

Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů

20. října 2008



Dokument Světové banky

ISBN
978-80-87041-52-9

Hodnota měny

Efektivita směnného kurzu 6.října 2008

| | | |
|---------------|---|-------|
| Jednotka měny | = | Kč |
| 17,78 Kč | = | US\$ |
| US\$ | = | SDR 1 |

Fiskální rok

Leden 1 - Prosinec 31

Zkratky

| | |
|--------------|---|
| <u>APTP</u> | Aktivní politika trhu práce |
| <u>CCT</u> | Podmínky převodu peněz (Conditional Cash Transfer) |
| <u>ČNP</u> | Čistý nahrazovací poměr |
| <u>EM</u> | Existenční minimum |
| <u>EMA</u> | Příspěvek na udření školní docházky |
| <u>EU</u> | Evropská Unie |
| <u>ISCED</u> | Mezinárodní standardní klasifikace vzdělání |
| <u>JCP</u> | Jobcenter plus |
| <u>MABS</u> | Služba peněžní pomoci a rozpočtování (Money Advice and Budgeting Service) |
| <u>MPSV</u> | Ministerstvo práce a sociálních věcí |
| <u>NEET</u> | Ani zaměstnání, škola nebo výcvik |
| <u>NNO</u> | Nevládní nezisková organizace |
| <u>OECD</u> | Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj |
| <u>PISA</u> | Program mezinárodního šetření studentů |
| <u>VSZ</u> | Veřejné služby zaměstnanosti |
| <u>U/V</u> | Nezaměstnaní k poměru nabídky pracovních míst |
| <u>ŽM</u> | Životní minimum |

Viceprezident: Shigeo Katsu
Regionální ředitelka: Orsalia Kalantzopoulos
Sektorový Manažer: Arup Banerji/Gordon Betcherman
Vedoucí týmu analýzy: Christian Bodewig

ČESKÁ REPUBLIKA:
Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů

OBSAH

| | Strana |
|--|---------------|
| Shrnutí..... | 1 |
| Přehled: K novému přístupu ke zvýšení šancí Romů získat zaměstnání..... | 4 |
| Profil Romů v sociálně vyloučených romských lokalitách na pracovním trhu..... | 5 |
| Výzva: Bariéry zaměstnanosti Romů v České republice..... | 13 |
| Dvojitý rámec pro řešení: Aktivní hledání zaměstnání a zapojení do vzdělávacího procesu | 18 |
| Prevence budoucí nezaměstnanosti: zvýšování vzdělání Romů a usnadňování jejich přechodu ze školy do zaměstnání..... | 29 |
| Nový přístup ke zvyšování perspektiv nezaměstnaných Romů na nalezení práce..... | 31 |
| Výchozí materiály pro zprávu..... | 39 |
| Odkazy..... | 39 |

PŘEDMLUVA

Dostává se Vám do ruky zpráva s výsledky expertní studie Světové banky a kanceláře Rady vlády pro záležitosti romské komunity „Česká republika: Šance na zvýšení zaměstnanosti Romů“, která byla realizována v sociálně vyloučených romských lokalitách, kde působí Agentura pro sociální začleňování.

Hlavním důvodem vypracování této studie je záměr vlády zvýšit zaměstnanost dlouhodobě nezaměstnaných Romů a postavit proces jejich sociálního začleňování na exaktním základu ekonomické analýzy a odpovídajících expertních doporučení. Existuje mnoho stereotypů a předsudků o Romech, ale je daleko méně solidních výzkumných znalostí o důvodech, které vedou k neuspokojivé pracovní situaci pro mnoho Romů a o způsobech zlepšení této situace. Proto Česká vláda uvítala nabídku Světové banky ke spolupráci, jejíž experti jsou považováni za přední světové odborníky na otázky zaměstnanosti. Vedle sběru detailních informací o stavu vyloučených romských lokalit ve vztahu k trhu práce, se expertní tým zaměřil na důvody, které vedou k tomu, že i přes mnoho pracovních příležitostí v České republice, jsou Romové z trhu práce vynecháváni, dále hodnotil způsoby práce institucí, které se nejvíce podílejí na integraci Romů do společnosti.

Tato analýza a doporučení vypracované ve spolupráci se Světovou bankou jsou základem politiky zaměstnanosti ve vyloučených romských lokalitách, ale zároveň mohou sloužit základem systematické politiky směřující k předcházení vyloučení nejen Romů na trhu práce v České republice. Také chceme přispět k systematickému přístupu k rozvoji politiky romské integrace v rámci Evropské unie a Dekády romské inkluze 2005 – 2015, jejíž klíčovou prioritou je právě zaměstnanost.

Romové, kteří žijí v sociálně vyloučených lokalitách v České republice, nemají prospěch z rychle se rozvíjejícího pracovního trhu, říká se v samotném úvodu zprávy. Největšími překážkami pro zaměstnanost Romů jsou podle Zprávy nízká základní funkční gramotnost většiny zde žijících obyvatel, nedostatky v činnosti pracovních úřadů, nízká formální kvalifikovanost, předluženost a nízká dostupnost sociálních a vzdělávacích služeb (již od předškolního věku) potřebné kvality a špatná dostupnost spolehlivé veřejné dopravy. Zpráva odhalila také posuny směrem k vyšší zaměstnanosti, například motivujícími shledává Zpráva změny ve správě a vyplácení sociálních dávek a změny příslušných zákonů o státní sociální péči. Zpráva pozitivně hodnotí již uskutečněné kroky reformy veřejných financí, které finančně bonifikovaly aktivní zapojení na trhu práce v porovnání s pasivním setrváním na dávkách státní sociální podpory a doporučuje doplnit tyto změny na straně motivace zvýšením absorpční kapacity na trhu práce pro budoucí uchazeče o zaměstnání romského původu.

Zpráva nese podtitul „Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů“. Věříme, že její zjištění a doporučení přispějí k vyšší zaměstnanosti i vyšší motivovanosti dlouhodobě nezaměstnaných – a to nejen Romů - v oblasti vzdělávání i účasti na dynamicky se rozvíjejícím pracovním trhu České republiky.

MUDr. Džamila Stehlíková

PODĚKOVÁNÍ

Tato studie je výsledkem společného výzkumného projektu Vlády České republiky a Světové banky, provedeného na základě podnětu ze strany Džamily Stehlíkové, ministryně pro lidská práva a menšiny. Studie byla připravena týmem Světové banky, skládajícím se z Christiana Bodewiga (vedoucí týmu a autor), Jana Rutkowského a v úzké spolupráci s Jaroslavem Marouškem z Ministerstva práce a sociálních věcí a Gabrielou Hraňákovou z Oddělení kanceláře Rady vlády České republiky pro záležitosti romské komunity.

Studie se opírá o řadu zpráv vypracovaných výzkumnými pracovníky z České republiky i ze zahraničí:

- Štěpán Jurajda a Josef Zubrický (CERGE-EI, Karlova univerzita v Praze a Akademie věd České republiky) připravili zprávu o zaměstnanosti vyplývající ze systému daní a dávek.
- výzkumný tým z Ústavu etnologie z Akademie věd ČR, který se skládá ze Zdeňka Uherky, Terezy Pojarové, Renaty Wernerové a Zuzany Korecké, realizovali focus group zaměřené na nezaměstnané Romy, jakož i rozhovory s odborníky z úřadů práce, sociální správy a zástupců nevládních organizací činných v oblasti sociálního začlenění práce.
- výzkumný tým sestávající se z Ústavu pro výzkum reprodukce a integrace společnosti Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně, složený z Michala Vašečky, Ireny Kašparové, Michaely Bartošové, Lenky Slepíčkové, Heleny Bartákové, Blanky Plasové, Ondřeje Hofírka, Michala Nekorjaka, Kateřiny Dvořákové a Hany Dokoupilové. Tým uskutečnil strukturované rozhovory se zaměstnavateli. Členové týmu se ptali se na zkušenosti a názory se zaměstnáváním romských pracovníků.
- Frank Kavanagh (konzultant), který připravil zprávy o veřejných službách zaměstnanosti a jejich rolích a Lucie Kureková (konzultantka) provedla podrobnou analýzu dat o volných pracovních místech.

Tato zpráva také uvádí údaje ze speciálně navrženého výběrového šetření pracovních sil (Labor Force Survey) v sociálně vyloučených romských lokalitách, které bylo provedeno pro účely vypracování této zprávy v květnu 2008 týmem z Ústavu etnologie z Akademie věd ČR s podporou Milady Horákové, Miloše Kučery, Ondřeje Nývlt a Jiřího Vinopala.

Studijní přípravy těžily z vedení ministryně Džamily Stehlíkové a Radky Soukupové (Oddělení kanceláře Rady vlády České republiky pro záležitosti romské komunity), ale také Orsaliny Kalantzopoulou, Támara Manuelyana Atince, Arupema Banerji a Gordona Betchermana (Světová banka). Tým je vděčný za připomínky odborných kritiků Davida Grubba (OECD), Deny Ringolda a Wendy Cunningham (Světová banka) a za zpětnou vazbu od poradní skupiny sestavené pro účely vytvoření této zprávy, skládající se z Davida Beňáka (odbor sociální péče a zdravotnictví Prahy 14) Renaty Köttnerové (Romská koordinátora v Olomouckém kraji), Kláry Laurenčíkové (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR a Ministerstvo práce a sociálních věcí), Marka Podlahy a Jiřího Šandery (Agentura pro sociální začleňování), Abeho Staňka (nevládní organizace, Ester), Ivana Veselého (občanské sdružení Dženo), Hany Volfové (Komunitní centrum Českého Švýcarska), Margity Wagner (Úřad vlády) a Jany Zapletalové (Institut pro pedagogicko-psychologické poradenství).

SHRNUTÍ

Romové, kteří žijí v sociálně vyloučených lokalitách v České republice, nemají prospěch z rychle se rozvíjejícího pracovního trhu a neustále čelí různým formám vylučování z pracovního trhu. I když je rozsah výzvy k překonání sociálního vyloučení Romů v ČR dobře znám, neexistuje jednoznačná představa o rozsahu vyloučení Romů z pracovního trhu, o přesné povaze překážek jejich zaměstnávání a o způsobech, jak zlepšit jejich šance získat zaměstnání.

Hlavní zjištění

Tato studie, kterou společně zpracovala vláda ČR a Světová banka, se zabývá výsledky zvláštního šetření pracovních sil provedeného v sociálně vyloučených lokalitách, v nichž žijí převážně Romové. Studie podává aktuální obraz o hloubce a rozsahu bariér na trhu práce, na něž narážejí nikoli všichni Romové v ČR, nýbrž ti, kteří žijí v sociálně vyloučených romských lokalitách. Studie se navíc zabývá rozsahem poptávky po málo kvalifikovaných povoláních na pracovním trhu v celé ČR a hodnotí pobídky pro hledání zaměstnání, které vyplývají ze systému sociálního zabezpečení a také připravenost českých úřadů práce na poskytování účinné podpory znevýhodněným uchazečům o zaměstnání, např. Romům. Studie dospěla k těmto hlavním zjištěním:

- *Většina Romů v produktivním věku, kteří žijí v sociálně vyloučených romských lokalitách, nejsou nezaměstnaní, ale nacházejí se mimo rámec pracovních sil.* Hlavním důvodem toho je ztráta motivace: mnoho nezaměstnaných Romů se po mnoha neúspěšných pokusech vzdalo snahy najít si zaměstnání. Tento problém má i rozsáhlý genderový rozměr s podstatně nižší účastí romských žen ve srovnání s muži.
- *Hlavním prediktorem úspěchu Romů na trhu práce je úroveň dosaženého vzdělání a kvalifikace.* Romové, kteří získali vyšší než základní vzdělání, hlavně vyučení, mají značně větší úspěch na trhu práce než absolventi základních nebo zvláštních škol. Avšak i ti Romové, kteří jsou zaměstnaní, jsou často zaměstnaní jen krátkodobými pracemi a s velmi nízkou mzdou, kdy i nejlépe placení Romové vydělávají méně, než je celostátní průměrná mzda.
- *Romové v sociálně vyloučených romských lokalitách mají značně nižší úroveň dosaženého vzdělání a trpí rozsáhlým nedostatkem funkční gramotnosti.* Velká část z nich předčasně opouští školní docházku: 60 procent má pouze základní vzdělání a 14 procent navštěvovalo zvláštní školy pro děti s poruchami učení. V důsledku toho bylo zjištěno, že více než 40 procent z nich je funkčně negramotných a dalších 40 procent má jen omezenou gramotnost a početní dovednosti.
- *Nedochází k mezigeneračnímu zvyšování vzdělanosti a úroveň dosaženého vzdělání Romů se od začátku přechodu k tržní ekonomice spíše zhoršila.* Existují důkazy o tom, že pouze menší část dětí s rodiči se základním vzděláním získala vyšší než základní vzdělání. Kromě toho více než polovina dětí, jejichž rodiče mají vyšší než základní vzdělání, získala pouze základní vzdělání.
- *V celé ČR a zejména v mnoha sociálně vyloučených romských lokalitách je malá poptávka po pracovních silách s nízkou kvalifikací a Romové často soutěží se zahraničními dělníky.* Jedinou výjimkou je Praha, nicméně jen málo romských dělníků má dostatečné zdroje k tomu, aby tam mohli dojíždět za prací. To naznačuje, že

nebudou-li vyřešena kvalifikační omezení Romů, zůstanou jejich šance na získání zaměstnání nadále nízké a budou se v průběhu času pravděpodobně zhoršovat.

- *Rozsáhlá zadluženost romských domácností v sociálně vyloučených romských lokalitách působí jako překážka získání formálního zaměstnání.* Jakmile Romové uzavřou formální pracovní poměr, stává se značná část jejich mzdy předmětem vymáhání dluhů. Proto je neformální zaměstnání a pobírání sociálních dávek zjevně v tomto ohledu pro ně výhodnější strategií. Podíl takto dotčených osob na pracovním trhu zůstane nadále nízký, pokud nezískají podporu při překonávání zadluženosti. Taková podpora by se měla stát součástí aktivačních sociálních služeb a služeb zaměstnanosti.
- *Mnoho Romů závisí na sociálních dávkách, které byly až donedávna poměrně vysoké v porovnání s mzdami v málo kvalifikovaných nebo nekvalifikovaných povoláních, což fungovalo jako překážka účasti na pracovním trhu.* Toto je zvláště svazující překážka v oblastech ČR s nízkými mzdami, kde je malá poptávka po málo kvalifikovaných pracovních silách a kde žije mnoho sociálně vyloučených Romů.
- *I když mnoho nezaměstnaných Romů hledá podporu při hledání zaměstnání u úřadů práce, značná část z nich nedostává podporu,* například v podobě pomoci při hledání zaměstnání nebo rekvalifikace. Navíc existují důkazy o tom, že jen málo z těch, kteří se účastní rekvalifikačních programů, tyto programy skutečně dokončí a jen málo z těch, kteří je dokončí, naleznou poté zaměstnání.

Směrování vládních programů

Vyloučení Romů z trhu práce v ČR vyplývá z neuspokojivé úrovně vzdělání, jež je důsledkem docházky do zvláštních škol pro děti s poruchami učení a také důsledkem předčasného ukončení školní docházky. Takto je mnoho Romů odsouzeno k nezaměstnanosti a ke spoléhání se na relativně štědré příspěvky ze státní sociální podpory. Překonání tohoto dědictví bude vyžadovat dvojí přístup: (i) zpracování efektivních aktivačních politik zaměstnanosti pro dospělé nezaměstnané Romy a (ii) uplatňování efektivních preventivních opatření vůči mladým Romům s cílem prosazovat přístup ke kvalitnímu vzdělání, udržování této úrovně vzdělání a omezování předčasného ukončení školní docházky.

Za prvé, úspěšná strategie k vyřešení současné nezaměstnanosti Romů v ČR naznačuje potřebu nového aktivního přístupu k zaměstnání, který zaměří větší pozornost úřadů práce na znevýhodněné uchazeče o zaměstnání. Zkušenosti z celé Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (dále OECD) a Evropské Unie naznačují, že to bude vyžadovat vzájemně vyvážené povinnosti uchazečů o zaměstnání a úřadů práce s posílenými pobídkami hledání zaměstnání pro uchazeče o zaměstnání na jedné straně a na druhé straně se zvýšením kapacity úřadů práce pro účinnou podporu znevýhodněných uchazečů o zaměstnání. V rámci prvního kroku vláda ČR již zavedla opatření ke snížení sociálních dávek a zpřísnění podmínek pro neaktivní dlouhodobě nezaměstnané, aby posílila iniciativu při hledání zaměstnání. Studie však argumentuje tím, že vzhledem k velmi nízké poptávce po málo kvalifikovaných nebo nekvalifikovaných pracovnících a k rozsáhlé zadluženosti Romů, která působí jako překážka pro volbu formálního pracovního poměru, nebude toto zpřísnění podmínek pro příjemce sociálních dávek samo o sobě stačit k posílení jejich šancí na získání zaměstnání. Toto zpřísnění navíc vyžaduje podporu ze strany úřadů práce, poskytovanou kulturně citlivým a důvěryhodným způsobem buď přímo nebo na základě smlouvy

prostřednictvím kvalifikovaných poskytovatelů služeb, např. nestátních neziskových organizací (dále NNO), s individualizovanými aktivačními službami zaměřenými na různorodé překážky zaměstnanosti. Studie dospívá k závěru, že je zapotřebí dalších reforem ve struktuře a metodice českých úřadů práce za účelem zvýšení jejich schopnosti poskytovat účinnou podporu dlouhodobě nezaměstnaným a znevýhodněným uchazečům o zaměstnání, např. Romům.

Za druhé, klíčem ke zvyšování šancí Romů na nalezení zaměstnání budou programy dotovaného zaměstnání se zvyšováním kvalifikace a vzdělávací programy „druhé šance“. Vzhledem k velmi nízké kvalifikační úrovni mnoha Romů v sociálně vyloučených romských a k nízké poptávce po pracovnících se základním vzděláním zůstanou dotované veřejné práce a komunální pracovní příležitosti zřejmě nadále důležitým aktivačním nástrojem. To však vyžaduje systematické zvyšování kvalifikace jako součást těchto programů. Překlenutí kvalifikační mezery bude rovněž vyžadovat posílení intervencí pomocí vzdělávacích programů „druhé šance“ jako součásti aktivační politiky s cílem zvýšit gramotnost a početní dovednosti.

Za třetí, prevence budoucí nezaměstnanosti bude vyžadovat zaměřit se na děti a mládež a na prevenci budoucího vyloučení z trhu práce a sociálního vyloučení, přičemž právě nyní je čas jednat. Značná část romské populace v sociálně vyloučených romských lokalitách je mladší 25 let. Je naléhavě nutno usilovat o překonání nevýhod vyplývajících z nízké úrovně vzdělání a z předčasného ukončení školní docházky. Do tohoto rámce spadají intervence v zájmu prodloužení školní docházky romských dětí a mládeže, které je nutno realizovat od raného dětství po celou základní školní docházku.

Uplatňování nového přístupu ke zvýšení šancí Romů nalézt zaměstnání by mělo být nejlépe otestováno na pilotních projektech a zhodnoceno za účelem zpracování nových nástrojů a metod k zajištění dobrého využití peněz daňových poplatníků a ke zvýšení účinnosti opatření ke zlepšení šancí získat zaměstnání. Dostupnost financování z Evropské unie prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost umožňuje úřadům práce realizovat pilotní projekty za účelem testování a pečlivého zhodnocení nových nástrojů a řešení ještě dříve, než z nich učiní součást formální politiky. Navíc byla nedávno založena Agentura pro sociální začleňování v romských vyloučených lokalitách pro zavádění pilotních přístupů k prevenci sociálního vyloučení, která je unikátní příležitostí tyto nové přístupy dostatečně zhodnotit přímo v praxi společně s lokálními partnery.

PŘEHLED: K NOVÉMU PŘÍSTUPU KE ZVÝŠENÍ ŠANCÍ ROMŮ ZÍSKAT ZAMĚSTNÁNÍ

Romové v sociálně vyloučených romských lokalitách v ČR neměli prospěch z nedávného zvyšování počtu pracovních příležitostí na českém trhu práce. Zaměstnanost v řadách Romů je nízká; přístup na pracovní trh je omezený, často v důsledku nedostatku příležitostí na pracovním trhu. Postavení Romů na pracovním trhu do značné míry závisí na dosaženém vzdělání a kvalifikaci a převážná část Romů v sociálně vyloučených romských komunitách trpí nízkou kvalifikací, funkční negramotností a nedostatkem početných dovedností. V důsledku toho většina z nich závisí svým živobytím na tradičně štědrých sociálních dávkách. Ve svém úsilí o omezení této pasti v podobě sociálních dávek zavedla česká vláda opatření ke snížení dávek a ke zpřísnění podmínek pro dlouhodobě nezaměstnané, kteří aktivně neusilují o získání zaměstnání. Avšak vzhledem k velmi nízké poptávce po málo kvalifikovaných nebo nekvalifikovaných pracovních silách a obecně rozšířené zadluženosti Romů, která působí jako překážka při volbě formálního pracovního poměru, nebude toto zpřísnění podmínek pro příjemce dávek postačovat k posílení jejich šancí nalézt zaměstnání. To vyžaduje účinné intervence ze strany poskytovatelů služeb zaměstnanosti. Zdá se však, že současná struktura českých úřadů práce není vhodně nastavena k poskytování účinné podpory dlouhodobě nezaměstnaným a znevýhodněným uchazečům o zaměstnání, jako jsou Romové. Je zapotřebí nový přístup ke zvýšení počtu pracovních příležitostí pro sociálně vyloučenou mládež a dospělé, jehož součástí bude nový způsob zapojení prostřednictvím úřadů práce a smluvních poskytovatelů služeb z terciárního sektoru a poskytování integrovaných aktivačních služeb, zaměřených na jednotlivé překážky bránící získání zaměstnání, například na nedostatečnou kvalifikaci, absenci péče o děti, zadluženost apod. Avšak vzhledem k velké mezeře v kvalifikaci Romů a klesající poptávce po základních kvalifikacích na pracovním trhu se dlouhodobá strategie prevence nezaměstnanosti Romů musí zaměřit na zvyšování jejich vzdělanosti .

1.1 Český pracovní trh je v posledních letech značně výkonný. Vysoká poptávka po pracovních silách srazila nezaměstnanost na rekordně nízká čísla. Přesto však celkový pozitivní vývoj skrývá hluboce neuspokojivé výsledky pro relativně malou skupinu znevýhodněných uchazečů, kteří nenalézají práci. Na začátku roku 2007 poklesla nezaměstnanost pod pět procent a míra zaměstnanosti se blíží lisabonskému cíli dosáhnout do roku 2010 70 procent. Převážnou část současných nezaměstnaných v ČR tvoří dlouhodobě nezaměstnaní, což naznačuje, že zbylí nezaměstnaní narážejí při hledání zaměstnání zřejmě na omezující bariéry v podobě chybějící kvalifikace a pracovních návyků, ztráty iniciativy nebo nedostatku motivace k hledání zaměstnání nebo z jiných důvodů, například diskriminace. Další zvyšování zaměstnanosti bude vyžadovat odstraňování překážek pro vstup na pracovní trh, s nimiž se střetávají znevýhodnění uchazeči o zaměstnání.

1.2 Romové, kteří žijí v sociálně vyloučených romských lokalitách, byli identifikováni jako jedna z nepřiměřeně znevýhodněných skupin na pracovním trhu. I když je tato skutečnost v převážné míře důsledkem nízké úrovně dosaženého vzdělání, dá se vycítit, že se tradiční systém politiky zaměstnanosti ukázal jako neschopný zajistit Romům přístup na pracovní trh. Tato studie byla zpracována na žádost vlády ČR a v těsné spolupráci s ní a má za cíl prozkoumat důvody neuspokojivého postavení Romů v sociálně vyloučených romských lokalitách v ČR na pracovním trhu a stanovit program pro systémové řešení zvyšování zaměstnanosti mezi Romy. Tato studie vychází ze zvlášť zpracovaného Šetření

pracovních sil (Labor Force Survey), které zahrnovalo hodnocení gramotnosti a které proběhlo v květnu 2008 ve dvanácti sociálně vyloučených romských lokalitách (viz Rámeček 1). Studie se rovněž zabývá vzorci poptávky po málo kvalifikovaných pracovních silách v jednotlivých krajích a ztrátou motivace při hledání zaměstnání u pracovníků s nízkými mzdami, vyplývající z daňového systému a ze systému sociálních dávek, a hodnotí připravenost českých úřadů práce účinně pomáhat znevýhodněným uchazečům o zaměstnání.

Rámeček 1: Šetření pracovních sil u Romů v sociálně vyloučených romských lokalitách v ČR

Údaje o romské zaměstnanosti prezentované v této studii jsou převzaty ze zvlášť zpracovaného šetření pracovních sil provedeného v květnu 2008 ve dvanácti sociálně vyloučených romských lokalitách s početnou romskou populací, z nichž šest se nachází v Čechách a šest na Moravě, v desíti městech a dvou mikroregionech. Vzorok zkoumaných lokalit byl vybrán ze seznamu sociálně vyloučených romských lokalit, který sestavil Úřad vlády ČR jako vodítko pro Agenturu pro sociální začleňování, zřízenou v roce 2008. Z tohoto důvodu není toto šetření reprezentativním vzorkem celé romské komunity v ČR, nýbrž jen těch Romů, kteří žijí ve zjištěných sociálně vyloučených romských lokalitách. Proto odkazy na Romy v této zprávě znamenají odkazy na ty Romy, kteří žijí v těchto dvanácti vybraných sociálně vyloučených romských lokalitách.

Zkoumané lokality jsou obývány převážně, ale nikoli výhradně Romy, s odlišným podílem Romů v jednotlivých lokalitách. Proto byl do šetření zahrnut i omezený počet neromských obyvatel vyloučených komunit. I když byl počet těchto neromských obyvatel jen malý, bylo v některých případech ještě možno provést srovnání mezi Romy a neromskými pracujícími. Romové byli identifikováni na základě odpovědi na tuto otázku: „Toto je šetření romské komunity. Považujete se za Roma?“. Podle tohoto označení vlastní totožnosti bylo z celkového vzorku 1150 osob 1050 Romů. I když není tento vzorek nijak malý, vyskytl se v odpovědích na některé otázky rozsáhlý prostor k chybovosti, což bylo důsledkem malých subkategorií vzorku, např. nezaměstnaných. Případy, v nichž se vyskytla tato velká chybovost, jsou označeny v této zprávě.

Dotazník používá standardní strukturu Evropského šetření pracovních sil a zachycuje veškeré aspekty zkušeností respondentů na pracovním trhu. Navíc obsahuje zjednodušené hodnocení kvalifikační úrovně za účelem posouzení skutečné úrovně funkční gramotnosti a početních dovedností.

Profil Romů v sociálně vyloučených romských lokalitách na pracovním trhu

Prvořadým úkolem při zvyšování zaměstnaností Romů je překonat neúčast na pracovním trhu

...

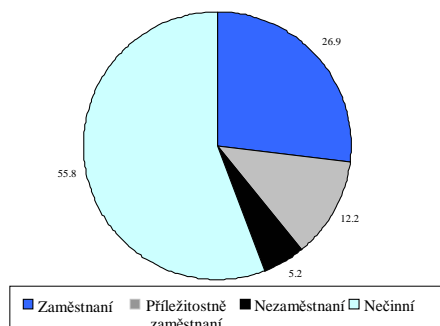
1.3 Postavení Romů v sociálně vyloučených romských lokalitách v ČR je značně neuspokojivé. Největším problémem přitom není nezaměstnanost, ale spíše neúčast na pracovním trhu (tzv. nečinnost¹). Až 56 procent Romů v produktivním věku (15-64 let) není součástí pracovních sil, tzn. nejsou zaměstnaní a ani nehledají práci (Obr. 1, panel vlevo). Nezaměstnaní, tj. ti, kteří aktivně hledají práci, tvoří pouze pět procent populace

¹ Nečinnost je technický termín používaný k označení situace, kdy se daná osoba nachází mimo rámec pracovní síly.

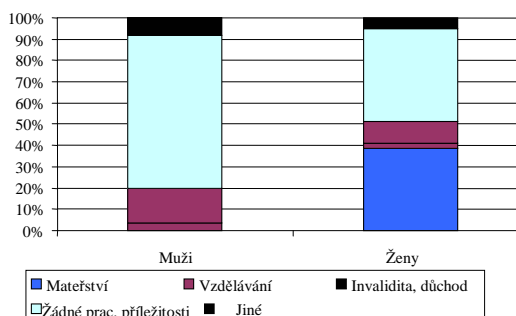
v produktivním věku. Téměř 40 procent tvoří zaměstnaní, z nichž však 12 procent má pouze příležitostné, nepravidelné zaměstnání².

Obr. 1 Většina Romů v produktivním věku žijících ve vyloučených komunitách není součástí pracovní síly a ztratila iniciativu při hledání zaměstnání

Romská populace v produktivním věku podle postavení v rámci pracovních sil, 2008



Důvody neúčasti v pracovním procesu podle pohlaví, 2008



Poznámka: Populace v produktivním věku (15-64).

Zdroj: Šetření pracovních sil u vyloučených Romů 2008; výpočty zaměstnanců Banky.

1.4 Prvořadým důvodem neúčasti na trhu práce je nedostatek pracovních příležitostí a mnoho nečinných osob je demotivovaných. Zhruba tři ze čtyř mužů a polovina žen říká, že nejsou součástí pracovních sil z toho důvodu, že nemohli najít zaměstnání (Obr. 1, panel vpravo).³ To znamená, že mnoho Romů, kteří nejsou účastníky pracovního trhu, jsou tzv. *demotivovaní* pracovníci, tzn. nezaměstnaní, kteří po marném úsilí přestali hledat práci⁴.

...která je hlavně důsledkem nedostatku kvalifikace nutné k úspěchu na pracovním trhu ...

1.5 Úroveň dosaženého vzdělání Romů ve vyloučených komunitách je velmi nízká, stejně jako skutečná gramotnost a početní dovednosti. Osm z deseti Romů v produktivním věku má pouze základní vzdělání (Obr. 2, panel vlevo)⁵. Značná část – 14 procent – absolvovala zvláštní školy pro děti se zvláštními vzdělávacími potřebami – které jsou již po desetiletí specifickým rysem romského vzdělávání v ČR. Tato velká skupina nemá žádnou odbornou kvalifikaci doloženou diplomem. Jen dva z deseti Romů jsou formálně vyučeni nebo mají středoškolské vzdělání. Skutečná gramotnost a početní dovednosti jsou rovněž velmi nízké. Až 44 procent Romů v produktivním věku, kteří žijí ve vyloučených komunitách, lze považovat za funkčně negramotné (Obr. 2, panel vpravo). Dalších 44 procent má pouze základy gramotnosti a početních dovedností. Pouze 12 procent lze považovat za funkčně

² Příležitostné zaměstnání je definováno jako situace, kdy respondent prohlásil, že nemá zaměstnání, ale vykázal v referenčním týdnu nějaký příjem.

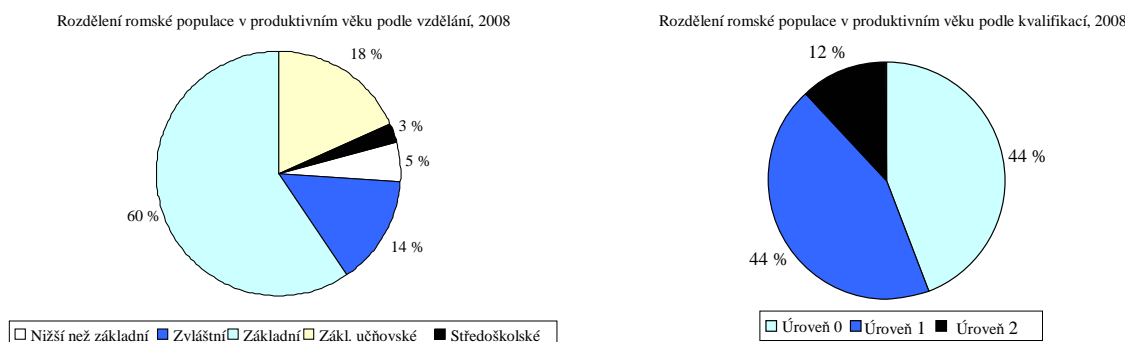
³ Je nutno mít na paměti, že tyto výsledky odrážejí *subjektivní vnímání* podmínek na pracovním trhu.

⁴ Demotivovaní pracovníci jsou definováni jako osoby, které v referenčním týdnu aktivně nehledaly zaměstnání (a byly tedy zařazeny do kategorie neaktivních a nikoli nezaměstnaných), ale které uvedly, že po určitou dobu hledaly zaměstnání.

⁵ Tato zpráva používá českou terminologii, podle níž základní škola znamená základní povinné devítileté vzdělání, obvykle v 6.-15. roce věku. To zahrnuje mezinárodně užívaný výraz základní stupeň (ISCED 1) a nižší středoškolský stupeň vzdělání (ISCED 2). Základní učňovské vzdělání odpovídá ISCED 3c, a středoškolské vzdělání odpovídá ISCED 4 (vyššímu střednímu vzdělání).

gramotné, tzn. schopné odpovědět na většinu relativně jednoduchých otázek, které vyžadují znalosti na úrovni základní školy.⁶

Obr. 2 Převážná většina Romů má nejvýše základní vzdělání a málo dovedností



Poznámka:

Úroveň 0 = malá nebo žádná gramotnost/početní dovednosti

Úroveň 1 = určitá gramotnost a početní dovednosti

Úroveň 2 = základní gramotnost/početní dovednosti (na úrovni základní školy)

Zdroj: Šetření pracovních sil v vyloučených Romů 2008; výpočty zaměstnanců Světové banky.

1.6 Mezigenerační pohyb vzdělanosti směrem vzhůru je u Romů navíc mimořádně omezen a existují důkazy o poklesu dosaženého vzdělání. Pouze 21 procent synů, jejichž otcové mají základní nebo nižší vzdělání, má vyšší než základní vzdělání (většinou dokončené učiliště). Ještě více znepokojivý je fakt, že více než polovina (54 procent) synů, jejichž otcové mají vyšší než základní vzdělání, dosáhla nižší úrovně vzdělání.⁷ Proto mezi Romy existuje jen velmi malý mezigenerační pohyb vzdělanosti směrem vzhůru a naopak značný pohyb směrem dolů. To naznačuje, že přechod na tržní ekonomiku měl zřejmě negativní dopad na vzdělávací perspektivy mnoha Romů. Generace otců, která získala vzdělání za bývalého režimu, má spíše vyšší vzdělání než generace synů, kteří získali vzdělání po roce 1989. Toto zjištění potvrdili i respondenti této studie z řad zaměstnavatelů⁸.

1.7 I přes nízkou úroveň svého formálního vzdělání získalo mnoho romských pracovníků po dokončení školy odborný výcvik pro určité povolání, zpravidla při zaměstnání. Zde se však výrazně projevují rozdíly mezi pohlavími. Určitý výcvik získalo šest z deseti mužů, ale pouze čtyři z deseti žen. Získání odborných dovedností závisí podle očekávání především na zaměstnání. Podíl pracovníků s odbornou kvalifikací (získanou většinou praktickým výcvikem) mezi těmi, kteří byli během posledních tří let zaměstnání, se blíží 60 procentům, zatímco mezi těmi, kteří nebyli zaměstnání, činí o něco méně než 40 procent. To znamená, že zaměstnání má význam pro získání kvalifikace a pravděpodobně tak zvýší budoucí šance na získání zaměstnání jiného.

⁶ Tyto výsledky byly získány jednoduchým hodnocením dovednosti v rámci Šetření pracovních sil v sociálně vyloučených romských lokalitách.

⁷ Velmi podobný vzorec se objevuje při srovnání dosaženého vzdělání dcer se vzděláním dosažený jejich matkami.

⁸ Vašečka a spol. (2008)

... což je výrazně horší pro zaměstnání Romů ve srovnání s ne-Romy ...

1.8 Jen málo Romů v sociálně vyloučených romských lokalitách je zaměstnáno. Pouhých 27 procent Romů v produktivním věku ve srovnání s celostátním průměrem 66 procent má zaměstnání (Tabulka 1). Dalších 12 procent má pouze příležitostná zaměstnání. Tento rozdíl v zaměstnanosti je výrazný: aby míra zaměstnanosti Romů dosáhla celostátního průměru, muselo by přes 30 procent Romů nalézt zaměstnání. Tento rozdíl je však z větší části důsledkem nízké účasti Romů na trhu práce, nikoli vysoké míry nezaměstnanosti.⁹ Na pracovní síle se podílí pouze 44 procent Romů v porovnání s celkovými 70 procenty ne-Romů. Mnoho Romů je tedy odtrženo od pracovního trhu. Hlavní metodickou otázkou, kterou je nutno v této souvislosti řešit, je ztráta motivace a neúčast, nikoli neúčinné hledání zaměstnání. Situace se u jednotlivých skupin populace liší:

- *Romské ženy v nejproduktivnějším věku:* Nízká zaměstnanost mezi Romy je do značné míry způsobena odtržením žen v nejlepší věku od pracovního trhu. Podíl romských žen v pracovní síle je poloviční ve srovnání s celkovým podílem českých žen: 31 oproti 62 procentům (Tabulka 1). To je pravděpodobně odrazem kulturních faktorů (úlohy žen v romské společnosti) a nedostatku pracovních příležitostí. Svou roli v něm však rovněž může hrát špatná dostupnost služeb, například jeslí a mateřských škol. Využívání školky romskými dětmi se jeví jako nízké – pouhých 36 procent romských dětí v domácnostech s dětmi v předškolním věku navštěvuje školku nebo nultý ročník základní školy.
- *Romští muži v nejproduktivnějším věku* jsou rovněž mnohem méně pravděpodobně ekonomicky aktivní než celková česká populace v tomto věku. Poměrná účast Romů v nejproduktivnějším věku v pracovních silách - 63 procent – je sice značně vyšší než u žen, ale přesto je horší než celostátní podíl, který činí 95 procent. Přitom není zcela jasné, do jaké míry je tato nízká ekonomická aktivita Romů v nejproduktivnějším věku odrazem nízké kvalifikace, nedostatkem poptávky nebo diskriminace.
- *Romská mládež a starší pracující:* V příkrém kontrastu s pracovníky v nejproduktivnějším věku je romská mládež a starší pracovníci více, nikoli méně ekonomicky aktivní než jejich etnické české protějšky. Součástí pracovní síly je 42 procent romské mládeže (ve věku 15-24 let) ve srovnání s celostátním průměrem 32 procent (Tabulka 1). Tento velký rozdíl se dá vysvětlit mnohem vyšší celkovou mírou účasti mladých Čechů na vzdělání než u mladých Romů. Rozdíl v účasti starších pracovníků (ve věku 55-64 let) na pracovních silách je nižší (dva procentní body ve prospěch Romů). Pravděpodobný důvod spočívá v tom, že mnoho (ne-li většina) starších Romů nemá na rozdíl od celkové české starší populace v rozhodném období uhrazeno penzijní pojištění a má tudíž motivaci k hledání zaměstnání i v pozdějším věku. A konečně vysoká účast mladých a starších Romů v pracovní síle jde ruku v ruce s vysokou mírou nezaměstnanosti.

Tabulka 1 Ukazatele postavení na pracovním trhu: Romové^{a)} oproti celostátnímu průměru

⁹ Jak bylo doloženo již dříve, je tomu tak proto, že jen málo Romů aktivně hledá zaměstnání a jsou tedy klasifikováni jako hospodářsky neaktivní, nikoli nezaměstnaní. K tomu, aby mohla být nějaká osoba bez zaměstnání klasifikována jako nezaměstnaná, musí splňovat dvě podmínky: (a) musí aktivně hledat zaměstnání a (b) musí být schopna do něho nastoupit, je-li jí nabídnuto.

| | Míra nezaměstnanosti | | Poměrná účast v pracovních silách | | Poměr zaměstnanosti k počtu obyvatel | |
|---------------------------------|----------------------|------|-----------------------------------|------|--------------------------------------|------|
| | Romové | ČR | Romové | ČR | Romové | ČR |
| Populace v produktivním věku b) | 11,7 | 5,4 | 44,2 | 69,9 | 39,1 | 66,1 |
| <i>Pohlaví</i> | | | | | | |
| Muži | 10,3 | 4,3 | 61,3 | 78,1 | 55,0 | 74,8 |
| Ženy | 14,0 | 6,8 | 30,5 | 61,5 | 26,3 | 57,3 |
| <i>Věk</i> | | | | | | |
| 15 – 24 (mládež) | 24,7 | 10,7 | 42,4 | 31,9 | 31,9 | 28,5 |
| 25 – 54 (nejproduktivnější věk) | 7,8 | 4,8 | 44,2 | 87,8 | 40,7 | 83,5 |
| 55 – 64 (starší) | 15,2 | 4,6 | 50,0 | 48,2 | 42,4 | 46,0 |

a) Romové ve vyloučených komunitách, které spadají do rámce Šetření romských pracovních sil v roce 2008.

b) 15 – 64

Poznámka: údaje za ČR jsou z roku 2007, údaje o Romech z května 2008.

Zdroj: Šetření romských pracovních sil 2008 a Eurostat; výpočty zaměstnanců Banky.

1.9 Romové jsou na tom na pracovním trhu hůře ve srovnání s jinými málo kvalifikovanými a sociálně vyloučenými Čechy, zejména co se týče účasti v pracovních silách. Údaje uvedené v Tabulce 1 srovnávají výsledky Romů na pracovním trhu s celostátním průměrem. Zároveň to vypadá, že postavení Romů je o něco horší i ve srovnání s průměrným postavením málo kvalifikovaných dospělých osob v ČR. Míra účasti Romů ve věku 25-64 let, kteří žijí v sociálně vyloučených romských lokalitách, na pracovním trhu činila v roce 2008 44,7 procent a poměr zaměstnanosti k populaci 40,9 procent. Ve srovnání s tím byl podíl málo kvalifikovaných Čechů ve věku 25 až 64 let na pracovních silách v roce 2007 56,4 procent a poměr zaměstnanosti k populaci činil 45,7 procent.¹⁰ To naznačuje, že kromě kvalifikace existují i další překážky získání zaměstnání, které se týkají konkrétně Romů. Navíc jsou na tom Romové hůře i v porovnání s jejich nejbližšími neromskými sousedy: Tabulka 2 podává srovnání postavení Romů a ne-Romů ve vyloučených komunitách v rámci pracovní síly. Neromská kontrolní skupina je jen malá, s pouhými 103 osobami, což naznačuje, že se zde musí počítat s rozsáhlejším prostorem pro chybovost. S přihlédnutím k tomuto upozornění spočívá zásadní rozdíl mezi oběma skupinami nikoli v míře nezaměstnanosti, nýbrž v míře účasti v pracovních silách. Romové v produktivním věku s menší pravděpodobností hledají zaměstnání než jejich neromské protějšky ve vyloučených komunitách. Není jasné, zda je toto odrazem ztráty motivace v důsledku diskriminace nebo jiných skutečností.

Tabulka 2: Postavení v rámci pracovních sil: Romové oproti ne-Romům v sociálně vyloučených romských lokalitách

| v procentech | ne-Romové | Romové |
|---------------------------------|-----------|--------|
| Míra nezaměstnanosti | 12,5 | 11,7 |
| Míra účasti v pracovních silách | 54,4 | 44,2 |
| Poměr zaměstnanosti k populaci | 47,6 | 39,1 |

Zdroj: Šetření romských pracovních sil 2008; výpočty zaměstnanců Sv. banky.
Populace v produktivním věku (15-64) žijící v sociálně vyloučených romských lokalitách

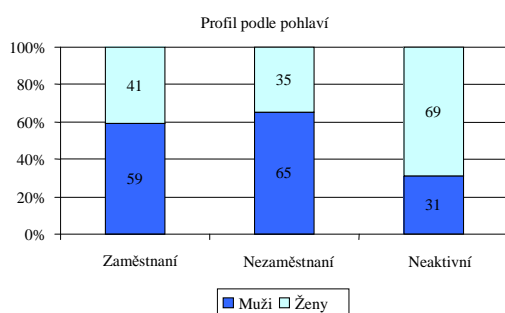
¹⁰ Toto srovnání může být do určité míry zkreslené, protože celostátní průměrné počty málo kvalifikovaných pracovníků zahrnují i Romy.

...ale s výraznou nesourodostí danou kvalifikací a zkušenostmi na pracovním trhu

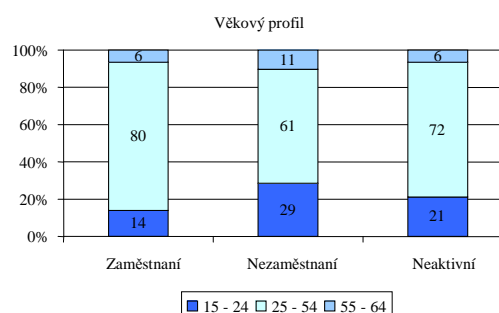
1.10 Mezi zaměstnanými a nezaměstnanými a mezi osobami mimo pracovní sílu existuje nápadný rozdíl v dosaženém vzdělání a kvalifikaci. Obr. 3 znázorňuje rozdíly mezi zaměstnanými, nezaměstnanými a neaktivními osobami v několika socio-demografických aspektech. Zaměstnaní a nezaměstnaní jsou převážně muži, zatímco mezi neaktivními osobami převládají ženy (Obr. 3, panel A). Mezi zaměstnanými jsou častěji pracovníci v nejproduktivnějším věku, zatímco nezaměstnané a neaktivní osoby jsou často mladší (Obr. 3, panel B). Zaměstnaní jsou celkově vzdělanější než nezaměstnaní, kteří jsou zase vzdělanější než neaktivní (Obr. 3, panel C). Silnější pouta k pracovnímu trhu jdou ruku v ruce s vyšším dosaženým vzděláním. Zaměstnaní mají rovněž vyšší kvalifikaci než nezaměstnaní a neaktivní. Gramotní Romové s početnými dovednostmi tvoří více než 70 procent zaměstnaných a pouze 50 procent nezaměstnaných a neaktivních (Obr. 3, panel D).¹¹ Z toho vyplývá, že funkční negramotnost je rozšířena mezi nezaměstnanými, zatímco mezi zaměstnanými je relativně vzácnější.

Obr. 3 Mezi zaměstnanými, nezaměstnanými a neaktivními osobami jsou velké rozdíly ve vzdělání a kvalifikaci

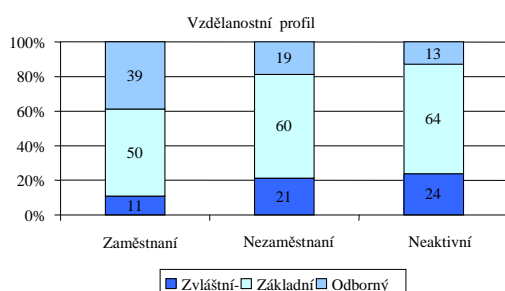
Panel A



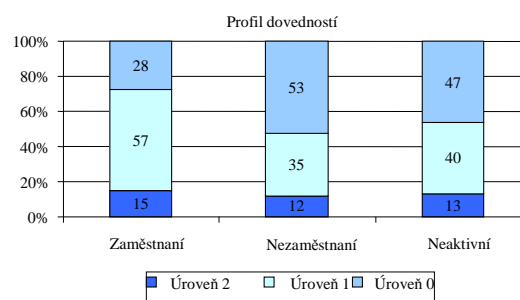
Panel B



Panel C



Panel D



Poznámka: Nezaměstnaní zahrnují i příležitostně zaměstnané.

Zdroj: Šetření romských pracovních sil 2008; výpočty zaměstnanců Sv. banky.

1.11 **Vyučení značně zvyšuje šance Romů na nalezení zaměstnání, zatímco absolvování zvláštní školy je odsuzuje k nezaměstnanosti.** Padesát procent vyučených Romů je zaměstnaných. To je více než dvojnásobek Romů se základním vzděláním a přes trojnásobek počtu absolventů zvláštních škol a osob s nižším vzděláním (Tabulka 3). Jinými slovy je

¹¹ Na základě výsledků hodnocení kvalifikace, které byly součástí Šetření romských pracovních sil (viz Příloha 1)

pravděpodobnější, že romští absolventi zvláštních škol budou dvakrát více neaktivní než vyučení Romové. To ukazuje, že druh a úroveň dosaženého vzdělání má rozhodující vliv na možnost Romů nalézt zaměstnání. Lépe vzdělaným Romům s odbornou kvalifikací se na pracovním trhu vede lépe než málo vzdělaným bez odborné kvalifikace. Toto zjištění má samozřejmě dalekosáhlý dopad na metodiku. Lepší vzdělání a poskytnutí odborné kvalifikace je klíčem ke zlepšení postavení Romů na pracovním trhu.

Tabulka 3 Postavení v pracovních silách podle dosaženého vzdělání

| Status pracovních sil | Zvláštní nebo nižší | Základní | Základní učňovské ^{a)} |
|----------------------------|------------------------|----------|---------------------------------|
| | <i>Procentní podíl</i> | | |
| Zaměstnaní | 15,2 | 22,6 | 50,3 |
| Nezaměstnaní ^{b)} | 18,5 | 17,6 | 15,5 |
| Nepracující | 66,3 | 59,8 | 34,2 |

Poznámka: romská populace v produktivním věku (15-64 let)

a) Včetně středoškolského

b) Včetně příležitostně zaměstnaných

Zdroj: Šetření romských pracovních sil 2008; výpočty zaměstnanců Sv. banky.

1.12 **Kromě formálního vzdělání hrají svou úlohu i skutečné dovednosti.** Jen málo funkčně negramotných osob (kvalifikační úroveň 1) je zaměstnaných (pouhých 17 procent) a většina z těchto osob je nezaměstnaných nebo neaktivních (Tabulka). Gramotnost a početní dovednosti (úrovně 1 a 2) zvyšují pravděpodobnost zaměstnanosti o jeden stupeň.¹² I když ostatní faktory – například diskriminace nebo postoj k práci – hrají svou roli, pomáhá lepší vzdělání a tím i vyšší kvalifikace při překonávání znevýhodnění Romů na pracovním trhu.

Tabulka 4 Osoby s vyšší kvalifikací mají značně vyšší šanci získat zaměstnání

Postavení v pracovních silách podle kvalifikace, 2008

| Postavení v pracovní síle | Úroveň 0 | Úroveň 1 | Úroveň 2 |
|----------------------------|------------------------|----------|----------|
| | <i>Procentní podíl</i> | | |
| Zaměstnaní | 17,3 | 34,8 | 29,9 |
| Nezaměstnaní ^{a)} | 21,6 | 14,1 | 15,4 |
| Nepracující | 61,1 | 51,1 | 54,7 |

Poznámka: romská populace v produktivním věku (15-64 let)

Úroveň 0 = malá nebo žádná gramotnost/početní dovednosti

Úroveň 1 = určitá gramotnost/početní dovednosti

Úroveň 2 = základní gramotnost/početní dovednosti

a) Včetně příležitostně zaměstnaných

Zdroj: Šetření romských pracovních sil 2008; výpočty zaměstnanců Sv. banky.

1.13 **Mezi kvalifikací a postavením na trhu práce existuje vzájemný vztah.** Například ti Romové, kteří pracují, mohou mít snazší přístup k internetu nebo novinám. Zaměstnání přináší výdělek a umožňuje vlastnit kupříkladu automobil, počítač s připojením na internet

¹² Mezi šancemi Romů s první a druhou kvalifikační úrovní na nalezení zaměstnání nejsou velké rozdíly. Jen Romové s první kvalifikační úrovní se zdají mít o něco lepší šance na pracovním trhu než Romové, kteří dosáhli druhé kvalifikační úrovně. To však může být důsledkem malého vzorku a/nebo nepřesného měření skutečné kvalifikační úrovně.

apod. Příčinný vztah je tedy obousměrný: vyšší kvalifikace zvyšuje šance získat zaměstnání a být zaměstnán dává možnost získat další kvalifikaci. Z tohoto důvodu může tato analýza přeceňovat dopad formální kvalifikace na zaměstnanost. Přesto však není pochyb o tom, že mezi kvalifikací a zaměstnaností Romů existuje úzký vztah. Proto jsou podpora investic do lidského kapitálu a usnadňování přístupu na pracovní trh klíčovými postupy k překonání vyloučení Romů z pracovního trhu i jejich sociálního vyloučení.

1.14 Zaměstnaní se liší od nezaměstnaných a neaktivních osob také svou praxí na pracovním trhu. Jak se dá očekávat, je u zaměstnaných osob vyšší pravděpodobnost předchozí pracovní praxe. Předchozí pracovní praxi měla jen menšina neaktivních osob (27 procent) ve srovnání s výše než polovinou nezaměstnaných (56 procent) a převážnou většinou osob, které jsou v současné době zaměstnány (79 procent). Toto předchozí postavení v rámci trhu práce je dobrým ukazatelem stávajícího postavení. Tento jev je znám jako závislost na zvolené cestě (path dependence): zaměstnaní sklízí plody předchozího zaměstnání (které bylo pravděpodobně spojeno se získáním kvalifikace, větší motivací apod.), zatímco nezaměstnaní a ještě spíše neaktivní jsou často chyceni v pasti nezaměstnatelnosti (což souvisí s úpadkem kvalifikace a morálky).

1.15 Zatímco většina zaměstnání zaměstnaných Romů je krátkodobá s velmi nízkým výdělkem, existují mezi pracovními podmínkami u Romů značné rozdíly. Ve skutečnosti existují důkazy o dvojím pracovním trhu pro Romy. Zatímco někteří Romové mají lepší, bezpečnější a lépe placená zaměstnání, mají jiní pouze příležitostné, rizikové a často špatně placené zaměstnání.

- *Převážná většina Romů jsou nekvalifikovaní dělníci*, většinou ve výrobě nebo stavebnictví (57 procent z celkového počtu zaměstnaných Romů), dále ve službách (16 procent) a v zemědělství (6 procent). Pouze jeden z pěti Romů pracuje jako kvalifikovaný dělník, většinou ve stavebnictví.
- *Průměrná doba zaměstnání Romů je krátká, což naznačuje vysokou fluktuaci a nestabilitu v zaměstnání.* Téměř 50 procent všech romských pracovníků je zaměstnáno po dobu kratší než jeden rok. Současně však má značná část romských pracovníků dlouhodobé zaměstnání. Průměrná doba trvání pracovního poměru je 3,5 roku (čili značně vyšší než střední doba trvání pracovního poměru, která činí pouhých 12 měsíců).
- *Výdělky Romů jsou velmi nízké a existuje mezi nimi velká mzdová nerovnost.* Průměrný romský pracovník vydělává cca 40 procent celostátní průměrné mzdy a o něco více než minimální mzdu.¹³ Řádně zaměstnané osoby vydělávají o něco více, cca o 35 procent více než je minimální mzda, ale stále pouze zhruba polovinu celostátní průměrné mzdy. Existuje rovněž velká nerovnost, co se týče výdělků, především z důvodu mimořádně nízkých mezd romských pracovníků ve spodní části mzdového žebříčku.

¹³ Poměr výdělku Romů k celostátní průměrné (minimální) mzdě je nejpravděpodobněji podhodnocen.

Výzva: bariéry zaměstnanosti Romů v České republice

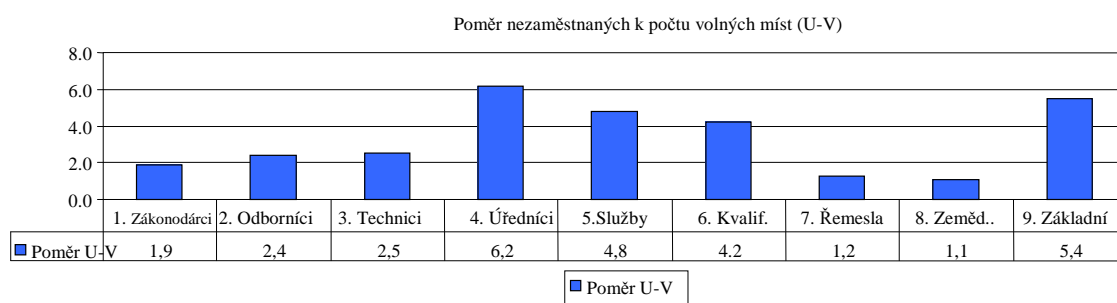
1.16 Šance Romů v ČR na získání zaměstnání jsou negativně ovlivněny celou řadou bariér jak na straně poptávky, tak na straně nabídky.

Bariéry na straně poptávky

1.17 Největší bariérou zaměstnanosti Romů v sociálně vyloučených romských lokalitách, co se týče poptávky, je nízká poptávka po neodborných dělnických profesích v ČR. Obecně existuje značná poptávka po vysoce kvalifikovaných duševních i manuálních pracovnících spolu s poměrně slabou poptávkou po pracovnících s nižší a obecnější kvalifikací. Obr. 4 znázorňuje poměr mezi nezaměstnanými a volnými místy podle jednotlivých povolání. Pracovní příležitosti pro méně kvalifikované pracovníky, tj. pro neodborné profese, jsou výrazně horší než pro kvalifikovanější pracovníky.

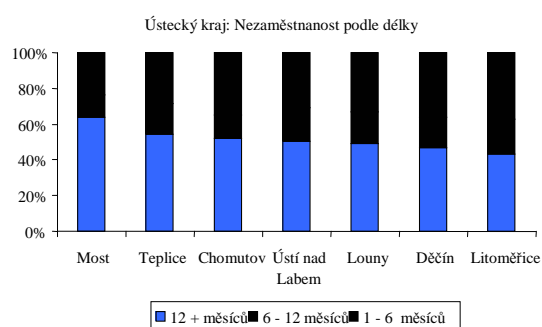
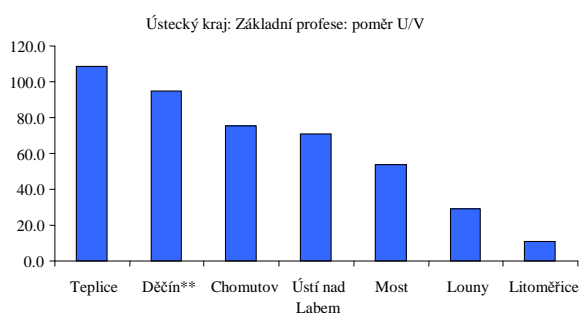
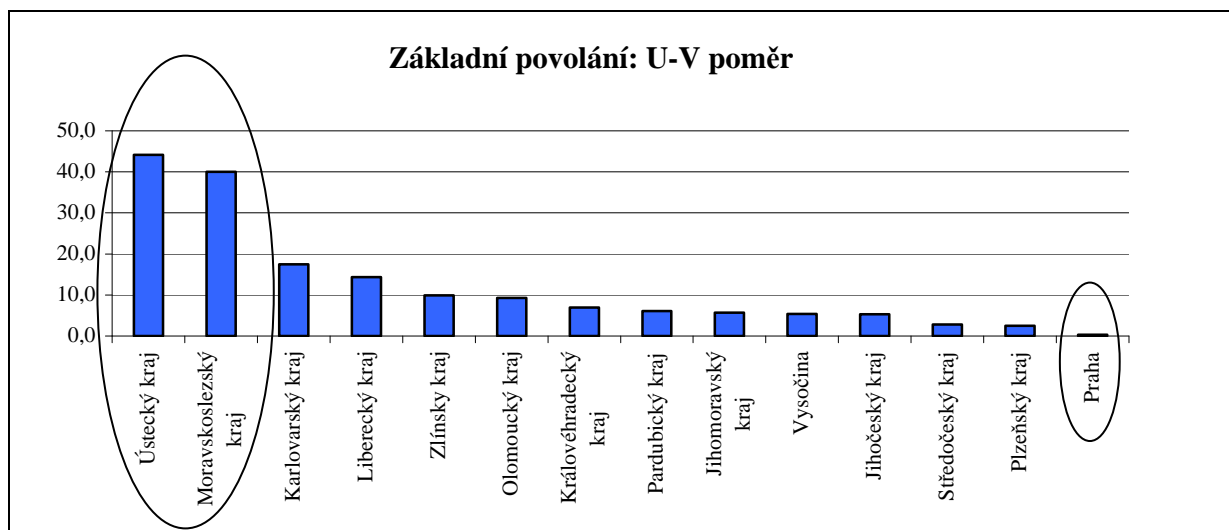
Obr. 4: Poptávka po méně kvalifikovaných pracovnících a po základních profesích je slabá

Poměr mezi zaměstnaností a volnými místy podle povolání, druhé čtvrtletí 2007



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí. Výpočty zaměstnanců Sv. banky

1.18 Přes určité rozdíly na subregionální úrovni jsou pracovní příležitosti pro osoby s nízkou kvalifikací zvláště špatné v regionech s tradičně vysokou nezaměstnaností, v nichž žije mnoho sociálně vyloučených Romů. Obrázek 5 (horní panel) znázorňuje, že poměr mezi počtem nezaměstnaných a počtem volných míst (tzv. „U/V poměr“) je u základních profesí výrazně vyšší v krajích s tradičně vysokou mírou nezaměstnanosti. To je pozoruhodné zejména z toho důvodu, že těsnější trh práce v ČR vyvolal rovněž pokles nezaměstnanosti i v těchto krajích s vysokou nezaměstnaností. Avšak vysoké poměry U/V v krajích s vysokou nezaměstnaností rovněž skrývají značné rozdíly na subregionální úrovni. Dolní panel **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.** uvádí poměry U/V v jednotlivých okresech Ústeckého kraje. Podobný obraz lze nalézt v jiných krajích s vysokou nezaměstnaností (viz Příloha). Identifikované romské lokality lze nalézt jak v okresech s vysokou poptávkou, tak i v okresech s nízkou poptávkou po málo kvalifikovaných pracovnících, což naznačuje rozdíly v podmínkách pro zaměstnání romských pracovníků nejen v rámci ČR, ale i v krajích s vysokou nezaměstnaností, v nichž žije mnoho Romů. A konečně Praha má odlišné podmínky, co se týče značného převisu poptávky po pracovnících se základním vzděláním. Obr.5: **Perspektivy zaměstnání pro pracovníky s nízkou úrovní vzdělání jsou zvláště špatné v krajích s vysokou nezaměstnaností**

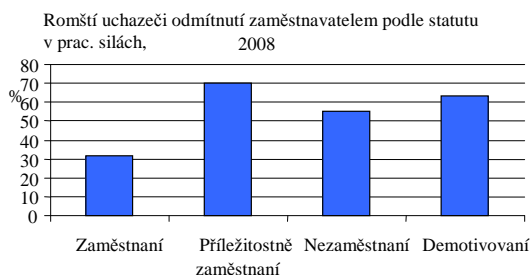


Zdroj: výpočet provedený zaměstnanci Sv. banky na základě údajů MPSV pro 2. čtvrtletí 2007. Poznámka: Hvězdička označuje okresy s méně než 50 zaregistrovanými volnými pracovními místy, což vyžaduje obezřetný výklad.

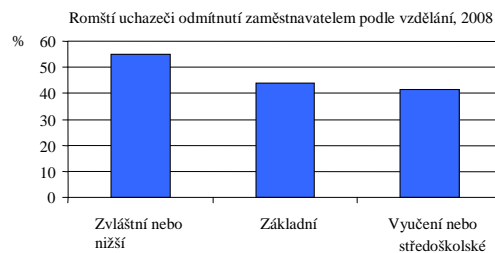
1.19 Romští uchazeči o zaměstnání jsou zaměstnavateli často odmítáni, ovšem podstatně méně, mají-li vyšší vzdělání a předchozí praxi. Až 64 procent nezaměstnaných, příležitostně zaměstnaných a demotivovaných pracovníků bylo odmítnuto zaměstnavateli, když se ucházeli o práci. Ve srovnání s tím jen 31 procent v současné době zaměstnaných Romů dříve zažilo odmítnutí ze strany zaměstnavatele (Obr. 6 panel A). Zkušenosti nezaměstnaných Romů jsou zjevně zcela odlišné od zkušeností zaměstnaných Romů. Navíc romští uchazeči o zaměstnání, kteří jsou absolventy zvláštních škol nebo mají ještě nižší úroveň dosaženého vzdělání, mají o jednu třetinu vyšší pravděpodobnost, že budou odmítnuti zaměstnavatelem než vyučení nebo absolventi středních škol (Obr. 6, panel B).

Obr. 6 Praxe na pracovním trhu a vyšší vzdělání snižují riziko odmítnutí romského uchazeče zaměstnavatelem

Panel A



Panel B



Zdroj: Šetření romských pracovních sil 2008; výpočty zaměstnanců Sv. banky.

1.20 Pohovory se zaměstnavateli vedené pro účely této studie potvrzují, že hlavním důvodem odmítání romských uchazečů o zaměstnání je nedostatek kvalifikace. Zaměstnavatelé při těchto pohovorech upozornili na velký počet překážek zaměstnávání většího počtu Romů, mj. na souhrn nízké úrovně dosaženého vzdělání a nedostatečné kvalifikace u Romů, chybějící pracovní motivaci, velkou konkurenci ze strany zahraničních dělníků a vyšší rizikovost zaměstnávání Romů oproti neromským pracovníkům, jak ji vnímají zaměstnavatelé¹⁴.

1.21 V jaké míře zaměstnavatelé diskriminují Romy? Dostupné údaje neumožňují dojít k definitivnímu závěru. K důkladnému ověření hypotetické diskriminace by byla zapotřebí kontrolní skupina neromských pracovníků s podobnou kvalifikací a jinými relevantními charakteristikami. I když systematická diskriminace zřejmě hraje určitou roli při vysvětlování postavení Romů na trhu práce, údaje naznačují, že ještě více omezující bariérou je nedostatečná kvalifikace a nedostatek předchozí praxe. Pravděpodobnost odmítnutí romských uchazečů zaměstnavateli není ostatně plošným jevem, ale závisí na úrovni vzdělání a kvalifikace. Zaměstnavatelé, kteří byli dotazováni pro účely této zprávy, vyzdvihují nedostatek kvalifikace jako hlavní odrazující faktor pro zaměstnávání Romů. Zároveň však poukazují na komunikační bariéry a nedůvěru, což zvyšuje vnímané riziko a nákladnost zaměstnávání Romů ve srovnání s ne-Romy. To naznačuje, že zaměstnavatelé mohou demonstrovat určitou formu „statistické diskriminace“ související s informačními asymetriemi a nedostatkem informací o jednotlivcích.

Bariéry na straně nabídky

1.22 Hlavní překážkou pro získání zaměstnání u Romů žijících v sociálně vyloučených romských lokalitách je výrazně nízká úroveň dosaženého vzdělání a nedostatek kvalifikace. Oněch 44 procent z celkového počtu respondentů, kteří byli téměř nebo zcela ngramotní a postrádali početní dovednosti a dokonce i dalších 44 procent respondentů se základní gramotností a početními dovednostmi je těžko zaměstnatelných v dlouhodobém pracovním poměru i tehdy, pokud by měli plnit jen základní úkoly. Šance oněch málo vyučených osob nebo absolventů středních škol jsou lepší a mnoho z nich již našlo zaměstnání.

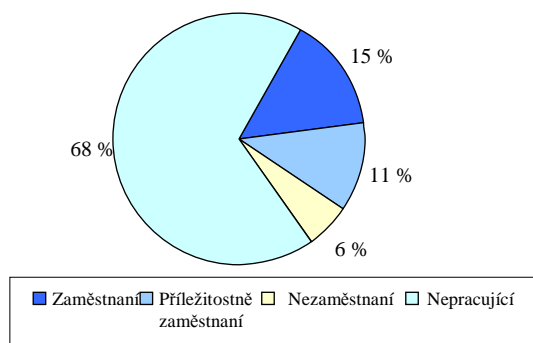
1.23 Značný počet Romů žije ze sociálních dávek, které jsou relativně dobře zaměřeny na ty, kdo nemají práci a tedy ani zdroj příjmů. Šedesát pět procent Romů v produktivním

¹⁴ Vašečka a spol. (2008)

věku, kteří žijí v sociálně vyloučených romských lokalitách, jsou příjemci sociálních dávek. Jak ukazuje Obr. 7, je zhruba 75 procent příjemců dávek neaktivních nebo nezaměstnaných. Dalších 11 procent příjemců má jen příležitostná zaměstnání. Avšak 15 procent příjemců má řádné zaměstnání, a co je ještě důležitější, pobírání dávek a postavení v rámci pracovních sil nejsou navzájem nezávislé. Příjemci dávek mají slabší motivaci hledat práci, což je jev známý jako „past nečinnosti“. To znamená, že i když jsou sociální dávky adresovány lidem bez práce, někteří z nich jsou bez práce právě proto, že pobírají tyto dávky.

Obr. 7 Sociální dávky dostávají hlavně neaktivní a nezaměstnaní Romové, ale zároveň i někteří zaměstnaní Romové

Romští příjemci sociálních dávek podle postavení v pracovních silách 2008



Zdroj: Šetření romských pracovních sil 2008; výpočty zaměstnanců Sv. banky.

1.24 Sociální dávky vyplácené Romům jsou relativně vysoké, což zhoršuje riziko pádu do pasti nečinnosti. Podle sdělení Romů činí průměrné dávky skoro 90 procent minimální mzdy a střední dávka 75 procent této mzdy (Tabulka 5). Vzhledem k tomu, že většina romských pracovníků má zhruba minimální mzdu, je tato skutečnost zřejmě demotivující, co se týče nabídky pracovních sil, pokud porovnáme dávky s prostředky na živobytí. To znamená, že budou-li dávky odebrány, průměrný Rom z peněžního hlediska nic nezíská, nastoupí-li do špatně placeného zaměstnání. Toto je klasický příklad pasti nečinnosti. Formální zaměstnání se nevyplácí, což vede k závislosti na sociálních dávkách.

Tabulka 5. **Sociální dávky pro Romy jsou relativně vysoké ve srovnání s minimální mzdou**, Přehled o distribuci sociálních dávek poskytovaných Romům, 2008

| | Výše dávek <i>Jako procento minimální mzdy^{a)}</i> |
|-------------|--|
| Průměr | 88,8 |
| Horní decil | 168,8 |
| Medián | 75,0 |
| Dolní decil | 25,0 |

a) Zákonná minimální mzda se rovná střední mzdě romských pracovníků (včetně příležitostných).

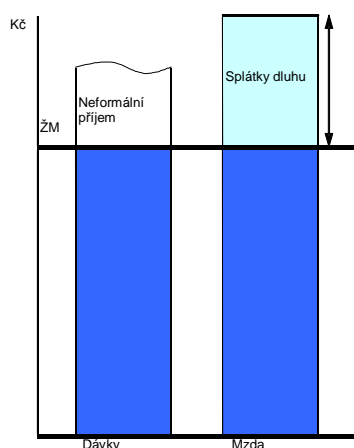
Zdroj: Šetření romských pracovních sil 2008; výpočty zaměstnanců Sv. banky.

1.25 Další velkou překážkou formálního zaměstnání je vysoká zadluženost. Jeden Rom ze dvou v této studii je zadlužen a dlužné částky jsou vysoké. Zadlužení Romové dluží věřitelské instituci v průměru 9,3 násobek minimální mzdy. Průměr naznačuje vysokou zadluženost soustředěnou u poměrně malého zlomků Romů. Střední dluh je značně nižší a

činí 2,5 násobek minimální mzdy. I tak by formální zaměstnání znamenalo pro značnou část romských pracovníků ztrátu výtěžku v důsledku splácení dluhu. Zatímco průzkum v sociálně vyloučených romských lokalitách nezachytil důvody zadluženosti mezi Romy, předchozí analýzy poukazují na širokou dostupnost malých a nezajištěných úvěrů s vysokým úrokem pro osoby s nulovou úvěruschopností a také na příklady lichvy v sociálně vyloučených romských lokalitách.¹⁵

1.26 V podmínkách tak vysoké zadluženosti je neformální zaměstnání mechanismem, jak chránit své výtěžky. Vymahači dluhů mohou vymoci dluh pouze tehdy, když má zadlužená osoba formální příjem nad rámec životního minima (ŽM), stanoveného zákonem jako zaručený minimální příjem jednotlivce. Avšak po dobu, po níž daná osoba pobírá sociální dávky, které zaručují příjem do výše životního minima, nemohou vymahači dluhů jednoduše dluh vymáhat. To znamená, že i když oficiální zaměstnání přináší vyšší výtěžek než kombinace sociálních dávek a životního minima, má daná osoba jen malou motivaci k nástupu do takového zaměstnání, protože jí hrozí vymáhání dluhů. Obr. 8 graficky znázorňuje demotivační účinek dluhů a jejich vymáhání na nabídku pracovních sil.

Obr. 8 Osobní zadluženost jako hlavní demotivující faktor pro formální nabídku pracovních sil



Poznámka: toto je pouze grafické znázornění, které není založeno na specifických datech

1.27 Jen málo Romů dojíždí za prací. Tři ze čtyř zaměstnaných Romů nedojíždějí za prací, což znamená, že pracují ve svém bezprostředním sousedství. Malé procento (pouhých 25 procent) těch, kteří dojíždějí, naznačuje, že významnou překážkou zaměstnanosti Romů může být i nedostupnost levné dopravy. Vzdálenost pracoviště je jedním ze závažných důvodů, kvůli nimž Romové odmítají nabídky zaměstnání. Jelikož nemohou dojíždět, mají mnozí Romové přístup jen na malý, zcela lokální trh práce, což samozřejmě omezuje jejich šance na získání zaměstnání.

¹⁵ Uherek a spol.

Dvojitý rámec pro řešení: Aktivní hledání zaměstnání a zapojení do vzdělávacího procesu

1.28 Nezaměstnanost Romů je do značné míry důsledkem nedostatku kvalifikace a neuspokojivého dosaženého vzdělání. Zvýšení šancí Romů nalézt zaměstnání bude tedy vyžadovat dvojitý přístup k řešení stávající nezaměstnanosti Romů, a sice aktivní přístup k hledání zaměstnání a programy pracovního trhu se zaměřením na zvyšování kvalifikace spolu se zabráněním opakování stávající situace v budoucnu pomocí překonávání znevýhodnění romských dětí a mládeže, co se týče vzdělání. Tento oddíl se soustřeďuje na přístupy k podpoře zaměstnanosti Romů prostřednictvím aktivní politiky zaměstnanosti a prolamování bludného kruhu sociálního vyloučení pomocí včasných zásahů v dětství a integrace do vzdělávacího procesu.

Aktivní hledání zaměstnání se zaměřením na znevýhodněné uchazeče o zaměstnání

1.29 Česká vláda může při vytváření strategie zvyšování šancí Romů využít zkušeností zemí OECD a EU, které do své sociální ochrany a politiky zaměstnanosti ve vyšší míře zavádějí „aktivační“ prvky a také přístupy, které upřednostňují a individualizují poskytování služeb nezaměstnaným. Aktivační přístupy obvykle vycházejí ze „vzájemných závazků“. Tento přístup obsahuje

- *poskytování příjmové podpory a zajištění přístupu k veřejným službám zaměstnanosti (VSZ), se zlepšenou a více cílenou službou nezaměstnaným, zvláště těm, kteří jsou nejhůře zaměstnatelní, spolu se*
- *zvýšenou odpovědností nezaměstnaných, včetně práceschopných příjemců sociální pomoci a jiných sociálních dávek, kteří jsou povinni pravidelně navštěvovat úřad práce a být k dispozici pro nástup do zaměstnání. To rovněž zahrnuje úpravu úrovně sociálních dávek nebo daňové zvýhodnění při zaměstnání, tak aby se „práce vyplácela“.*

1.30 **Aktivní přístup k hledání zaměstnání a vzájemné závazky dávají příležitost k opětovnému zaměření na obtížně zaměstnatelné dlouhodobě nezaměstnané Romy.** Tradiční programy aktivní politiky trhu práce a aktivační schémata potřebují změnu, aby mohly přinášet výsledky pro dlouhodobě nezaměstnané znevýhodněné Romy. Aktivační postupy zahrnují širokou škálu nových řídicích přístupů a služeb pro nezaměstnané. K hlavním prvkům moderních aktivačních přístupů patří:

- *Profilování klientů podle jejich vzdálenosti od trhu práce a přednostní pozornost zaměstnanců úřadu práce věnovaná těm, kteří se nacházejí nejdále od trhu práce (zejména dlouhodobě nezaměstnaným). Profilování zahrnuje hodnocení základních informací o uchazeči a jeho zaměstnatelnosti, které se provádí při prvním kontaktu se zaměstnanci Veřejné služby zaměstnanosti (dále VSZ) nebo ještě před ním a zpravidla vede ke stanovení vzdálenosti dané osoby od trhu práce a k volbě diferencovaných služeb.*
- *Individuální přístup k dlouhodobě nezaměstnaným a ohroženým uchazečům o zaměstnání spolu se zpracováním individuálních reintegračních akčních plánů. Individuální akční plány stanoví individuální cestu k získání zaměstnání, včetně školení a řešení jednotlivých sociálních potřeb klienta (zdravotní potřeby, zadluženost, péče o děti apod.).*

- *Nové řídicí a administrativní přístupy ve VSZ.* K těmto přístupům patří větší specializace zaměstnanců pracovního úřadu, včetně jednání s obtížně umístitelnými klienty a investice do školení a rekvalifikace a zároveň i rotace zaměstnanců. Zásadně důležitým prvkem je kulturně citlivé poskytování služeb, soustředěné na potřeby a schopnosti daného jednotlivce, s poradci specializovanými na uchazeče o zaměstnání z řad menšin v oblastech s velkými menšinovými komunitami.
- *Integrace služeb, zpravidla buď slučováním VSZ a sociálních úřadů nebo zaváděním integrovaných počítačových systémů.* Integrace služeb vychází z poznání, že uchazeči o zaměstnání mají obvykle různorodé potřeby, včetně např. zadluženosti, které se nejlépe řeší komplexně na jednom místě.
- *Zaměření na prevenci, včasné zásahy a na mládež.* Většina zemí má zaveden systém včasného odhalování rizikových skupin, kterým je věnována přednostní a individuální pozornost. To se týká zejména mládeže, které je poskytováno profesní poradenství a profesní orientace ve škole. Tato činnost se může rovněž zaměřit na včasné podchytení osob, které předčasně ukončily školní docházku, v rámci prevence dlouhodobé nezaměstnanosti, zpravidla po šesti měsících, během nichž tyto osoby nenašly zaměstnání, spolu s vodítkem k nápravě této situace a k zajištění „druhé šance“ při vzdělávání nebo pracovním umístění a v rámci učňovských programů.
- *Větší delegování služeb soukromému sektoru a NNO na základě smluv o pracovní činnosti a spolupráce se soukromými zprostředkovateli práce.* Mnoho zemí zavedlo smluvní partnerství se soukromými poskytovateli služeb a/nebo s komunitními organizacemi a NNO za účelem zprostředkování kontaktů mezi úřady práce a klienty a poskytování služeb. Tento postup se volí z toho důvodu, že externí partneři mohou poskytovat účinnější služby vysoce znevýhodněným uchazečům o zaměstnání nebo služby s nižšími náklady než veřejná infrastruktura služeb zaměstnanosti.
- *Pravidelné hodnocení efektivity úřadů práce* při umisťování dlouhodobě nezaměstnaných, mj. pomocí pravidelných průzkumů mezi klienty za účelem zajištění vysoké kvality a cíleného poskytování služeb.
- *Poskytnutí oprávnění klientům* požadovat vysoce kvalitní služby zavedením vysvědčení spokojenosti klientů, které umožní klientům poskytovat zpětnou vazbu ohledně kvality služeb, které jim byly poskytnuty.

1.31 Neúplné uplatňování aktivační politiky a zásady vzájemných závazků má za následek značná rizika pro perspektivy znevýhodněných dlouhodobě nezaměstnaných osob. Proto je nejdůležitější správně nastavit tuto politiku. Jak již bylo uvedeno, aktivační politika se zakládá na vzájemně vyvážených povinnostech jednotlivých uchazečů o zaměstnání a úřadu práce. Pokud jedna ze stran neplní své závazky, hrozí neúspěch této politiky. Sebeefektivnější služba zaměstnanosti nemůže uspět při umisťování znevýhodněného uchazeče o zaměstnání, pokud daný uchazeč nespolupracuje. Na druhé straně přísnější podmínky stanovené pro znevýhodněného uchazeče nezajistí zaměstnání, pokud nebudou mít podporu ze strany služby zaměstnanosti. Neposkytnutí adekvátních služeb nebo překážky pro získání určitého zaměstnání s sebou nesou nebezpečí toho, že zpřísnění povinností příjemce podpory nemá příslušnou odezvu z druhé strany a že příjemce služby na tom bude hůře – s nižšími dávkami, s větším rizikem chudoby a bez zaměstnání. Neúčinné poskytování služeb a organizace, nedostatečná pozornost věnovaná znevýhodněným klientům a nedostatečná kvalita zásahů

v oblasti nabídky, které následně nezajistí zaměstnání – to vše mohou být překážky, které zabrání fungování aktivační politiky.

1.32 Nebezpečí spojené s nevyvážeností má tím horší dopad, čím vzdálenější je uchazeč od trhu práce a čím obtížněji je zaměstnatelný, například na Romy. Ne každý je „aktivovatelný“ a pokud je aktivační politika uplatňována nevyváženě a mechanicky, hrozí nebezpečí chudoby. Existují například určité důkazy o tom, že aktivní politika zaměstnanosti na Slovensku, mj. zpřísnění podmínek pro obdržení sociálních dávek, zřejmě přispěla k prohlubování chudoby v chudých a sociálně vyloučených komunitách¹⁶. Méně znevýhodnění uchazeči mohou snáze reagovat na zpřísněné povinnosti a snížené dávky tím, že využijí svých sítí, i když jim služby zaměstnanosti poskytují jen málo pomoci. Riziko nevyváženosti rovněž vyplývá ze skutečnosti, že je jednodušší zpřísnovat povinnosti příjemce služby než povinnosti veřejné služby zaměstnanosti: zatímco podmínky pro poskytování dávek se dají zpřísnit jednoduchou změnou legislativy, zpřísnění povinností úřadu práce vyžaduje časově náročnou a složitou institucionální změnu.

Povinnosti a pobídky uchazečů o zaměstnání v ČR byly nedávno zpřísněny

1.33 Česká vláda nedávno zavedla reformu systému sociálních dávek a daňového systému, která posílila pobídky pro hledání zaměstnání, včetně pobídek pro dlouhodobě nezaměstnané. Tato reforma, která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2008, přenáší část daňového břemene z kapitálu na spotřebu a má vliv na zdanění práce. Reforma mj. přinejmenším dočasně pozastavuje indexaci sociálních dávek, zvyšuje daňové zvýhodnění na děti a snižuje limit příjmu pro nárok na přídavky na děti. Klíčovým opatřením je snížení sociální podpory pro neaktivní dlouhodobě nezaměstnané osoby zavedením nižšího limitu pro nárok na sociální dávky, tzv. existenčního minima (EM), které platí pro osoby, které jsou déle než dvanáct měsíců bez zaměstnání. Existenční minimum je stanoveno na 65 procentech životního minima (ŽM), které je obvyklým limitem pro nárok na sociální dávky a které nyní platí pro osoby, jež jsou nezaměstnané po dobu kratší než 12 měsíců.

1.34 Jaký dopad mají tyto změny politiky a další faktory na rozhodnutí jednotlivců o získání zaměstnání? Účinky změn jsou analyzovány pomocí jednoduchého měřítka v podobě peněžitých pobídek zapracovaných do souboru hlavních státních programů na trhu práce, které mají vliv na rozhodování o nabídce pracovní síly: tzv. čistý nahrazovací poměr (ČNP), podrobně vysvětlený v rámečku 2. Tento nástroj se zaměřuje na typické sociálně vyloučené rodiny, se simulací ČNP pro rodiny s jedním výdělečně činným členem a se dvěma a čtyřmi dětmi a s příjmy v rozsahu od částky blízké se minimální mzdě (8 000 Kč) až po průměrnou mzdu ve výrobě (20 000 Kč). Dále je porovnáváno současné institucionální nastavení s nastavením, které platilo v roce 2007, přičemž se vyčísľuje společný účinek výše uvedených pobídek pro hledání zaměstnání.

Rámeček 2: Analýza pobídek ke hledání zaměstnání: čistý nahrazovací poměr

Čistý nahrazovací poměr (ČNP) je definován jako poměr čistého příjmu nezaměstnané osoby s čistým příjmem zaměstnané osoby. Tento poměr má hodnotu od 0 do 100. Čím je vyšší, tím nižší je motivace pro hledání zaměstnání. Například při ČNP = 100 neexistuje žádná finanční motivace pro hledání zaměstnání, protože daná domácnost má stejnou úroveň příjmu nezávisle na tom, zda její členové pracují nebo ne. Jelikož domácnosti mají nejen spotřebu, ale tráví také volný čas a mají náklady spojené s hledáním zaměstnání a fixní náklady na účast

¹⁶ Světová banka (2005)

na pracovním trhu (doprava do zaměstnání, vyšší náklady na stravování mimo domácnost apod.), dá se důvodně předpokládat, že i čistý nahrazovací poměr, který bude značně nižší než 100, nebude poskytovat dostatečnou motivaci pro hledání zaměstnání. Dále platí, že úroveň ČNP, od níž lze očekávat efektivní motivaci k hledání práce, závisí nejen na stanovení nákladů na trávení volného času a transakčních nákladů, ale i na takových vnějších možnostech jako pracovní příležitosti ve stínové ekonomice a další.

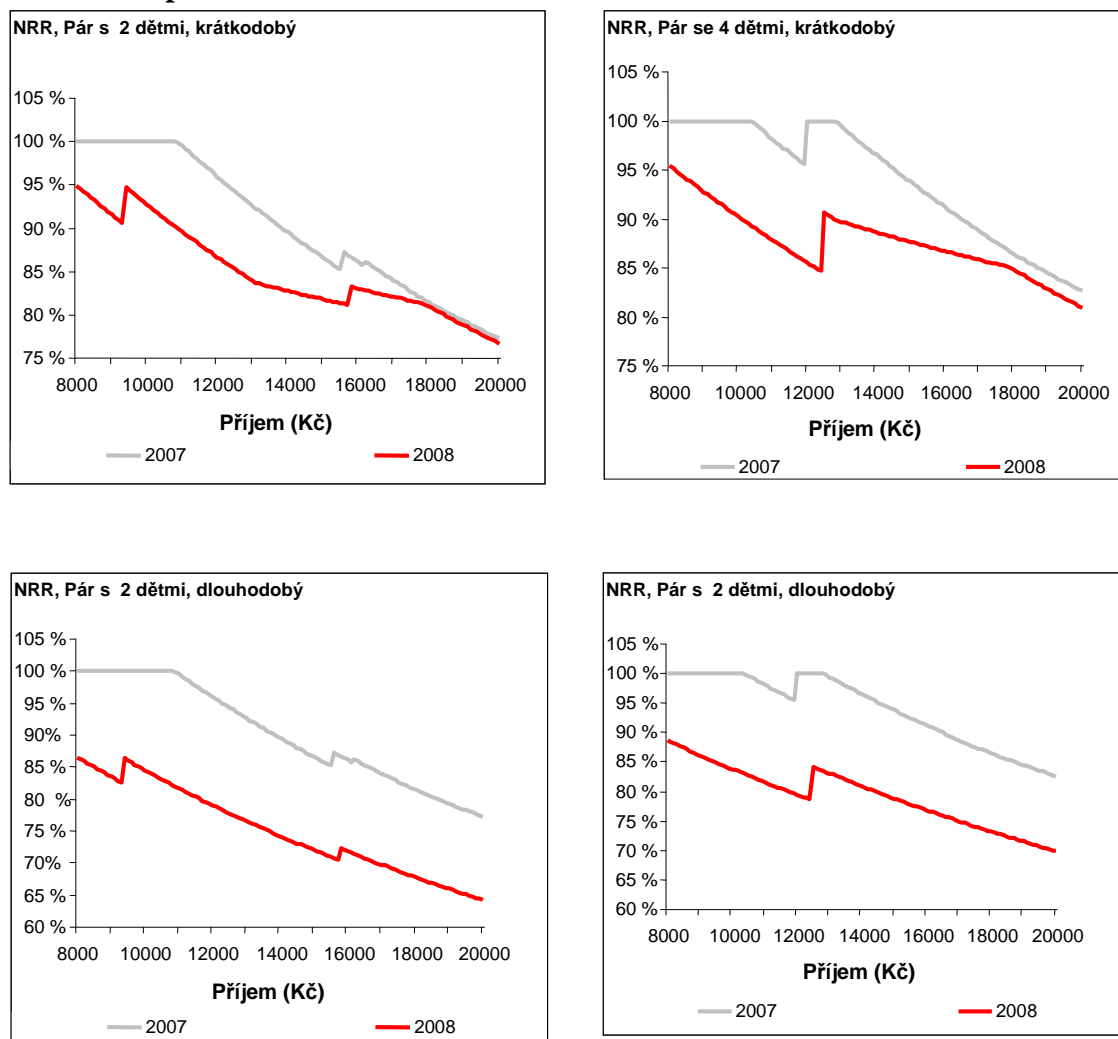
Analytici dávají u všech typů domácností do kontrastu tzv. krátkodobý a dlouhodobý ČNP. Krátkodobé poměry předpokládají situaci, kdy jeden člen rodiny je krátkodobě nezaměstnaný, takže dostává dávky v nezaměstnanosti, zatímco druhý člen rodiny je dlouhodobě nezaměstnaný, takže nedostává dávky v nezaměstnanosti. Dávky v nezaměstnanosti jsou počítány ze mzdy, která odpovídá možnosti získat mzdu uvažovanou ve výpočtech ČNP. Pokud například potenciální mzda činí 10 000 Kč, předpokládá se, že předchozí mzda (tedy v době před ztrátou zaměstnání) činila rovněž 10 000 Kč. Navíc se při výpočtu krátkodobých dávek sociální potřebnosti používá spíše ŽM než EM. Na druhé straně dlouhodobé poměry ČNP, které platí pro dlouhodobě nezaměstnané, odpovídají situaci, kdy rodina již nedostává dávky v nezaměstnanosti. V roce 2008 se rovněž předpokládá, že se pro výpočet dávek sociální potřebnosti pro dlouhodobě nezaměstnané používá EM namísto ŽM. Nakonec se stanoví řada předpokladů o situaci dané rodiny. Předpokládá se, že děti jsou 6 až 15 let staré (takže oddělujeme rodičovské dávky). Předpokládá se rovněž, že rodina žije v obci do 100 000 obyvatel a že její skutečné náklady na bydlení jsou stejné jako sociálně přijatelné náklady na bydlení. To znamená, že rodina neplatí více než zákonem stanovenou úroveň. Předpokládá se rovněž, že domácnosti splňují veškeré podmínky pro obdržení dávek sociální potřebnosti.

1.35 Dřívější velmi vysoké čisté nahrazovací poměry v důsledku reformy z roku 2008 poklesly, což naznačuje snížení demotivujících faktorů pro hledání zaměstnání, zejména u dlouhodobě nezaměstnaných. Obrázek 27 zobrazuje krátkodobé a dlouhodobé ČNP u různých velikých rodinných konfigurací v letech 2007 a 2008. Krátkodobé nahrazovací poměry popisují situaci rodin, jejichž živitel byl méně než 12 měsíců bez zaměstnání, čili které dostávají dávky v nezaměstnanosti na základě ŽM. Dlouhodobé nahrazovací poměry znázorňují situaci osob, které byly po déle než 12 měsíců bez zaměstnání, nemají nárok na dávky v nezaměstnanosti a dostávají dávky na základě nižšího EM namísto vyššího ŽM. Z těchto simulací vyplývají tyto dva hlavní závěry:

- **Vysoké ČNÚ z roku 2007, které se blížily 100 procentům, naznačují, že předchozí systém s sebou nesl silné demotivační faktory pro hledání zaměstnání,** zejména u osob s nízkým potenciálním výdělkem z pracovní činnosti a u těch, kteří mohou získávat vedle sociálních dávek i příjmy z neformálního zaměstnání. Tyto simulace například naznačují, že příjem rodičovského páru se čtyřmi dětmi ze sociálních dávek byl v roce 2007 (ČNP = 100 procent) stejný jako příjem z platu ve výši 13 000 Kč, což bylo 65 procent průměrné mzdy ve výrobě v ČR v roce 2007. To potvrzuje důkazy z výše uvedeného šetření romských pracovních sil.
- **Reformy z roku 2008 snížily ČNP, zejména u dlouhodobě nezaměstnaných.** Toto snížení je výraznější u osob s nižšími příjmy a u dlouhodobých nahrazovacích poměrů se pohybuje zpravidla v řádu 20 procentních bodů, což odráží mocný dopad aplikace nižšího EM u dlouhodobě nezaměstnaných. Jak je rovněž znázorněno v Obr. 5, je pokles ČNP zpravidla výraznější u rodin s nízkými příjmy a vyšším počtem dětí. Náhlé zvýšení krátkodobých ČNP u rodin se dvěma a více dětmi, které dosahují

vyšších mezd spolu s rostoucím počtem dětí, je způsobeno dostupností sociálních dávek a případků na děti (které rostou spolu s růstem velikosti rodiny)¹⁷.

Obr. 5 Předchozí vysoké NRR poklesly v důsledku reformy, což vedlo k omezení demotivace při hledání zaměstnání



Zdroj: Jurajda a Zubrický (2008)

1.36 Nezaměstnaní se navíc musí řídit přísnějšími pravidly spolupráce s úřady práce. Uchazeči o zaměstnání jsou povinni hlásit se pravidelně na úřadu práce, aby předložili své požadavky na hledání zaměstnání a pokud nebudou spolupracovat s úřadem práce, mohou být vyškrtnuti z registru. Naskytá se však otázka, zda je tato povinnost v plném rozsahu vymáhána. Dlouhodobě nezaměstnaní jsou od roku 2004 povinni přijímat nabídky dočasného zaměstnání nebo se účastnit veřejných prací.

1.37 Souhrnně řečeno Česká republika zavedla opatření ke zpřísnění povinností uchazečů o zaměstnání tak, aby se práce více vyplácela. Nedávné změny českého

¹⁷ Jakmile příjem rodiny z pracovní činnosti překročí limit nároku na dávky, který je jmenovatelem NRR, celkový příjem rodiny (z pracovní činnosti plus dávky) se sníží, protože zanikne nárok na dávky. Proto se zvýší NRR.

daňového systému a systému sociálních dávek, zejména zavedení limitu existenčního minima, by měly snížit demotivaci při hledání zaměstnání související se sociálními dávkami. To by mělo zase zvýšit připravenost dlouhodobě nezaměstnaných příjemců dávek k hledání zaměstnání. Následující oddíl se bude zabývat rozsahem, v němž jsou úřady práce schopny plnit svou část vzájemných povinností.

Úřady práce potřebují nový přístup k poskytování účinných aktivačních služeb znevýhodněným uchazečům o zaměstnání

1.38 **Česká republika zavedla reformy své politiky podpory zaměstnanosti.** Avšak reformy na straně úřadů práce v zájmu zvýšení jejich schopností účinněji pomáhat znevýhodněným a dlouhodobě nezaměstnaným zůstaly více omezené ve srovnání se zpřísněním povinností a pobídek příjemců dávek. Podle nového zákona o zaměstnanosti z roku 2007 jsou k dispozici individuální akční plány se zvýšeným zaměřením na uchazeče o zaměstnání mladší 25 let a na absolventy vysokých škol. Česká vláda navíc navrhla sloučení funkcí sociální pomoci obcí a úřadů práce, k němuž by mělo dojít od roku 2009 založením Státního úřadu práce a sociálních věcí.

1.39 **Zdá se však, že je zapotřebí ještě zásadnější změna úřadů práce, tak aby mohly reagovat na měnící se požadavky trhu práce a zlepšit umístování znevýhodněných uchazečů o zaměstnání, např. Romů.** Tato studie argumentuje tím, že zlepšení služeb pro znevýhodněné uchazeče o zaměstnání by vyžadovalo vývoj řady prvků moderní aktivační politiky zaměstnanosti prostřednictvím úřadů práce a také změny typu programů pro aktivní vstup na trh práce nabízených Romům a způsobu, jakým jsou tyto programy vedeny. Následující oddíl podává přehled nejlepší mezinárodní praxe a srovnává ji s činností českých úřadů práce. Stojí za zmínku, že se jedná o správnou praxi, která má význam pro celkovou modernizaci českých úřadů práce, bez zřetele na výzvu v podobě romské zaměstnanosti. Současně je jasné, že ne všechny prezentované prvky lze uplatnit přes noc bez rizika zahlcení struktur úřadů práce a zvýšení (byť i jen dočasně) nákladů na jejich provoz. Stojí však za to pilotně otestovat několik přístupů a důkladně zhodnotit jejich dopad ještě dříve, než budou během času celostátně zavedeny.

Činnost služeb zaměstnanosti

1.40 **Profilace klientů při jejich registraci umožňuje lepší přizpůsobení poskytované služby potřebám uchazečů o zaměstnání, zejména těch obtížně umístitelných, jako jsou Romové.** Veřejné služby zaměstnanosti v EU obvykle zařazují klienty do skupin podle určité stupnice počínaje snadno umístitelnými až k těm, kteří se nacházejí nejdále od trhu práce. Základem pro toto zařazení jsou faktory, podle nichž lze posuzovat snadnost či obtížnost umístění na trhu práce, jako je věk, doba, po níž byla osoba bez zaměstnání, vzdělání, gramotnost a početní dovednosti, etnický původ, zdravotní postižení a jiné osobní charakteristiky. Klienti jsou poté rozděleni do samostatných kategorií, např. do čtyř skupin jako v Nizozemsku, a čas a zdroje profesních poradců jsou použity diferencovaně u jednotlivých skupin. Např. uchazeči o zaměstnání z první kategorie (blízko trhu práce) budou dány samoobslužné možnosti, zatímco uchazeči ze čtvrté kategorie (nejvzdálenější od trhu práce) budou poskytnuty takové intervence, jako je intenzivní poradenství nebo zvláštní programy zaměřené na zvýšení jeho zaměstnatelnosti. Profilování uchazečů o zaměstnání umožňuje poskytování cílených služeb a lepších služeb znevýhodněným, aniž by byly teoreticky zapotřebí zdroje navíc. Důvodem toho je, že stanovení priorit služeb umožňuje efektivnější rozdělení dostupných zdrojů pro poradenství: čas zaměstnanců, který je

v současné době věnován snadno umístitelným uchazečům o zaměstnání, se takto uvolní a zaměří na obtížnější případy.

- *Současné profilování uchazečů o zaměstnání a diferenciací služeb v ČR: Záznamy českých úřadů práce o uchazečích o zaměstnání obsahují údaje potřebné pro vyplácení dávek a pro elektronický systém zpracování případů, ale nevyužívají profilaci a stanovení priorit jednotlivých případů. Průzkum realizovaný pro účely této studie naznačuje, že úřady práce neprofilují klienty podle jejich vzdálenosti od trhu práce a nevěnují příslušné větší množství času dlouhodobě nezaměstnaným. Každý uchazeč o zaměstnání je sice registrován v databázi úřadu práce, ale není charakterizován podle vzdálenosti od trhu práce. Následkem toho úřady práce systematicky neklasifikují uchazeče o zaměstnání podle vzdálenosti od trhu práce a požadované úrovně poradenství. Každému uchazeči o zaměstnání jsou poskytovány v podstatě stejné služby.*

1.41 Jádrem moderní aktivační politiky je individuální přístup k poradenství pro uchazeče o zaměstnání, zpravidla prostřednictvím individuálních akčních plánů. Tento přístup je užitečný zejména u vícenásobně znevýhodněných uchazečů o zaměstnání, jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní Romové. Individuální akční plány stanoví individuální cestu k získání zaměstnání, sjednanou mezi uchazečem o zaměstnání a úřadem práce, která zahrnuje školení a řešení jednotlivých sociálních potřeb klienta (včetně zdravotních potřeb, zadluženosti, péče o děti apod.) a stanovení jeho osobních aspirací: tyto plány v ideálním případě dodávají motivaci a sílu. Individuální akční plán je rovněž často užíván v rámci poskytování aktivačních služeb pro nejobtížněji umístitelné klienty na základě smluv uzavřených s nezávislými subjekty, kdy jsou tyto poskytovatelé placeni za odvedenou práci¹⁸. Evropská strategie zaměstnanosti stanoví, že uchazeči o zaměstnání mladší 25 let by měli dostávat pomoc od úřadů práce ještě dříve, než překročí šestiměsíční limit doby nezaměstnanosti a uchazeči starší 25 let ještě dříve, než překročí dvanáctiměsíční limit délky nezaměstnanosti. Pokud jsou individuální akční plány v plném rozsahu realizovány, stávají se zvláště užitečným nástrojem pro ty uchazeče o zaměstnání, kteří narážejí na více překážek při hledání zaměstnání, např. nedostatek kvalifikace, absence předchozí praxe na trhu práce a sociální potřeby.

- *Stav individuálních akčních plánů v ČR: české úřady práce zavedly povinný systém individuálních akčních plánů pro nezaměstnané mladší 25 let. Tento systém je však pouze dobrovolný pro uchazeče starší 25 let. Toto následuje po pilotním programu zavedeném v Moravskoslezském kraji, kde jsou individuální akční plány velmi často používaným nástrojem. Avšak zaměstnanci úřadů práce, s nimiž bylo hovořeno pro účely této zprávy, uvedli, že individuální akční plány používají pouze v omezené míře pro uchazeče starší 25 let a dokonce někdy i pro uchazeče mladší 25 let. K tomu uváděli různé důvody od nedostatku času zaměstnanců až po nedostatek zájmu ze strany uchazečů o zaměstnání a naznačovali, že zpřísněné povinnosti uchazečů o zaměstnání, co se týče spolupráce s úřady práce, nejsou vždy systematicky vymáhány.*

1.42 Efektivní realizace aktivačního přístupu vyžaduje diferencovaný model činnosti veřejné služby zaměstnanosti s větším zaměřením zdrojů na obtížněji umístitelné uchazeče. Povaha aktivační politiky zaměstnanosti vyžaduje odpoutat se od tradičního

¹⁸ Individuální akční plány se používají při uzavírání smluv o poskytování služeb v australské Síti pracovních míst (Job Network) nebo v Zónách zaměstnanosti (Employment Zones) ve Velké Británii.

modelu veřejné služby zaměstnanosti, který je dimenzován tak, aby se hodil na všechny, a interní specializace a diferenciaci služeb v ní obsažená vyžaduje přeškolení zaměstnanců a restrukturalizaci činnosti. Tato politika například vyžaduje uvolnit personál VSZ z týlových úkolů a zvýšit počet zaměstnanců pro styk s klienty. Vyžaduje také značně rozsáhlou rekvalifikaci zaměstnanců a zároveň další zaměstnance k získání chybějících kvalifikací, například psychology, sociální pracovníky a další. Vyšší zaměření na dlouhodobě nezaměstnané a obtížně zaměstnatelné uchazeče o zaměstnání vyžaduje zařadit do konfigurace služeb sociální funkce. Některé země OECD sloučily služby zaměstnanosti a funkce sociální práce za účelem poskytování ucelených služeb uchazečům o zaměstnání a česká vláda navrhla totéž. Např. Jobcentre Plus (JCP) ve Velké Británii kombinuje dříve samostatné funkce hledání zaměstnání do integrovaného centra služeb zaměstnanosti a příjmové podpory¹⁹.

- *Situace v řízení služeb v ČR:* Český pracovní úřad je centrální institucí při uplatňování celostátní politiky na trhu práce a je oddělený od obecních služeb poskytování a správy sociálních dávek. Úřad práce má řadu funkcí počínaje výplatou dávek státní sociální podpory až po poskytování služeb zaměstnanosti uchazečům o zaměstnání. Podle údajů o poměru počtu zaměstnanců jednotlivých pracovních úřadů v ČR přicházejících do styku s klienty k počtu klientů z prosince 2007 činí tento poměr průměrně 1:200 – a je tedy vyšší než průměr EU, který činí 1:150²⁰ a průměr doporučený Mezinárodní organizací práce - 1:100. To naznačuje nedostatek zaměstnanců uvolněných pro prvoplánové povinnosti.²¹

1.43 Outsourcing aktivačních služeb je zvláště užitečný v případě vysoce znevýhodněných uchazečů o zaměstnání, jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní Romové, kteří vyžadují více specializované a intenzivní intervence. Důvod je jednoduchý: dlouhodobě nezaměstnaní a sociálně vyloučení uchazeči o zaměstnání vyžadují vysoce individualizované a časově náročné služby, které zahrnují i specializované služby sociální práce a tradiční služby zaměstnanosti nemají obvykle náležité možnosti poskytovat takové služby. Pro úřady práce může být prostě výhodnější najmout si vysoce specializované a intenzivní služby, než aby je poskytovaly samy. Klíčovými požadavky na účinný outsourcing jsou náležité rámce pro měření výsledků a ujednání o platbě za výkon, což pomáhá při sledování kvality výkonu a dává poskytovatelům ty správné pobídky. Rozvoj efektivního partnerství a modelů outsourcingu služeb se stalo důležitým prvkem v řadě veřejných služeb zaměstnanosti v zemích OECD. Za posledních několik let byla v čele delegování aktivačních a umisťovacích služeb na soukromé subjekty Austrálie²², s povzbudivými výsledky v aktivaci znevýhodněné populace australských domorodců při hledání zaměstnání²³.

- *Smluvní zajišťování služeb opětovného zapojení do pracovního procesu a partnerství se soukromým sektorem a NNO v ČR.* České úřady práce mají zkušenosti se zadáváním rekvalifikačních služeb a programů veřejných prací, ale nezajišťují systematicky outsourcing integrovaných komplexních aktivačních

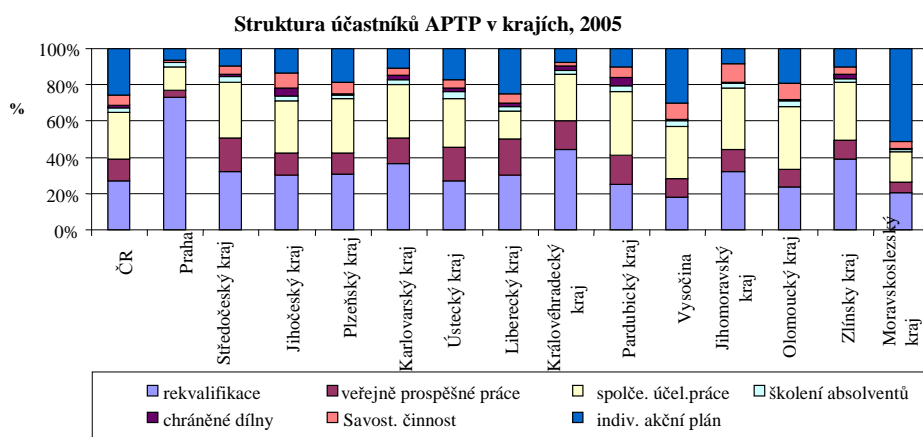
¹⁹ Tergeist a Grubb (2006)

²⁰ Stojí za zmínku, že tento průměrný údaj pro celou EU skrývá řadu variant. Např. v Německu činí tento poměr cca 1:200 a v Nizozemsku 1:60

²¹ Obecný poměr počtu zaměstnanců a klientů ve VSZ lze obvykle obtížně stanovit, protože přesný poměr závisí na definici toho, kdo jsou zaměstnanci „v první linii“, kteří jsou skutečně ve styku s veřejností. Zde jsou tito zaměstnanci definováni jako mediační pracovníci a poradci, tj. s výjimkou zaměstnanců, kteří se zabývají správou dávek a vysoce specializovaných zaměstnanců, jako jsou psychologové.

²² Tergeist a Grubb (2006)

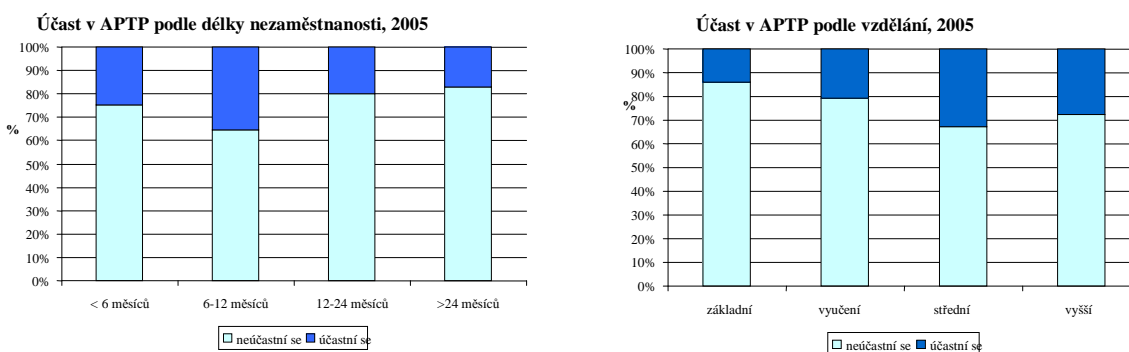
²³ Department of Employment and Workplace Relations (2006)



Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí (VÚPSV), 2007. Poznámka: Individuální akční plány nejsou typické programy aktivní politiky trhu práce, ale jsou takto uvedeny ve statistikách VÚPSV.

1.46 Zatímco poskytování programů aktivní politiky trhu práce se soustřeďuje v krajích s vysokou nezaměstnaností v ČR, nejsou tyto programy zaměřeny na nejvíce znevýhodněné uchazeče o zaměstnání. Jak naznačuje Obr. 1, nejsou současné programy zaměřeny na znevýhodněné skupiny, např. na osoby s nízkou úrovní dosaženého vzdělání a na dlouhodobě nezaměstnané. Programů aktivní politiky trhu práce se účastní více než 30 procent nezaměstnaných s dokončeným středoškolským vzděláním, ale jen 14 procent nezaměstnaných se základním vzděláním. Navíc se jich účastní 35 procent osob, které jsou bez zaměstnání po 6 až 12 měsících, ale jen 20 procent nezaměstnaných po dobu 12 až 24 měsíců a jen 17 procent těch, kdo jsou bez práce déle než 24 měsíců.

Obr. 11 Účast v APTP se liší podle krajů, ale programy nejsou zpravidla zaměřeny na nejvíce znevýhodněné uchazeče o zaměstnání



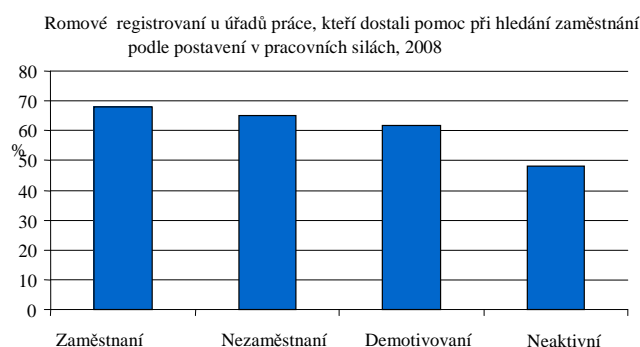
Zdroj: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí (VÚPSV), 2007

1.47 Nezaměstnaní Romové jsou značně závislí na úřadech práce při hledání zaměstnání, ale mnoho registrovaných uchazečů vůbec nehledá práci. Téměř dvě třetiny nezaměstnaných uvedly, že používají služby úřadů práce. To je v souladu s mezinárodními zkušenostmi, které ukazují, že veřejné služby zaměstnanosti jsou obvykle užívány jako hlavní kanál pro hledání zaměstnání. Hlavním důsledkem této skutečnosti je fakt, že vzhledem k této významné úloze má lepší přizpůsobení veřejných služeb zaměstnanosti potřebám romských nezaměstnaných potenciál pro zvýšení jejich šancí nalézt zaměstnání. Současně však většina

Romů registrovaných u úřadů práce nehledá aktivně zaměstnání. To naznačuje, že mnoho z nich je zřejmě registrováno za jiným účelem než nalezení zaměstnání. Dva ze tří Romů registrovaných u úřadů práce jsou ekonomicky neaktivní, tzn. nehledají zaměstnání. Nezaměstnaní a příležitostně zaměstnaní, které lze považovat za „legitimní“ klienty úřadů práce, tvoří pouze okolo 25 procent všech registrovaných romských nezaměstnaných. Vzhledem k různorodosti Romů registrovaných u úřadů práce vzniká potřeba rozvinout širokou škálu služeb přizpůsobených různorodým potřebám různých skupin Romů.

1.48 Většinu Romů, kteří navštíví úřad práce, je poskytnuta pomoc při hledání zaměstnání nebo profesní poradenství. Frekvence návštěv se liší od jedné návštěvy měsíčně (47 procent registrovaných) po jednu návštěvu za tři měsíce (25 procent). Pomoc při hledání zaměstnání je celkově poskytována cca 60 procentům všech registrovaných Romů. Není divu, že poskytována je hlavně těm, kdo jsou součástí pracovních sil (zaměstnaným a nezaměstnaným) a kteří tak mají těsnou vazbu na trh práce. Tuto pomoc obdrželo téměř 70 procent Romů, kteří jsou v současné době zaměstnaní, a 65 procent nezaměstnaných (Obr. 62). Pomoc při hledání zaměstnání je však také poskytována mnoha demotivovaným pracovníkům (60 procentům). To je pozitivní znamení, protože takový přístup může pomoci s motivací demotivovaných Romů směrem k hledání zaměstnání. Přestože většina Romů využívá pomoci úřadů práce při hledání zaměstnání, značná část z nich, včetně ekonomicky aktivních, tak dosud nečiní. Existuje tedy stále prostor ke zlepšení a k poskytnutí pomoci více romským uchazečům o zaměstnání.

Obr. 62 Většina Romů registrovaných u úřadů práce, zvláště těch, kteří aktivně hledají práci, dostává pomoc při hledání zaměstnání



Zdroj: Šetření romských pracovních sil, 2008; výpočtu zaměstnanců Sv. banky.

1.49 Mnoha Romům je nabídnuto školení k získání pracovní kvalifikace, ale málo je dokončí. 36 procentům z celkového počtu Romů registrovaných u úřadů práce byla v posledních třech letech nabídnuta účast na školení.²⁴ Avšak pouze 62 procent z těch, kterým bylo toto školení nabídnuto, se do něho přihlásilo a zbytek se odmítl účastnit. Navíc 77 procent těchto, kteří se přihlásili, školení dokončilo. Následkem toho jen 17 procent Romů registrovaných u úřadů práce dokončilo v posledních třech letech výcvikový kurs. Fakt, že téměř 40 procent Romů, kterým je nabídnut výcvik, se odmítne výcviku účastnit, je negativní příznak. Znamená to, že značná část Romů nemá zájem na zvyšování kvalifikace nebo že kurzy nabízené úřady práce nejsou přizpůsobeny potřebám Romů. Pohovory s odborníky vedené pro účely této studie potvrzují tato zjištění a odhalují skepsi ohledně užitečnosti školení, které je obvykle nabízeno Romům. Někteří odborníci zdůraznili skutečnost, že tento

²⁴ Školení organizují většinou samotné úřady práce; jen 12 procent účastníků se účastnilo kurzů organizovaných soukromými poskytovateli nebo NNO.

výcvik zřídka vede k nalezení zaměstnání pro Romy, což snižuje zájem a motivaci romských uchazečů k účasti na těchto programech²⁵.

1.50 Školení je hlavním programem, který používají úřady práce ke zvyšování zaměstnanosti Romů, přičemž však není zvláště účinné při zlepšování šancí Romů nalézt zaměstnání. Pouze šest procent registrovaných Romů bylo zapojeno do jiných programů aktivní politiky trhu práce než školení. Avšak pouze 27 procentům z těch, kdo dokončili školení, se podařilo nalézt poté zaměstnání. Mnoho z těch, kdo našli zaměstnání, tak učinilo samo (53 procent); zbytek získal zaměstnání prostřednictvím úřadu práce (43 procent) nebo poskytovatele školení. Nízká úspěšnost je znepokojující a existuje zjevně mnoho prostoru pro lepší přizpůsobení výcviku potřebám Romů a tím i ke zlepšení úspěšnosti.

1.51 Souhrnně řečeno, i když ČR zavedla opatření ke zpřísnění povinností uchazečů o zaměstnání, tak aby se práce začala více vyplácet, úřady práce se v současné době jeví jako nedostatečně připravené k převzetí svého dílu povinností a existují důkazy o tom, že podpora Romů není příliš účinná. Úřady práce nebyly dosud reorganizovány tak, aby mohly poskytovat více individualizované, intenzivní služby znevýhodněným uchazečům o zaměstnání nebo zajišťovat smluvně tyto aktivační služby u kvalifikovaných poskytovatelů z terciárního sektoru. Navíc se tradiční programy aktivní politiky trhu práce, např. rekvalifikační programy, tak jak jsou v současné době řízeny, nejeví jako účinný nástroj ke zvyšování šancí Romů. Pokud se nezlepší schopnosti úřadů práce a nedojde k úpravě těchto programů, existuje riziko, že zpřísněné povinnosti uchazečů o zaměstnání nepovedou ke zvýšení zaměstnanosti, ale spíše sníží příjmy sociálně vyloučených rodin v důsledku snížení nebo ztráty sociálních dávek.

Prevence budoucí nezaměstnanosti: zvyšování vzdělanosti Romů a usnadňování jejich přechodu ze školy do zaměstnání

1.52 Šance Romů na získání zaměstnání se udržitelným způsobem dlouhodobě zvýší pouze tehdy, bude-li překonáno jejich znevýhodnění ve vzdělání. Zajištění plné integrace Romů do vzdělávacího procesu a lepších výsledků jejich vzdělávání cestou řešení nerovností ve školském systému vyžaduje podniknout již nyní preventivní opatření, tak aby mohla přinést prospěch v příštích desetiletích. Mezinárodní zkušenosti naznačují, že řešením neuspokojivých výsledků vzdělávání Romů je jejich integrace do školského systému, nikoli jejich segregace do oddělených škol. Rovné příležitosti ve vzdělání pro všechny představují základní lidské právo. Integrace namísto oddělování představuje i správnou školskou politiku, jako ukazuje rostoucí množství důkazů o užitečnosti vzdělávání dětí z odlišných prostředí a s odlišnými schopnostmi ve stejné třídě, aniž by byly v časně fázi rozděleny do tříd a škol pro více a méně úspěšné studenty. Integrace poskytuje každému dítěti rovnou příležitost prozkoumat svůj vlastní potenciál, aniž by bylo zdržováno špatnými učitelskými podmínkami a špatnou úrovní výuky.

1.53 Účinné a udržitelné postupy sociálního začleňování se musí zaměřit na včasné zásahy a na preventivní opatření ke zlepšování výsledků vzdělávacího procesu u Romů. Zkušenosti z celého světa naznačují, že překonání vyloučení Romů ze společnosti a z trhu práce vyžaduje přístup k celému životnímu cyklu, počínaje investicemi do vývoje v raném dětství, které se projeví v lepším školním prospěchu a v celoživotním vzdělávání. Výzkumy ukazují, že rodinné zázemí má zásadní dopad na vývoj jednotlivce. Děti, které vyrůstají v bídě

²⁵ Uherek a kol. (2008)

a ve znevýhodněných podmínkách, mají v životě méně šancí: do školy vstupují nedostatečně připravené, mají horší prospěch, dříve školu opouštějí a mají méně šancí najít zaměstnání. Stres ze života v chudobě, nedostatek podnětů, zejména ve velmi raném věku, absence kladných vzorů spolu s absencí domácího prostředí, které podporuje vzdělávání, to vše přispívá k horším školním výsledkům a k následnému neúspěchu na pracovním trhu. Nízká úroveň dosaženého vzdělání a vysoké procento těch, kdo předčasně končí školní docházku, jsou často spojeny s nedostatečnou přípravou v době nástupu do základní školy, Výzkumy ukazují, že příprava posiluje poznávací a vyjadřovací dovednosti a také chování. Tyto dovednosti mají zásadní význam pro plné využití vlastního potenciálu žáka či studenta v pozdějším školním vzdělávání.

1.54 Vysoký podíl mládeže mezi romskou populací v ČR naznačuje, že se politika podpory zaměstnanosti Romů musí zaměřit na mládež. I když bylo zjištěno, že mladí lidé vůbec představují ohroženou skupinu na trhu práce v České republice, ke zvlášť ohroženým skupinám patří mladí Romové. Šetření pracovních sil v sociálně vyloučených romských lokalitách ukázalo, že značnou část nezaměstnané romské populace tvoří mladí lidé do 25 let. Vzhledem k tomu, že vysoký podíl Romů má pouze základní nebo nižší vzdělání, jsou mladí Romové zvlášť ohroženi tím, že se ocitnou v kategorii osob bez zaměstnání, které nenavštěvují školy ani školení (tzv. NEET – *Neither in Employment Education nor Training* – ani zaměstnání, škola nebo výcvik).

Zdá se, že český školský systém nedává romským dětem rovné šance

1.55 Romové v českých školách trpí dlouhodobě neuspokojivým školním prospěchem, což zhoršuje jejich perspektivy na trhu práce. Důkazy z šetření v sociálně vyloučených romských lokalitách potvrzují nízkou úroveň dosaženého vzdělání Romů v ČR, z nichž většina dokončila pouze základní vzdělání – nebo dokonce vychodila zvláštní školy pro děti se zvláštními vzdělávacími potřebami²⁶. Dědictví segregace romských dětí do zvláštních škol nedávno vyústilo v rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva proti ČR, podle něhož segregace romských dětí v Ostravě způsobila porušení základních práv²⁷.

1.56 Současně se přístup Romů v sociálně vyloučených romských lokalitách k takovým službám jako jesle a mateřské školky jeví jako nedostatečný. Šetření v sociálně vyloučených romských lokalitách ukázalo, že Romové žijící v těchto lokalitách jen velmi málo využívají školek. Pouhých 36 procent romských dětí v domácnostech s dětmi předškolního věku navštěvuje školky nebo nulté ročníky, což je v protikladu k vysokému počtu dětí v celé ČR, které navštěvují předškolní zařízení: v roce 2006 navštěvovalo předškolní zařízení více než 86 procent čtyřletých českých dětí²⁸.

1.57 Zatímco čeští žáci soustavně podávají nadprůměrné výkony v řadě mezinárodních hodnocení studentů, existují v českém školském systému nadále velké rozdíly ve školním prospěchu mezi jednotlivými školami. Údaje z Programu mezinárodního hodnocení studentů (PISA) organizovaného OECD z roku 2006 naznačují, že Česká republika patří mezi země OECD s největšími rozdíly ve výkonnosti studentů mezi

²⁶ Zvláštní školy byly v roce 2004 přeměněny na „základní praktické školy“.

²⁷ Toto rozhodnutí následuje po výzkumu v roce 1999 realizovaným Evropským střediskem pro práva Romů (ERRC), které zjistilo, že romské děti v Ostravě, byly podstatně více umístěny v speciálních školách než neromské děti. Zatímco představují méně než 5 procent všech dětí ze základních škol v ostravském regionu, romské děti tvoří více než 50 procent žáků zvláštních škol.

²⁸ Evropská komise (2008)

jednotlivými školami²⁹. Mnoho z těchto rozdílů lze navíc vysvětlit hospodářským, sociálním a kulturním původem studentů nebo stavem jednotlivých škol v ČR. Současně jsou rozdíly mezi výkonností studentů v rámci jednotlivých škol do značné míry pod průměrem OECD. To naznačuje, že vedle vysoce úspěšných škol, na nichž dosahují žáci vynikajících výsledků, má Česká republika také školy se špatnými výsledky, které jsou mj. způsobeny sociálním postavením dětí. To fakticky znamená, že český školský systém zjevně nevyrovnává nerovné startovací pozice, které vyplývají ze socioekonomických nerovností.

Nový přístup ke zvyšování perspektiv nezaměstnaných Romů nalézt práci

1.58 Zvýšení šancí sociálně vyloučené mládeže a dospělých, včetně Romů, bude vyžadovat nový přístup, s novým způsobem zapojení prostřednictvím úřadů práce a se zaměřením na zvyšování kvalifikace potřebné na trhu práce a s aktivací a dodáváním síly sociálně vyloučeným jednotlivcům.

Nezaměstnaní Romové tvoří různorodou skupinu a vyžadují různorodá řešení

1.59 Romové v sociálně vyloučených romských lokalitách tvoří různorodou skupinu, což naznačuje, že zvyšování šancí nalézt zaměstnání bude vyžadovat různá řešení pro jednotlivé skupiny. Jak je uvedeno v této zprávě, lze nezaměstnané Romy rozdělit na neaktivní a nezaměstnané, přičemž neaktivní jsou rozděleni na demotivované a „skutečně neaktivní/bez zájmu“. Navíc se kvalifikační úroveň u romské populace v sociálně vyloučených romských lokalitách liší. Konečně je rovněž důležité diferencovat zásahy u dospělých a u mládeže, která právě vyšla ze školy. Tabulka 6 předkládá jednoduchý přehled o nezaměstnaných Romech s různorodými problémy, na něž narážejí. Druh zapojení a podpory pro nezaměstnané Romy bude záviset na tom, zda se zabýváme těmi, kteří jsou součástí pracovních sil (nezaměstnanými nebo příležitostně zaměstnanými) nebo osobami mimo rámec pracovních sil (demotivovanými pracovníky a neaktivními). K dalším definujícím odlišnostem patří kvalifikační úroveň a rozsah vazby na trh práce. Kromě toho stojí za to odlišit nezaměstnanou mládež, zejména ty, kdo již brzy opustí školu a ty, kteří tak nedávno učinili a kteří nejsou zaměstnání nebo se dále nevzdělávají (tzv. „NEET“ – *Neither in Employment Education nor Training* – ani zaměstnání nebo škola, ani výcvik).

Tabulka 6 Jednoduchá klasifikace Romů v ČR a primární intervence

| Kategorie | Hlavní problém | Primární intervence |
|--|--|---|
| 1. Nezaměstnaní a příležitostně zaměstnaní (součást pracovních sil) – 17 procent populace v produktivním věku | Překážky v podobě nedostatku kvalifikace a praxe | Individualizované akční plány s výcvikem a dotacemi, řízené úřady práce nebo smluvně zajišťované poskytovateli služeb |
| <i>Žádná nebo nízká úroveň kvalifikace</i> | Kvalifikace | <ul style="list-style-type: none"> • Veřejné práce, dotované zaměstnání se zvyšováním kvalifikace; • Cílená rekvalifikace |

²⁹ OECD (2007c)

| | | |
|--|---|---|
| <i>Kvalifikovaní</i> | Praxe | <ul style="list-style-type: none"> s vazbou na nové zaměstnání; • Programy „druhé šance“ – zvyšování gramotnosti; • Poukázky na dopravu • Profesní poradenství a pomoc při hledání zaměstnání • Poukázky na dopravu |
| 2. Nepracující jednotlivci (mimo rámec pracovních sil) – 56 procent populace v produktivním věku | Kvalifikace a vazba na trh práce | Aktivace při hledání zaměstnání se vzájemnými povinnostmi, integrované aktivační služby smluvně zajištěné poskytovateli služeb |
| <i>Demotivovaní (mimo rámec pracovních sil)</i> | Kvalifikace a vazba na trh práce | <ul style="list-style-type: none"> • Zvyšování pobídek a přizpůsobená podpora prostřednictvím aktivních služeb zaměstnanosti, s výcvikem a pomocí při hledání zaměstnání, smluvně zajištěno |
| <i>Neaktivní (mimo rámec pracovních sil)</i> | Motivace a vícenásobné interakční bariéry, které znemožňují účast na trhu práce | <ul style="list-style-type: none"> • Komunitní sociální práce při odstraňování bariér (dluhy, nedostatečný přístup k mateřským školám apod.), smluvně zajištěno |
| 3. Mládež a čerství absolventi – 20 procent populace v produktivním věku (věk 15-24 let) | Kvalifikace a předčasné ukončení školní docházky | <p>Opatření k návratu do vzdělávacího procesu a výcvik</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profesní a kariérní orientace ve škole • Další vzdělávání a výcvik pro povolání nad rámec povinné školní docházky, podpořené podmíněnými peněžitými pobídkami; • Vzdělávací programy „druhé šance“ |

Úřady práce budou potřebovat další změny k lepší práci se znevýhodněnými uchazeči o zaměstnání

1.60 **Ke zvyšování šancí Romů na nalezení zaměstnání je zapotřebí moderní aktivační přístup na základě vzájemných povinností – s posílenými pobídkami ke spolupráci pro nezaměstnané a s větším zaměřením na účinnou podporu ze strany úřadů práce.** Zatímco pobídky pro dlouhodobě nezaměstnané k hledání zaměstnání v posledních letech vzrostly, úřady práce nejsou na začátku roku 2008 stále ještě dostatečně připraveny na pomoc znevýhodněným uchazečům o zaměstnání. Aby byl zajištěn soustavný přístup a aby se bylo možno vyhnout negativnímu dopadu nedávných změn systému dávek na znevýhodněné uchazeče o zaměstnání, musí úřady práce změnit svůj přístup k pomoci znevýhodněným uchazečům při hledání práce. Metodické pokyny lze rozdělit do dvou skupin: (i) změna způsobu práce se znevýhodněnými dlouhodobě nezaměstnanými a (ii) prosazování nových typů programů aktivní politiky trhu práce.

1.61 **Za prvé, nově navrhovaný postup by vyžadoval radikální změnu v řízení a poskytování veřejných služeb zaměstnanosti. Podle správné mezinárodní praxe k tomu mj. patří tyto prvky:**

- *Změna způsobu práce se znevýhodněnými romskými uchazeči o zaměstnání, který nabídne vysoce individualizované a komplexní služby k řešení jejich mnohočetných pracovních, finančních, sociálních a dalších potřeb, jež mají vliv na jejich zaměstnatelnost a také jejich individuální aspirace. Individuální poskytování služeb začíná u profilace nových klientů do jednotlivých kategorií na základě jejich vzdálenosti od trhu práce a u různých balíčků služeb pro jednotlivé kategorie uchazečů o zaměstnání.*
- *Reorganizace úřadů práce, tak aby bylo více zaměstnanců vyčleněno na poskytování porady ohroženým uchazečům o zaměstnání. To zahrnuje školení zaměstnanců k řešení těchto nových problémů a nábor nových kvalifikovaných odborníků, např. sociálních pracovníků. Může to rovněž vyžadovat sloučení úřadů práce s odbory sociálního zabezpečení, tak aby byla uchazečům o zaměstnání nabídnuta komplexní služba, která bude řešit jejich různé potřeby. To uvolní zaměstnance pro styk se znevýhodněnými uchazeči o zaměstnání a umožní poskytování integrovaných služeb, včetně tradičních služeb zaměstnanosti a sociální práce (např. poradenství při zadluženosti).*
- *Posouzení možnosti delegovat značnou část aktivačních služeb, včetně profesního poradenství a doporučení, na kvalifikované soukromé a nevládní agentury na základě smluv o pracovní činnosti. To má význam zejména u velkých skupin demotivovaných neaktivních osob. I když je důležité připravit úřady práce na jednání se znevýhodněnými klienty, outsourcing veškerých služeb pro nejvíce znevýhodněné klienty je zřejmě efektivnější a levnější než nábor vysoce specializovaných interních poskytovatelů služeb.*
- *Učinit z poradenství při zadluženosti a z programů finanční gramotnosti hlavní prvek aktivace při hledání zaměstnání u dlouhodobě nezaměstnaných příjemců sociálních dávek. Mezinárodní zkušenosti naznačují, že to mohou nejlépe zajistit kvalifikované nevládní a neziskové organizace, například tím, že se řešení zadluženosti stane součástí nabídky outsourcingových aktivačních služeb. Dluhové poradenství je standardní součástí sociální politiky v mnoha ekonomikách OECD a EU a jeho rozvoj*

má klíčový význam pro ČR při překonávání jedné z hlavních bariér formálního zaměstnání Romů. Na základě zkušeností s těmito poradenskými službami bude možná stát za to posoudit možnost zavedení institutu konkurzu u fyzických osob. Poskytování programů finanční gramotnosti v sociálně vyloučených romských lokalitách může navíc pomoci při prevenci další zadluženosti domácností i jednotlivců.³⁰

Rámeček 3: Řešení osobní zadluženosti – finanční gramotnost a dluhové poradenství

Důkazy z mezinárodní praxe naznačují, že osobní zadluženost a nezaměstnanost jdou často ruku v ruce se sociálním vyloučením a chudobou. Osobní zadluženost byla označena za celospolečenský problém a v mnoha vyspělých ekonomikách se objevilo odvětví dluhového poradenství, jehož služby zpravidla poskytují nevládní a neziskové organizace, dobročinné nebo církevní organizace, často z veřejných fondů. Dluhové poradenství zpravidla zahrnuje poskytování osobní porady zadluženým jednotlivcům a pomoci při splácení dluhu a zajišťuje zprostředkování mezi dlužníky a věřiteli. Obvyklým přístupem je sestavení plánu řízení dluhu, který umožňuje sloučení několika měsíčních splátek různým věřitelům do jedné splátky a také sjednání sníženého úroku s věřiteli. V rámci EU, irská Služba peněžní pomoci a rozpočtování (Money Advice and Budgeting Service - MABS) obdržela hodně pozornosti od jiných členských států. MABS poskytuje bezplatné, nezávislé a důvěrné poradenství jednotlivcům prostřednictvím vyškolených poradců. Služba byla zahájena jako pilot v roce 1992, MABS od té doby působí po celém Irsku a provozuje přes 52 místních nezávislých společností se zárukou a financovaných prostřednictvím odboru sociálních věcí a rodiny³¹. MABS pracuje v úzké spolupráci s místními úřady, komunitními centry, nevládními organizacemi a družstevními záložnami, z nichž všichni jsou také zastoupeni ve správních radách místních firem. Většina klientů MABS jsou příjemci sociální péče.

Finanční gramotnost a ochrana spotřebitelů ve finančních službách si v poslední době získává rostoucí pozornost v zemích Evropské Unie³². To odráží poznání, že finanční gramotnost – schopnost jednotlivců přijímat adekvátní rozhodnutí při nákupu finančních produktů – neudrží krok s rostoucí dostupností stále komplikovanějších finančních produktů. Zároveň je tato pozornost motivována skutečností, že domácnosti s nízkými příjmy a méně vzdělaní jednotlivci jsou zvláště ohroženi neudržitelnou zadlužeností v důsledku slabé ochrany spotřebitelů a nedostatečné znalosti finančních produktů a souvisejících rizik. Úsilí se v tomto směru soustředilo na zpracování osnov finančního vzdělávání ve školách a také na programy finanční gramotnosti pro dospělé. V rámci celostátní politiky finanční gramotnosti jsou mladí lidé školeni zpravidla ve školách a programy pro dospělé poskytují často dobročinné a nevládní organizace. Například britská Agentura pro finanční služby (Financial Services Agency) dohlíží nad Národní strategií zajištění finančních schopností (National Strategy for Financial Capabilities) a působí prostřednictvím mnoha neziskových organizací a také prostřednictvím internetu na školní děti a mladé lidi v kategorii NEET (kteří nenavštěvují školu ani školení a jsou bez zaměstnání), na mladé rodiče, studenty terciárního školství a jednotlivce přímo na pracovišti.

³⁰ Konkrétní doporučení k programům finanční gramotnosti, ochraně spotřebitelů a finančním službám viz Světová banka (2007b) a Světová banka (2008).

³¹ Viz Korczak (2004) pro Irské MABS zkušenosti a přehled politik uplatňovaných v jiných členských státech EU

³² Pro přehled o programech finanční gramotnosti napříč členskými státy EU viz Habschick et al (2007)

- *Zavedení pravidelného hodnocení politiky zaměstnanosti a sociálních dávek, zejména veškerých nových služeb zaměřených na znevýhodněné uchazeče o zaměstnání.* I když může Česká republika využít mezinárodních zkušeností jako vodítka pro nová řešení, jejich účinnost bude záviset na její vnitřní situaci. Proto je nevyhnutelné zavádět experimentální řešení, například pomocí pilotních projektů u nových slibných programů a poté důkladně zhodnotit jejich dopad před jejich realizací nebo celostátním uplatněním (viz rámeček 4). Navíc je důležité posoudit účinek nižšího existenčního minima na chudobu a zaměstnanost, což zahrnuje jak účinek na podíl chudých, tak i na hloubku chudoby dotčených osob. Lze se rovněž zabývat vývojem dlouhodobé nezaměstnanosti, tj. zda došlo ke zvýšení počtu dlouhodobě nezaměstnaných na EM, kteří si našli práci.

Rámeček 4: Metodická laboratoř: Pilotní programy zaměstnanosti a hodnocení dopadu

Je důležité uvědomit si, že neexistuje jediné ani zaručené řešení problémů se zaměstnaností a nedostatečnou kvalifikací, jimiž se zabývá tato poznámka. Země OECD a EU se již léta zabývají problémy dlouhodobé nezaměstnanosti a neustále zavádějí a testují nové přístupy. V posledních letech se mnoho zemí více zaměřuje na pilotní projekty slibných programů a na důkladné hodnocení jejich dopadu, dříve než jsou rozšířeny nebo uplatněny v celostátním měřítku.

Stejně jako další nové členské státy EU má i Česká republika příležitost zavést podobnou „reformní laboratoř“ s využitím dostupných financí z Operačního programu „Rozvoj lidských zdrojů“ (OP RLZ). To si vyžádá pečlivé zkoumání mezinárodních zkušeností, jejich přizpůsobení českému kontextu a navržení slibných pilotních intervencí se zabudovaným hodnocením dopadu. Vše by mohlo být financováno z OP RLZ. Ideálním prostředkem pro tento experimentální přístup je Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách.

Hodnocení dopadu stanoví dopad určité politiky nebo programu na výsledky při porovnání „ošetřené“ skupiny – příjemců intervence – s „kontrolní skupinou“, tedy těmi, kdo nejsou příjemci intervence, po celou dobu trvání hodnocení. Takový přístup může proto přímo stanovit přínos nové politiky k změně výsledků. Organizování pilotních programů a hodnocení jejich dopadu před jejich celostátním uplatněním může ušetřit peníze a pomoci přizpůsobit programy co nejefektivněji tak, aby plnily své cíle.

1.62 Za druhé je rovněž zapotřebí nový pohled na využívání programů aktivní politiky trhu práce pro znevýhodněné dlouhodobě nezaměstnané.

- *Je nutno zkoumat možnosti přesunutí výdajů na APTP a jejich zaměření od kvalifikovaných absolventů středních vysokých škol na málo kvalifikované a znevýhodněné uchazeče o zaměstnání.* Na dnešním těsném pracovním trhu v ČR má většina kvalifikovaných osob velkou šanci nalézt zaměstnání bez větší podpory úřadů práce, ať již rozšířenou interakcí s profesními poradci (tj. nad rámec jednoduchého a úsporného doporučování pracovních míst uchazečům) nebo formou účasti v programech aktivní politiky trhu práce financovaných úřady práce. Zdroje by mohly být orientovány na ty, kdo mají problémy s nalezením zaměstnání a potřebují takovou podporu – na znevýhodněné, málo kvalifikované dlouhodobě nezaměstnané lidi.
- *Dále rozvíjet dotované zaměstnání, veřejné práce nebo „komunální zaměstnání“ jako hlavní formu pomoci nekvalifikovaným Romům a v oblastech s nízkou poptávkou po pracovních silách, která však musí zahrnovat systematické zvyšování kvalifikace.*

Kromě předávání pracovních návyků a praxe by tyto programy měly zahrnovat i strategické zvyšování kvalifikace školením a dodáváním síly a sebevědomí jednotlivcům. Z tohoto hlediska by veřejné práce měly mít zabudovanu formální identifikaci potřeb školení u každého klienta a také dohodnutý plán školení s návazností na celostátní kvalifikační rámec. Vzhledem k tomu, že mnoho obcí je zahlceno řízením programů veřejných prací, což ve skutečnosti omezuje počet takových pracovních míst, by úřady práce měly experimentovat se smluvním zadáváním těchto služeb kvalifikovaným poskytovatelům z řad NNO.

- *Vzhledem k rozšířené funkční negramotnosti Romů v sociálně vyloučených romských lokalitách by se hlavní součástí rekvalifikačních programů pořádaných úřady práce měly stát vzdělávací programy druhé šance a programy zvyšování gramotnosti. Tyto programy, které by vytvořily základ pro následný výcvik pro povolání, by měly být považovány za prvořadou pomoc pro dlouhodobě nezaměstnané Romy, poskytovanou v rámci aktivní politiky zaměstnanosti. Tyto programy nejen zvyšují zaměstnatelnost, ale také dodávají sílu a sebevědomí sociálně vyloučeným jedincům k většímu společenskému uplatnění.*
- *Napojit rekvalifikační programy na skutečné pracovní příležitosti a vycházet z volby klienta. Rekvalifikační programy se v průměru jeví tak, že nejsou schopny zajistit zaměstnání pro nezaměstnané Romy. Úspěšné programy by měly mít v ideálním případě návaznost na skutečné pracovní příležitosti a brát na zřetel kvalifikaci potřebnou na trhu práce a také individuální aspirace. Pokud tyto programy nenavazují na potřeby zaměstnavatelů, je zde nebezpečí plýtvání finančními zdroji a podkopávání motivace účastníků výcviku.*

Zaměření na mládež a prevence jsou klíčem k omezení přílivu nových znevýhodněných uchazečů o zaměstnání

1.63 **Problematika zaměstnanosti Romů je z větší části problematikou zaměstnanosti mládeže a rozdílu lze dosáhnout především u mladých lidí.** Zlepšení přístupu Romů k udržitelnému a vysoce kvalitnímu dlouhodobému zaměstnání vyžaduje věnovat větší pozornost tomu, aby vzdělávací systém měl účinek i pro Romy, a rozvinout aktivní přístup soustředěný na zaměstnanost mládeže. K metodickým pokynům patří:

- *Řešení nerovností ve vzdělávacím systému, které mají dopad na Romy, pomocí soustavného uplatňování integrační vzdělávací politiky od raného dětství až po terciární školství. To vyžaduje rozšíření možností péče o děti a opatření pro práci s romskými rodiči za účelem jejich motivace k tomu, aby posílali děti do center péče o děti a do mateřských škol, tak aby se děti mohly lépe připravit na školu a vyhnout se zařazení do nekvalitních základních praktických škol. Tyto pobídky mohou zahrnovat pokusné podmíněné peněžní převody (tzv. conditional cash transfers – CCT) spojené s docházkou do mateřských škol a předškolních zařízení, například pomocí úpravy limitu ŽM u dětí a mládeže v závislosti na tom, zda navštěvují školu (vyšší limit) nebo ji nenavštěvují (nižší limit).*
- *Poskytování pobídek mladým Romům, aby setrvali ve škole po dokončení minimální povinné školní docházky, tj. aby pokračovali ve vzdělání na střední škole, místo aby se zapojili do řad registrovaných klientů úřadů práce. Jako příklad může sloužit britský program „Education Maintenance Allowance“ (příspěvek na udržení školní docházky - EMA) a jeho česká adaptace by mohla zahrnovat uplatnění vyššího životního*

minima u závislých dětí ve věku 15-26, které setrvávají v nepovinné školné docházce, řekněme po dva roky, a v závislosti na uchování a dosažení určité úrovně vzdělání. Namísto toho lze poskytovat stipendia na další školní docházku po skončení povinné docházky dětem, jejichž rodiče jsou příjemci sociálních dávek, což by posílilo setrvání romských dětí ve vzdělávacím procesu.

- *Prosazování včasných zásahů prostřednictvím školního poradenství a profesní orientace ke zjištění a poskytování porady mladým lidem ohroženým rizikem předčasného ukončení školní docházky.* Prevence předčasného ukončení školní docházky a setrvání ve formálním vzdělávacím a školícím procesu vyžaduje včasné podchycení a poradenství pro ty, kdo jsou ohroženi předčasným ukončením školní docházky. Britské zkušenosti se službou „Connexions“, jejímž úkolem je poskytovat poradu zejména znevýhodněným mladistvým ve věku 13-19 let, naznačuje, že by Agentura pro sociální začleňování mohla formálně podporovat školy při zapojování ohrožené mládeže a při poskytování poradenství těmto mladým lidem o možnostech setrvat ve vzdělávacím procesu po ukončení povinné školní docházky.
- *Rozvoj individuálních akčních plánů pro mladé lidi jakožto povinných a intenzivních aktivačních plánů soustředěných na mládež a zaměřených na NEET.* Podle britského příkladu by se tento přístup soustředil na intenzivnější poradenství a umístování uchazečů o zaměstnání, na profesní a doplňující vzdělávání v rámci druhé šance pro starší mládež a na programy opětovného zapojení do vzdělávacího procesu pro ty mladší.
- *Pilotní a testovací učňovské programy, stáže a programy dotovaných mezd pro mladé pracovníky.* Usnadnění přechodu ze školy do zaměstnání a prevence jevu NEET bude vyžadovat testování aktivních opatření, jako jsou učňovské programy, stáže, umístování do zaměstnání a dotované programy zaměstnávání mladých lidí, kterým bude takto poskytnuta pomoc nejen při zapojování do pracovních sil, ale také při získávání potřebné kvalifikace. Například zkušenosti z OECD ukazují, že programy dotovaných mezd mohou mít pozitivní účinek na zaměstnanost mladých dělníků³³.

1.64 Reforma politiky zaměstnanosti nic nestojí a mnoha věcí lze dosáhnout přesunem zdrojů. Podrobná analýza finančních dopadů reformy politiky zaměstnanosti přesahuje rámec této studie. Lze však argumentovat tím, že některé náklady nejsou nutné. Za prvé, zavedení diferenciace služeb namísto stejných služeb pro všechny umožňuje uvolnit a zaměřit zdroje na ty uchazeče o zaměstnání, kteří jsou obtížněji umístitelní. To platí jak u nákladů na programy, tak i na řízení a na zaměstnance. Za druhé, přizpůsobení stávajících programů, které nemají evidentně žádoucí účinek pro Romy, jako je rekvalifikace, zajistí účelnější vynakládání financí. Navíc experimentování s novými řešeními a jejich hodnocení před jejich plným uplatněním může pomoci ušetřit peníze, které jsou jinak promrhány na neúčinné metody. A konečně analýza v sousedních zemích naznačuje, že metody prosazování začleňování Romů se vyplácejí a úspěšná motivace k hledání zaměstnání a prevence dlouhodobé nezaměstnanosti a závislosti na sociálních dávkách může ušetřit finanční zdroje díky snížení výdajů na sociální dávky a zvýšení daňových příjmů³⁴.

³³ Kluve, J (2006)

³⁴ Bogdanov a Angelov (2007); Kertesi a Kézdi

Agentura pro sociální začleňování dává velkou příležitost ke změně

1.65 Česká vláda zřídila pilotní Agenturu pro sociální začleňování k prosazování inovačních partnerství mezi veřejnými službami a NNO ve vybraných sociálně vyloučených romských komunitách, která je vstupním bodem pro nový přístup k prosazování zaměstnanosti Romů. Tato agentura byla zřízena jako nástroj k prosazování komplexních řešení různorodých a vzájemně propojených forem sociálního vyloučení na místní úrovni a v jednotlivých sociálně vyloučených romských lokalitách. Jejím úkolem je prosazovat partnerství na místní úrovni, se zapojením obcí, škol, úřadů práce a dalších místních veřejných služeb a také nevládních organizací a soukromého sektoru. Zřízení této agentury dává možnost rozvinout inovační programy sociálního začleňování a využít místně dostupného know-how a aktérů. I když agentura bude sama jednat jako poskytovatel služeb v pilotních lokalitách, bude větší část své činnosti delegovat na jiné subjekty. Úspěch agentury bude vyžadovat cílený experimentální přístup, zavádění nových metod práce, jako jsou smlouvy o pracovní činnosti, partnerství s místními zainteresovanými osobami a další a bude využívat vnitřní hodnotící kultury v těchto partnerství. Agentura má potenciál k testování a hodnocení novátorských řešení a na základě prokázaného úspěchu zajistit jejich širší uplatnění.

Řešení diskriminace vyžaduje legislativu, její uplatňování a úsilí o změnu názorů veřejnosti

1.66 Zvyšování šancí Romů na nalezení zaměstnání vyžaduje rovněž moderní antidiskriminační legislativu k boji proti případům diskriminace na pracovním trhu a při poskytování služeb. Existující legislativa zaměřená na zabránění diskriminaci na trhu práce musí být aktivně uplatňována, Česká republika navíc dosud nemá antidiskriminační legislativu slučitelnou s EU. Přestože zjištění v této zprávě naznačují, že diskriminace na trhu práce není jedinou bariérou zaměstnanosti Romů, diskriminace pravděpodobně hraje určitou úlohu ve vysvětlení vysokého počtu odmítnutých romských uchazečů o práci. Omezování diskriminace navíc vyžaduje aktivní politiku zaměřenou na dosažení změn názorů veřejnosti.

Zvyšování šancí sociálně vyloučených Romů na získání zaměstnání je velkou výzvou

1.67 Nakonec jedno varování: Ne každý je „aktivovatelný“. Vzhledem k rozsahu znevýhodnění sociálně vyloučené dospělé romské populace ve vzdělání a na pracovním trhu představuje zajištění aktivnějšího přístupu Romů k hledání zaměstnání značný problém. Zkušenosti z jiných zemí OECD a EU ukazují, že ne každý znevýhodněný dospělý nezaměstnaný může být aktivován a je nutno očekávat, že ani ta nejlepší politika nezajistí, aby všichni Romové v ČR přešli od sociálních dávek k zaměstnání. Proto je důležité zajistit, aby sankce uvalené na sociální dávky dospělých nezaměstnaných, kteří se odmítají zapojit, neměly negativní dopad na jejich rodiny a zejména na děti. A právě v tomto ohledu bude Agentura pro sociální začleňování hrát zásadní roli a pomáhat při řešení různorodých aspektů začleňování rodin a při přerušování mezigeneračního přenosu vyloučení zaměřením na metody začleňování dětí.

VÝCHOZÍ MATERIÁLY PRO ZPRÁVU

Jurajda a Zubrický (2008), Zaměstnanost v České republice: Srovnání daňového a sociálního systému dávek v letech 2007 a 2008

Kavanagh (2008), Role trhu práce, politiky a institucí v oblasti zaměstnanosti Romů v České republice

Rutkowski (2008), Romové na trhu práce v České republice: Šetření pracovních sil v sociálně vyloučených romských lokalitách

Uhrek et al. (2008), Kvalitativní analýza zaměstnání Romů v České republice: expertní rozhovory a focus group s nezaměstnanými Romy

Vašečka et al. (2008), Zaměstnavatelé - názory na zaměstnanost Romů v České republice

ODKAZY

Bedard (2007), Generální ředitelství pro zaměstnanost Aktivace sociální podpory nefunguje pro práva Romů a Travelers, in: Evropské centrum pro práva Romů, Roma

Right Quarterly, 1-2/2007

Betcherman et al. (2004), Dopady programů aktivního trhu práce: Nové poznatky z hodnocení, se zvláštním zřetelem na rozvojové a transformující se ekonomiky. In: Social

Protection Discussion Paper Series, nr. 0402, World Bank, Washington D.C.

Bogdanov a Angelov (2007), Romské integrační politiky v Bulharsku: Nezbytné reformy a ekonomické dopady, Open Society Institute Bulharsko: Sofia

Bonn: Iza Korczak (2004), The Money Advice and Budgeting Service Irsko - služba, která má pomoci lidem s finančními problémy řešit zadluženost, Souhrnná zpráva, hodnocení oblasti sociálního začleňování: Irsko 2004, Mimeo

Campbell FA, et al (2002) Předškolní vzdělávání dětí: Mladí dospělí o abecední výstupy z projektu, Featherstone, H. " Pre-school: It Does Make a Difference." Hlavní 65 (1986): 16-17

Carneiro P. a J. Heckman: "Lidský kapitál" politiky (s Jamesem J. Heckman), v J. Heckman, A. Krueger, Nerovnost v Americe: Jakou roli mají politiky lidského kapitálu, MIT Press, 2003

Centrum pro studium sociálního vyloučení, London: London School of Economics

Corkett et al (2005) Jobcentre Plus hodnocení: Shrnutí důkazy, IAD Social Research Division Research Report 252

Dearden, Emmerson, Frayne a Meghir (2005), Vzdělání k dotacím a školní docházka dětí, Institut pro fiskální studia Pracovní kniha WP05/11

Evropská komise (2008), Pokroky v plnění lisabonských cílů v oblasti vzdělávání a odborné přípravy, ukazatelů a měřítek, Pracovní dokument zaměstnanců Komise

Evropské středisko pro práva Romů (2005) Stigmata: Segregované vzdělávání Romů ve střední a východní Evropě, průzkum modelů segregovaného vzdělávání Romů v Bulharsku, České republice, Maďarsku, Rumunsku a na Slovensku, ERRC, Budapešť

Evropské středisko pro práva Romů a Numena Centro de Investicao em Ciências Sociais e Humanas (2007), Sociálního začlenění prostřednictvím sociálních služeb: Případ Romů a Travelerů, ERRC /Numena, Budapešť, Evropské středisko pro práva Romů Romů (2006), Skleněná rubrika: Vyloučení Romů na trhu práce, Budapešť

Fiszbein a Schady (2008), Podmíněné finanční převody pro útok na současnost a budoucnost chudoby, World Bank Poverty Research Report, Washington DC: World Bank.

Habschick, Seidl a Evers (2007), Přehled systémů finanční gramotnosti v EU-27, Evers Jung a finanční služby, Hamburg

Chowdry et al (2008), Vzdělání o výživném: Hodnocení administrativních údajů, Learning and Skills Council Report, Coventry

Jacobi a Kluge (2006), Před a po Hartlovými reformami: Performance aktivní politiky trhu práce v Německu, IZA Discussion Paper č. 2100, Bonn: Iza

Karagiannaki (2006) Zkoumání účinků integrovaných systémů a aktivních politik na trhu práce: Evidence z Jobcentre Plus ve Velké Británii, diskuze případové studie 107,

Kertesi a Kézdi (2006), Očekávané dlouhodobé a střednědobé rozpočtové výhody pro vzdělávání Romů v Maďarsku, Romský vzdělávací fond, Budapešť

Kluge, J (2006), Účinnost evropské aktivní politiky trhu práce, IZA Discussion Paper č. 2018,

Martin a Grubb (2001), Co funguje a pro koho: přehled zemí OECD a jejich zkušenosti s aktivní politikou na trhu práce, Working Paper Series 2001:14, IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation

Middleton, S., Perren, K., Maguire, S. a Rennison, J., Battistin, E., Emmerson, C. a Fitzsimonsem, E. (2005) Hodnocení pilotního přístupu vzdělávání o výživném: Mladí lidé ve věku 16-19 let, závěrečná zpráva z kvantitativního hodnocení, Department for

Education and Skills Research Report č. 678. Nottingham: DfES Publications

OECD (2006), Česká republika Hospodářský přehled 2006, díl 6 / 2006, Paříž: OECD

OECD (2007a), Dávky a mzdy 2007, Paříž: OECD

OECD (2007b), Přehled zaměstnanosti 2007, Paris: OECD

OECD (2007c), PISA 2006: Kompetence věda pro zítřejší svět, Svazek 1: Analýza, Paříž: OECD

OECD (2008a), Práce pro mládež: Holandsko, Paříž: OECD

OECD (2008b), Práce pro mládež: Spojené království, Paříž: OECD

Quintini a Martin (2006) Dobrý začátek, nebo ztráta cesty? Postavení mládeže na trhu práce v zemích OECD, OECD sociální, zaměstnanostní a migrační pracovní dokument č.39, Paříž: OECD

Ringold, Orenstein a Wilkens (2005), Romové v rozšiřující se Evropě: Prolomit cyklus chudoby,

Rosholm et al (2004), Dánský profilovací systém, , IZA Discussion Paper č. 1418, Bonn: Iza

Světová banka (2005), Hledání spravedlivého růstu ve Slovenské republice: hodnocení životních standardů Světovou, World Bank: Washington DC

World Bank: Washington D.C.