



Role lokálních projektů v české politice zaměstnanosti

Pavel Horák

MASARYKOVA UNIVERZITA

Role lokálních projektů v české politice zaměstnanosti

Pavel Horák



**muni
PRESS**

Tato práce byla uskutečněna za finanční podpory
Grantové agentury České republiky v rámci projektu P404/11/0086:
Modernizace české sociální politiky: k zaměstnanosti vstřícnému modelu?

Role lokálních projektů v české politice zaměstnanosti

Evaluační studie projektu zaměřeného na zvýšení
zaměstnatelnosti zdravotně postižených osob
a osob starších padesáti let

Pavel Horák

MASARYKOVA UNIVERZITA

Brno 2014

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Horák, Pavel

Role lokálních projektů v české politice zaměstnanosti : evaluační studie projektu zaměřeného na zvýšení zaměstnatelnosti zdravotně postižených osob a osob starších padesáti let / Pavel Horák. – Vyd. 1. – Brno : Masarykova univerzita, 2014. – 170 s.

Anglické resumé

ISBN 978-80-210-7489-7

331.53-056.26/.3 * 331.53-053.87/.88 * 331.5.024.5 * 005.591 * (437.3)

- zaměstnávání zdravotně postižených – Česko
- zaměstnávání osob 50+ – Česko
- politika zaměstnanosti – Česko
- programy a projekty – Česko
- monografie

331 - Práce [4]

Citace

HORÁK, Pavel. *Role lokálních projektů v české politice zaměstnanosti. Evaluační studie projektu zaměřeného na zvýšení zaměstnatelnosti zdravotně postižených osob a osob starších padesáti let.* Brno: Masarykova univerzita, 2014, 178 s. ISBN 978-80-210-7489-7.

Recenzovali:

Ing. Jarmila Mateřanková

doc. RNDr. Milan Šimek, Ph.D.

© 2014 Pavel Horák

© 2014 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8282-3 (online : pdf)

ISBN 978-80-210-7489-7 (brožovaná vazba)

Obsah

Úvod.....	7
Teoreticko-empirická část	
O roli lokálních projektů zaměstnanosti, o zaměstnatelnosti vybraných skupin ohrožených nezaměstnaností a o reakci vlád na jejich začleňování	
Kapitola 1	
Role projektů financovaných z Evropského sociálního fondu v politice zaměstnanosti v České republice a zahraničí	15
Kapitola 2	
Zaměstnatelnost osob starších padesáti let a zdravotně postižených na současných evropských trzích práce.	27
Kapitola 3	
Přístupy české a evropské politiky zaměstnanosti k začlenění zdravotně postižených a osob starších padesáti let na trh práce.	43
Analytická část	
Případová studie lokálního projektu zaměřeného na zvýšení zaměstnatelnosti osob se zdravotním postižením a osob starších padesáti let ve vybraném kraji České republiky	
Kapitola 4	
Zhodnocení procesu tvorby a realizace vybraného lokálního projektu zaměstnanosti	67
Kapitola 5	
Zhodnocení naplnění výchozích očekávání účastníků projektu a vlivu projektu na jejich zaměstnatelnost.	108
Závěry	
Je možné zdokonalit stávající proces tvorby a realizace lokálních projektů zaměstnanosti v České republice?	145
Literatura	154
Seznam schémat	165
Seznam tabulek	166
Summary	170
O autorovi	176

Úvod

Přístupy vlád jednotlivých členských zemí Evropské unie k sociálním problémům prošly v posledních desetiletích mnoha změnami, které byly vyvolány zejména snahou snížit náklady a současně zvýšit pružnost, efektivnost a kvalitu tradičně státem spravovaných veřejných politik a v jejich rámci poskytovaných programů a služeb. Akcent na tyto požadavky byl ještě více posílen od konce roku 2008 v důsledku celosvětové hospodářské krize, která negativně postihla většinu západních ekonomik včetně České republiky. Z těchto důvodů by novodobé politiky měly být schopny pružně reagovat na turbulentní změny spojené se stále rostoucí komplexitou, dynamikou a diverzitou současného světa s jeho často nepředpověditelnými, neočekávanými, nežádoucími nebo společensky nebezpečnými jevy (např. Beck 1992, 2007; Kooiman 1993; Mayntz 1993).

V případě politiky zaměstnanosti a trhu práce, které jsou centrem zájmu této knihy, jde o jevy spojené s tzv. novými sociálními riziky a rizikovými skupinami osob ohrožených ve zvýšené míře (dlouhodobou) nezaměstnaností. Jinými slovy, jde o životní podmínky sociálních skupin, které se vyznačují sníženou schopností být samostatnými a společensky nezávislými občany. Tito jedinci mají často nedostatečnou kvalifikaci, omezené pracovní dovednostmi a možnosti, jak sladit práci a rodinný život, a obecně limitovaný přístup k službám sociálního státu (Beck 2000, Giddens 1998; Taylor-Gooby et al. 2004; Taylor-Gooby 2005). Rizikové skupiny – do kterých jsou často zahrnovány osoby s nízkou kvalifikací, zdravotně postižení, lidé vyššího, nebo naopak nižšího věku, absolventi, rodiče pečující o malé děti, osoby ze socio-kulturně znevýhodněného prostředí a podobně – se vyznačují omezenými šancemi na získání a udržení vhodného zaměstnání na současném proměnlivém trhu práce. Důvody těchto omezení lze přitom často spatřovat jak v osobnostních a profesních charakteristikách těchto skupin, tak v předsudečných a stereotypních postojích a chování ostatních aktérů na pracovním trhu, zejména pak z řad zaměstnavatelů a pracovníků státní správy a samosprávy (srv. Sirovátka 1997a, 2002; Mareš et al. 2008; Horáková a Horák 2014).

Reakcí vlád na povahu moderních společností, plodících nové nejistoty, rizika a sociální problémy, bylo již od konce 80. let minulého století zavádění nového způsobu vládnutí (new governance), který významně ovlivnil současnou administrativu, řízení, kontrolu a realizaci dílčích veřejných politik evropských i mimoevropských zemí. Podstata tohoto trendu spočívá ve snaze zapojit

do tradičně státem spravovaných politik aktéry z nestátních sektorů (konkrétně pak trhu a občanského sektoru), kteří ve vyšší míře než dříve začali participovat na realizaci jednotlivých státních opatření (blíže Horák 2012). Trend vzájemné spolupráce státních a nestátních aktérů, umožňující poskytnout kvalitní a méně nákladné služby, byl doprovázen procesy decentralizace (k zvýšení flexibility stávajících opatření, aby odpovídala reálným potřebám a problémům), marketizace a soutěže (zajišťujících ekonomickou efektivitu) a nových forem řízení ve veřejném sektoru, zabezpečujících racionální a efektivní dosahování cílů politik metodami managementu, které jsou úspěšně využívány po desetiletí v soukromém sektoru (Sirovátka, Horáková a Horák 2014; blíže také van Berkel et al. 2011, 2012).

Výše uvedené trendy je možné v posledních letech v náznamech identifikovat i ve vývoji české politiky zaměstnanosti a trhu práce, často ale v omezené či hybridní podobě. Přestože došlo v některých českých regionech k masivnímu rozvoji kvalitních partnerských vztahů mezi státními a nestátními aktéry (Winkler a Zelenková 2010; Horák 2011), tradičně decentralizovaný systém českých služeb zaměstnanosti byl od roku 2010 postupně re-centralizován. Nový požadavek na vyšší regulaci a koordinaci české politiky zaměstnanosti jeho centrem tak nahradil původně poměrně flexibilní politiku zaměstnanosti, která se vyznačovala dobrou cíleností na potřeby jednotlivých skupin nezaměstnaných v konkrétních lokalitách. Rovněž snižování celkového počtu pracovníků úřadů práce a jejich nevyhovující pracovní podmínky často znemožňovaly přistupovat k nezaměstnaným cíleně a individuálně (Sirovátka a Šimíková 2013). Navíc v rámci marketizace státní správy nastal sice v oblasti politiky zaměstnanosti velký boom zadávání zakázek nestátním subjektům zaměřeným na aktivaci a začleňování pracovní síly na trh práce, ale nedostatečná regulace tržních vztahů způsobila, že v některých regionech měly a mají nestátní organizace monopolní postavení (Sirovátka a Greve 2014). Principy nového veřejného managementu jsou v české politice zaměstnanosti rovněž dlouhodobě uplatňovány v poměrně omezené míře a na úkor převažujícího byrokratického stylu řízení veřejných služeb zaměstnanosti (Sirovátka, Horák a Horáková 2007; Sirovátka 2014). Celkově převažoval v České republice mezi lety 2008 až 2013 trend omezování rozsahu a kvality opatření aktivní politiky zaměstnanosti při současném snížení úrovně kompenzace příjmu v nezaměstnanosti. Tím se česká politika zaměstnanosti vzdalovala evropským a světovým trendům (Sirovátka 2014; Rákoczyová a Horáková 2014).

Souběžně s těmito změnami došlo v České republice (stejně jako v ostatních členských státech) k nárůstu využívání Evropského sociálního fondu k financování a realizaci jednotlivých opatření aktivní politiky zaměstnanosti,

kteřé byly tradičně vykonávány výhradně státními úřady práce. Přestože finanční prostředky z Evropského sociálního fondu byly využívány v českém prostředí již od roku 2004 (ihned po vstupu České republiky do Evropské unie) a bylo prokázáno, že jejich přínos v mezidobí 2004 až 2006 byl totožný s opatřeními financovanými státem (blíže Horáková et al. 2010), reformy systému služeb zaměstnanosti a související legislativy (zejména přijetí a následná novelizace zákona o veřejných zakázkách) posílily podíl regionálních a lokálních projektů realizovaných nestátními organizacemi na celkové politice zaměstnanosti v České republice. Došlo tím k posílení role projektů financovaných z Evropského sociálního fondu a k faktickému „vyvlastnění“ aktivních opatření pracovního trhu poskytovaných v jeho rámci z rukou státu.

Vedle výše uvedených limitů a nedostatků lze v průběhu posledních let v české politice zaměstnanosti identifikovat pozitivní změny, které se týkají právě možnosti čerpat finanční prostředky z Evropské unie pro potřebu tvorby a realizace lokálních projektů zaměstnanosti. Tyto projekty totiž umožňují vytvářet a posilovat spolupráci mezi státními a nestátními aktéry, kteří mají dlouhodobé a specifické zkušenosti s prací s konkrétními rizikovými skupinami nezaměstnaných. Zároveň tyto projekty umožňují využívat inovativní metody a postupy zaměřené na rozvoj znalostí a dovedností jejich účastníků, zvyšovat tím jejich zaměstnatelnost, a tím i šance na úspěšné nalezení vhodného zaměstnání na současných trzích práce (blíže Horáková a Horák 2013; Horáková 2013, 2014).

Úkolem předkládané knihy je navázat na několik málo odborných příspěvků, které se zabývají situací české politiky zaměstnanosti po její reformě započaté v roce 2010 (např. Sirovátka a Winkler 2011; Sirovátka a Šimíková 2013; Horák, Horáková a Hora 2014; Sirovátka, Horáková a Horák 2014). Pokusíme se zjistit, jaká je role Evropského sociálního fondu v současné české politice zaměstnanosti s ohledem na míru a způsob jeho využívání v zahraničí. Kniha přináší *komplexní hodnocení námi vybraného lokálního projektu zaměřeného na dva typy rizikových skupin nezaměstnaných (zdravotně postižené osoby a osoby staršího věku), který byl v průběhu let 2012 až 2014 realizován v Jihomoravském kraji*. Naším cílem je také zmapovat okolnosti tvorby a realizace tohoto projektu (včetně identifikace případných obtíží a přínosů) a zhodnotit průběh jeho realizace a výsledný vliv na zvýšení zaměstnatelnosti a nalezení zaměstnání u jeho účastníků.

V první, teoreticko-empirické části knihy, seznamujeme čtenáře s rolí projektů financovaných z Evropského sociálního fondu v politice zaměstnanosti v České republice a zahraničí v posledních letech (kapitola 1). Následně se zabýváme konceptem zaměstnatelnosti a jeho jednotlivými dimenzemi, které

prakticky operacionalizujeme jednak pro potřeby výzkumu všech rizikových skupin nezaměstnaných na současných trzích práce, jednak pro potřeby výzkumu osob zdravotně postižených a osob starších padesáti let, které se účastnily projektu hodnoceného v analytické části knihy (kapitola 2). V závěrečné kapitole teoreticko-empirické části se podrobně zabýváme zdravotně postiženými osobami a osobami staršího věku v České republice, jejich postavením na českém trhu práce a konkrétními přístupy české a evropské politiky zaměstnanosti k jejich začleňování do něj (kapitola 3).

Analytická část knihy přináší komplexní hodnocení jednotlivých fází tvorby a realizace vybraného lokálního projektu zaměstnanosti financovaného z Evropského sociálního fondu a jeho přínosu. V úvodu druhé části monografie vymezujeme náš cíl, užité metody, okolnosti a způsoby sběru a analýzy potřebných dat. Dále hodnotíme okolnosti tvorby a realizace našeho projektu (kapitola 4). Poslední kapitola je věnována hodnocení naplnění výchozích očekávání účastníků projektu a vlivu projektu na zaměstnatelnost jeho účastníků (kapitola 5). V samotném závěru knihy předkládáme výsledná zjištění, která vyplynula z naší případové studie a která jsou podle našeho názoru zobecnitelná a využitelná pro přípravu dalších projektů zaměstnanosti v českém prostředí (viz dále). Identifikujeme konkrétní problémové oblasti a navrhuje, jak tyto nedostatky odstranit či zmírnit.

Domníváme se, že předkládaná kniha by mohla být přínosem pro různé skupiny čtenářů, kteří se přímo či nepřímo podílejí na politice zaměstnanosti a trhu práce, a to v několika směrech. V prvé řadě zatím v českém prostředí neexistuje mnoho hodnotících studií zaměřených na tvorbu, implementaci a zároveň i přínosy lokálních projektů zaměstnanosti, chybí tedy dostatečná praktická zpětná vazba pro jejich tvůrce, realizátory a účastníky. V této souvislosti by kniha mohla oslovit hlavně tvůrce a realizátory politiky zaměstnanosti a trhu práce, seznámit je s *pozitivními i negativními zkušenostmi spojenými s tvorbou a realizací lokálních projektů zaměstnanosti* v tuzemsku i zahraničí a nabídnout jim možná řešení stávajících obtíží. Nestátním aktérům z řad neziskových organizací, kteří pracují se skupinami osob ohroženými na trhu práce (zejména pak s osobami staršími padesáti let a se zdravotně postiženými), by pak kniha mohla poskytnout *klíčové informace o projektech zaměstnanosti*, zprostředkovatelných klientům jako možný způsob řešení jejich často náročné životní situace spojené s nezaměstnaností. Zároveň by předložený text mohl oslovit samotné nezaměstnané a seznámit je s tím, co vše mohou očekávat od lokálních projektů zaměstnanosti, které se specializují na zvýšení jejich šancí nalézt vhodné zaměstnání na otevřeném trhu práce.

Dále předkládaná případová studie nabízí analytikům politiky a studentům veřejné a sociální politiky *návod, co vše a jakým způsobem* je možné v procesu tvorby, realizace a výsledných efektů lokálních projektů (jakýchkoli veřejných a sociálních programů) *zkoumat a jakým způsobem získaná data analyzovat*. Předložená studie si totiž klade za cíl zhodnotit lokální projekty zaměstnanosti „komplexně“, tj. zaměřit se na všechny existující fáze procesu a jeho implementace (od plánování, přes realizaci až po sledování výsledných účinků na zaměstnatelnost jeho účastníků) za využití různých datových zdrojů (analýza dokumentů, rozhovory s tvůrci, realizátory i účastníky projektů, dotazníky), které kombinují optiku kvantitativního i kvalitativního výzkumu. Přestože má předkládaná studie případový charakter, podobnost zjištěných výsledků s již provedenými evaluačními studiemi umožňuje *využít její zjištění pro všechny ostatní lokální projekty* zaměstnanosti implementované v českém prostředí. Věříme, že naše kniha osloví výše uvedené čtenáře, splní jejich očekávání a bude pro ně užitečnou pomůckou.

Teoreticko-empirická část

O roli lokálních projektů zaměstnanosti,
o zaměstnatelnosti vybraných skupin ohrožených
nezaměstnaností a o reakci vlád na jejich začleňování



Kapitola 1

Role projektů financovaných z Evropského sociálního fondu v politice zaměstnanosti v České republice a zahraničí

Tato kapitola poskytuje klíčové informace o roli projektů financovaných z Evropského sociálního fondu v České republice a zahraničí v posledních několika letech. V prvé řadě se zaměřuje na souvislosti mezi evropskou politikou sociální a hospodářské koheze, evropskou strategií zaměstnanosti, Evropským sociálním fondem a politikami zaměstnanosti a trhu práce jednotlivých členských zemí Evropské unie. Následně prezentujeme jednotlivé operační programy financované z Evropského sociálního fondu a využívané v České republice z hlediska klíčových témat, která pokrývaly. Shrnujeme zde zkušenosti s těmito projekty v českém prostředí a navrhaná expertní doporučení pro jejich další rozvoj. V poslední části kapitoly se zabýváme vlivem evropských projektů na způsob administrace a realizace české politiky zaměstnanosti a trhu práce v posledních letech. V samotném závěru shrnujeme klíčová zjištění o roli evropských projektů v české politice zaměstnanosti a trhu práce v porovnání s jejich rolí v zahraničí.

Evropské strukturální fondy a politika zaměstnanosti v zemích Evropské unie

Česká politika zaměstnanosti a trhu práce je od doby vstupu ČR do Evropské unie (v květnu 2004) významně ovlivňována regionální politikou Evropské unie, respektive politikou hospodářské, sociální a územní soudržnosti, jejíž cíle jsou dosahovány pomocí strukturálních fondů Evropské unie.

Hlavním cílem evropské regionální politiky byla v období let 2007–2013 snaha o dosažení ekonomické a sociální soudržnosti jednotlivých členských států zvýšením jejich konkurenceschopnosti a zlepšením ekonomického a sociálního vývoje, šlo tedy o záležitosti bezprostředně spojené s problematikou trhu práce. Ve stejném období byly vytyčeny i hlavní (poměrně obecné) cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti, které se týkaly podpory růstu a tvorby většího počtu kvalitnějších pracovních míst, podpory regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti a rozvoje spolupráce mezi jednotlivými členskými

státy (srv. Marek a Kantor 2007). V listopadu 2013 přijal Evropský parlament finanční rozpočet pro novou politiku soudržnosti na následující časové období (2014–2020). V rámci této reformované politiky se explicitně objevují konkrétní témata související s životním prostředím, energetickou závislostí a bojem proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Na oficiálních stránkách Evropské komise jsou zmíněny tři klíčové priority nové politiky soudržnosti: podpora malých a středních podniků (zdvojnásobením jejich finanční podpory v následujících sedmi letech ze 70 na 140 miliard EUR), orientace na výsledky dosahované evropskými strukturálními fondy (pomocí výkonnostní rezervy pobízející k provádění kvalitnějších projektů) a zvýšení efektivity politiky soudržnosti sledováním míry dodržování doporučení Evropské unie jednotlivými členskými státy (EC 2014d).

Cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti umožňují prosazovat tři z pěti existujících fondů, z nichž druhý je klíčový pro realizaci politiky zaměstnanosti a trhu práce. Konkrétně jde o Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF), který slouží k podpoře veřejných a soukromých investic na pomoc odstranění rozdílů mezi regiony v Evropské unii v oblasti výzkumu, inovací, ochrany životního prostředí a prevence rizik a infrastruktur; dále o Evropský sociální fond (ESF), který financuje opatření sociální politiky a politiky zaměstnanosti na základě doporučení Evropské strategie zaměstnanosti v oblasti boje proti diskriminaci, podpory rovnosti, vzdělávání a odborní přípravy, a třetím je Kohezní fond (KF), který slouží ke snížení ekonomických a sociálních nerovností nově nastupujících členských států s hrubým domácím produktem nižším než 90 % průměru členských zemí Evropské unie (blíže Marek a Kantor 2007).

Tyto fondy umožňují jednotlivým členským státům EU čerpat dočasnou finanční podporu, aby došlo ke snížení regionálních rozdílů, a tím k co největšímu přiblížení ekonomické úrovně bohatších zemí v Evropské unii (srv. Marek a Kantor 2007; EC 2014a). Vlastní vymezení evropské regionální politiky včetně postupů potřebných k čerpání konkrétních finančních prostředků z evropských fondů jsou obsaženy ve třech strategických dokumentech a v jednom typu programových dokumentů (Dočkal 2007). V prvním případě je regionální politika Evropské unie poplatná pro jednotlivé členské země eurozóny obsažena v nadnárodním strategickém dokumentu nazvaném Strategické obecné zásady Evropské unie, konkrétní pravidla a strategie čerpání finančních prostředků z Evropských fondů jednotlivými zeměmi v konkrétním časovém období jsou obsaženy v Národním rozvojovém plánu. Česká republika v této souvislosti pravidelně vypracovává Národní strategický referenční rámec, dokument vytvořený ministerstvem pro místní rozvoj a schválený vládou ČR, jehož obsah je dále projednáván s Evropskou komisí. Ve skutečnosti jde o podklad pro jednotlivé programové