.</p>	<p>Opatření 3.1 Zkvalitňování vzdělávání ve školách a školských zařízeních <i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • zlepšení podmínek pro vzdělávání žáků se specifickými vzdělávacími potřebami • modernizace školních vzdělávacích programů orientovaných na rozvoj klíčových kompetencí • rozvoj dalšího vzdělávání učitelů a ostatních pracovníků ve školství • rozvoj dalšího vzdělávání na středních a vyšších odborných školách <p>Opatření 3.2 Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje <i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • zkvalitňování vzdělávání na vysokých školách • rozvoj učitelských studijních programů • rozvoj dalšího vzdělávání na vysokých školách <p>Opatření 3.3 Rozvoj dalšího profesního vzdělávání <i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • vytvořit ucelený systém dalšího profesního vzdělávání a odpovídající regionální infrastrukturu, poskytující další a specializované kvalifikace dospělým občanům s praxí na základě forem, metod a přístupů založených na rozvoji kompetencí v přímé vazbě na potřeby trhu práce a podporovaný z veřejných rozpočtů • vytvořit podmínky pro založení systému ověřování kvalifikací, získaných v systému dalšího profesního vzdělávání s využitím akreditačního a certifikačního systému propojeného se systémem certifikace počátečního vzdělávání • zlepšit přístup k informacím, orientaci v nabídce a kvalitě služeb dalšího profesního vzdělávání, rozvoj výzkumu a vývoje metodologie vzdělávání dospělých vč. vybudování institucionální kapacity

<p>Aktivní politika k podpoře vyvážení na trhu práce a k boji se vznikajícími problémy na nových evropských trzích práce</p> <p>6. Členské státy zvýší společně se sociálními partnery své úsilí s cílem určit vznikající problémy a zabránit jejich narůstání zvláště těmito prostředky:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rozvojem schopností úřadů práce vyhledávat vhodná pracovní místa, • rozvojem politiky s cílem zabránit nedostatku schopností, • podporou pracovní a geografické mobility v rámci jednotlivých členských států i v rámci celé EU, • podporou fungování trhu práce prostřednictvím zlepšení databází pracovních míst a vzdělávacích příležitostí, které by měly být vzájemně propojené na evropské úrovni, využití moderních informačních technologií a již dostupných zkušeností na evropské úrovni. 	<ul style="list-style-type: none"> • rozvoj vzdělávací nabídky dalšího profesního vzdělávání (nové programy, distanční formy vzdělávání, e-learning, zdokonalení anticipace potřeb zaměstnavatelů) • zvýšení odborné a pedagogické způsobilosti lektorů, konzultantů, učitelů, metodických a řídicích pracovníků působících ve sféře dalšího profesního vzdělávání <p>Opatření 4.2 Specifické vzdělávání</p> <p><i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • budování kapacit regionálních systémů EVO, založených na existenci regionální sítě environmentálně zaměřených informačních a vzdělávacích středisek • zvyšování povědomí občanů, podniků a institucí o environmentální legislativě a informování o jejich právech, příležitostech a povinnostech v environmentální oblasti, zejména prostřednictvím implementace projektů Místní Agendy 21
<p>Aktivní politika k podpoře vyvážení na trhu práce a k boji se vznikajícími problémy na nových evropských trzích práce</p> <p>6. Členské státy zvýší společně se sociálními partnery své úsilí s cílem určit vznikající problémy a zabránit jejich narůstání zvláště těmito prostředky:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rozvojem schopností úřadů práce vyhledávat vhodná pracovní místa, • rozvojem politiky s cílem zabránit nedostatku schopností, • podporou pracovní a geografické mobility v rámci jednotlivých členských států i v rámci celé EU, • podporou fungování trhu práce prostřednictvím zlepšení databází pracovních míst a vzdělávacích příležitostí, které by měly být vzájemně propojené na evropské úrovni, využití moderních informačních technologií a již dostupných zkušeností na evropské úrovni. 	<p>Opatření 1.2 Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti</p> <p><i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • zvýšení počtu a kvalifikační úrovně pracovníků služeb zaměstnanosti a spolupracujících organizací, které zabezpečují služby pro realizaci aktivní politiky zaměstnanosti a zkvalitňování technické a informační infrastruktury • vytvoření standardu přístupu a služeb pro jednotlivé skupiny uchazečů a zájemců o zaměstnání • propojení a zkvalitnění informačních systémů pro jednotný přístup, rozvoj statistik nezaměstnanosti a procesu monitorování a vyhodnocování účinnosti programů jako podklad pro analýzu vývoje a úspěšnosti poradenských, vzdělávacích a zprostředkovatelských opatření <p>Opatření 3.3 Rozvoj dalšího profesního vzdělávání</p> <p><i>Specifický cíl:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • zlepšit přístup k informacím, orientaci v nabídce a kvalitě služeb dalšího profesního vzdělávání, rozvoj výzkumu a vývoje metodologie vzdělávání dospělých vč. vybudování institucionální kapacity
<p>Boj s diskriminací a podpora sociálního začlenění prostřednictvím přístupu k zaměstnání</p> <p>7. Každý členský stát:</p> <ul style="list-style-type: none"> • určí všechny formy diskriminace v přístupu k pracovnímu trhu a ke vzdělávání a školení a bude s nimi bojovat • vypracuje efektivní preventivní a aktivní opatření k podpoře integrace rizikových nebo znevýhodněných skupin a jednotlivců do pracovního trhu, aby tak zabránil marginalizaci, vzniku „chudých pracujících“ a sociálnímu vyloučení 	<p>Opatření 2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí</p> <p><i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • rozvoj specifických integrovaných programů a podpora tvorby nových pracovních míst pro dlouhodobě nezaměstnané a osoby ohrožené sociální exkluzí • rozvoj a realizace vzdělávacích programů v oblasti kvality a dostupnosti poskytovaných sociálních služeb vedoucích k sociální integraci a přístupu na trh práce jednotlivců nebo skupin osob ohrožených sociální exkluzí • rozvoj a realizace programů pro vzdělávání školitelů v oblasti kvality a dostupnosti poskytovaných sociálních služeb vedoucích k sociální integraci a přístupu na trh

<ul style="list-style-type: none"> zavede příslušná opatření k uspokojení potřeb postižených občanů, etnických menšin a migrujících dělníků týkajících se jejich integrace do pracovního trhu a tam, kde to bude nutné, stanoví své vlastní cíle v této oblasti 	<ul style="list-style-type: none"> posílení kapacity subjektů a organizací zabývajících se programy pro společenskou integraci osob sociálně exkludovaných nebo ohrožených sociální exkluzí <p>Opatření 2.3 Posílení kapacity poskytovatelů sociálních služeb <i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> posílení kapacity a kvality subjektů zabývajících se programy pro společenskou integraci osob sociálně vyloučených nebo ohrožených sociálním vyloučením rozšíření nabídky a dostupnosti sociálních služeb podle potřeb osob ohrožených sociálním vyloučením a podle požadavků jednotlivých regionů
II. ROZVOJ PODNIKATELSKÉHO PROSTŘEDÍ A TVORBA PRACOVNÍCH MÍST	
<p>Urodnění zakládání a provozování podniků</p> <p>8. Členské státy budou věnovat zvláštní pozornost podstatnému snížení režijních nákladů a administrativnímu zatížení podniků, zvláště při jejich zakládání a při přijímání dalších pracovníků; členské státy by při sestavování nových předpisů měly rovněž vyhodnotit jejich potenciální dopad na takovéto administrativní zatížení a režijní náklady pro podniky.</p> <p>9. Členské státy podpoří rozvoj podnikatelských aktivit následujícími způsoby:</p> <ul style="list-style-type: none"> posouzením všech možných překážek k zahájení podnikání a zakládání malých podniků s cílem tyto překážky zmenšit, a to zvláště překážek v daňovém systému a systému sociálního zabezpečení, podporou vzdělávání pro podnikatele a samostatně výdělečně činné osoby, prostřednictvím podpůrných služeb stejně jako školení pro podnikatele a budoucí podnikatele, bojem s prací na černo a podporou změny takového práce na pravidelné zaměstnání za využití všech příslušných prostředků vč. regulačních opatření, pobídek, daňové reformy a reformy dávek, to vše ve spolupráci se sociálními partnery. 	<p>Opatření 3.2 Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje <i>Specifický cíl:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> rozvoj lidských zdrojů v oblasti výzkumu a vývoje <p>Opatření 4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek, podpora konkurenceschopnosti <i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> poskytnout zaměstnavatelům a zaměstnancům odborné znalosti, kvalifikace a kompetence potřebné pro vyrovnání se s profesními, strukturálními a technologickými změnami zvýšit dostupnost dalšího vzdělávání v organizacích rozšířit uplatňování pružných forem organizace práce <p>Opatření 4.2 Specifické vzdělávání <i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> zvýšení kvalifikační úrovně a dovedností pracovníků podniků v souvislosti se zaváděním progresivních systémů řízení výrobních procesů, se zavedením high-tech, sofistikovaných produktů a služeb, informačních a komunikačních technologií (ICT), a se zaváděním technick šetrných k životnímu prostředí zlepšení profesní přípravy a vzdělávání absolventů škol zaměřených na CR, pracovníků a podnikatelů a vzdělávání odborníků na CR ve veřejné správě
<p>Nové příležitosti zaměstnání ve společnosti založené na znalostech a ve službách</p> <p>10. Členské státy odstraní překážky k poskytování služeb a vypracují rámcové podmínky, aby mohly plně využívat potenciál celého odvětví služeb s cílem vytvářet více lepších pracovních míst; zvláště je třeba využít potenciál v oblasti informatiky a životního prostředí.</p>	<p>Opatření 4.2 Specifické vzdělávání <i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> zvýšení kvalifikační úrovně a dovedností pracovníků podniků v souvislosti se zaváděním progresivních systémů řízení výrobních procesů, se zavedením high-tech, sofistikovaných produktů a služeb, informačních a komunikačních technologií (ICT), a se zaváděním technick šetrných k životnímu prostředí zkvalitnění regionální marketingu a managementu CR

<p>Regionální a místní aktivity pro zaměstnanost</p> <p>11. Členské státy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vezmou tam, kde to bude třeba, v úvahu dimenzi regionálního rozvoje ve své celkové politice zaměstnanosti, • podpoří místní a regionální úřady v rozvoji strategií pro zaměstnanost, aby plně využívaly příležitosti nabízené vytvářením pracovních míst na místní úrovni a podpořily partnerství za tímto účelem se všemi zainteresovanými činiteli vč. zástupců občanské společnosti, • podpoří opatření k posílení rozvoje konkurenceschopnosti a schopnosti soc. ekonomiky vytvářet více pracovních míst a posilovat jejich kvalitu, zvláště poskytování zboží a služeb vztahujících se k potřebám, které trh není schopen uspokojit, a prozkoumají veškeré překážky stojící v cestě takovému opatření s cílem tyto překážky snížit, • posílí úlohu úřadů práce na všech úrovních při vyhledávání místních příležitostí k zaměstnání a při zlepšování fungování místních trhů práce. 	<ul style="list-style-type: none"> • budování kapacit regionálních systémů EVO, založených na existenci regionální sítě environmentálně zaměřených informačních a vzdělávacích středisek • zlepšení profesní přípravy a vzdělávání absolventů škol zaměřených na CR, pracovníků a podnikatelů a vzdělávání odborníků na CR ve veřejné správě <p>Opatření 1.1 Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání</p> <p><i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • podpora nových forem zaměstnávání • rozšíření preventivních poradenských a informačních služeb a zvýšení motivací nich a aktivizačních opatření subjektů trhu práce jako prevence nezaměstnanosti <p>Opatření 2.1 Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených soc. exkluzí</p> <p><i>Specifický cíl:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • rozvoj a implementace programů celoživot. odborného učení pracovníků v soc. službách zaměřených na integraci do trhu práce <p>Opatření 4.2 Specifické vzdělávání</p> <p><i>Specifický cíl:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • zvyšování povědomí občanů, podniků a institucí o environmentální legislativě a informování o jejich právech, příležitostech a povinnostech v environmentální oblasti, zejména prostřednictvím implementace projektů Místní Agendy 21
<p>Daňové reformy pro zaměstnanost a školení</p> <p>12. Každý členský stát:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stanoví cíl pro postupné snižování celkového daňového zatížení, bude-li to nutné, a vyjde přitom ze své současné úrovně; tam, kde to bude vhodné, stanoví cíl pro postupné snižování finančního tlaku jak na zaměstnance, tak na nemzdové náklady na zaměstnance, zvláště v případě relativně nekvalifikované pracovní síly pobírající nízké mzdy; takové reformy by měly být provedeny bez ohrožení veřejných financí nebo dlouhodobé udržitelnosti systémů soc. zabezpečení, • nabídnou motivaci a odstraní daňové překážky investicím do lidských zdrojů, • posoudí schůdnost a možnosti využití alternativních zdrojů daňových příjmů, mezi jinými daně z energie a škodlivých emisí, a vezme v úvahu zkušenosti s reformami ekologických daní v několika členských státech. 	

III. PODPORA ADAPTABILITY PODNIKŮ A JEJICH ZAMĚŠTNANCŮ	
<p>Modernizace organizace práce</p> <p>13. Sociální partneři se vyzývají k tomu, aby:</p> <ul style="list-style-type: none"> • projednali a na všech příslušných úrovních realizovali dohody o modernizaci organizace práce vč. pružné pracovní doby, s cílem posílit produktivitu a konkurenceschopnost podniků a jejich schopnost přizpůsobovat se průmyslovým změnám, čímž dosáhnou požadované rovnováhy mezi pružností a jistotou a zvýší kvalitu prac. míst; témata, o kterých je třeba jednat, mohou např. zahrnovat zavádění nových technologií, nových forem práce a otázky pracovní doby jako je vyjádření pracovní doby jakožto ročního čísla, zkrácení pracovní doby, kratší přesčasy, rozšíření poloovičích pracovních úvazků, přístup k možnostem přerušení kariéry a otázky spojené se zabezpečením pracovního místa, • v kontextu lucemburského procesu předkládali každoročně zprávy o tom, jaké aspekty modernizace organizace práce byly projednány, jak pokročila jejich realizace a jaký je jejich dopad na zaměstnanost a fungování trhu práce. <p>14. Členské státy podniknou následující kroky, v případě nutnosti ve spolupráci se sociálními partnery nebo na základě dohod sjednaných soc. partnery:</p> <ul style="list-style-type: none"> • přezkoumají stávající regulační rámec a posoudí návrhy nových opatření a pobídek, aby se ubezpečily, že tato opatření přispějí ke snížení překážek zaměstnanosti, umožní zavedení moderní organizace práce a pomohou pracov. trhu přizpůsobit se strukturálním změnám v ekonomice, • současně vzhledem ke skutečnosti, že formy zaměstnání jsou stále různorodější, posoudí možnost zapracovat do svých zákonů pružnější druhy smluv a zajistí, aby ti, kteří pracují na základě nových pružných smluv, měli nárok na odpovídající zabezpečení a vyšší postavení v zaměstnání odpovídající potřebám podniků a aspiracím pracovníků, • budou se snažit zajistit na úrovni pracoviště lepší aplikaci stávajících zákonů v oblasti ochrany zdraví a bezpečnosti na pracovišti tím, že urychlí a posílí jejich vymáhání, budou poskytovat poradenství podnikům, zvláště malým a středním, aby byly schopné dodržovat zákony, zlepšit školení v oblasti prac. úrazů a chorob z povolání v tradičně rizikových odvětvích. 	<p>Opatření 4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek, podpora konkurenceschopnosti</p> <p><i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • poskytnout zaměstnavatelům a zaměstnancům odborné znalosti, kvalifikace a kompetence potřebné pro vyrovnání se s profesními, strukturálními a technologickými změnami • zvýšit dostupnost dalšího vzdělávání v organizacích • podporovat zachování stávajících udržitelných pracovních míst prostřednictvím adaptace a stimulovat tvorbu nových pracovních míst • rozšířit uplatňování pružných forem organizace práce • rozvíjet aktivity zaměstnavatelů zaměřené na podporu ochrany zdraví a bezpečnosti práce na pracovišti
<p>Podpora adaptability v podnicích jako součást celoživotního vzdělávání</p> <p>15. Sociální partneři na všech příslušných úrovních se vyzývají, aby tam, kde je to vhodné, uzavírali dohody týkající se celoživotního vzdělávání a umožnili tak adaptabilitu a inovaci, zvláště v oblasti informačních a komunikačních technologií. V tomto kontextu by měly být vytvořeny podmínky k tomu, aby každý pracovník dostal možnost dosáhnout do r. 2003 počítačové gramotnosti.</p>	<p>Opatření 4.1 Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek, podpora konkurenceschopnosti</p> <p><i>Specifický cíl:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • poskytnout zaměstnavatelům a zaměstnancům odborné znalosti, kvalifikace a kompetence potřebné pro vyrovnání se s profesními, strukturálními a technologickými změnami

IV. POSILOVÁNÍ POLITIKY STEJNÝCH PŘÍLEŽITOSTÍ PRO ŽENY A MUŽE	
<p>Zohledňování rovnoprávnosti pohlaví ve veškeré politice EU</p> <p>16. Z tohoto důvodu zaujmou členské státy při zavádění směrnic v rámci všech čtyř pilířů postup zohledňující rovnoprávnost pohlaví:</p> <ul style="list-style-type: none"> • budou rozvíjet a posilovat poradenské systémy a orgány zabývajícími se rovnoprávností obou pohlaví, • budou aplikovat postupy pro vyhodnocení dopadu pohlaví v rámci každé směrnice, • vytvoří ukazatele pro měření pokroku v otázce rovnoprávnosti pohlaví ve vztahu ke každé směrnici. 	<p>Opatření 2.2 Rovné příležitosti pro ženy a muže na trhu práce</p> <p><i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • odstranění překážek, které brání ženám v účasti na trhu práce • vývoj a tvorba aktivit odstraňujících diskriminaci žen na trhu práce • rozšíření přístupu žen k informačním technologiím
<p>Vyrovnaní se s rozdíly z hlediska pohlaví</p> <p>17. Členské státy podniknou následující kroky, v případě nutnosti ve spolupráci se sociálními partnery:</p> <ul style="list-style-type: none"> • posílí své úsilí snižovat rozdíly v míře nezaměstnanosti mužů a žen tím, že budou aktivně podporovat vyšší zaměstnanost žen a zváží stanovení svých národních cílů v souladu s cíli stanovenými v závěrečném zasedání Evropské rady v Lisabonu, • podniknou kroky k zajištění vyváženého zastoupení žen a mužů ve všech odvětvích a povoláních a na všech úrovních, • zahájí pozitivní kroky na podporu stejné mzdy za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty a snížení rozdílů v příjmech mezi ženami a muži, kroky k odstranění rozdílů ve výši mezd u obou pohlaví je třeba podniknout jak ve veřejném, tak soukromém sektoru, dále je třeba se vypořádat s dopady daných opatření na rozdíly ve výši mezd u obou pohlaví, • zváží větší využívání opatření k podpoře žen s cílem snížit rozdíly dané pohlavím. 	<p>Opatření 2.2 Rovné příležitosti pro ženy a muže na trhu práce</p> <p><i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • podpora vzdělávání žen umožňujících jim uplatnění v netradičních zaměstnáních • podpora žen zahajujících samostatně výdělečnou činnost • rozvoj distančních forem vzdělávání a rozšíření přístupu žen k jejich využívání • rozšíření přístupu žen k informačním technologiím • zvýšení účasti žen na vzdělávání organizovaném zaměstnavateli
<p>Sladění práce a rodinného života</p> <p>18. Členské státy a sociální partneři podniknou následující kroky:</p> <ul style="list-style-type: none"> • navrhnou, zavedou a budou podporovat rodinnou politiku včetně dostupné a vysoce kvalitní péče o děti a jiné závislé osoby stejně jako rodičovskou dovolenou a podobné možnosti uvolnění z práce, • v souladu se situací ve své zemi zváží stanovení cílů své země z hlediska zvýšení dostupnosti zařízení péče o děti a jiné závislé osoby, • budou věnovat zvláštní pozornost ženám a mužům, kteří zvažují návrat do placeného zaměstnání po absenci, a za tímto účelem posoudí prostředky k postupnému odstranění překážek pro takovýto návrat do zaměstnání. 	<p>Opatření 2.2 Rovné příležitosti pro ženy a muže na trhu práce</p> <p><i>Specifické cíle:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • vývoj a tvorba aktivit odstraňujících diskriminaci žen na trhu práce • podpora vzniku nových forem zaměstnání a vytváření podmínek maximální účasti žen na trhu práce

Zdroj: *Operační program rozvoj lidských zdrojů. Praha: MPSV, 2003, s. 102-110.*