

Univerzita Karlova v Praze

Přírodovědecká fakulta

Sociální geografie a regionální rozvoj



Bc. Štěpán Nosek

Regionalizace aktivní politiky zaměstnanosti v Česku
Regionalisation of Active Labour Market Policy in Czechia

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: RNDr. Marie Feřtová, PhD.

Praha, 2011

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem závěrečnou práci zpracoval samostatně a že jsem uvedl všechny použité informační zdroje a literaturu. Tato práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze, 2. 5. 2011

Podpis:

Děkuji RNDr. Marii Feřtové, PhD. za spoustu energie a času, který mi při vedení práce věnovala a za mnoho dobrých rad a výstižných připomínek. Především ji však děkuji za dlouhodobou důvěru v mé schopnosti.

Rád bych také poděkoval rodičům za jejich skvělou podporu a Vojtěchu Noskovi za kritické i pochvalné poznámky k pracovní verzi textu.

ABSTRAKT:

Práce se zabývá regionalizací aktivní politiky zaměstnanosti v Česku. Zabýváme se analýzou strategických dokumentů, které se snaží problém nezaměstnanosti řešit, a zjišťujeme, do jaké míry zdůrazňují podporu vybraným regionům. Dále se zabýváme mechanismem, jenž se používá pro rozdělování finančních prostředků mezi regiony. V další části provádíme regionální analýzu skutečné alokace finančních prostředků plynoucích do regionů přes národní aktivní politiku zaměstnanosti a skrze evropské programy realizované v období 2004-2006. V závěrečné části analýzy hodnotíme možnosti regionálních (lokálních) hráčů ovlivnit situaci na regionálním (lokálním) trhu práce a naznačujeme, že jejich role a vliv se mohou mezi regiony lišit.

Výsledky naší studie ukazují, že přes proklamace o potřebě podpořit regiony nejvíce postižené nezaměstnaností a nehladě na mechanismus, který spíše upřednostňuje nezaměstnaností více postižené regiony, finanční prostředky nejsou jednoznačně alokovány do regionů s vyšší mírou nezaměstnanosti. Analýza také ukázala, že nejvýznamnějším hráčem na regionálním (lokálním) trhu práce je úřad práce, a že role dalších aktérů je spíše doplňková, ačkoliv situace se napříč regiony může lišit.

Klíčová slova: explicitní regionální politika, aktivní politika zaměstnanosti, regionalizace, regionální dopady, Česko

ABSTRACT:

Master's thesis deals with the regionalisation of the active labour market policy in Czechia. We analyse strategic documents which deal with unemployment and we try to find out to what extent they stress support for certain regions. Then, we examine the mechanism which is used to distribute the money across regions. Further, we study the allocation of money distributed within the Czech national active labour market policy (1998-2009) and within the European programmes realized in 2004-2006. Lastly, we give an overview of the possibilities of regional (local) actors to influence the situation on regional (local) labour market and we recognize that their work can differ across regions.

The results of our study show that despite claims about the need to support the regions which are badly affected by high rates of unemployment and notwithstanding the mechanism which is made in favour of these regions, the funds are not implicitly distributed to regions with the highest rates of unemployment. Our analysis also found out that the most important actor on regional (local) labour market is the labour office and that the role of other actors is merely complementary, although the situation regionally varies.

Keywords: explicit regional policy, active labour market policy, regionalisation, regional impact, Czechia

OBSAH

SEZNAMY.....	6
1. ÚVOD	9
2. TEORETICKÝ KONTEXT	13
2.1 IMPLICITNÍ A EXPLICITNÍ REGIONÁLNÍ POLITIKA A POZICE AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚŠTNANOSTI.....	13
2.2. LIDSKÉ ZDROJE, NEZAMĚŠTNANOST A POLITIKA ZAMĚŠTNANOSTI Z POHLEDU VYBRANÝCH VĚDNÍCH DISCIPLÍN	17
2.2.1 Význam lidského a sociálního kapitálu pro rozvoj regionů	18
2.2.2 Nezaměstnanost z pohledu vybraných vědních oborů	19
2.2.3 Reakce veřejného sektoru na nezaměstnanost: politika zaměstnanosti	22
2.3 NEZAMĚŠTNANOST A POLITIKA ZAMĚŠTNANOSTI V ČESKU	25
2.3.1 Vymezení aktivní politiky zaměstnanosti	27
2.3.2 Vývoj míry nezaměstnanosti a politiky zaměstnanosti v letech 1990-1996	27
2.3.3 Vývoj míry nezaměstnanosti a politiky zaměstnanosti v letech 1997-2003	31
2.3.4 Vývoj míry nezaměstnanosti a politiky zaměstnanosti v letech 2004-2010	32
3. METODIKA	40
4. REGIONALIZACE AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚŠTNANOSTI	45
4.1 ÚZEMNÍ HLEDISKO VE STRATEGICKÝCH DOKUMENTECH	45
4.2 ÚZEMNÍ HLEDISKO V PROCESU ALOKACE FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ	51
4.3 REGIONÁLNÍ ANALÝZA FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚŠTNANOSTI	52
4.3.1 Regionální analýza finančních prostředků z národní aktivní politiky zaměstnanosti ..	53
4.3.2 Regionální rozložení výdajů na operační program Rozvoj lidských zdrojů	60
4.3.3 Regionální rozložení výdajů na operační program Průmysl a podnikání	63
4.4 MOŽNOSTI LOKÁLNÍCH A REGIONÁLNÍCH AKTÉRŮ OVLIVNIT SITUACI NA MÍSTNÍM TRHU PRÁCE	65
5. ZÁVĚR.....	70
ZDROJE.....	74
PŘÍLOHY	81

SEZNAMY

Seznam obrázků

Obr. 2.1: Státní intervence působící na určité území	16
Obr. 2.2: Příklad sektorových a horizontálních politik majících dopad na rozvoj regionů	17
Obr. 2.3 Míra nezaměstnanosti v okresech Česka, průměrná hodnota za rok 2004 (v %).....	34
Obr. 2.4 Míra nezaměstnanosti v okresech Česka, leden 2011 (v %).....	35
Obr. 4.1 Národní APZ na 1 nezaměstnaného v období 1998-2009, průměr Česka = 100	55
Obr. 4.2 Národní APZ na 1 nezaměstnaného v období 1998-2003, průměr Česka = 100	57
Obr. 4.3 Národní APZ na 1 nezaměstnaného v období 2004-2007, průměr Česka = 100	58
Obr. 4.4 Národní APZ na 1 nezaměstnaného v období 2008-2009, průměr Česka = 100	59
Obr. 4.5 Výdaje z operačního programu Rozvoj lidských zdrojů na 1 nezaměstnaného, průměr Česka = 100	61
Obr. 4.6 Výdaje z operačního programu Průmysl a podnikání na 1 nezaměstnaného, průměr Česka = 100	64

Seznam tabulek

Tab. 2.1 Znaký nového paradigmatu regionální politiky	15
Tab. 2.2 Priority a opatření OPRLZ (2004-2006).....	36
Tab. 2.3 Priority a opatření OPMP (2004-2006).....	37
Tab. 3.1 Programy v rámci OPMP.....	42
Tab. 4.1 Územní hledisko ve vybraných strategických dokumentech	46
Tab. 4.2 Analyzované finanční prostředky z českých a evropských zdrojů věnované na aktivní politiku zaměstnanosti (podporu zaměstnanosti)	53
Tab. 4.3 Národní APZ podle krajů v období 1998-2009, absolutní částky (v miliardách Kč)....	54
Tab. 4.4 Okresy s nejnižší a nejvyšší alokovanou částkou na APZ v období 1998-2009 (v milionech Kč)	54
Tab. 4.5 Spearmanův korelační koeficient mezi pořadím okresů podle počtu nezaměstnaných a pořadím okresů podle výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti v letech 1998-2009.....	55
Tab. 4.6 Okresy s nejnižší a nejvyšší hodnotou v ukazateli APZ na 1 nezaměstnaného	57
Tab. 4.7 Částky alokované do jednotlivých krajů podle sídla žadatele (v milionech Kč)	61
Tab. 4.8 Podíl krajů na celkovém objemu finančních prostředků rozdělených v rámci opatření 1.1 (v %).....	62
Tab. 4.9 Výdaje z operačního programu Průmysl a podnikání (v milionech Kč)	63

Seznam grafů

Graf 2.1 Vývoj výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti a míry nezaměstnanosti v letech 1991-2009.....	31
Graf 2.2 Výdaje na aktivní a pasivní politiku zaměstnanosti v letech 1991-2009.....	38

Seznam příloh

P. 1 Výdaje okresních úřadů práce na programy aktivní politiky zaměstnanosti v letech 1998-2009 (v tisících Kč).....	81
P. 2 Výdaje přidělené žadatelům v rámci Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů v jednotlivých okresech (v tisících Kč).....	83
P. 3 Výdaje přidělené žadatelům v rámci Operačního programu Průmysl a podnikání podle krajů a vybraných programů (v tisících Kč).....	85

Seznam zkratk

APZ	Aktivní politika zaměstnanosti
CEDR	Centrální registr dotací
ČR	Česká republika
ČSSD	Česká strana sociálně-demokratická
DMP	Diamond-Mortensen-Pissarides
ESF	Evropský sociální fond
EU	Evropská unie
FSV UK	Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy
HDP	Hrubý domácí produkt
ISPROFIN	Informační systém programového financování ze státního rozpočtu
JDP 3	Jednotný programový dokument pro cíl 3
Kč	Koruna česká
MF	Ministerstvo financí
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSSF	Monitorovací systém strukturálních fondů
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPRLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů a zaměstnanost
OPPP	Operační program Průmysl a podnikání

OPPI	Operační program Podnikání a Inovace
OPLZZ	Operační program lidské zdroje a zaměstnanost
p. b.	procentní bod
PALMIF	Pro-active Labour Market Intervention Fund
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies
PPZ	Pasivní politika zaměstnanosti
PÚP	Pověřený úřad práce
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
USA	United States of America
ÚP	Úřad práce

1. ÚVOD

Hodnocení regionálních rozdílů (ať již se pro jejich měření používají jakékoliv ukazatele) je tradičně jedním z nejčastějších témat geografických prací (Novotný, Nosek 2009). Příčiny regionálních rozdílů i přístupy k jejich hodnocení se v průběhu času mění (především v souvislosti s převládajícím společensko-ekonomickým paradigmatem; blíže viz Blažek, Uhlíř 2002). Liší se i pohled jednotlivých představitelů teorií regionálního rozvoje na další vývoj těchto nerovností (zejména dilema konvergence x divergence).

Stejně jako regionálními rozdíly se geografický výzkum často zabývá otázkou, jakým způsobem k těmto nerovnostem přistupovat a jak je řešit. Z dnešního pohledu je již tradičním nástrojem řešení regionálních rozdílů regionální politika, která (v takové podobě jak ji chápeme dnes) vznikala v období třicátých let dvacátého století (v době Velké hospodářské krize) ve Velké Británii¹ (Blažek, Uhlíř 2002). V Česku (Československu) byly principy regionální politiky poprvé definovány v listopadu 1991² (Klíma a kol. 2009).

V posledních desetiletích se do popředí zájmu v kontextu řešení regionálních rozdílů dostávají, kromě regionální politiky samotné, také ostatní politiky a finanční stimuly, které určitým způsobem ovlivňují rozvoj jednotlivých regionů (Macešková 2009; Blažek, Macešková 2010). V posledních letech byla i v českém prostředí akceptována teze, že dopady tzv. „neregionálních politik“ (jejichž primárním úkolem není přispívat k řešení regionálních rozdílů) jsou výrazně větší než dopady tzv. „úzké“ regionální politiky (Macešková 2009).

Jednou z veřejných politik, která má bezesporu dopad na rozvoj jednotlivých regionů, je také aktivní politika zaměstnanosti (APZ), která se snaží začlenit do pracovního procesu co největší množství pracovní síly a maximálně tak využít lidského kapitálu dané oblasti (státu, regionu, atd.). Kořeny aktivní politiky zaměstnanosti lze hledat v období třicátých let 20. století, kdy byla APZ spojena s celkovou expanzivní makroekonomickou politikou nastavenou podle Keynesovy teorie (1936), jako reakce na tehdejší ekonomickou krizi (Sirovátka 1995). V Česku, stejně jako v ostatních zemích procházejících procesem transformace, začala být APZ uplatňována na počátku devadesátých let. Ačkoliv téma regionálních rozdílů v míře nezaměstnanosti (jako jeden z ukazatelů úrovně regionálních rozdílů) je v geografických pracích časté (Tomeš 1996; Lavický 2009; Pileček, Červený 2009), studium APZ a míru regionalizace v jejím nastavení můžeme označit za téma relativně nové.

Ke studiu prostorových souvislostí veřejných politik vybízí například Martin (2001), který tvrdí, že smyslem geografie by nemělo být jen popisovat (analyzovat) svět, ale také jej měnit

¹ Ačkoliv již dříve existovaly nástroje jak ovlivňovat rozvoj jednotlivých regionů (blíže viz Bachtler 2001).

² V usnesení vlády č. 481 byly vymezeny priority regionální politiky ČR a popsány základní problémy hospodářského a sociálního rozvoje v jednotlivých regionech (Červený a kol. 2009).

k lepšímu, a to prostřednictvím dobře nastavených veřejných politik. Je podle něj sice důležité popisovat a vysvětlovat nerovnosti, které „současný ekonomicko-politický systém“ produkuje, nicméně ještě důležitější je na tato zjištění navázat a podrobit průzkumu také politiky, které mají na vznik takových nerovností větší či menší dopad. Vyústěním těchto analýz by pak měl být návrh takové vhodné politiky³.

Přechod od fordismu k post-fordismu a změna charakteru práce vedla v průběhu sedmdesátých let ke zvýšení zájmu o trh práce (Raagmaa 1995; Martin, Morrison 2003; Castree 2007). Tento zájem vyústil až v etablování termínu „labour geography“, který v roce 1997 uvedl Andrew Herod a označil tak sub-disciplínu sociální geografie, která je sférou zájmu především levicové kritické geografie a která se zabývá výhradně problematikou (ne)zaměstnanosti (Castree 2007). Odděluje přitom labour geography a geography of labour. Druhý uvedený termín se podle něj zaměřoval na geografickou distribuci různých typů práce a chápe pracovní sílu jako produkční faktor (Castree 2007). Vedle toho labour geography je podle marxistů aktivním tvůrcem ekonomického prostředí. Podle některých autorů (Wills 2009) se však sféra zájmu labour geography neustále rozšiřuje a v současnosti již do ní lze zařadit také tematiku veřejných politik, které určitým způsobem ovlivňují pracovní sílu. Normativní aspekt⁴ této subdisciplíny sociální (ekonomické) geografie pak vidí jako tu její část, na které je třeba nejvíce pracovat.

Výzvy výše zmíněných autorů (Martin 2001, Castree 2007) o nutnosti více se soustředit na evaluaci (či přímo nastavení) určitých politik (nebo konkrétně politiky zaměstnanosti), tak můžeme brát jako oporu pro studium aktivní politiky zaměstnanosti na poli sociální geografie. V této diplomové práci se budeme zabývat aktivní politikou zaměstnanosti v Česku po roce 1990. Hlavní náplní předkládané práce bude posoudit způsob, jakým je v aktivní politice zaměstnanosti zohledňováno územní hledisko, jinými slovy, zda a jakým způsobem aktivní politika zaměstnanosti reflektuje regionální rozdíly na trhu práce.

Zaměříme se na hodnocení strategických dokumentů (které jsou pro provádění APZ klíčové) a zhodnotíme, do jaké míry je v nich zakotveno regionální hledisko. Územní hledisko analyzujeme také ve způsobu rozdělování zdrojů určených na řešení nezaměstnanosti a tvorbu nových pracovních míst. Budeme se věnovat rovněž regionální analýze finančních prostředků alokovaných na tyto účely. Vedle národních prostředků se budeme věnovat i zdrojům z relevantních operačních programů financovaných strukturálními fondy EU. Hodnoceny budou operační programy realizované v období 2004-2006, jež mají přímý dopad na rozvoj lidského kapitálu a na vytváření nových pracovních míst – Operační program Rozvoj lidských zdrojů (OPRLZ) a Operační program Průmysl a podnikání (OPPP). V případě druhého jmenovaného se

³ Na druhou stranu je však třeba zmínit autory (Liessmann 2006), kteří aplikovaný výzkum spíše odsuzují a volají po autonomii čisté vědy a vzdělanosti (Nosek 2010).

⁴ Nastavení politik, hodnocení politik a jejich dopadů na pracovní sílu, odlišné dopady na pracující v prostoru.

zaměříme pouze na ty prioritní osy a programy, které, dle našeho názoru, významně působí na vytváření nových pracovních míst. Empiricky následně ověříme, zda jsou prostředky vynaložené zmíněnými operačními programy v souladu se snahou státu podporovat především strukturálně postižené a zaostávající regiony, tedy okresy s nejvyšší mírou nezaměstnanosti. V závěrečné podkapitole analytické části se budeme věnovat možnostem lokálních a regionálních aktérů ovlivňovat situaci na místním trhu práce.

Cíle této diplomové práce jsou proto následující:

- Zjistit do jaké míry a jak jsou zohledňována regionální specifika v aktivní politice zaměstnanosti v Česku, jejíž hlavním cílem je řešení nezaměstnanosti prostřednictvím podpory vzniku nových pracovních míst a opatřeními na straně pracovní síly.
- Analyzovat jakým způsobem je proklamované územní hledisko ve strategických dokumentech zohledňováno v praxi a jakým způsobem a do jaké míry jsou zvýhodňovány regiony, jež jsou nezaměstnaností postiženy nejvíce.
- Poskytnout přehled o finančních prostředcích vynaložených v ČR na řešení nezaměstnanosti jak z českých, tak z evropských zdrojů.
- Provést regionální analýzu finančních prostředků z národních zdrojů (1998-2009) a strukturálních fondů operačních programů (2004-2006), jež se týkají politiky zaměstnanosti a tvorby nových pracovních míst mezi okresy Česka a porovnat, zda je územní alokace těchto zdrojů shodná s okresy s nejvyšší mírou nezaměstnanosti.
- Posoudit možnosti různých aktérů (např. úřadu práce, soukromých vzdělávacích agentur, zaměstnavatelů, obcí) aktivně ovlivňovat situaci na lokálním trhu práce.

Hlavní výzkumné otázky práce lze pak definovat následovně:

- Do jaké míry APZ reflektuje regionální rozdíly na jednotlivých trzích práce?
- Jak zohledňují různé nástroje politiky zaměstnanosti specifickou situaci na regionálních trzích práce? Je například při rozdělování finančních prostředků zohledňována specifická situace na trhu práce v různých okresech ČR?
- Byly v období 1998-2009 v případě národní APZ a v období 2004-2006 u evropských programů finanční nástroje APZ alokovány do regionů, které jsou nezaměstnaností postiženy nejvíce?
- Jaké jsou možnosti různých regionálních / lokálních aktérů ovlivňovat místní trh práce?

V práci bude nejprve nastíněn teoretický kontext, který je rozdělen do tří částí. V první části se zabýváme zdůvodněním výzkumu dopadů aktivní politiky zaměstnanosti v sociální geografii a zařazením této politiky do širšího pojetí regionální politiky. Ve druhé části je pozornost upřena na lidský kapitál, nezaměstnanost a politiku zaměstnanosti. U všech těchto tří témat je shrnut přístup ekonomie a sociologie k těmto konceptům a následně komentována jejich pozice na poli sociální geografie. Třetí část teoretického kontextu je věnována problematice nezaměstnanosti a politiky zaměstnanosti v českých podmínkách. Nejprve je nastíněn vývoj nezaměstnanosti

v Česku po roce 1989 s důrazem na klíčové momenty, které hodnoty míry nezaměstnanosti zásadně ovlivňovaly. Dále je popsána politika zaměstnanosti na centrální úrovni, její vývoj v čase a změny, kterými prošla zejména v důsledku možností čerpat finanční prostředky z fondů Evropské unie.

V metodické části se vrátíme k cílům stanoveným v úvodní části práce a popíšeme, jakým způsobem jsme k jejich řešení přistoupili. Objasníme výběr strategických dokumentů, jež jsme do analýzy zahrnuli a přiblížíme zdroje našich dat pro empirickou analýzu a jejich omezení. Součástí této kapitoly je také informace o způsobu, jakým byly získány informace o možnostech regionálních a lokálních aktérů na trhu práce – tedy počet a místo realizace řízených rozhovorů.

Čtvrtá kapitola práce je věnována samotné analýze a lze ji rozdělit do čtyř částí. V první části se budeme věnovat analýze strategických dokumentů a operačních programů EU zabývajících se, ať už explicitně nebo implicitně, politice zaměstnanosti a tvorbě nových pracovních míst a zhodnotíme, do jaké míry jsou v těchto dokumentech respektována regionální specifika. Druhá část bude věnována způsobu, jakým jsou jednotlivé regiony podporovány v praxi. Ve třetí části provedeme kvantitativní analýzu za programovací období 2004-2006 a porovnáme, zda alokace prostředků vynaložených skrze tyto programy odpovídá okresům s nejvyšší mírou nezaměstnanosti. Ve čtvrté části se zaměříme na lokální úroveň a nastíníme možnosti regionálních a lokálních aktérů na trhu práce (úřady práce, krajské úřady, instituce soukromého sektoru, atd.).

Závěrečná kapitola je věnována syntéze poznatků a reflexi cílů stanovených v úvodu práce. V poslední části této práce také naznačujeme možnosti dalšího výzkumu v rámci studované problematiky.

2. TEORETICKÝ KONTEXT

2.1 IMPLICITNÍ A EXPLICITNÍ REGIONÁLNÍ POLITIKA A POZICE AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI

Hlavní náplní této části je zařazení aktivní politiky zaměstnanosti do kontextu studia sociální geografie. Zatímco studium dopadů regionální politiky v „úzkém pojetí“, neboli explicitní regionální politiky je námětem geografických prací poměrně často, analýza dopadů ostatních primárně neregionálních politik není v geografickém výzkumu tak obvyklá. V posledních letech však i této problematice začíná být věnována větší pozornost a jsou sledovány jak dopady fiskálních politik jako celku (Macešková 2009), tak i jednotlivých sektorových či horizontálních politik (Nosek 2008; Zavřel 2010). V zahraniční literatuře mají přitom tyto analýzy již dlouhodobě své místo (blíže viz Macešková 2009; Blažek, Macešková 2010).

Takové studie jsou pro poznání reálného obrazu množství finančních prostředků proudících do území nezbytné, neboť prostřednictvím těchto politik přichází do regionů několikanásobně větší finanční prostředky než prostřednictvím explicitní regionální politiky. Macešková (2010) uvádí příklad z roku 2009, kdy bylo na regionální politiku v Česku alokováno zhruba 1,5 miliardy korun, zatímco prostřednictvím ostatních politik více než 1 bilion korun.

Regionální politika je dnes již tradiční nástroj veřejného sektoru jak ovlivňovat míru regionálních rozdílů, resp. rozvoj jednotlivých regionů. Počátky regionální politiky sahají do třicátých let dvacátého století do Velké Británie, kdy se v důsledku velké hospodářské krize výrazně zvýšila nezaměstnanost a také regionální rozdíly v její míře (Blažek, Uhlíř 2002). V této době dominoval neoklasický přístup, který považoval intervence státu do ekonomiky za nežádoucí. Přesto však došlo k podpoře mobility pracovních sil (koncept „dělníci za prací“). Poválečné období bylo charakteristické dominancí teorií inspirovaných keynesiánstvím a zejména 60. léta bývají označována jako „zlatý věk regionální politiky“, neboť na její účely bylo v některých státech vynaloženo až 1 % HDP (Blažek, Uhlíř 2002). Od druhé poloviny 80. let začala být regionální politika ovlivňována několika myšlenkovými proudy, nejvíce pak institucionálním a neoliberálním přístupem. Institucionální teorie kladou důraz především na proces učení, investice do vzdělávání a komunikaci (předávání zkušeností) mezi podniky navzájem i s institucemi veřejného sektoru. Neoliberální teorie pak podporují lokální iniciativu – jak u soukromého tak i veřejného sektoru (Blažek, Uhlíř 2002). V období od poloviny 70. let panuje názorová pluralita, nicméně jejím průsečíkem „je přesvědčení o klíčovém významu lidské iniciativy a lidských zdrojů pro regionální rozvoj“ (Blažek, Uhlíř 2002).

V Česku nebyl na regionální politiku na počátku transformačního období kladen příliš velký důraz, což bylo podmíněno poměrně malými regionálními rozdíly v zemi a neoliberální vládou, která odmítala intervence státu do ekonomiky (Blažek 1999). Postupem času ale začalo být vytvoření určité strategie nutností, a to zejména z důvodu velmi rychle rostoucí míry nezaměstnanosti v období 1998-1999 a z důvodu vnějšího tlaku ze strany Evropské komise v rámci zahájení přípravy Česka na vstup do EU (Blažek 1999).

Zatímco regionální politika je tradičním nástrojem jak ovlivňovat určité území, regionalizace ostatních sektorových a horizontálních politik je nástrojem poměrně novým. Regionalizaci⁵ sektorových politik lze chápat jako takové nastavení určité primárně neregionální politiky, které nějakým způsobem respektuje specifické potřeby jednotlivých regionů (Nosek 2008; Blažek, Macešková 2010). Analýz, které by se zabývaly regionálním dopadem těchto politik, je poměrně omezený počet a to především z důvodu obtížné dostupnosti datové základny a teprve se rozvíjející metodiky hodnocení.

Primárně neregionální politiky mají často ještě větší význam a do regionů jimi přichází daleko větší finanční prostředky. Hansen, Higgins a Savoie (1990) uvádí příklad amerického vesmírného programu, který (ač to nebylo jeho prvotním účelem) pomohl rozvinout americký jihozápad, jiným příkladem jsou výdaje ministerstva obrany stimulující ekonomiku v Kalifornii a New Hampshire. Podobnou analogii můžeme nalézt i v českém prostředí. V padesátých letech stát masivně investoval do oblastí severomoravské a severočeské uhelné pánve, nikoliv za účelem podpory těchto regionů, ale ve snaze zvýšit surovinou soběstačnost tehdejšího Československa a zajistit energii pro rozvíjející se těžký průmysl. Tyto investice naprosto změnily charakter zdejšího území a determinovaly ho na desítky let dopředu.

Územní dopad primárně neregionálních politik je natolik významný, že se některé státy (i Evropská unie) snaží jejich dopad nejen hodnotit, ale také zakomponovat je do strategií regionálního rozvoje⁶. Tyto sektorové a horizontální politiky (nebo jejich části) se tak stávají součástí regionální politiky. Někteří autoři považují tento trend za natolik významný, že jej označují za „nové paradigma regionální politiky“ (Bachtler 2001).

Bachtler a Raines (2002) charakterizují nové paradigma⁷ mimo jiné jako snahu podporovat všechny regiony, nikoliv jen ty vybrané (viz tab. 2.1). Pro tento typ politiky je podle nich také charakteristické opouštění tradičního přesunu financí od vlády do regionů, naopak typická je velká škála opatření, které jsou připraveny regionům na míru. Některé státy (Velká Británie, Norsko) zřídily speciální útvary, jejichž úkolem je hodnotit prostorové dopady jednotlivých politik a intervenovat za účelem jejich koordinace.

Bachtler a Raines (2002) připomínají, že případné nové paradigma lze ztotožnit s principy strukturálních fondů EU. Zmínění autoři uvádí období 1989-1992 kdy byla většina finančních prostředků směřována do produktivních investic a do rozvoje infrastruktury. S nástupem dalších

⁵ Pojem regionalizace může mít více významů (blíže viz Nosek 2008).

⁶ Jako příklad uvádí Bachtler (2001) dokumenty přijaté v jednotlivých zemích, například White Paper on Regional Policy v Norsku a podobné dokumenty ve Finsku, Švédsku, Velké Británii, Francii, či Nizozemsku.

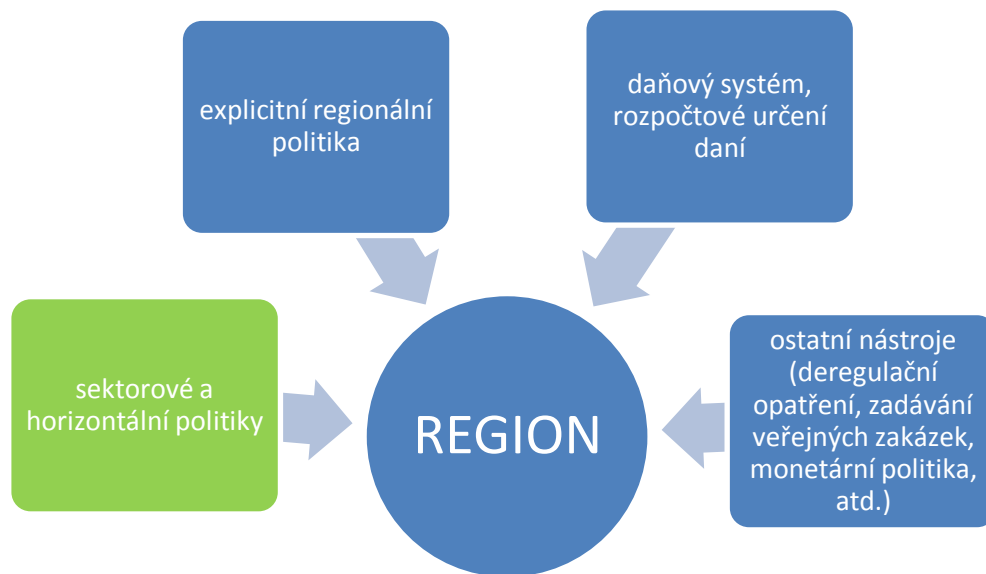
⁷ Autoři kromě termínu „nová regionální politika“ užívají také označení „regionální rozvojová politika“, aby tak toto nové paradigma oddělili od klasické regionální politiky.

programovacích období se mechanismy staly více komplexními. Bachtler (2001) shrnuje změnu paradigmatu, která podle něj nastala v osmdesátých letech a rozděluje regionální politiku na tradiční a moderní. V „tradičním pojetí“ se intervence prováděly pouze omezenou škálou ekonomických opatření a výhradně regionům označovaným jako problémové. Naopak „moderní pojetí“ je charakteristické zakomponováním ostatních sektorových politik a zaměřením na všechny regiony, kterým jsou rozvojové plány „šité na míru“.

Tab. 2.1 Znak nového paradigmatu regionální politiky

Znak nového paradigmatu	Popis
Hlavními cíly jsou konkurenceschopnost, vyvážený rozvoj a udržitelnost	Klíčový je vyvážený rozvoj regionů, který přispěje ke zvýšení konkurenceschopnosti státu jako celku
Holistický přístup	Zahrnutí všech regionů do rozvojových plánů, nejen těch označovaných jako problémové
Klíčová role regionální úrovně	Přenesení většího množství kompetencí na regionální úroveň; zdejší představitelé jsou znalější situace, než představitelé na centrální úrovni
Širší agenda politické intervence	Posílení prostorových aspektů ve všech sektorových politikách
Důraz na „určitá místa“ (focus on places)	Zdůraznění role urbánních center (a os mezi nimi)
Učící se politika	Zajištění kvalitní evaluace jednotlivých projektů a předávání informací mezi centrální a regionální úrovní
Tvorba účinné politiky pomocí konsenzu	Tvorba a schvalování politiky by měla zahrnout všechny relevantní aktéry – místní samosprávy, neziskový sektor, významné zaměstnavatele, apod.

Zdroj: Bachtler (2001), upraveno.

Obr. 2.1: Státní intervence působící na určité území

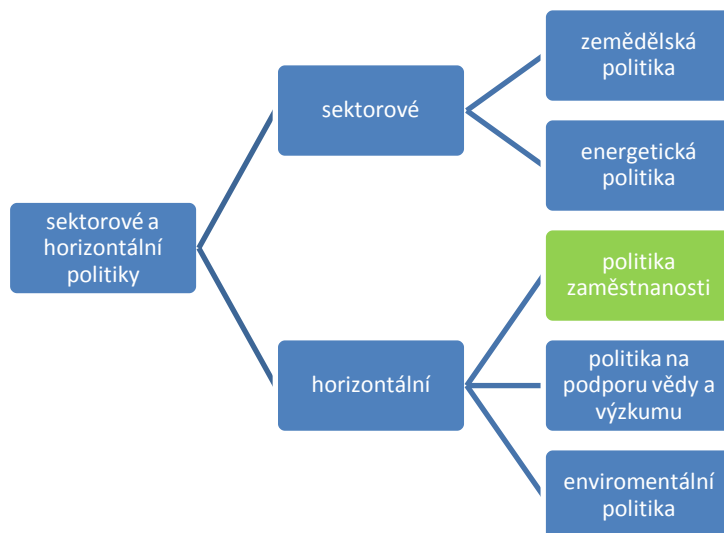
Zdroj: Macešková (2010), upraveno.

V kontextu studia regionálních dopadů „neregionálních politik“⁸ lze veřejné intervence klasifikovat různými způsoby, například Macešková je člení do 4 skupin (viz obr. 2.1), přičemž v této práci se zaměřujeme na jednu z politik ze skupiny sektorových politik – aktivní politiku zaměstnanosti (viz obr. 2.2). Tyto politiky představují jeden z nejvýznamnějších parametrů výdajové stránky celkové hospodářské politiky státu a většina těchto politik přináší svou realizací specifické území dopady. Na některé z nich proto bývá čím dál tím častěji nahlíženo jako na politiky spadající pod hlavičku regionální politiky v širším pohledu.

Kromě dopadů regionálních a neregionálních politik lze jako nesporné hodnotit také regionálně diferencované reakce na celkové nastavení daňového systému (viz například Morgenroth 2010). Zásadním rozhodnutím na centrální úrovni je rozpočtové určení daní, tedy nastavení, jaký podíl vybraných daní bude přerozdělen menším územním celkům (krajům, obcím) a jak budou zohledněny jejich velikostní charakteristiky. Blažek a Macešková (2010) uvádí, že prostřednictvím rozpočtového určení daní bylo v roce 2009 převedeno do českých obcí a krajů 160 miliard korun (7,7 % HDP).

Také nefinanční stimuly mohou do značné míry ovlivňovat rozvoj regionů, Macešková (2010) uvádí jako příklad liberalizaci letecké dopravy EU, která měla za následek rozvoj malých letišť a leteckých společností, či deregulaci nájemného v českém prostředí. Carlino a DeFina (1996) pak doložili rozdílné regionální dopady monetární politiky v regionech USA.

⁸ Jako neregionální politiky chápeme všechny ostatní veřejné politiky, kromě regionální politiky.

Obr. 2.2: Příklad sektorových a horizontálních politik majících dopad na rozvoj regionů

Zdroj: Vlastní zpracování.

Státní politiky, které působí na rozvoj regionů, můžeme rozlišit na sektorové a horizontální (viz obr. č. 2.2). Za sektorové politiky považujeme takové politiky, které jsou zaměřeny na určitý sektor (zemědělství, energetika), jako horizontální politiky pak označujeme ty intervence, které působí za účelem zlepšení v určité oblasti (snížení nezaměstnanosti, větší počet inovací, zlepšení životního prostředí) napříč sektory. V této práci se zabýváme jednou z těchto horizontálních politik, aktivní politikou zaměstnanosti.

2.2. LIDSKÉ ZDROJE, NEZAMĚSTNANOST A POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI Z POHLEDU VYBRANÝCH VĚDNÍCH DISCIPLÍN

Vzhledem ke skutečnosti, že termíny, které jsou pro tuto práci klíčové – lidské zdroje, nezaměstnanost a politika zaměstnanosti - jsou pojmy, jež se v hojné míře vyskytují nejen v sociálně-geografické, ale také v ekonomické a sociologické literatuře, je tato část teoretického rámce věnována syntéze poznatků z různých vědních disciplín, které jsou pro náš výzkum relevantní. Pouze takovým způsobem budeme schopni zjistit skutečný reálný obraz studované problematiky.

Lidské zdroje (a jejich kvalitu) je možno chápat jako jeden z hlavních rozvojových faktorů jednotlivých regionů. Politiku zaměstnanosti lze rozdělit na dvě části – pasivní a aktivní, přičemž nastavení obou těchto politik je klíčové pro využití lidského kapitálu regionu. Výsledná míra nezaměstnanosti v oblasti (kraji, regionu, státu) pak reflektuje celkové ekonomické klima

(globální, národní), státní intervence (včetně politiky zaměstnanosti, viz kapitola 2.1) a kvalitu lidského kapitálu samotného.

2.2.1 Význam lidského a sociálního kapitálu pro rozvoj regionů

Význam lidského a sociálního⁹ kapitálu je pro úspěšný rozvoj regionů nesporný a jedná se o faktory, které determinují proces polarizace prostoru resp. jejich špatná kvalita vede ke vzniku problémových regionů (Havlíček 2007). Na významnou roli lidského kapitálu upozorňovali již ekonomové 19. a první poloviny 20. století Smith, von Thünen, či Marshall (Kočvarová 2005).

Zájem o lidský kapitál později oživil Gary Becker¹⁰, klasik teorií trhu práce, který následně inspiroval představitele nové ekonomické geografie (Krugman), či teorie endogenního růstu (Romer), kteří považují lidský kapitál za jednu z hlavních rozvojových determinant území (Havlíček 2007)¹¹. Becker a další představitelé Chicagské školy (Milton Friedman, Theodore Schultz, Jacob Mincer) ve svých pracích zdůrazňovali souvislost mezi kvalitou lidského kapitálu a produktivitou práce a posléze také mezi produktivitou práce a mzdou¹².

Do padesátých let ekonomové běžně pracovali s tezí, že pracovní síla je daná, a nedá se s ní dále pracovat (Becker 1992). Becker se pokusil analyzovat jak osobní, tak společenskou návratnost vzdělání. Rostoucí důkazy o ekonomických přínosech, které přináší vyšší vzdělání, se důležitost lidského kapitálu začala zdůrazňovat také na politické úrovni (Becker 1992).

Beckerovy myšlenky dále rozvinul polsko-americký ekonom Jacob Mincer (1974). Jejich společná teorie je pak označovaná jako „teorie lidského kapitálu“. Jejím předpokladem je, že pokud jsou ostatní podmínky stejné, výše platů je závislá na míře investic do lidského kapitálu (tj. vzdělání a rekvalifikace, které absolvuje jednotlivec nebo skupina zaměstnanců). V obecnější rovině pak teorie lidského kapitálu zdůrazňuje nutnost investic do lidského kapitálu za účelem dosažení ekonomického růstu. Becker a Mincer pak ve své teorii označili zachování

⁹ S termínem sociální kapitál přišel jako první francouzský sociolog Pierre Bourdieu (Jandourek 2001). Jandourek v sociologickém slovníku (2001) popisuje zvyšování sociálního kapitálu jako „vytváření kontaktů s osobami, které samy mají nějaký kapitál“ (sociální, hmotný, nebo finanční). Teorie sociálního kapitálu je s lidským kapitálem provázána v tom smyslu, že vidí nedostatky v lidském kapitálu (například neúplnou rodinu) jako negativní efekt, který vede k horšímu vzdělání a omezení lidského kapitálu. Souvislost mezi lidským a sociálním kapitálem je podle mnohých ekonomů zřejmá, neboť investice do lidského kapitálu zvyšují sociální soudržnost regionu (Kočvarová 2005).

¹⁰ Nositel Nobelovy ceny za ekonomii za rok 1992, autor klíčového díla Lidský kapitál (Human Capital), které změnilo pohled ekonomie na význam lidského kapitálu.

¹¹ Podobně se s důrazem na lidský kapitál a procesy vzdělávání setkáme také v teoriích regionálního rozvoje, které jsou inspirované institucionálními přístupy.

¹² Empirickým ověřením těchto předpokladů se zabývali například Sanroma a Ramos (2001) na příkladu španělských regionů.

kvalitního lidského kapitálu jako jeden z hlavních důvodů úspěšné a rychlé transformace mocností poražených ve druhé světové válce. Teorie lidského kapitálu přinesla výraznou změnu v chápání významu lidských zdrojů, a to nejen v ekonomii (Kočvarová 2005).

Obrození tématu přišlo v osmdesátých letech s novými modely endogenního růstu (Romer, Lucas, Barro a Sala-i-Martin). Teorie lidského kapitálu byla podrobena také kritice (Kočvarová 2005). Kočvarová (2005) připomíná práce Sobela, který uvádí, že investice do vzdělání, které se po vypracování teorie lidského kapitálu výrazně zvýšily, nepřinesly kýžený efekt ve formě růstu produktivity (a to jak v málo rozvinutých státech, tak i v USA). Vůči teorii lidského kapitálu se dále vymezily teorie prosívání a signalizace a teorie duálního/segmentovaného trhu práce (blíže viz Kočvarová 2005).

Moderní ekonomická geografie si byla vždy vědoma rozdílů v charakteristice pracovní síly v prostoru, nicméně způsob, jakým bylo na tyto rozdíly nahlíženo, se výrazně změnil v polovině sedmdesátých let (Martin 2000). Podle Martina (2003) bylo od třicátých let do poloviny let sedmdesátých na pracovní sílu nahlíženo jako na jeden z lokalizačních faktorů. Na konci sedmdesátých let, v souvislosti s vzestupem radikální marxistické geografie se začalo hovořit o prostorové dělbě práce (viz klasická práce Massey z roku 1984).

Je zřejmé, že vzdělání lidí nejsou v geografickém prostoru rozloženi rovnoměrně (Storper, Scott 2009). Tato skutečnost je v tržní ekonomice zvýrazněna migračními trendy, kdy jádrové oblasti absorbují talentovanou pracovní sílu z chudších a méně prosperujících oblastí a tím ještě více zvyšují regionální rozdíly v lidském kapitálu¹³. Florida (2002) pak definuje pojem kreativní třída, kterou označuje za základní předpoklad dynamického vývoje regionu¹⁴. Florida svou myšlenku dále rozvádí a předpokládá, že přítomnost této třídy přináší regionu vyšší míru inovací a existenci technologicky vyspělých odvětví, které významně přispívají k ekonomickému růstu dané oblasti.

2.2.2 Nezaměstnanost z pohledu vybraných vědních oborů

V ekonomické literatuře mají studie věnující se nezaměstnanosti a možnostem jejího snižování své tradiční místo. Jedním z prvních, kteří se tématice věnovali, byl britský ekonom Wiliam Beveridge¹⁵. Do třicátých let byla nezaměstnanost chápána spíše jako individuální problém

¹³ V Česku jsou mezi-krajské a mezi-okresní rozdíly v míře vzdělanosti (vysokoškolské vzdělání v populaci starší 15 let) spíše menší (Nosek 2010). Lze tedy hovořit spíše o soustředění (a zvyšující se koncentraci) vzdělaných osob do krajských (okresních) center.

¹⁴ Z dalších autorů, kteří hovoří o významu kreativity pro regionální rozvoj, lze zmínit Charlese Landryho, autora termínu kreativní město.

¹⁵ Autor knih *Nezaměstnanost a problém průmyslu* (1909) a *Plná zaměstnanost ve svobodné společnosti* (1945).

nezaměstnaných, s ekonomickou krizí ve třicátých letech se však začala pojímat jako sociálně-ekonomický jev (Sirovátka 1995).

Ekonomové také stanovili takzvanou Phillipsovou křivku, která popisuje vztah mezi mírou nezaměstnanosti a mírou inflace a Beveridgovu křivku popisující vztah mezi mírou nezaměstnanosti a množstvím volných pracovních míst.

Shimer (2010) připomíná tvrzení Friedmana o přirozené míře nezaměstnanosti¹⁶. Při pohledu na jeho práci však Shimer (2010) uvádí, že Friedman nechal nezodpovězenou otázku, zda je přirozená míra nezaměstnanosti optimální, nebo by se politiky měly pokoušet ji dále snižovat. Ze současných ekonomických teorií vyplývá, že nulová nezaměstnanost je stav, který nikdy nemůže nastat. Teoreticky tuto skutečnost podložili tři ekonomové, kteří v roce 2010 obdrželi Nobelovu cenu za ekonomii. Podle prvních písmen jejich příjmení (Američané Peter Diamond a Dale Mortensen a Brit s kyperskými kořeny Christopher Pissarides) bývá tato teorie označována jako „DMP teorie“. Tato teorie popisuje aktivitu nezaměstnaných, kteří si hledají práci, chování firem, jež se snaží najít novou pracovní sílu a formování mzdy (Shimer 2010)¹⁷. DMP teorie tak může odhadnout efekty jednotlivých faktorů hrajících roli při formování celkové míry nezaměstnanosti. Jedná se především o délku nezaměstnanosti, počet volných pracovních míst a reálnou mzdu.

DMP teorie se používá pro vysvětlení pohybu na Beveridgově křivce. Pokud se míra nezaměstnanosti a počet volných pracovních míst pohybují v opačném směru (roste nezaměstnanost a klesá počet volných pracovních míst a naopak), můžeme to přičíst měnící se poptávce po pracovní síle, jež je způsobena především ekonomickými cykly. Pokud se však obě zmíněné veličiny pohybují ve stejném směru, je třeba hledat vysvětlení jinde. DMP teorie nejčastěji jako důvod uvádí špatné propojování mezi volnými pracovními místy a uchazeči o zaměstnání (weak matching efficiency) a strukturální změny.

Podle DMP teorie nepřijmou uchazeči o zaměstnání první nabízené místo, ale sledující kritéria jako atraktivita daného místa a mzdové ohodnocení. Pokud ideální práci nenaleznou, zůstávají dále nezaměstnaní, aby měli možnost pokračovat v aktivním hledání lepšího pracovního místa (Shimer 2010). Všichni zmínění autoři se zabývají také vztahem mezi délkou nezaměstnanosti a náklady na hledání nového pracovního místa (resp. výší podpory v nezaměstnanosti). Pokud je tedy podpora v nezaměstnanosti vysoká, náklady na hledání pracovního místa jsou nižší a

¹⁶ Nejnižší dlouhodobě udržitelná nezaměstnanost. Pohled na její výši se v čase měnil, v 60. a 70. letech byla uvažována na úrovni 4-5 %, v 80. letech spíše kolem 6 % (Sirovátka 1995).

¹⁷ DMP teorie se však nezabývá pouze vztahem mezi volnými pracovními místy a uchazeči o zaměstnání, ale obecně vztahem mezi nabídkou a poptávkou. Resp. otázkou proč existuje poptávka po určité komoditě, ačkoliv je dostatek „komodit“, které by potřeby „hledajících“ naplnily.

hledající není pod finančním tlakem hledat si nové pracovní místo¹⁸. Mortensen a Pissarides také ukázali, že pokud roste produktivita práce, neznamená to, že klesá počet pracovních míst¹⁹.

Sociologický výzkum se v oblasti nezaměstnanosti zabývá především sociálními a psychologickými dopady nezaměstnanosti na jednotlivce, členy rodiny a další členy komunity (Nordenmark 2007). Sociologové se dále zabývají vztahem mezi nezaměstnaností a duševním zdravím. První sociologické studie popisující dopady (dlouhodobé) nezaměstnanosti na člověka byly vytvořeny v období Velké hospodářské krize ve třicátých letech (Nordenmark 2007). Klasickým příkladem je studie sociálních a psychologických důsledků dlouhodobé nezaměstnanosti na obyvatele rakouské obce Marienthal, kde v období 1929-1930 přišli o práci v podstatě všichni ekonomicky aktivní obyvatelé²⁰ (Jeřábek 1997).

Sociologové často zaměřují své práce na psychologické aspekty dlouhodobé nezaměstnanosti (viz např. Mareš a Sirovátka 2006). Rozebírají také důsledky dlouhodobé nezaměstnanosti, která vede k materiální a sociální deprivaci. Sociologové se zabývají vysvětlením, proč pomáhat chudým či sociálně vyloučeným občanům. Mareš a Sirovátka (2006) shrnují možnosti státu, jak stimulovat pracovní sílu a rozebírají skupiny osob podle pohlaví a věku, jež jsou v českém prostředí nezaměstnaností ohroženy nejvíce (v této souvislosti zdůrazňují specifika struktury nezaměstnaných v Česku). Jde zejména o velký počet dlouhodobě nezaměstnaných mladých lidí, zdravotně postižené a matky s dětmi. V centru zájmu jsou především sociální problémy, které z nezaměstnanosti vyplývají. Množství autorů se zabývá také genderovou problematikou na trhu práce²¹.

Vedle toho je základním cílem sociálních geografů popsat rozmístění nezaměstnanosti a tím vymezit regiony, jež jsou tímto fenoménem postiženy nejvíce. Clark (1980) uvádí, že prostorové rozmístění (ne)zaměstnanosti začalo být geografy zkoumáno s příchodem kvantitativní revoluce²². Clark (1980) ovšem zasazuje výzkum prostorových vzorců

¹⁸ Někteří experti na český trh práce vidí právě ve vysokých dávkách v nezaměstnanosti hlavní důvod, proč míra nezaměstnanosti za vlády ČSSD v období hospodářského růstu zůstala stále poměrně vysoká.

¹⁹ Mortensen a Pissarides se věnovali také vysvětlení velmi vysoké míry nezaměstnanosti v Evropě v 70. a 80. letech a jako hlavní důvod uváděli příliš štědrý sociální systém a legislativní ochranu zaměstnanců (Shimer 2010), což lze aplikovat také jako vysvětlení poměrně vysoké míry nezaměstnanosti v Česku v době hospodářské konjunktury v období kolem roku 2002 (viz kapitola 2.3.2).

²⁰ Studii provedli v období 1931-1932 Paul Lazarsfeld, Hans Zeisel a Marie Jahodová.

²¹ Studovaným tématem je například míra nezaměstnanosti žen a důvody její vysoké hodnoty (viz blíže Plasová, Válková 2009).

²² V tomto období začaly být dostupné technologie schopné zpracovat velká množství dat. Empirické analýzy začaly být prováděny v duchu pozitivistického myšlení jako prostředek podložení či vyvrácení stanovených hypotéz.

nezaměstnanosti do širších souvislostí. Podle jeho názoru měl tento výzkum pomoci pochopit, jak ekonomické impulsy mění prostředí v prostoru, jak na tyto impulsy reagují jednotlivé regiony, jaká je míra propojení jednotlivých prostorových jednotek a národní ekonomiky, či do jaké míry mohou specifické charakteristiky jednotlivých oblastí vysvětlit nalezené prostorové vzorce. V české sociální geografii se první studie regionálních rozdílů začaly objevovat v polovině devadesátých let (Tomeš 1996).

Martin a Morrison (2003) upozorňují na rostoucí význam geografie při analýze trhu práce v devadesátých letech. Procesy tvorby nezaměstnanosti a nastavení mzdy jsou podle nich „přinejmenším do určité míry geograficky konstituovány“. Martin a Morrison (2003) dále dodávají, že procesy trhu práce²³ vždy probíhají v rámci nastavení (a kontextu) určitého lokálního či regionálního trhu práce.

Zmiňovaní autoři se také snaží najít odpověď na otázku, kdy se objevila vlna zájmu o geografii trhu práce. Odpovědí je podle nich změna charakteru práce jako takové. Od konce sedmdesátých let došlo k zásadním socio-ekonomickým a politickým změnám²⁴, které měly zásadní vliv na charakter, organizaci a alokaci práce (Martin a Morrison 2003). Současný trh práce pak komentují jako mnohem více „nejistý a nestabilní“ a míry nezaměstnanosti i výše platů jako mnohem více prostorově diferencované, než několik desítek let zpátky.

2.2.3 Reakce veřejného sektoru na nezaměstnanost: politika zaměstnanosti

Reakce veřejného sektoru na problém nezaměstnanosti je v zásadě dvojitá. Jednak celou svou hospodářskou politikou, nebo politikou pracovního trhu (politikou zaměstnanosti)²⁵. Celková makroekonomická politika státu (fiskální, monetární a mzdová politika; blíže viz Sirovátka 1995) má pochopitelně (i v oblasti zaměstnanosti) daleko větší dopady, než explicitní politika zaměstnanosti (Sirovátka 1995)²⁶.

²³ Procesy, kdy zaměstnanci hledají pracovní místa (a firmy propouštějí), kdy se vytváří určité „struktury zaměstnanosti“, kdy se konstituují specifické praktiky zaměstnávání, kultury práce a pracovní vztahy, a kdy jsou určité institucionalizované módy pracovní regulace „vytvořeny či vynuceny“ (Martin a Morrison 2003).

²⁴ Deindustrializace, terciarizace, technologická změna, postupující globalizace, měnící se politická intervence na trhu práce.

²⁵ Pojem „politika pracovního trhu“ (jako český ekvivalent anglického termínu „labour market policy“) používá Sirovátka (1995), který tak chce odlišit makroekonomické nástroje státu na řešení nezaměstnanosti a explicitní politiku zabývající se nezaměstnaností.

²⁶ Zde tedy určitá analogie mezi dopady fiskální (hospodářské politiky státu) a explicitní regionální politiky určené na rozvoj regionů (viz diskuze v kapitole 2.1). V tomto duchu můžeme tedy fiskální, monetární a mzdovou politiku považovat za politiku zaměstnanosti v širším pohledu.

Snaha státu minimalizovat míru nezaměstnanosti má dva hlavní důvody: ekonomický a sociální. Čím je míra nezaměstnanosti vyšší, tím jsou ekonomické dopady pro stát horší. Stát jednak přichází o daně, které by zaměstnaná pracovní síla odváděla a také musí nezaměstnaným vyplácet dávky v nezaměstnanosti (aby si nezaměstnaní byli schopni zajistit alespoň nejnужnější životní potřeby; pasivní politika zaměstnanosti) o jejichž optimálním nastavení se vedou politické spory a na jejichž velikost je každá společnost jinak citlivá (viz tendence české společnosti podporovat přísnější podmínky pro výplatu dávek v nezaměstnanosti; Kulhavý, Sirovátka 2008). Aktivní politika zaměstnanosti se snaží nezaměstnanosti jednak předcházet a také zrychlit proces „propojování“ volných pracovních míst a pracovní síly. Vysoká míra nezaměstnanosti může také vést k sociální deprivaci určité části populace, kumulaci sociálně-patologických jevů a může vyústit až v krizi legitimacy sociálního a politického systému (Sirovátka 1995). Vyústěním takové situace může být náchylnost postižené vrstvy obyvatelstva preferovat populistické (extrémistické) politické strany, které nabízí jednoduchá řešení (viz vzestup nacistické ideologie ve 30. letech v Německu).

Politika zaměstnanosti se začala vytvářet ve třicátých letech 20. století jako reakce na ekonomickou krizi²⁷, v této době se také začínalo rozlišovat mezi aktivní a pasivní politikou zaměstnanosti (Sirovátka 1995). Principy aktivní politiky zaměstnanosti byly poprvé formulovány Johnem Maynardem Keynesem (1936) a Williamem Beveridgem (1944).

V současnosti existují v mezinárodním kontextu dva modely začleňování nezaměstnaných na trh práce (Horák 2009). Pro USA a Spojené království je charakteristický model donucení, kdy jsou dlouhodobí příjemci sociálních dávek „nuceni“ přijmout jakékoliv zaměstnání. Protipólem je pak sociálně inkluzivní model, jehož typickými zástupci jsou tradičně sociálně-demokraticky orientované státy severní Evropy (Dánsko, Švédsko). Ve druhém jmenovaném pojetí je hlavní snahou rekvalifikace uchazečů o zaměstnání.

Je však zřejmé, že možnosti politiky zaměstnanosti, stejně jako všech ostatních politik, které se byt' jen parciálně snaží intervenovat na trhu práce, jsou (ve srovnání s ekonomickými makroprocesy) značně omezené. Není sporu o tom, že dominantní je úloha ekonomické prosperity daného území. Pokud určitý stát (region) prosperuje, dokáže absorbovat velké množství pracovní síly, pokud je v recesi, je velmi obtížné situaci nezaměstnaných vylepšit, i za předpokladu velmi kvalitně připravené politiky.

Studie hodnotící efektivitu prostředků vynaložených na APZ mají v zahraničí dlouhou tradici (viz např. Calmfors 1994), nicméně s rostoucím objemem finančních prostředků investovaných na aktivní politiky na trhu práce (především v souvislosti s významným nárůstem po vstupu Česka do EU) se podobné studie začínají provádět také v českých podmínkách (Kulhavý, Sirovátka 2007; Kulhavý, Sirovátka 2008; Kalíšková 2010). Kalíšková (2010) ve své práci

²⁷ Sirovátka (1995) nicméně připomíná, že již v průběhu industrializace ve Velké Británii byl problém nezaměstnanosti a chudoby řešen, a to především formou charitativních prací nezaměstnaných.

zohledňuje také regionální hledisko a sleduje participaci účastníků a výdaje v programech APZ podle krajů. Dochází přitom k závěru, že zatímco národní zdroje na APZ jsou mezi úřady práce rozdělovány úměrně počtu charakteristik na trhu práce (tzv. koeficient potřeby, blíže Nosek 2008, Kalíšková 2010) v jednotlivých okresech, u zdrojů z ESF taková analogie neexistuje (viz podrobněji v kapitole 4.2).

Kalíšková (2010) při analýze míry participace²⁸ v programech APZ v roce 2009 dochází k závěru, že nejvyšší hodnoty dosahuje tento ukazatel v Praze, která je nezaměstnaností dlouhodobě dotčena nejméně. Kalíšková při analýze efektivnosti jednotlivých programů APZ hodnotí pozitivně dopad rekvalifikací a společensky účelných pracovních míst. Naopak programy ESF a veřejně prospěšné práce mají podle ní minimální vliv na snižování míry nezaměstnanosti, případně i efekt negativní. Tento fakt si zdůvodňuje tzv. „efektem vytěsnění“, kdy pracovní místa vytvořená prostřednictvím výše zmíněných programů (projektů) nahrazují (vytěsňují) pracovní místa běžného trhu²⁹.

V sociální geografii nejsou výjimkou práce zabývající se dopadem hospodářské (makroekonomické) politiky na regionální nerovnosti na trhu práce. Tímto tématem se zabýval například Clark (1978), který ve své dizertaci hodnotil dopady kanadské hospodářské politiky na formování regionálních rozdílů v míře nezaměstnanosti v období 1969-1976. Jeho hlavní tezí přitom bylo, že kanadská hospodářská politika působila opačně, než jaké byly cíle zdejší regionální politiky. Clark (1980) dále upozorňoval na skutečnost, že ekonomická krize, jež v sedmdesátých letech dvacátého století zasáhla mnoho zemí západní Evropy, oživila debaty o smysluplnosti a efektivnosti politiky zaměstnanosti.

Martin (2000) hovoří o dilematu, kterému jsou vlády vyspělých států vystaveny. Na jedné straně na trh práce v regionech působí zostřená globální konkurence, na straně druhé se snaží udělovat regionům a lokalitám stále větší odpovědnost za situaci na místním trhu práce. Jedná se tedy o prolínání globalizačních a lokalizačních procesů. Martin (2000) dále upozorňuje na anglosaský model regulace trhu práce, jehož komponentou je také přesouvání stále většího množství kompetencí na regionální / lokální úroveň. Hnacím motorem tohoto kroku je přesvědčení, že

²⁸ Podíl nezaměstnaných v daném okrese, kteří se zúčastnili programů APZ.

²⁹ Při porovnání těchto výsledků s výsledky zahraničních studií se Kalíšková (2010) domnívá, že výsledky odpovídají závěrům zahraničních výzkumníků. Nicméně závěry její analýzy se shodují se zahraničními studii pouze v identifikaci efektivních nástrojů politiky zaměstnanosti, ne již v míře jejich efektivity. Rekvalifikační programy jsou podle Hujerovy studie (Hujer 2002) v západním Německu zhruba čtyřikrát vyšší než u nás. Svou studii uzavírá tvrzením, že programy aktivní politiky zaměstnanosti nelze jednoznačně považovat za efektivní, vždy záleží na volbě konkrétních opatření a specifických rysech trhu práce jednotlivých států (případně i regionů).

představitelé v regionech jsou lépe seznámeni se skutečnými problémy trhu práce v jednotlivých oblastech.

Intervence na trhu práce jsou z pohledu sociálního geografa zajímavé z několika hledisek a existuje hned několik potenciálních směrů výzkumu v této oblasti. Analýza finančních prostředků proudících do území skrze aktivní politiku zaměstnanosti, jako součást snah zmapovat dopady fiskální politiky jako takové (Nosek 2008). Hodnocení politiky samotné, prostorové hledisko v jejím nastavení a míra decentralizace v jejím provádění (viz analýza v kapitole 4.1 a 4.2). Tématem, jež má v sociální geografii rovněž své místo je studium odlišných reakcí jednotlivých regionů na nastavenou politiku zaměstnanosti (Martin a kol. 2003)³⁰. Bereme-li v úvahu i politiku zaměstnanosti v širším pohledu (mzdová politika), pak se nabízí také výzkum odlišného regionálního nastavení minimální mzdy v kontextu životní nákladů v dané oblasti (Martin, Sunley 2003)³¹.

Jak však nabádá Martin (2001), geografové a jejich výzkum by měl (i na poli aktivní politiky zaměstnanosti) směřovat k vlastním návrhům realizace této politiky a k hledání vhodné řádovostní úrovně jejich provádění. Martin (2001) vysloveně vybízí k oživení zájmu o „geografii veřejné politiky“.

2.3 NEZAMĚSTNANOST A POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI V ČESKU

V této části se zabýváme situací na trhu práce v Česku po roce 1989. Před přechodem od centrálně plánované k tržní ekonomice ve státech bývalého východního bloku nezaměstnanost oficiálně neexistovala, s výjimkou bývalé Jugoslávie, kde byla určitá míra nezaměstnanosti registrována, nicméně jen v určitém rozsahu (Nešporová 1999).

Vývoj nezaměstnanosti a následnou reakci politiky zaměstnanosti v Česku lze rozdělit do několika odlišných vývojových fází³². Hlavní charakteristiky vývoje v období 1990-2010 jsou následně shrnuty v tabulce 2.2. Tato kapitola je rozdělena do tří podkapitol, které reflektují významné vývojové etapy trhu práce v Česku. Období mezi lety 1990-1996, které je charakteristické velmi nízkou mírou nezaměstnanosti (při srovnání s ostatními státy procházejí procesem socioekonomické transformace), někdy označované jako „český zázrak“. Časový úsek

³⁰ Martin a kol. (2003) studovali odlišné regionální dopady vládního programu New Deal a došli k závěru, že nejúspěšnější byl program v regionech nejméně postižených nezaměstnaností (jižní Anglie), naopak v perifernějších regionech (a velkých konurbacích) s vyšší mírou nezaměstnanosti (severní Anglie) nedošlo k takovému zlepšení.

³¹ Martin a Sunley (2003) uvádí příklad Japonska (kde je minimální mzda diferencována podle 47 prefektur) a Kanady a zamýšlí se nad aplikací podobného modelu ve Spojeném království.

³² Různí autoři rozdělují (z pohledu nezaměstnanosti) období po roce 1989 odlišnými způsoby, například Kuchař ve své přednášce „Trh práce a politika zaměstnanosti“, či Kotýnková (2008).

vymezený lety 1997-2003, jež byl zahájen ekonomickou krizí a vyústil v transformaci neefektivních odvětví, je typický rostoucí mírou nezaměstnanosti. Poslední perioda začíná roku 2004 a je spojena především se vstupem země do Evropské unie, což mělo výrazný dopad na vývoj nezaměstnanosti v zemi, především pak na rozšíření dosavadních možností intervenovat na trhu práce. Poslední sledované období (2004-2010) je pak zakončeno hodnocením dopadů globální ekonomické krize na český trh práce.

Tab. 2.4: Shrnutí vývoje nezaměstnanosti a aktivní politiky zaměstnanosti v Česku v období 1990-2010

Období	Nezaměstnanost	Aktivní politika zaměstnanosti
1990-1992	Velmi nízká	Poměrně vysoká ve srovnání s ostatními transformujícími se zeměmi, politika zaměstnanosti řízena federálním ministerstvem práce a sociálních věcí
1993-1996	Postupně rostoucí	Pokles výdajů na APZ, pravomoci převedeny na české ministerstvo práce a sociálních věcí, nicméně s menším rozpočtem.
1997-2003	Výrazně rostoucí	Rostoucí výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti také zásluhou sociálně-demokratické vlády, dochází k „renesanci“ aktivní politiky zaměstnanosti. Úřednická vláda a následně politická vláda ČSSD přichází s podporou přílivu zahraničních investic a rozvojem průmyslových zón (1998) Vypracovány první národní plány zaměstnanosti (1998)
2004-2008	Stagnující, klesající	Výdaje postupně rostou, možnost využívat programy (spolu)financovaných Evropským sociálním fondem, operační programy Rozvoj lidských zdrojů, Průmysl a podnikání (2004-2006) a následně operační programy Lidské zdroje a zaměstnanost, Podnikání a inovace Vytvořen Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004-2006
2009-2010	Výrazně rostoucí	Výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti klesající v důsledku obtížné rozpočtové situace, naopak

		výrazný nárůst výdajů na pasivní politiku zaměstnanosti
--	--	--

2.3.1 Vymezení aktivní politiky zaměstnanosti

Existují dva hlavní typy politiky zaměstnanosti – pasivní a aktivní. Zatímco cílem pasivní politiky zaměstnanosti je hmotná podpora nezaměstnaných, hlavním úkolem aktivní politiky zaměstnanosti je vytvářet nová pracovní místa, zvýšit kvalitu lidského kapitálu nezaměstnaných osob a zajistit maximální možnou úroveň míry zaměstnanosti.

V Česku je za realizaci APZ zodpovědné Ministerstvo práce a sociálních věcí a úřady práce.

V českém právním řádu se APZ poprvé objevila v Zákoně o zaměstnanosti (č. 1/1991 Sb.), v současnosti jsou nástroje aktivní politiky zaměstnanosti zakotveny v zákoně č. 435/2004 Sb. Nástroje APZ jsou dle výše zmíněného zákona především tyto:

1. **Rekvalifikace:** získání nové kvalifikace a zvýšení, rozšíření nebo prohloubení dosavadní kvalifikace
2. **Investiční pobídky:** hmotná podpora vytváření nových pracovních míst a rekvalifikace nebo školení zaměstnanců
3. **Veřejně prospěšné práce:** časové omezené pracovní příležitosti spočívající zejména v údržbě veřejných prostranství, úklidu a údržbě veřejných budov a komunikací (vytvořeno nejdéle na 12 měsíců)
4. **Společensky účelná pracovní místa:** taková pracovní místa, která zaměstnavatel zřizuje po dohodě s úřadem práce a obsazuje je uchazeči, kterým nelze zajistit uplatnění jiným způsobem
5. **Příspěvek na zapracování:** poskytuje úřad práce, pokud zaměstnavatel přijímá do pracovního procesu uchazeče o zaměstnání, kterému úřad práce věnuje zvýšenou péči
6. **Příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program:** poskytuje úřad práce, pokud zaměstnavatel přechází na nový podnikatelský program a nemůže svým zaměstnancům zabezpečit práci v rámci stanovené pracovní doby

2.3.2 Vývoj míry nezaměstnanosti a politiky zaměstnanosti v letech 1990-1996

Vývoj nezaměstnanosti byl v Česku po roce 1989 jen velmi pozvolný. Míra nezaměstnanosti nepřesáhla až do roku 1997 pětiprocentní hranici. Sirovátka (2009) se pokusil identifikovat hlavní příčiny zdánlivě hladkého přechodu z centrálně plánovaného na tržní hospodářství. Jako první důvod uvádí pokles reálných mezd v důsledku liberalizace cen, jež narostly zhruba o 25 %. Dalším zásadním faktorem pak podle Sirovátky byla regulace trhu práce. Politické elity se v období po roce 1989 snažily „udržet podporu a legitimitu ekonomických a sociálních reforem“ (Sirovátka 2009, s. 16), a proto zaváděly taková opatření, která se vyhýbala vysokému

nárůstu nezaměstnanosti. Takový typ transformace pak Sirovátka označuje jako transformaci s vysokými sociálními náklady.

Blíže se tématu věnuje například Vanhuysse (2006), který tento postup srovnává s postupy dalších post-komunistických zemí, Polska a Maďarska. Vanhuysse zdůrazňuje, že na rozdíl od dalších transformujících se zemí vsadilo Československo na výraznou podporu aktivních politik na trhu práce. V roce 1993 tak byl podíl výdajů na APZ z výdajů na celou politiku zaměstnanost 55 %³³. Zatímco v Polsku neobsahoval tzv. „Balcerowiczův reformní plán“³⁴ žádnou kapitolu věnující se sociálním dopadům reformy, v Československu obdobný plán explicitně zmiňoval nutnost vyhnout se bankrotům velkých společností (Vanhuysse 2006).

Flek a Večerník (2004) dále přisuzují vznik „českého transformačního zázraku“ na trhu práce (polostátním) bankám, které poskytovaly velkým podnikům štědré půjčky. Autoři přisuzují tento „netržní krok“ především skutečnosti, že vlastníky velkých podniků byly zejména bankami vlastněné investiční a privatizační fondy a banky tak měly tendenci poskytovat svým klientům speciální služby³⁵. Rozumnější přístup bank by vedl k okamžitému bankrotu velkých neperspektivních průmyslových společností a tím také k extrémnímu nárůstu nezaměstnanosti, zejména v určitých regionech s koncentrací průmyslových podniků (Flek, Večerník 2004).

Na konci roku 1991 dosáhla míra nezaměstnanosti hodnoty 4,13 % (a 11,82 % na Slovensku). Blažek a Csank (2007) uvádí, že již v roce 1991 bylo, i přes velmi nízkou míru nezaměstnanosti, možné sledovat určité regionální rozdíly v míře nezaměstnanosti. Na českém území dosáhla nejvyšších hodnot v okresech Karviná, Příbram (díky útlumu průmyslové činnosti) a Bruntál. Již od počátku sociálních a ekonomických změn v Česku měl tedy vývoj nezaměstnanosti odlišnou regionální úroveň (Kotíková, Kotrusová 2008). Mareš a Rabušic (1994) dokonce již podle dat za období 1991-1993 vymezili typologii okresů³⁶ podle vývoje

³³ V Polsku 16 % a v Maďarsku: 23 %. Podíl APZ na celkové politice zaměstnanosti (aktivní a pasivní dohromady) byl dokonce větší než ve Švédsku (45 %), jež bylo dlouhodobě známé pro svoji snahu aktivně působit na trhu práce. Na druhou stranu Sirovátka (1995), který používá ukazatel APZ/HDP nepovažuje rozsah APZ v Česku na počátku transformačního období za vyšší než v ostatních zemích procházejících stejným procesem.

³⁴ Stabilizační balíček (nazývaný také jako šoková terapie; uvedený v lednu 1990), jehož součástí bylo uvolnění cen, zrušení daňových úlev, snížení rozpočtových výdajů, atd. Také vzhledem k těmto opatřením došlo ke krachu velkého množství podniků a velkému nárůstu nezaměstnanosti hned na začátku transformačního období.

³⁵ Tato situace bývá také někdy označována jako „křížové vlastnictví“ a byla charakteristická tím, že investiční a privatizační fondy svými chováním nepodnítily firmy k restrukturalizaci na podnikové úrovni (Kotýnková 2008).

³⁶ Autoři vymezili tři typy okresů podle míry nezaměstnanosti: Typ A s mírou nezaměstnanosti trvale nižší než v ČR, Typ B s mírou nezaměstnanosti pohybující se kolem průměru ČR a Typ C s mírou nezaměstnanosti trvale vyšší než průměr ČR.

nezaměstnanosti v tomto období, ačkoliv rozdíl mezi nejméně postiženou Prahou (průměrná míra nezaměstnanosti v roce 1993: 0,30 %) a nejvíce postiženým Bruntálem (6,22 %) nebyl propastný³⁷. Regionální nezaměstnanost je fenomén, který je dán dlouhodobě se formujícími charakteristikami regionu (ekonomické, populační). Je proto pochopitelné, že po přechodu na přirozenou trajektorii vývoje (viz Hampl 1996), se začala formovat regionální diferenciací nezaměstnanosti, která vykazovala určitou analogii se situací ve třicátých letech (ačkoliv s velmi rozdílnou mírou variability; blíže viz Mareš, Rabušic 1994)³⁸.

Instituce trhu práce začaly být v Československu vytvářeny na počátku devadesátých let. K 1. lednu 1991 vešel v platnost zákon o zaměstnanosti³⁹, který mimo jiné stanovil, že podpora v nezaměstnanosti bude vyplácena po dobu jednoho roku (Janáček 1994). Zákon rovněž vymezil základní atributy politiky zaměstnanosti, včetně jejich nástrojů a systémů řízení. V červnu 1992 byly vytvořeny okresní úřady práce, které měly podle Winklera (2009) poměrně velkou pravomoc pro implementaci aktivní politiky zaměstnanosti. V tomto období bylo řízení politiky zaměstnanosti rozděleno mezi federální ministerstvo práce a sociálních věcí a na jeho český ekvivalent. Zatímco federální ministerstvo vytvářelo strategické dokumenty a koncepce reform, národní ministerstvo zastávalo výkonnou činnost. Po rozdělení federace k 1. 1. 1993 se pravomoci federálního ministerstva přenesly na ministerstvo české, nicméně nebyly přesunuty jeho personální a finanční kapacity. Politická reprezentace pak nebyla schopna tuto disproporci až do současnosti řešit (Winkler 2009). Současný stav institucionálního rámce politiky zaměstnanosti označuje Winkler (2009) za výsledek institucionální a behaviorální path dependency⁴⁰. Tento názor tento autor dále rozvíjí a zdůrazňuje vliv „hluboké byrokratické tradice středoevropského sociálního státu“.

Po počáteční fázi, kdy byly z výše uvedených důvodů výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti v evropském měřítku relativně vysoké⁴¹, došlo v období pravicové vlády ke znatelnému poklesu výdajů na intervence na trhu práce. Jako hlavní důvod lze uvést neoliberální smýšlení této vlády ve všech oblastech, včetně trhu práce. Winkler (2009) označuje tuto periodu (1992-1997) jako období „neoliberální sociální politiky“, jejíž představitelé spíše dále omezovali finanční prostředky na sociální politiku obecně. Rakoczyová a Sirovátka (2002) označují období mezi

³⁷ Mareš a Rabušic (1994) dávají do souvislosti poměrně malé regionální rozdíly v míře nezaměstnanosti v Česku se situací v jiných post-komunistických zemích. Například regionální rozdíly na Slovensku (Bratislava: 4,8 % x Rimavská Sobota: 23,8 %), či v Polsku (Varšava: 7 % x Koszalinští vojvodství: 27,5 %).

³⁸ Stejně tak se příliš nezměnilo pořadí britských regionů v míře nezaměstnanosti od 50. let 20. století do současnosti (blíže viz Gordon 2003).

³⁹ Zákon č. 1/1991 Sb.

⁴⁰ Závislost na zvolené cestě.

⁴¹ V roce 1992 dosáhly výdaje na APZ částky 1,72 miliardy korun (MPSV).

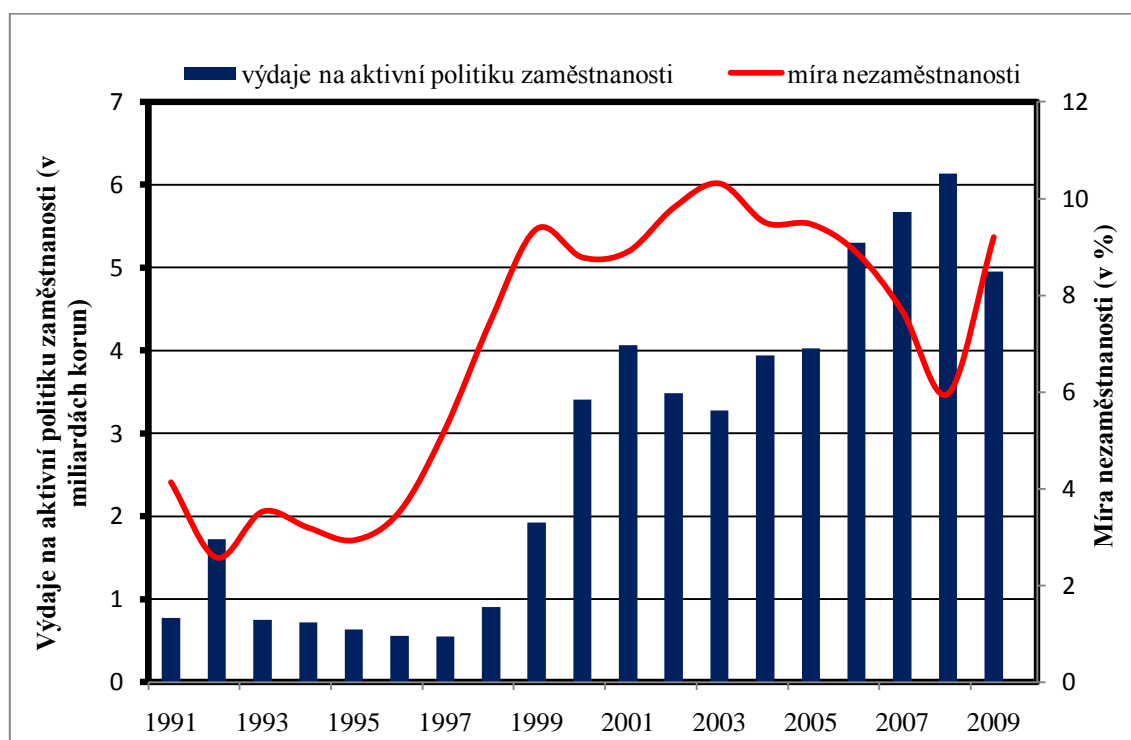
lety 1995-1997 jako období útlumu aktivní politiky, kdy výdaje na APZ klesaly (jak nominální, tak reálné)⁴². Logickým vyústěním nedostatku finančních prostředků bylo snížení počtu účastníků programů aktivní politiky zaměstnanosti. Autoři zdůrazňují, že v tomto období již docházelo k nárůstu nezaměstnanosti a ke zrychlení tohoto procesu došlo patrně také v důsledku omezování prostředků věnovaných na APZ. Rakoczyová a Sirovátka (2002) přitom upozorňují, že APZ by měla mít spíše „proticyklický charakter“, jinými slovy, mělo by docházet k nárůstu prostředků na aktivní politiku v době, kdy dochází k recesi a počet nezaměstnaných se zvětšuje.

Jelínková (2004) uvádí, že v roce 1992 dosáhly výše prostředků vynaložených na APZ svého vrcholu a začaly pomalu klesat. V roce 1995 zavedlo MPSV nový systém financování APZ, jehož cílem bylo adresnější výkon politiky zaměstnanosti (Jelínková 2004).

Již na počátku transformačního období čerpalo Česko finanční prostředky z EU, zejména pak prostřednictvím programu PHARE. Velká část těchto prostředků byla věnována rovněž na rozvoj lidských zdrojů, intervence na trhu práce a na pracovní uplatnění osob nejvíce ohrožených nezaměstnaností (MPSV 2003). Projekty zaměřené na intervence na trhu práce byly souhrnně označovány zkratkou PALMIF (Pro-Active Labour Market Intervention Fund). Tyto projekty byly zaměřeny především na zavádění nových nástrojů APZ, vyrovnávání regionálních disparit na trzích práce vytvářením nových pracovních míst a na zvýšení flexibility pracovní síly (MPSV 2003).

⁴² V období 1995-1997 bylo na APZ ročně vynaloženy částky v rozmezí 550-630 milionů korun (MPSV).

Graf 2.1 Vývoj výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti a míry nezaměstnanosti v letech 1991-2009



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní zpracování.

2.3.3 Vývoj míry nezaměstnanosti a politiky zaměstnanosti v letech 1997-2003

Ekonomická krize v roce 1997 přinesla ekonomickou recesi, pád vlády a také změnu v pojetí aktivní politiky zaměstnanosti. Blažek a Csank (2007) označují období 1996-2000 jako období rapidního nárůstu míry nezaměstnanosti (z 3,5 % na 8,8 %).

Výrazný zlom nastal v roce 1998 s nástupem vlády ČSSD. V souvislosti s politickou změnou a s hospodářskou stagnací došlo k opouštění protekcionistické politiky. V tomto období došlo rovněž k privatizaci bankovního sektoru. Sirovátka (2003) také zmiňuje skutečnost, že modernizace ekonomiky, která s postupující globalizací a mezinárodní soutěží musela přijít, začala klást větší nároky na pracovní sílu. Tento fakt značně omezil možnosti méně kvalifikované pracovní síly, potažmo pracovní síly s takovým vzděláním, pro které nebylo na trhu práce místo. Je zřejmé, že taková pracovní síla se vzhledem k historickému vývoji na území Československa vyskytovala především v určitých regionech (pánevni oblasti). Tento vývoj měl za následek mimořádný nárůst nezaměstnanosti na hodnotu okolo deseti procent, která zůstala konstantní po dalších asi pět let.

Období 1997-2000 označují Rakoczyová a Sirovátka (2002) jako fázi, ve které došlo k renesanci aktivní politiky zaměstnanosti. Stát musel situaci na trhu práce řešit a navýšil tak finanční prostředky věnované na APZ. Byl také přijat strategický dokument známý jako Národní plán zaměstnanosti. Rakoczyová a Sirovátka (2002) zmiňují především rok 2000, kdy

došlo k výraznému nárůstu finančních prostředků určených na APZ a zároveň k významnému poklesu počtu nezaměstnaných. Autoři hodnotí vliv APZ na pokles počtu nezaměstnaných jako „nesporný“.

Období 2001-2002 pak lze označit jako období stabilizace APZ (Sirovátka a kol. 2003). V tomto období docházelo k růstu ekonomiky (a k nárůstu HDP), ovšem pouze k pozvolnému poklesu nezaměstnanosti. Sirovátka a kol. (2003) označují tento proces jako „růst bez pracovních míst, jež je typický pro modernizující se ekonomiky“. Janková (2006) uvádí jako jednu z možností, proč nedochází k poklesu nezaměstnanosti ekonomickou recesí v Německu, které je dlouhodobě zásadním obchodním partnerem ČR.

V roce 1998 začal stát poskytovat investiční pobídky jako další nástroj pro zvýšení zaměstnanosti. Správou těchto pobídek byla pověřena agentura CzechInvest⁴³. První (pilotní) projekty směřovaly na základě usnesení vlády z dubna 1998 do zpracovatelského průmyslu. Po dvou letech byly získané zkušenosti transformovány do zákona o investičních pobídkách⁴⁴, který byl v dalších letech několikrát aktualizován. Jedním z cílů investičních pobídek je (mimo jiné) zvýšit počet pracovních míst a snížit rozdíly v míře nezaměstnanosti mezi regiony. Schwarz a kol. (2007) však toto tvrzení považují za mýtus a uvádějí, že investiční pobídky realizované v Česku rozdíly v nezaměstnanosti neodstranily, ani nezmenšily, neboť směřovaly spíše do regionů s nižší mírou nezaměstnanosti. V souvislosti se spuštěním investičních pobídek byla v roce 1998 zahájena rovněž podpora vzniku průmyslových zón⁴⁵, s cílem poskytnout investorům a začínajícím podnikům vhodné podmínky pro začátek jejich činnosti.

2.3.4 Vývoj míry nezaměstnanosti a politiky zaměstnanosti v letech 2004-2010

Poté, co došlo v roce 2003 k dosažení nejvyšší míry nezaměstnanosti v historii Česka, začal tento ukazatel v dalších letech opět klesat, nejmarkantněji od roku 2006 v souvislosti s ekonomickým růstem. Kotýnková (2008) pak označuje období 2005-2006 jako léta, ve kterých došlo k tvorbě velkého množství pracovních míst, nicméně tento nárůst nebyl doprovázen odpovídajícím poklesem míry nezaměstnanosti. Kotýnková (2008) tvrdí, že poptávka po pracovní síle byla do značné míry uspokojena zaměstnáváním cizinců, kteří byli ochotni přijmout pracovní místo za horších podmínek než čeští zaměstnanci. V souvislosti s tímto vývojem pak usuzuje, že v české společnosti došlo k vytvoření skupiny dlouhodobě nezaměstnaných, která má minimální zájem zapojit se do pracovního procesu. V roce 2008 poklesla míra registrované nezaměstnanosti až na hranici 5,5 % (Kalíšková 2010). Kalíšková (2010) přitom uvádí, že tato hodnota mohla být ještě nižší, ale systém sociálních dávek byl

⁴³ CzechInvest byl MPO založen v listopadu 1992 a měl podporovat příliv přímých zahraničních investic do Česka.

⁴⁴ Zákon č.72/2000 Sb.

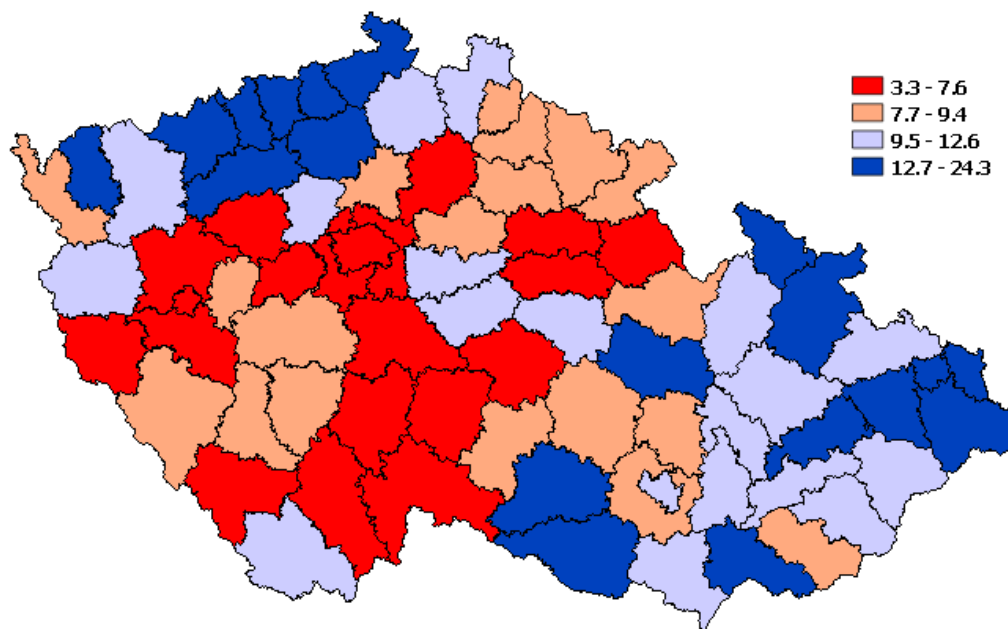
⁴⁵ Hned v roce 1998 byly jako první zřízeny průmyslové zóny v Karviné a Bystřici nad Pernštejnem.

nastaven takovým způsobem (tj. příliš štědré dávky v nezaměstnanosti, které byly jen o málo nižší než minimální mzda), že volná pracovní síla byla obsazována spíše pracovníky ze zahraničí. Nezaměstnaná pracovní síla registrovaná na úřadech práce buď neměla odpovídající kvalifikaci, nebo nebyla dostatečně motivována přijímat tato pracovní místa.

V roce 2009 byl český trh práce zasažen globální ekonomickou krizí, která přinesla návrat vyšších měr nezaměstnanosti, které se vrátily na hodnoty z období 2004-2005. K největšímu nárůstu míry nezaměstnanosti došlo v okresech Šumperk (o 6,5 p. b.), Nový Jičín (o 6,5 p. b.), Kroměříž (o 5,9 p. b.) a Česká Lípa (o 5,5 p. b.). V těchto okresech se nacházelo nejvíce společností v exportních odvětvích, které v roce 2009 čelily klesající poptávce ze zahraničí a byly nuceny propouštět. V okresech, jež jsou nezaměstnaností postiženy dlouhodobě nejvíce (Most, Karviná), došlo k menšímu nárůstu míry nezaměstnanosti. Největší dopad měla finanční krize na okresy se střední a nízkou mírou nezaměstnanosti⁴⁶ (Švejnar, Semerák, 2010; Müller, Pileček 2010). Tuto situaci lze označit jako poměrně logickou (Švejnar, Semerák 2010), jelikož se poptávka po práci nejvíce snížila v regionech, které se v předchozím období dařilo rozvíjet pomocí zahraničních investic a celkovému růstu ekonomiky. Mezi okresy, v nichž došlo v období 2008-2010 k největšímu nárůstu nezaměstnanosti patří také okresy s dlouhodobě nejnižší mírou nezaměstnanosti (Praha-východ, Praha-západ, Mladá Boleslav; blíže viz Müller, Pileček 2010; Červený, Pileček 2009). Vysvětlení můžeme hledat ve skutečnosti, že hospodářská recese postihla (mimo jiné) také sektor služeb a progresivnějších aktivit, které jsou koncentrovány spíše do ekonomicky více prosperujících oblastí (Lavický 2009). Přes současný vývoj však lze říci, že situace v regionech, jež jsou nezaměstnaností postiženy dlouhodobě nejvíce (tedy i přes současnou stagnaci, či jen mírný nárůst), je přesto horší (Švejnar, Semerák 2010). Hlavním důvodem je vysoká míra dlouhodobé nezaměstnanosti a nižší podíl populace, která má určité úspory z posledního zaměstnání. Je pravděpodobné, že k ekonomickému oživení a k poklesu nezaměstnanosti dojde nejprve opět v těch regionech, ve kterých během ekonomické krize 2008-2009 skokově narostla, naopak budoucí rychlý pokles v oblastech postižených nezaměstnaností dlouhodobě by bylo příliš optimistické (Švejnar, Semerák 2010).

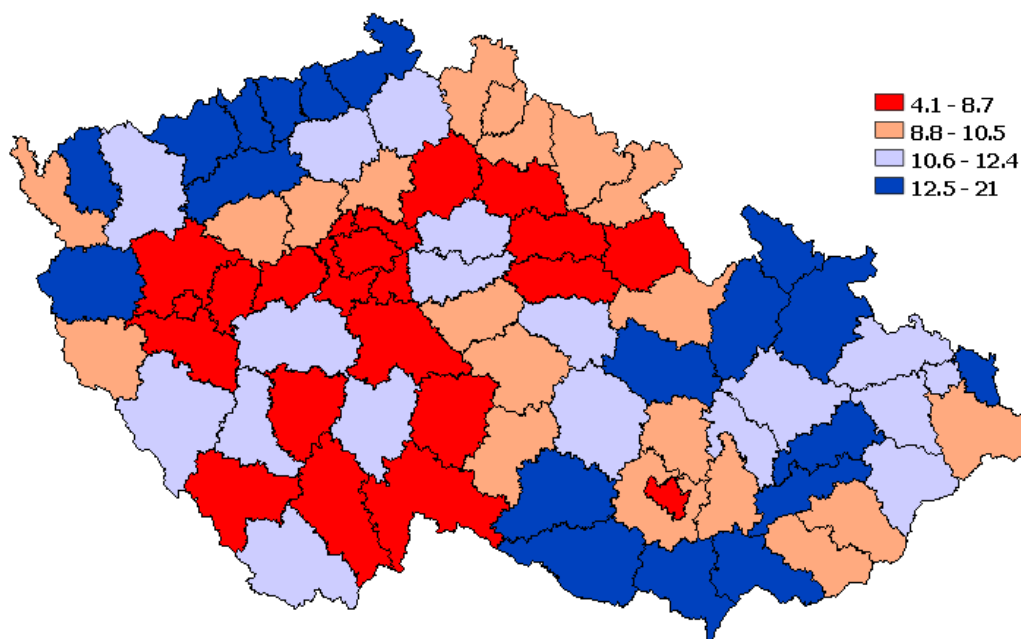
⁴⁶ S některými výjimkami, např. okres Jeseník.

Obr. 2.3 Míra nezaměstnanosti v okresech Česka, průměrná hodnota za rok 2004 (v %)⁴⁷



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní zpracování.

⁴⁷ Dvoubarevná škála zobrazuje podprůměrné a nadprůměrné hodnoty míry nezaměstnanosti. Tato forma zobrazení byla zvolena, aby bylo možné srovnat s obrázky v kapitole 4.3, které jsou postaveny na stejném principu a zobrazují podprůměrně a nadprůměrně dotované okresy (kraje).

Obr. 2.4 Míra nezaměstnanosti v okresech Česka, leden 2011 (v %)

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní zpracování

Zásadní vliv na aktivní politiku zaměstnanosti v Česku měl vstup do EU a možnost čerpat prostředky z Evropského sociálního fondu⁴⁸. Rok 2004 také přinesl schválení nového zákona o zaměstnanosti⁴⁹, který nově umožňoval vytvářet cílené programy na podporu zaměstnanosti rizikových skupin populace a to jak na celostátní, tak i na regionální úrovni (Černohorská nedatováno). V roce 2004 také začaly být na území Česka realizovány programy financované z Evropského sociálního fondu (Operační program Rozvoj lidských zdrojů, blíže viz tab. 2.2) a další programy na podporu malého a středního podnikání (Operační program Průmysl a podnikání, blíže viz tab. 2.3). Programovací období 2004-2006 bylo charakteristické především získáváním zkušeností (MPSV 2007). Právě nezkušenost je označována jako jeden z hlavních důvodů problémů, jež při implementaci programů zpočátku nastaly. Ministerstva a regionální orgány neměly přesně vymezené kompetence. Podobné problémy však byly průvodním jevem zavádění programů ve všech nových členských státech EU (MPSV 2007). Horáková a kol. (2010) vidí přínos OP RLZ nejen v možnosti získat na aktivní politiky trhu práce větší finanční

⁴⁸ V období 2004-2006 se jednalo o programy Rozvoj lidských zdrojů (RLZ), EQUAL a Jednotný programový dokument pro cíl 3 (JPD 3), v jehož rámci čerpal z ESF dotace hlavní město Praha.

⁴⁹ č. 435/2004 Sb.

prostředky, ale také v možnosti pokrýt ty sociální skupiny, které státní politika zaměstnanosti není schopna pokrýt.

Operační programy realizované v období 2004-2006

Hlavní cíl OPRLZ byl definován pomocí tzv. globálního cíle, který byl stanoven následovně:

„Vysoká a stabilní úroveň zaměstnanosti, založená na kvalifikované a flexibilní pracovní síle, integraci sociálně vyloučených skupin obyvatelstva a konkurenceschopnosti podniků, při respektování principů udržitelného rozvoje“ (MPSV 2003, s. 6).

Operační program vymezoval 4 priority (specifické cíle) a 10 opatření (viz tab. 3.1; pomineme-li prioritu Technická pomoc)

Tab. 2.2 Priority a opatření OPRLZ (2004-2006)

Priorita	Opatření	Popis
Aktivní politika zaměstnanosti	Posílení aktivní politiky zaměstnanosti při zaměstnávání uchazečů a zájemců o zaměstnání. Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti.	Primární snahou prvního cíle bylo rozšíření nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti a zvýšení její efektivity, tedy rychlé začlenění nezaměstnaných a prevence nezaměstnanosti.
Sociální integrace a rovnost příležitostí	Integrace specifických skupin obyvatelstva ohrožených sociální exkluzí. Rovné příležitosti pro muže a ženy na trhu práce. Posílení kapacity poskytovatelů sociálních služeb.	Druhým specifickým cílem bylo zlepšit přístup k zaměstnání a vzdělání těm osobám, které jsou ohroženy sociálním vyloučením.
Rozvoj celoživotního učení	Zkvalitňování vzdělávání ve školách a školských zařízeních a rozvoj podpůrných systémů ve vzdělávání. Podpora terciárního vzdělávání, výzkumu a vývoje. Rozvoj dalšího profesního vzdělávání.	Rozvoj kapacity vzdělávacích institucí a zlepšení obsahu a kvality vzdělávání.

Adaptabilita a podnikání	Zvýšení adaptability zaměstnavatelů a zaměstnanců na změny ekonomických a technologických podmínek, podpora konkurenceschopnosti. Specifické vzdělávání.	Zvýšení konkurenceschopnosti pracovní síly a tím dosažení větší konkurenceschopnosti českých podniků.
--------------------------	---	---

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí (2003), upraveno.

Operační program OPMP vymezoval 2 priority a 7 opatření (viz tab. 2.3; nebereme-li v potaz prioritu Technická pomoc).

Tab. 2.3 Priority a opatření OPMP (2004-2006)

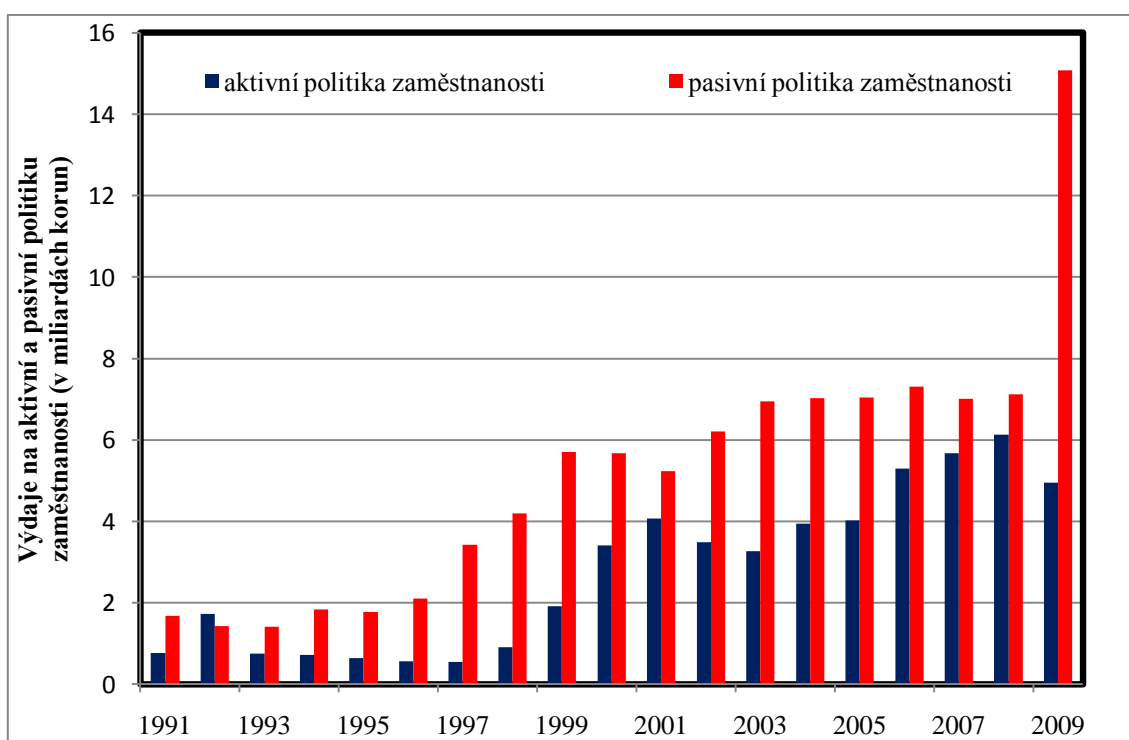
Priorita	Opatření	Popis
Rozvoj podnikatelského prostředí	Infrastruktura pro průmyslový výzkum, vývoj a inovace Rozvoj podnikatelské infrastruktury Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů v průmyslu a podnikání Rozvoj informačních a poradenských služeb	Zajištění větší konkurenceschopnosti českých podniků. Dobře fungující podnikatelskou infrastrukturou podpořit a povzbudit vznik nových podniků.
Rozvoj konkurenceschopnosti podniků	Zakládání a rozvoj malých a středních podniků Podpora inovací výrobků, technologií a služeb Snižování energetické náročnosti a vyšší využití obnovitelných zdrojů energie	Zaměřeno na konkurenceschopnost malých a středních podniků a na rozšiřování výzkumně-vývojových průmyslových aktivit

Zdroj: Ministerstvo průmyslu a obchodu (2003).

V období 2004-2006 získalo Česko na podporu zaměstnanosti celkem 456,98 milionů EUR (tj. cca 14,17 miliard CZK; Horáková a kol. 2010). Podmínkou pro získání těchto finančních prostředků bylo spolufinancování vlády. ESF byl do českého prostředí implementován ve chvíli, kdy přetrvávaly problémy na trhu práce (zejména velký podíl dlouhodobě nezaměstnaných a rostoucí regionální disparity v míře nezaměstnanosti) a kdy byla výše aktivní politiky zaměstnanosti silně podhodnocena (Horáková a kol. 2010). V roce 2007 a s počátkem nového programovacího období byl v Česku zaveden operační program Lidské zdroje a zaměstnanost.

V roce 2009 došlo k výraznému nárůstu výdajů na pasivní politiku zaměstnanosti, naopak výdaje na aktivní politiku stagnovaly (viz graf 2.2).

Graf 2.2 Výdaje na aktivní a pasivní politiku zaměstnanosti v letech 1991-2009



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní výpočet.

Mezinárodní instituce (OECD, Světová banka, Mezinárodní organizace práce) a experti na trh práce (Rakoczyová, Sirovátka 2002; Eamets 2005; Kluve 2007) se zabývají mezinárodním srovnáním výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti, přičemž nejpoužívanějším ukazatelem jsou výdaje na APZ vztahované k HDP⁵⁰. Výdaje na politiku zaměstnanosti⁵¹ jsou v nových členských státech EU nižší než v zemích EU 15. V nových členských zemích ze střední a východní

⁵⁰ Případně také podíl nezaměstnaných, kteří projdou programy APZ (též označováno jako míra participace).

⁵¹ Politika zaměstnanosti = aktivní politika zaměstnanosti + pasivní politika zaměstnanosti

Evropy⁵² se výdaje na politiku zaměstnanosti (aktivní i pasivní) vztažené k HDP pohybují v rozmezí 0,22 % až 2,25 %, zatímco průměr EU 15 je 2,48 % (Eamets 2005, na základě dat z roku 2000).

Bereme-li v potaz pouze výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti je zaostávání nových členských zemí EU také patrné, nicméně podobné hodnoty ukazatele APZ/HDP vykazují také Velká Británie, Švýcarsko, nebo Řecko (Kluve 2007, na základě dat z roku 2002). Zajímavostí je velmi nízká hodnota u Spojených států, které na APZ věnují pouze 0,13 % HDP, méně než kterýkoliv evropský stát. Naopak na špičce žebříčku najdeme Nizozemsko, Dánsko a Švédsko.

Někteří autoři (Esping-Andersen; blíže např. Mareš, Sirovátka 2006; Fenger 2007) vymezují tzv. režimy sociálního státu (liberální, sociálně-demokratický a korporátní-konzervativní), které lze ztotožnit s jejich přístupem k řešení nezaměstnanosti⁵³. Zatímco liberální státy (USA, Velká Británie, Austrálie, Nový Zéland; podle Fenger 2007) jsou charakteristické nižšími zásahy státu do ekonomiky⁵⁴ (tedy i ovlivňováním trhu práce; viz jejich výdaje na APZ), sociálně-demokratické státy (Švédsko, Finsko, Norsko, Dánsko, Nizozemsko; podle Fenger 2007) jsou typické přerozdělováním a většími zásahy do ekonomiky. Země, pro něž je typický korporátně-konzervativní režim (Německo, Rakousko, Francie), regulují trh práce spíše snížením nabídky práce (předčasné důchody) a chrání především určité skupiny pracovní síly, zejména mužezivitele (blíže např. Mareš, Sirovátka 2006). Z pohledu výdajů na APZ lze dle dat z výše zmíněných srovnání (Eamets 2005; OECD 2006; Kluve 2007) určit pořadí jednotlivých typů zemí (v míře intervencí na trhu práce; sestupně) takto: sociálně-demokratické, korporátně-konzervativní a liberální. Státy střední a východní Evropy (či nové členské státy EU) lze v míře podpory APZ přirovnat spíše k liberálním státům, ačkoliv přístup k řešení nezaměstnanosti se v čase výrazně mění a souvisí s politickou orientací vlády⁵⁵.

⁵² Česko, Slovensko, Maďarsko, Polsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko.

⁵³ Na souvislost mezi nástroji politiky trhu práce a režimem sociálního státu upozorňoval například Sirovátka (1995).

⁵⁴ Nicméně pochopitelně i jinými charakteristikami.

⁵⁵ Viz příklad Česka a zcela odlišný přístup k významu APZ v různých časových obdobích (blíže viz kapitola 2.3).

3. METODIKA

V metodické části je popsán způsob postupu při hledání odpovědí na cíle stanovené v úvodu práce. Účelem této kapitoly je také osvětlit zdroje dat pro naši analýzu a zdůvodnit výběr respondentů pro řízené hovory.

Zjistit do jaké míry a jak jsou zohledňována regionální specifika v aktivní politice zaměstnanosti v Česku, jejíž hlavním cílem je řešení nezaměstnanosti prostřednictvím podpory vzniku nových pracovních míst a opatřeními na straně pracovní síly.

Pro zhodnocení míry regionálního hlediska ve strategických dokumentech zabývajících se řešením nezaměstnanosti bylo nutné tyto dokumenty vyhledat a provést jejich obsahovou analýzu. Pracovali jsme především s dokumenty, které připravily Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Zabývali jsme se rovněž operačními programy, které se nejvíce vází na řešení problémů na trhu práce. V programovacím období 2004-2006 se jednalo o OP Rozvoj lidských zdrojů a OP Průmysl a podnikání, v následujícím programovacím období (2007-2013) pak o OP Lidské zdroje a zaměstnanost a OP Podnikání a inovace. Kromě výše zmíněných dokumentů, jsme do analýzy dokumentů zahrnuli rovněž materiály věnující se začleňování romských komunit, které vznikly na Úřadu vlády ČR a některé dokumenty Ministerstva školství.

Analyzovat jakým způsobem je proklamované územní hledisko ve strategických dokumentech realizováno v praxi a jakým způsobem a do jaké míry jsou zvýhodňovány regiony, jež jsou nezaměstnaností postiženy nejvíce.

V naší práci analyzujeme způsob rozdělování finančních prostředků jak u české APZ, tak i u vybraných operačních programů realizovaných v programovacím období 2004-2006. V případě národní APZ jsme navázali na předchozí práce (Nosek 2008), pro jejichž účely jsme dotazovali pracovníky MPSV, aby osvětlili, jaký mechanismus je pro rozdělování zdrojů mezi okresní úřady práce používán. V případě OP RLZ jsme čerpali ze závěrečné evaluace programu (MPSV 2008a) a z dalších rozhovorů s představiteli MPSV, kteří koeficient rozdělení mezi kraje blíže přiblížili. Při analýze OP PP jsme pracovali s dokumenty, které publikovalo MPO pod názvem „výběrová kritéria“, jež podrobně popisují, jakým způsobem ministerstvo postupuje při hodnocení jednotlivých projektů.

Poskytnout přehled o finančních prostředcích vynaložených v ČR na řešení nezaměstnanosti, jak z českých, tak z evropských zdrojů.

Pro splnění tohoto cíle jsme využili databáze jak výše zmíněné strategické dokumenty, tak databáze MF a MPSV (blíže viz dále). Pro porovnání Česka s jinými evropskými státy jsme pracovali s materiály OECD (publikace i databáze této organizace) a publikacemi expertů na trh práce, kteří se srovnáváním států v rozsahu výdajů na APZ zabývají.

Provést regionální analýzu finančních prostředků z národních zdrojů (1998-2009) a strukturálních fondů operačních programů (2004-2006), jež se týkají politiky zaměstnanosti a tvorby nových pracovních míst mezi okresy Česka a porovnat, zda je územní alokace těchto zdrojů shodná s okresy s nejvyšší mírou nezaměstnanosti.

Pro regionální analýzu územního rozložení zdrojů věnovaných na aktivní politiku zaměstnanosti jsme využili databázi volně přístupnou MPSV. Pro hodnocení závislosti mezi částkou alokovanou v jednotlivých okresech a mírou nezaměstnanosti jsme použili Spearmanův korelační koeficient. Tento koeficient je založen na porovnání pořadí obou sledovaných veličin (1 až 77) a je rezistentní vůči odlehlým hodnotám, což je pro účely naší analýzy vhodné.

Pro analogickou analýzu výdajů určených na financování OPRLZ jsme použili databázi Ministerstva financí – Centrální registr dotací III (IS CEDR III), která je rovněž veřejnosti přístupná. Databáze IS CEDR III poskytuje údaje o poskytnutých účelových dotacích ze státního rozpočtu a prezentuje data získaná z jiných databází (MSSF, SAPARD, MSC2007, ISPROFIN a další). V CEDR III jsou dostupné výdaje státního rozpočtu, EU, či NATO realizované v ČR a to od roku 1999. Databáze IS CEDR III sice poskytuje výdaje na jednotlivé operační programy v členění na okresy, nicméně tato data jsou založena na místě žadatele o přidělení dotace, nikoliv na místě realizace projektu. Jsme si vědomi, že toto omezení do značné míry snižuje vypovídací hodnotu analýzy. Při interpretaci dosažených výsledků jsme nicméně vzali toto omezení v potaz a jsme přesvědčeni, že i přes tuto komplikaci, nabízí naše analýza řadu zajímavých poznatků a námětů k zamyšlení.

Pro hodnocení OPPP jsme využili dat MPO, které byly publikovány v závěrečné evaluaci tohoto programu (MPO 2008) a z práce Berman Group (2008), která je analýze tohoto programu věnována. Oba zmiňované zdroje dat přitom poskytují informaci o realizaci jednotlivých projektů na úrovni krajů, proto je také naše analýza provedena na této řádovostní úrovni.

V rámci OP Průmysl a podnikání bylo realizováno celkem 11 programů, ne všechny však mají bezprostřední dopad na trh práce a nejsou tak v analýze finančních prostředků zahrnuty. Tabulka 3.2 pak přináší stručnou definici všech realizovaných programů a informací o jejich (ne)zařazení do naší analýzy. Z jedenácti programů, které byly v rámci OPPP realizovány, jsme do analýzy zahrnuli celkem pět. Účelem programu „Školící střediska“ bylo podpořit rozvoj infrastruktury pro rozvoj lidských zdrojů, má tedy přímý dopad na zvyšování kvality lidského kapitálu a na lepší uplatnění na trhu práce. Hlavním cílem programu „Start“ bylo (formou bezúročných úvěrů) usnadnit přístup začínajících podnikatelů ke kapitálu a tím podpořit malé a střední podnikání. Program „Kredit“ měl stejný záměr a byl rovněž zaměřen na začínající podnikatele. Program „Rozvoj“ na výše zmíněné programy navazuje a směřuje podporu malým a středním podnikům ve fázi růstu. Program „Inovace“ podporuje inovační aktivitu podniků, přispívá tak k jejich větší konkurenceschopnosti podniků, udržitelnému růstu a tím také k udržení pracovních míst.

Výběr programů vychází z našeho studia jednotlivých programových dokumentů a z našeho expertního odhadu, které z těchto programů mají největší dopad na trh práce. Neznamená to však, že ostatní programy realizované v rámci OPPP nemají žádný dopad na míru (ne)zaměstnanosti v regionech, kde jsou realizovány.

Tab. 3.1 Programy v rámci OPPP

Program	Popis	Zařazení / vyřazení programu do/z analýzy
Prosperita	Zaměřen na zakládání a rozvoj Vědecko-technických parků, Center pro transfer technologií a inkubátorů	NE
Reality	Cílem je vznik kvalitního a fungujícího trhu podnikatelských nemovitostí	NE
Školící střediska	Hlavním účelem je zlepšení infrastruktury pro rozvoj lidských zdrojů (školení a vzdělávání pracovníků podniků)	ANO
Klastry	Podpora rozvoje odvětvových seskupení	NE
Start	Bezúročné úvěry pro osoby vstupující poprvé, či po dlouhé době do podnikání	ANO
Kredit	Pomocí zvýhodněných úvěrů umožnit rozvoj podnikatelských projektů malých firem	ANO
Marketing	Podpora českých MSP na zahraničních trzích	NE
Rozvoj	Podpora MSP ve fázi růstu	ANO
Inovace	Podpora projektů zaměřených na podporu technických a užitných	ANO

	hodnot produktů	
Obnovitelné zdroje energie	Podpora obnovitelných zdrojů energie (sluneční, větrná, vodní energie)	NE
Úspory energie	Snaha zefektivnit přenos energie	NE

Zdroj: Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (2003).

Posoudit možnosti různých regionálních a lokálních aktérů (např. úřadu práce, zaměstnavatelů, obcí) aktivně ovlivňovat situaci na lokálním trhu práce.

Při zpracování posledního cíle této diplomové práce jsme pracovali jak s materiály, které hodnotí možnosti regionálních a lokálních aktérů na trhu práce, tak jsme oslovili zástupce všech aktérů, kteří podle našeho názoru mohou ovlivňovat situaci na místním trhu práce (viz níže; číslo v závorce udává počet rozhovorů s představiteli na jednotlivých úrovních). Řízené rozhovory byly provedeny v období prosinec 2010 až únor 2011.

- 1. Experti na trh práce (1):** Představitelé akademické sféry, kteří se dlouhodobě věnují problematice trhu práce a vývoji české politiky zaměstnanosti (FSV UK). Osloveni za účelem zjištění trendů ve vývoji české APZ v posledních dvou dekadách a ve snaze zjistit jejich názor na vhodnost současného nastavení této politiky.
- 2. Představitelé MPSV (3):** Osloveni, aby vysvětlili způsob rozdělování finančních prostředků mezi regiony (okresní úřady) v rámci státní APZ a způsob rozdělování prostředků určených pro Česko z evropských fondů.
- 3. Představitelé krajů (4):** Výzkum byl proveden se zástupci čtyř vybraných krajů (Moravskoslezský, Jihomoravský, Vysočina, Středočeský). Hlavním námětem rozhovorů byly možnosti krajů intervenovat na trhu práce, zda a jakým způsobem, mohou kraje vylepšit míru zaměstnanosti na svém území.
- 4. Zástupci úřadu práce (1):** Pracovníci vybraného úřadu práce (ÚP Ostrava) byli dotázáni na možnosti úřadů práce obecně, na jejich svázání směrnicemi MPSV a míru jejich autonomie.
- 5. Starostové (2):** Představitelé (starostové) vybraných obcí v okrese Karviná (Horní Suchá, Petřvald) osloveni pro zjištění možnosti obcí zlepšit zaměstnanost v území, které spravují.
- 6. Zástupci soukromého sektoru (1):** Představitelé firem se vyjadřovali k formě spolupráce se subjekty pohybujícími se na trhu práce (soukromé agentury práce) a tlumočili svůj názor na současné nastavení politiky zaměstnanosti. Představili také svůj názor na zlepšení této spolupráce.

7. **Představitelé neziskového sektoru (1):** Osloven byl nadační fond nadnárodní společnosti působící primárně v Moravskoslezském a Olomouckém kraji. Otázky směřovaly zejména na formu spolupráce s úřady práce, obcemi, atd. Cílem bylo rovněž zjistit, jaké specifické nástroje může nadační fond nabízet a v čem doplňuje (nahrazuje) možnosti úřadů práce a evropských fondů.

4. REGIONALIZACE AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI

Čtvrtá, stěžejní, kapitola této práce se člení na čtyři části. V první části se budeme věnovat strategickým dokumentům, jež se týkají aktivní politiky zaměstnanosti, a zhodnotíme, jakým způsobem je v nich zakotveno regionální hledisko. Ve druhé části blíže rozebereme, jakým způsobem postupují zodpovědné orgány při rozdělování finančních prostředků mezi regiony (kraje, okresy). Třetí část bude věnována empirické analýze finančních toků určených na boj proti nezaměstnanosti, a to z českých, tak z evropských zdrojů. Ve čtvrté části se budeme zabývat regionálními a lokálními aktéry na trhu práce a nastíníme jejich možnosti intervenovat na regionálním (lokálním) trhu práce.

4.1 ÚZEMNÍ HLEDISKO VE STRATEGICKÝCH DOKUMENTECH

Strategických dokumentů, které (více či méně) řeší problematiku nezaměstnanosti, vznikla v poslední dekádě v Česku celá řada. Většina z nich přitom nějakým způsobem definuje zvýšenou územní podporu (viz tab. 4.1). Většina strategických dokumentů nicméně popisuje cílové území poměrně povrchně, nejčastěji se pak omezuje pouze na konstatování nutnosti podpory v regionech s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti. Výjimkou jsou plány na integraci romských komunit, ve kterých jsou precizně definovány konkrétní lokality v rámci jednotlivých měst.

Explicitní vymezení podpory určitým regionům je spíše výjimkou, častěji se při studiu strategických dokumentů setkáme s konstatováním o podpoře regionů s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti (či regionům problémovým, apod.). Operační programy, které jsou realizovány pod záštitou MPO (OPPP, OPPI) pak zpravidla hovoří o potřebě zapojit do hospodářského růstu Česka všechny regiony, případně o nutnosti vyváženého průmyslového rozvoje všech regionů. Kulhavý a Sirovátka (2008) dokonce při hodnocení dokumentů, jež se týkají APZ konstatují, že „neexistuje závazná koncepce, která by regionální odlišnosti odrážela“.

Následující tabulka (4.1) je pro lepší přehlednost rozdělena do několika oddílů. V prvním oddíle se zabýváme evropskými dokumenty (operačními programy), které přímo souvisí s rozvojem lidských zdrojů a podporou podnikání. V dalších oddílech se soustředíme na národní strategie. Nejprve jde o materiály MPO, které vytvořilo plán rozvoje malého a středního podnikání. Dále se zabýváme dokumenty MPSV, zejména pak národními plány zaměstnanosti, které od roku 1999 vznikaly na podnět Evropské unie. Do našeho souhrnu patří rovněž dokumenty MŠMT, které často zahrnují nutnost lépe propojit vzdělávací systém a potřeby trhu práce, a rovněž zdůrazňují snahu zapojit do vzdělávacího procesu i ekonomicky aktivní obyvatele. Zvláštní skupinou jsou pak materiály Úřadu vlády ČR, odboru pro začleňování romských komunit, jež se snaží zabránit vzniku sociálně vyloučených lokalit, které jsou na území ČR koncentrovány zejména do určitých regionů (viz Gabal Analysis & Consulting 2006). Přes poměrně velký rozsah studovaných dokumentů a strategií se v žádném případě nejedná o kompletní seznam materiálů, které se dotýkají problematiky trhu práce a řešení nezaměstnanosti.

Tab. 4.1 Územní hledisko ve vybraných strategických dokumentech

Název strategie/dokumentu	Zodpovědný orgán	Hlavní cíl/nástroj	Cílová skupina obyvatel	Cílové území	Předpokládaný územní dopad	Další poznámky
Evropské dokumenty	Ministerstvo práce a sociálních věcí; Ministerstvo průmyslu a obchodu					
Operační program lidské zdroje a zaměstnanost (2007-2013)	Ministerstvo práce a sociálních věcí	Zvýšení zaměstnanosti a zaměstnatelnosti obyvatel ČR	Skupiny obyvatelstva ohrožené nezaměstnaností (mladí nezaměstnaní, starší nezaměstnaní, ženy)	Regiony Česka, zejména ty s vyšší mírou nezaměstnanosti (především NUTS 2 Moravskoslezsko a Severozápad). Program reaguje na specifika jednotlivých regionů, zejména regionální rozdíly v míře nezaměstnanosti.	Snížení nezaměstnanosti, integrace problémových skupin obyvatelstva, zrovnoprávnění žen a mužů na trhu práce.	<i>Cílem programu je také vyvinout systém pro předvídaní změn na trhu práce</i> <i>Mělo by tak být možné lépe reagovat na budoucí kvalifikační požadavky na trhu práce</i>
Operační program Rozvoj lidských zdrojů (2004-2006)	Ministerstvo práce a sociálních věcí	Dosažení vysoké a stabilní úrovně zaměstnanosti založené na kvalifikované a flexibilní pracovní síle, integraci sociálně vyloučených skupin.	Skupiny ohrožené nezaměstnaností	Regiony Česka, zejména ty s vyšší mírou nezaměstnanosti	Zlepšení kvality služeb poskytované úřady práce - zavedení více individuálního přístupu ke klientovi. Zachována volnost úřadů práce v rozhodování.	<i>Návaznost na národní akční plán zaměstnanosti 2002</i>
Jednotný programový dokument pro Cíl 3 (JPD 3) (2004-2006)	Ministerstvo práce a sociálních věcí + hlavní město Praha	Vytvoření efektivního trhu práce, využití vědecko-výzkumný potenciál regionu.	Znevýhodněné skupiny (jejich sociální začleňování), zvyšování kvalifikace zaměstnanců pražských organizací.	Praha	Začlenění osob ohrožených sociálním vyloučením na trh práce, rozvinutí dovedností pracovníků zaměstnanců úřadů, lepšího využití značného potenciálu	<i>JDP navazuje na Evropskou strategii zaměstnanosti a národní akční plán zaměstnanosti</i>

Název strategie/dokumentu	Zodpovědný orgán	Hlavní cíl/nástroj	Cílová skupina obyvatel	Cílové území	Předpokládaný územní dopad	Další poznámky
					vytváření inovací.	
Operační program Podnikání a inovace (2007-2013)	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Zvýšit konkurenceschopnost české ekonomiky, posílit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb.	Malí a střední podnikatelé a lidé uvažující o založení firmy	Regiony soudržnosti s výjimkou Prahy. Prostředky koncentrovány na vymezené prioritní osy, tak aby se na hospodářském růstu ČR podílely všechny regiony a nebyly sociálně vytlačovány určité skupiny obyvatelstva.	Zvýšená aktivita malých a středních podnikatelů, lepší využití lidského potenciálu v průmyslu, vytvoření sítě poradenských a informačních služeb pro podnikání.	<i>Operační program je realizován 16 programy, z nichž zhruba 8 je explicitně zaměřen na růst zaměstnanosti či růst lidských zdrojů</i>
Operační program Průmysl a podnikání (2004-2006)	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Rozvíjet konkurenceschopnost českého průmyslu, sbližování ekonomické úrovně ČR s vyspělými regiony EU.	Malí a střední podnikatelé	Opatření reflektují existující disparity mezi regiony, opatření budou směřovat k vyváženému průmyslovému rozvoji regionů.	Zlepšení prostředí pro rozvoj lidských zdrojů v průmyslu a podnikání. Zlepšení situace malých a středních podnikatelů - zejména s rozvojovým potenciálem.	<i>Materiál je v souladu s Průmyslovou politikou ČR a Strategií regionálního rozvoje ČR 2004-2006</i>
Národní dokumenty na podporu podnikání	Ministerstvo průmyslu a obchodu					
Koncepce rozvoje malého a středního podnikání na období 2007-2013	Ministerstvo průmyslu a obchodu	Podpořit konkurenceschopnost malých a středních podnikatelů; podpořit schopnost MSP vytvářet nová pracovní místa, podporovat ekonomický růst a vyrovnávat	Provozovatelé malých a středních podniků, lidé uvažující o založení společnosti.	Zejména regiony se soustředěnou podporou státu vymezené pro regionální politiku, podporovány přednostně projekty s vysokými přínosy pro ekonomiku a	Malé podnikatelské subjekty a mikropodniky budou působit na lokálních trzích v oborech spojených s cestovním ruchem, ve službách, vzdělávání, dopravě, a budou	<i>Malí a střední podnikatelé jako významný tvůrce nových pracovních míst, „páteř evropské ekonomiky“</i> <i>90. léta = kvantitativní aspekty</i>

Název strategie/dokumentu	Zodpovědný orgán	Hlavní cíl/nástroj	Cílová skupina obyvatel	Cílové území	Předpokládaný územní dopad	Další poznámky
		disproporce v rozvoji jednotlivých regionů.		rozvoj regionů.	zajišťovat dostupné zaměstnání i pro méně kvalifikovanou pracovní sílu.	<i>rozvoje MSP.</i> <i>Po vstupu do EU = posilování kvality sektoru MSP</i> <i>Navazuje na koncepci MSP na léta 2005-2006.</i>
Národní strategie zaměstnanosti	Ministerstvo práce a sociálních věcí; CzechInvest					
Národní plán zaměstnanosti (1999-2003, vydáván každoročně)	Ministerstvo práce a sociálních věcí	Podpora zaměstnanosti, podpora podnikání, podpora schopnosti podniků a zaměstnanců přizpůsobit se změnám, podpora rovných příležitostí všech osob.	Mladí nezaměstnaní, dlouhodobě nezaměstnaní, osoby vstupující po delší době na trh práce, zdravotně postižení.	Zejména strukturálně postižené a hospodářsky slabé regiony	Zvýšený objem finančních prostředků na APZ, rozvoj průmyslových zón.	<i>Zejména v prvních letech programu významný vliv sociálně-demokratické vlády (zvyšování prostředků na APZ, zakládání prvních průmyslových zón)</i> <i>Plány byly vypracovány na základě směrnic Evropské strategie zaměstnanosti z roku 1997</i>
Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004-2006	Ministerstvo práce a sociálních věcí	Zlepšování podnikatelské kultury, zkvalitňování podnikatelského prostředí, zpružnění nabídkové strany trhu práce.	Mladí nezaměstnaní (20-24 let). Starší nezaměstnaní (55-64 let).	Regiony Česka, především ty s mírou nezaměstnanosti nad 14 %	Podpora pro investory v regionech s mírou nezaměstnanosti vyšší než 14 %. Zvýšení produktivity práce. Zvýšení flexibility na trhu práce.	<i>Návaznost na nový zákon o zaměstnanosti (platný od 1. října 2004), který usnadňuje fungování soukromých agentur práce</i>
Národní	Ministerstvo	Zajistit rovné	Sociálně	Obce, ve	Přeneseno na	<i>Sociální</i>

Název strategie/dokumentu	Zodpovědný orgán	Hlavní cíl/nástroj	Cílová skupina obyvatel	Cílové území	Předpokládaný územní dopad	Další poznámky
zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního zabezpečení pro léta 2008-2010	práce a sociálních věcí	příležitosti při vzdělávání Komplexní strategie pro znevýhodněné lokality.	vyločení, ohrožení sociálním vyloučením	kterých byly identifikovány vyloučené lokalitami	regionální/lokální úroveň v rámci mezinárodního projektu „Vytvoření metodiky pro tvorbu regionálních a lokálních akčních plánů“; v ČR se do projektu zapojily tři města (Karviná, Havlíčkův Brod, Vsetín) a Olomoucký kraj.	<i>začlenění a účast na trhu práce spolu úzce souvisejí</i>
Podpora rekvalifikace a školení zaměstnanců	MPSV a CzechInvest	Zlepšení zaměstnanosti v regionech s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti —zvýšení profesní kvalifikace a vzdělanostní úrovně obyvatelstva.	Příjemci podpory: Podniky v okresech s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti a podniky zaměstnávající zdravotně postižené zaměstnance.	Určeno okresům s mírou nezaměstnanosti nejméně o 50 % vyšší, než je průměrná míra nezaměstnanosti v Česku.	Zlepšení zaměstnanosti v regionech Česka s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti Zlepšení vzdělanostní úrovně zaměstnanců a zaměstnanců se zdravotním postižením.	
Podpora tvorby nových pracovních míst (2007-dosud)	MPSV a CzechInvest	Zlepšení zaměstnanosti v regionech s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti —zvýšení profesní kvalifikace a vzdělanostní úrovně obyvatelstva.	Příjemci podpory podniky v okresech s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti	Výše podpory 50 tis. Kč na jedno nové pracovní místo zřízené na území okresu s mírou nezaměstnanosti nejméně o 50 % vyšší, než je průměrná míra nezam. v Česku	Zlepšení zaměstnanosti v regionech Česka s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti Přilákání nových investorů do regionu → zlepšení socioekonomické situace v regionu	Investiční pobídky zaměřeny zejména na podporu high-tech výroby a dovoz kapitálu
Dokumenty zabývající se začleňováním marginalizovaných skupin obyvatelstva	Úřad vlády ČR					

Název strategie/dokumentu	Zodpovědný orgán	Hlavní cíl/nástroj	Cílová skupina obyvatel	Cílové území	Předpokládaný územní dopad	Další poznámky
Podpora zaměstnanosti	Úřad vlády ČR: Odbor pro sociální začleňování v romských lokalitách (realizuje Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách)	Agentura podporuje města a obce formou lokálních partnerství s cílem realizovat programy sloužící ke zvyšování zaměstnanosti v sociálně vyloučených lokalitách Zřizování rekvalifikačních kurzů, motivačních programů a projektů pracovního poradenství Vznik tzv. sociálních firem, které by přímo vytvářely pracovní místa	Příslušníci národnostních menšin - Romové.	Města a obce Česka s romskou populací (města i venkovské obce)	Zvýšení zaměstnanosti a socioekonomického statusu Romů v Česku (zaměstnatelnosti, vzdělanostní úrovně) Selektivní podpora Romům: podpora jen proto, že jsou Romové?! x motivace a přizpůsobení se majoritní společnosti → pozitivní diskriminace (pohled majoritní společnosti).	
Dokumenty na podporu vzdělávání	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy					
Akční plán podpory odborného vzdělávání	MŠMT	Spolupráce škol a zaměstnavatelů	Studenti středních škol	Kraje a jím spravované střední školy	Větší uplatnění absolventů na trhu práce; sladit strategie jednotlivých krajů s reálnými potřebami na trhu práce.	<i>Vypracována projekce zaměstnaných v jednotlivých oborech v roce 2015</i>
Strategie celoživotního učení	MŠMT	Sladění nabídky vzdělávání s potřebami trhu práce Zvýšit úroveň vzdělání zaměstnanců	Žáci ZŠ, studenti SŠ a VŠ i zaměstnanci	Školy na všech úrovních (primární, sekundární, terciární) i zaměstnavatelé a zaměstnanci	Lepší sladění studijních oborů a potřeb trhu práce Snadnější přechod absolventů škol (středních,	

Název strategie/dokumentu	Zodpovědný orgán	Hlavní cíl/nástroj	Cílová skupina obyvatel	Cílové území	Předpokládaný územní dopad	Další poznámky
		podniků a přispět tak ke zvýšení konkurenceschopnosti podniků			vysokých) do zaměstnání Zlepšení kvality ICT a jazykových znalostí	

Zdroj: Strategické dokumenty; vlastní zpracování.

4.2 ÚZEMNÍ HLEDISKO V PROCESU ALOKACE FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ

V předchozí části jsme zmapovali, do jaké míry je územní hledisko zakotveno ve vybraných strategických dokumentech. Dalším krokem naší analýzy je rozkrýt konkrétní způsob (mechanismus) pro distribuci zdrojů mezi regiony. Obecně lze říci, že také při rozdělování finančních prostředků mezi regiony je patrná tendence podporovat více postižené regiony.

Národní politiku zaměstnanosti zajišťuje Ministerstvo práce a sociálních věcí, které své prostředky určené na aktivní politiku zaměstnanosti rozděluje pomocí tzv. koeficientu potřebnosti (viz také Nosek 2008), který zohledňuje klíčové ukazatele na trhu práce v jednotlivých okresech. Těchto ukazatelů je celkem osm:

- Počet uchazečů v evidenci ÚP
- Míra nezaměstnanosti
- Počet uchazečů do 25 let
- Počet uchazečů nad 50 let
- Počet zdravotně postižených osob v evidenci ÚP
- Počet volných pracovních míst
- Počet dlouhodobě nezaměstnaných

Pracuje se vždy s průměrnými ročními statistickými údaji, ze kterých jsou vypočteny dílčí koeficienty. Na základě dílčích koeficientů je vypočten koeficient celkový (koeficient potřebnosti), pomocí něhož se prostředky rozdělují mezi okresní úřady práce. Jak vyplynulo z jiných prací, které se regionalizací APZ zabývaly (Nosek 2008), podobný způsob rozdělování finančních prostředků se používá také v jiných státech (Polsko).

Lze však říci, že regionalizace v nastavení APZ je nejvíce dosaženo právě existencí sítě okresních úřadů práce. Úřady práce, ačkoliv jsou do jisté míry svázány směrnicemi MPSV, jsou do jisté míry autonomní a mohou reagovat na specifickou situaci na místním trhu práce v konkrétním regionu (viz např. Horák 2009).

Také v rámci OP Rozvoj lidských zdrojů byl začátkem programu stanoven koeficient pro rozdělení financí mezi kraje (porovnání se skutečnými výdaji, viz tab. 4.4.) Projekty byly administrovány pověřenými okresními úřady práce⁵⁶. Tyto koeficienty byly založeny na statistikách ČSÚ a na statistikách oddělení analýz MPSV. Hlavními ukazateli, které rozhodovaly o výši koeficientu mezi kraje, byly výše a struktura nezaměstnanosti v jednotlivých regionech (krajích). Na základě těchto dat pak měly být prostředky rozděleny mezi jednotlivé pověřené obecní úřady. V OP Lidské zdroje a zaměstnanost analogické koeficienty vytvořeny nebyly.

Poslední ze sledovaných programů, OP Průmysl a podnikání prostřednictvím svých programů nezvýhodňuje žadatele v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti. Intervence prostřednictvím OPPP nebyly a priori zaměřeny na podporu vybraných regionů (MPO 2008). Naopak v rámci programů OP Podnikání a inovace (2007-2013), který na výše zmíněný OP navazuje lze nalézt bodové zvýhodnění projektů podle místa lokalizace. Například v programu **Nemovitosti** lze za vysokou míru nezaměstnanosti a příslušnost lokality k regionu se soustředěnou podporou státu získat až 20 bodů ze 100 možných⁵⁷. V programu **Prosperita** jsou projektu uděleny 4 body, pokud je realizován v okrese se soustředěnou podporou státu. Projekt je také bonifikován (o 10 %), pokud je v souladu Integrovaným plánem rozvoje města. Program **Rozvoj** je pak směřován výhradně do regionů se soustředěnou podporou státu a do regionů s vyšší mírou nezaměstnanosti, které tento program definuje.

Souhrnně můžeme regionální hledisko v OPPP a OPPI hodnotit jako velmi rozdílné podle realizovaných programů. Důležitějším faktorem, který ovlivňuje výsledné rozdělení finančních prostředků mezi regiony, se však jeví aktivita žadatelů z jednotlivých regionů (viz závěrečná evaluace OPPP). Nastavení programů spíše usnadňuje podporu pro regiony s vyšší mírou nezaměstnanosti, to je však pouze dílčí předpoklad pro větší alokaci finančních prostředků v těchto regionech.

4.3 REGIONÁLNÍ ANALÝZA FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ AKTIVNÍ POLITIKY ZAMĚSTNANOSTI

Během sledovaného období 1998-2009 bylo formou státní aktivní politiky zaměstnanosti alokováno více než 35 miliard korun. Další (nemalé) prostředky přicházejí od roku 2004 z evropských zdrojů (viz tab. 4.2).

⁵⁶ Vždy jeden pověřený úřad práce pro každý kraj; úřad práce Příbram jako pověřený okresní úřad pro Středočeský kraj.

⁵⁷ 15 bodů pokud je projekt realizován v okrese s mírou nezaměstnanosti vyšší než 15 %, 14 bodů pokud v okrese s mírou nezaměstnanosti mezi v rozmezí 14-15 %, a analogicky až k míře nezaměstnanosti 1-2 %, za níž je udělen 1 bod. Pokud je projekt realizován v okrese se soustředěnou podporou státu, je mu uděleno dalších 5 bodů, pokud není, nezískává žádný bod.

Je nutné zdůraznit, že naše analýza se zabývá pouze prostorovou alokací zdrojů určených na aktivní politiku zaměstnanosti, nezabýváme se efektivitou vynaložených prostředků. Je mnoho studií, které se na účinnost programů aktivní politiky zaměstnanosti vyloženě zaměřují, případně ji i srovnávají mezi jednotlivými státy, či regiony (tj. okresními úřady práce, blíže např. Rakoczyová, Sirovátka 2002; Kalíšková 2010).

Tab. 4.2 Analyzované finanční prostředky z českých a evropských zdrojů věnované na aktivní politiku zaměstnanosti (podporu zaměstnanosti)

Zdroj	Období	Částka (miliardy Kč)	Roční průměr (miliardy Kč)
Státní politika zaměstnanosti	1998-2009	35,30	2,94
Operační program Rozvoj lidských zdrojů	2004-2006	8,42	2,81
Operační program Průmysl a podnikání	2004-2006	3,26⁵⁸	1,09

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo průmyslu, Monitorovací systém strukturálních fondů, vlastní zpracování.

4.3.1 Regionální analýza finančních prostředků z národní aktivní politiky zaměstnanosti

Ačkoliv je Ministerstvem práce a sociálních věcí proklamovaný způsob rozdělování finančních prostředků mezi okresní úřady práce nastaven ve prospěch regionů s vyšším počtem nezaměstnaných, skutečná distribuce finančních prostředků mezi okresy (viz obr. 4.3), či kraje (viz obr. 4.4) je do jisté míry překvapivá. Při analýze absolutních částek určených na aktivní politiku zaměstnanosti je patrné, že největší prostředky byly alokovány do okresů (krajů) s nejvyšší mírou nezaměstnanosti (viz obr. 4.1 a 4.2). Pokud ale pro hodnocení regionálních rozdílů v alokaci státní APZ použijeme ukazatel „APZ na 1 nezaměstnaného“, což je koeficient, který se při podobných hodnocení používá nejčastěji (viz evaluace OP RLZ), získáme o dané problematice zcela jiný obrázek.

⁵⁸ Pouze programy související s podporou zaměstnanosti (5 z 11, viz tab. 3.1).

Tab. 4.3 Národní APZ podle krajů v období 1998-2009, absolutní částky (v miliardách Kč)

kraj	alokovaná částka
Ústecký	7,34
Moravskoslezský	5,93
Jihomoravský	4,04
Olomoucký	2,87
Středočeský	2,44
Vysočina	1,93
Zlínský	1,87
Jihočeský	1,79
Pardubický	1,72
Liberecký	1,33
Královéhradecký	1,21
Plzeňský	1,13
Karlovarský	0,86
Praha	0,85
celkem	35,31

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní zpracování.

Tab. 4.4 Okresy s nejnižší a nejvyšší alokovanou částkou na APZ v období 1998-2009 (v milionech Kč)⁵⁹

Okres	Hodnota	Okres	Hodnota
Ostrava-město	1 822	Praha-východ	43
Ústí nad Labem	1 495	Praha-západ	58
Most	1 390	Domažlice	59
Hodonín	1 157	Beroun	85
Karviná	1 101	Plzeň-jih	88

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní zpracování.

Nejvyšší absolutní částky (viz tab. 4.3 a 4.4) byly alokovány do okresů s nejvyšší mírou nezaměstnanosti (okresy Moravskoslezského a Ústeckého kraje) a velkých sídel (Praha, Brno). Také hodnoty Spearmanova korelačního koeficientu (který udává vztah mezi pořadím okresů

⁵⁹ Kompletní seznam výdajů jednotlivých úřadů práce na APZ je uveden v příloze.

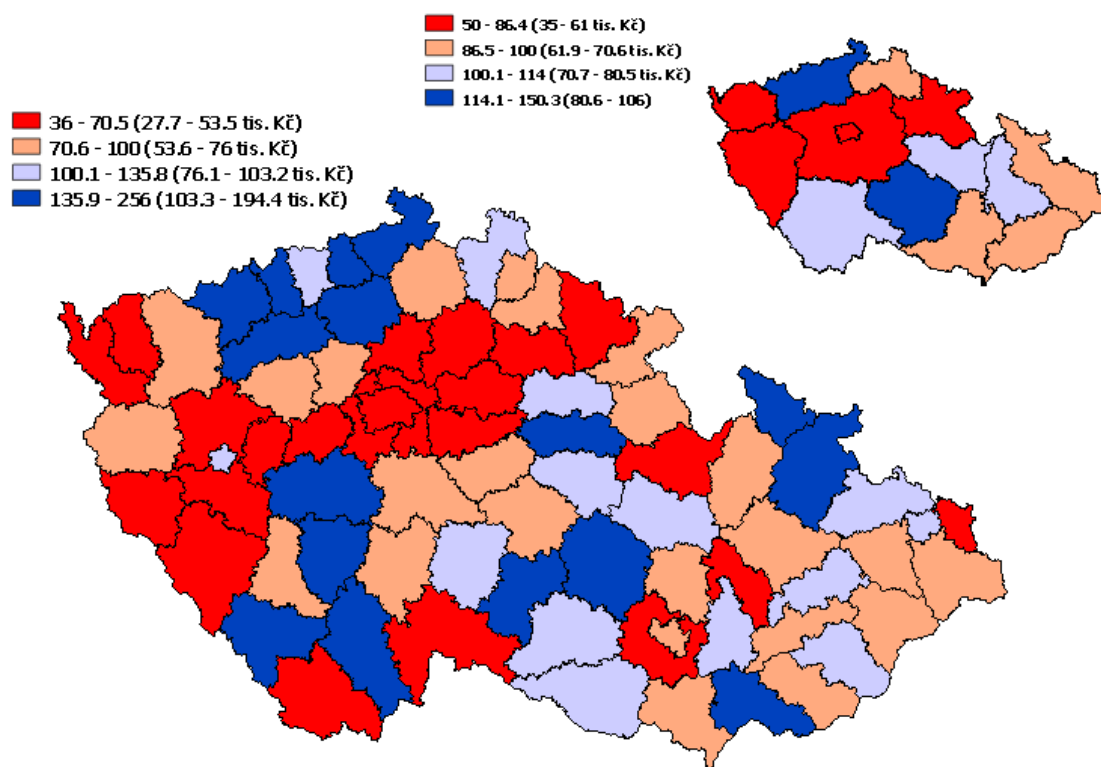
podle počtu nezaměstnaných a pořadím okresů podle výdajů na APZ), jsou poměrně vysoké a naznačují vysokou míru korelace (viz tab. 4.5)⁶⁰.

Tab. 4.5 Spearmanův korelační koeficient mezi pořadím okresů podle počtu nezaměstnaných a pořadím okresů podle výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti v letech 1998-2009

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0,871	0,859	0,904	0,884	0,887	0,870	0,890	0,905	0,853	0,829	0,836	0,818

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, Český statistický úřad, vlastní výpočet.

Obr. 4.1 Národní APZ na 1 nezaměstnaného v období 1998-2009, průměr Česka = 100



Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní výpočet.

⁶⁰ Pokud se Spearmanův korelační koeficient blíží hodnotě 1, jedná se o velmi silnou pozitivní závislost, pokud hodnotě -1, pak jde o velmi silnou negativní závislost. Pokud se hodnota koeficientu blíží nule, jsou sledované jevy na sobě nezávislé.

Nejmenší hodnoty dosahuje koeficient v okrese Praha-východ (viz tab. 4.1) a obecně v okresech s nejnižší mírou nezaměstnanosti. Výjimkou jsou některé okresy, které vykazují vysokou míru nezaměstnanosti, ale hodnota jejich koeficientu je nízká až velmi nízká (zejména okresy Moravskoslezského kraje: Karviná, Nový Jičín, Frýdek Místek). Otázkou zůstává, čím je způsobena poměrně vysoká hodnota koeficientu u okresů Ústeckého kraje, což bylo očekáváno a naopak nízká hodnota u některých okresů v Moravskoslezském kraji.

Jak již bylo diskutováno v jiné práci (Nosek 2008) určitou roli mohou hrát regionální rozdíly ve struktuře nezaměstnanosti, kdy například v okrese Karviná se nachází značný počet dlouhodobě nezaměstnaných⁶¹. Tito nezaměstnaní jsou již v podstatě nezaměstnatelní a rekvalifikační (a jiné) programy v podstatě nevyužívají, ačkoliv je mají k dispozici. Tomuto argumentu by ovšem údaje MSPV (prosinec 2009) příliš nenasvědčovaly, neboť rozdíly mezi okresy Ústeckého a Moravskoslezského kraje v podílu dlouhodobě nezaměstnaných jsou jen minimální (viz MPSV 2010). Mezi dalšími možnými důvody byly diskutovány také velmi malý počet volných pracovních míst v některých okresech a kvalifikační struktura nezaměstnaných. Ani v těchto ukazatelích však nejsou mezi oběma zmiňovanými kraji příliš velké rozdíly (MPSV 2010).

Spolu s Ústeckým krajem dosáhl nejvyšší hodnoty ukazatele také kraj Vysočina, který získal významné finanční prostředky zejména v období 1998-2003. V tomto období bylo vůbec nejvíce prostředků alokováno do okresu Žďár nad Sázavou, který však v této periodě patřil spíše mezi okresy s průměrnou mírou nezaměstnanosti. Výrazně byl podpořen také okres Jihlava.

Mírně nadprůměrné hodnoty dosahují v ukazateli vztaženém na jednoho nezaměstnaného kraje Olomoucký, Pardubický a Jihočeský. V Olomouckém kraji je jednoznačně dominantní okres Jeseník (a to zejména v období 2008-2009). V Pardubickém kraji byly největší hodnoty zjištěny v okrese Pardubice, naopak okres Ústí nad Orlicí dosáhl velmi nízké hodnoty. V Jihočeském kraji pak dosáhl nadprůměrné hodnoty okres České Budějovice, který je na špičce i v celostátním srovnání (viz tab. 4.6)

Naopak nejnižší hodnoty byly zjištěny u krajů Středočeského, Královéhradeckého, Plzeňského, Karlovarského a Prahy. Mezi těmito kraji však najdeme určité výjimky, zejména pak okres Příbram, který dosahuje výrazné podpory.

Mírně podprůměrných hodnot dosahuje ukazatel kromě již zmíněného Moravskoslezského kraje, také u krajů Jihomoravského, Zlínského a Libereckého. Z těchto krajů se výrazné podpory dostalo pouze okresům Bruntál a Hodonín, které patří k okresům nejvíce sužovaným nezaměstnaností, a to i v celostátním srovnání.

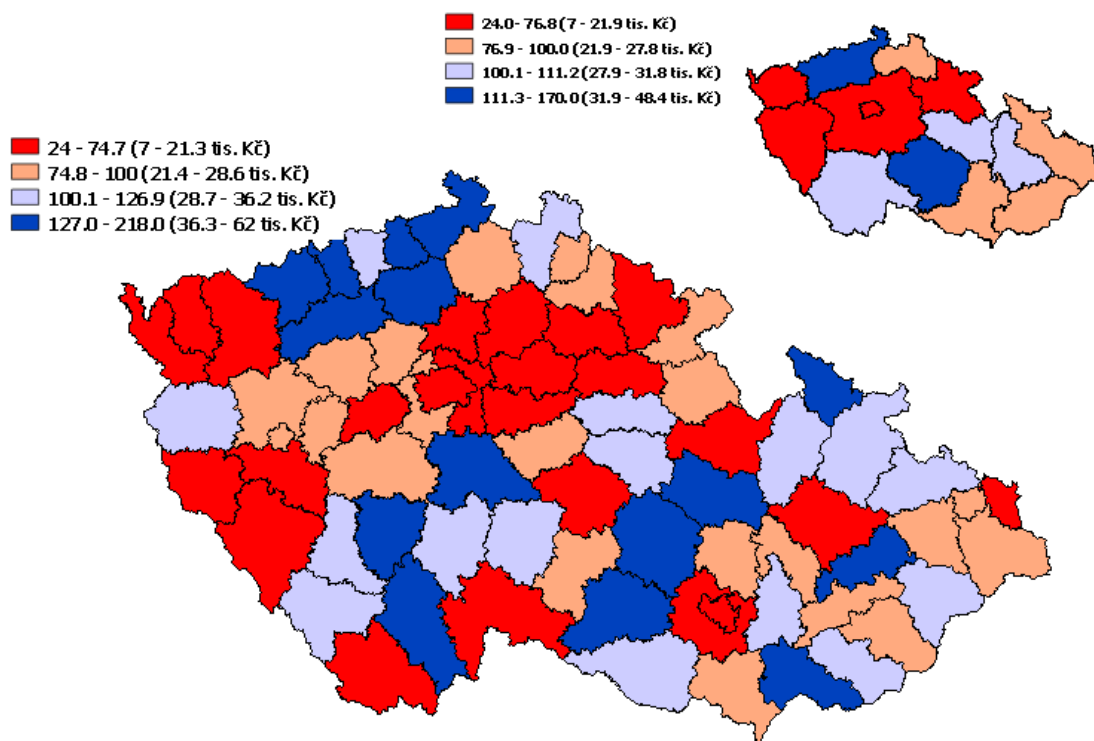
⁶¹ V okrese Karviná bylo na konci roku 2009 z celkového počtu nezaměstnaných 39 % nezaměstnaných dlouhodobě, vůbec nejvíce v ČR.

Tab. 4.6 Okresy s nejnižší a nejvyšší hodnotou v ukazateli APZ na 1 nezaměstnaného

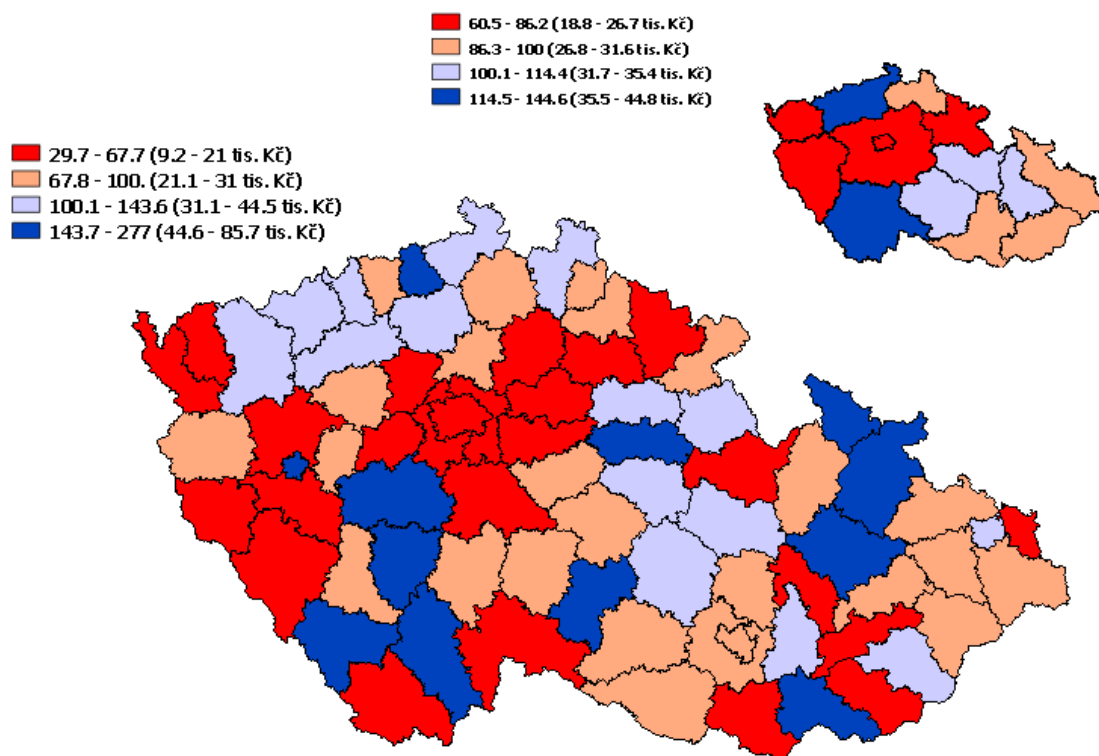
Okres	Hodnota	Okres	Hodnota
Praha-východ	36,4	Jeseník	255,7
Domažlice	42,6	Ústí nad Labem	239,1
Klatovy	49,1	Příbram	184,4
Praha	50,3	České Budějovice	170,6
Mladá Boleslav	52,8	Žďár nad Sázavou	161,9

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní výpočet.

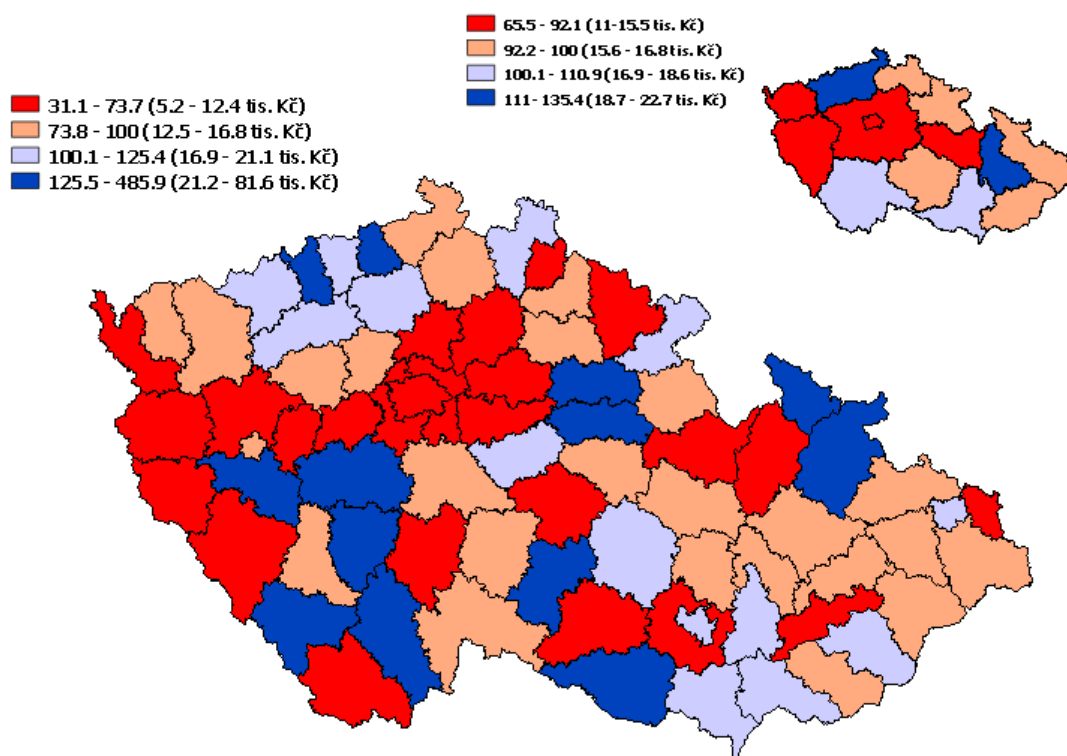
V další část této kapitoly rozebereme hodnoty APZ vztahované na 1 nezaměstnaného v různých časových obdobích, které byly vymezeny v návaznosti na etapy vývoje nezaměstnanosti v Česku popsané v kapitole 2.3 (ačkoliv byly vzhledem k datovým omezením mírně upraveny).

Obr. 4.2 Národní APZ na 1 nezaměstnaného v období 1998-2003, průměr Česka = 100

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní výpočet.

Obr. 4.3 Národní APZ na 1 nezaměstnaného v období 2004-2007, průměr Česka = 100

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní výpočet.

Obr. 4.4 Národní APZ na 1 nezaměstnaného v období 2008-2009, průměr Česka = 100

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí, vlastní výpočet.

V jednotlivých obdobích (viz obr. 4.2, 4.3 a 4.4) se hodnoty koeficientu u jednotlivých regionů (krajů i okresů) výrazněji neměnily. V posledním období (2008-2009), které je charakteristické nástupem globální ekonomické krize se nejvíce podpořeným regionem stal okres Jeseník (hodnota koeficientu 485,9), který byl jedním z okresů, na které tato krize dolehla nejvíce. V posledním sledovaném období pak došlo k největšímu rozptylu mezi nejméně a nejvíce podpořeným okresem, což lze zdůvodnit právě odlišnou reakcí jednotlivých regionů na ekonomickou krizi (viz kapitola 2.3.4).

Větší podpora byla v období 2008-2009 obecně směřována do Olomouckého kraje, který se poprvé ve sledovaném období dostal mezi nejvíce podpořené kraje v zemi (společně s Ústeckým). Nejméně podpořenými kraji byly ve všech třech sledovaných obdobích kraje Středočeský, Karlovarský, Plzeňský a Praha. Žádný z krajů se během tří období nezařadil do více než dvou kategorií⁶², přičemž ani jeden kraj se neposunul o více než jednu kategorii (ať už směrem nahoru či dolů). Stabilní je také pozice Ústeckého kraje v kategorii nadprůměrně podpořených regionů, naopak druhý kraj nejvíce postižený nezaměstnaností, kraj Moravskoslezský, je ve všech sledovaných obdobích ve skupině krajů s mírně podprůměrnou

⁶² Viz v kartogramu vymezené kategorie: velmi podprůměrné, mírně podprůměrné, mírně nadprůměrné, velmi nadprůměrné.

podporou v ukazateli. Rozdíl mezi těmito dvěma kraji (jež jsme se pokusili vysvětlit výše) je dán zejména velmi podprůměrnou hodnotou ukazatele u okresu Karviná (ve všech obdobích) a mírně podprůměrnou hodnotou ukazatele u okresů Nový Jičín a Frýdek-Místek (také ve všech obdobích).

4.3.2 Regionální rozložení výdajů na Operační program Rozvoj lidských zdrojů

Jak bylo zmíněno v metodické části, zdroj dat pro naši analýzu poskytuje informaci o poloze žadatele projektu. Výsledky analýzy jsou proto do jisté míry zkreslené, o čemž vypovídá i extrémní koncentrace finančních prostředků do hlavního města Prahy, pro který program vůbec není určen. I přes toto omezení, která pochopitelně do určité míry snižuje vypovídací hodnotu této analýzy, vykazuje regionální rozložení finančních prostředků překvapivé výsledky.

Rozdělení finančních prostředků mezi kraje se zdá být nevýhodné pro kraje s vyšším počtem nezaměstnaných⁶³ (MPSV 2008a). Rovněž závěrečná evaluace OPRLZ (MPSV 2008a), která stejně jako naše studie používá ukazatel „výdaje na jednoho nezaměstnaného“, zmiňuje překvapivě nízkou hodnotu ukazatele u Moravskoslezského a Ústeckého kraje. Zajímavým zjištěním je také skutečnost, že ačkoliv je Praha z cílů projektu zcela vyčleněna, prostředky na operační program RLZ, se právě přes hlavní město distribují. Domníváme se, že hlavním důvodem tohoto stavu je významný počet projektů, jež byly poskytnuty orgánům státní správy se sídlem v Praze - jedná se zejména o ministerstva (MPSV, MF, MPO, atd.). Za další potenciální důvod lze považovat fakt, že velké množství příjemců dotací (velkých firem) má sídlo v Praze, a ač obdržené prostředky realizují v jiném regionu (okrese, kraji), v naší statistice jsou vedeni v rámci hlavního města. Autoři závěrečné evaluace OPRLZ (MPSV 2008a) se při regionální analýze programu potýkali se stejným metodickým problémem, který vyřešili rozložením národních projektů rovnoměrně mezi všech 13 zbývajících krajů⁶⁴ kromě Prahy (MPSV 2008a). Za těchto podmínek se lze pouze domnívat, jaký podíl finančních prostředků se v hlavním městě skutečně využije.

Musíme zmínit rovněž roli pověřených úřadů práce, které administrují evropské projekty pro celý kraj, což deformuje statistiku ve prospěch krajských měst. To je také hlavní důvod, proč jsme se rozhodli provést analýzu na krajské úrovni, ačkoliv data na okresní úroveň jsou k dispozici (viz příloha č. 2).

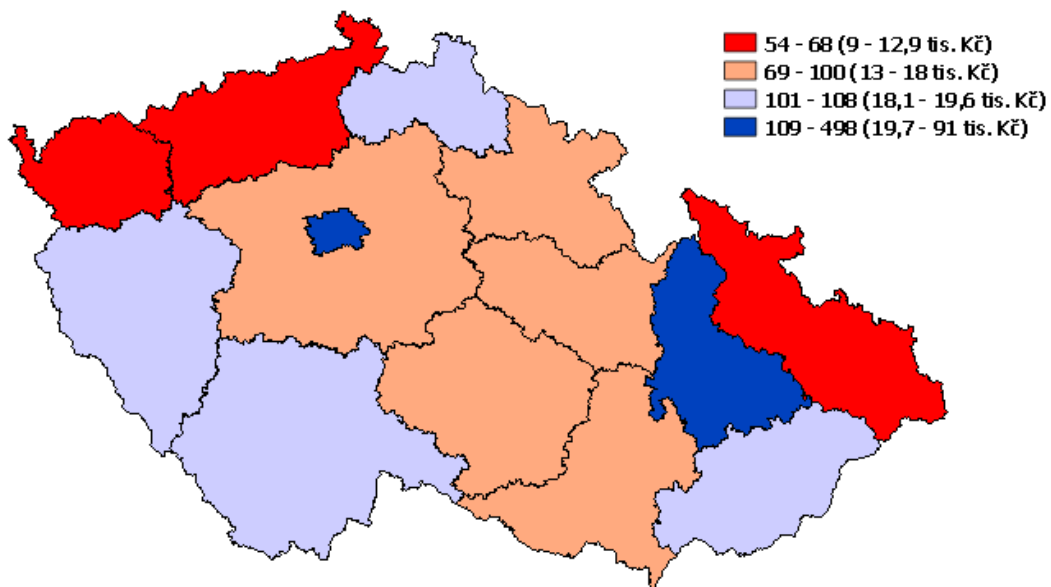
⁶³ Především tedy tyto kraje: Moravskoslezský, Ústecký, Jihomoravský a Středočeský.

⁶⁴ Každému kraji tak byla přidělena 1/13 z vydaných prostředků u národních projektů, které v této analýze uvádíme u Prahy.

Tab. 4.7 Částky alokované do jednotlivých krajů podle sídla žadatele (v milionech Kč)

kraj	alokovaná částka
Praha	2 206
Jihomoravský	1 105
Moravskoslezský	980
Olomoucký	748
Ústecký	735
Zlínský	567
Středočeský	543
Jihočeský	423
Plzeňský	371
Liberecký	367
Královéhradecký	357
Vysočina	291
Pardubický	281
Karlovarský	176
celkem	9 150

Zdroj: Databáze Ministerstva financí IS CEDR, vlastní zpracování.

Obr. 4.5 Výdaje z operačního programu Rozvoj lidských zdrojů na 1 nezaměstnaného, průměr Česka = 100

Zdroj: Databáze Ministerstva financí IS CEDR, vlastní zpracování.

Závěrečná evaluace operačního programu (MPSV 2008a) také upozorňuje na rozdíly mezi prostředky, které měly být v jednotlivých krajích alokovány (viz kapitola 4.2) a prostředky, které byly v jednotlivých krajích skutečně využity. Nejhuře z tohoto porovnání vyšel Moravskoslezský kraj. Otázkou zůstává, proč jsou v ukazateli vztaženém na jednoho nezaměstnaného Moravskoslezský a Ústecký kraj vůbec nejhorší. Ačkoliv je při koncipování programu určitým způsobem zohledněno regionální hledisko, tj. uvažované výdaje jsou nastaveny ve prospěch nejvíce postižených krajů, není to pro dosažení alespoň průměrné úrovně u zmiňovaných krajů dostatečné.

Nabízí se také myšlenka, zda je dosažení vyšší úrovně v tomto ukazateli žádoucí, neboť jak v Ústeckém, tak v Moravskoslezském kraji je nejvyšší podíl dlouhodobě nezaměstnaných⁶⁵ na počtu nezaměstnaných⁶⁶. Vzhledem k této situaci by byla větší alokace finančních prostředků do Ústeckého a Moravskoslezského kraje spíše neefektivní, neboť osoby dlouhodobě nezaměstnané jsou do značné míry „imunní“ vůči jakýmkoliv opatřením směřujícím k jejich zapojení do pracovního procesu. Zůstává tedy otázkou, zda lze dosažené výsledky považovat za impuls pro změnu nastavení systému, případně volat pro větší preferenci nejvíce postižených regionů.

Tab. 4.8 Podíl krajů na celkovém objemu finančních prostředků rozdělených v rámci opatření 1.1⁶⁷ (v %)

Kraj	Plánovaný podíl	Výsledný podíl
Moravskoslezský	17,2	12,1
Jihomoravský	12,7	10,9
Ústecký	12,2	14,8
Středočeský	10,5	9,6
Olomoucký	7,5	7,7
Zlínský	6,2	6,2
Jihočeský	5,6	6,4
Plzeňský	5,2	4,9

⁶⁵ Za dlouhodobě nezaměstnané jsou považovány ty osoby, které jsou nezaměstnané déle než 12 měsíců.

⁶⁶ V posledním čtvrtletí roku 2010 dosáhl podíl dlouhodobě nezaměstnaných na celkovém počtu nezaměstnaných v Ústeckém kraji hodnoty 26,6 %, v Moravskoslezském kraji pak dokonce 28,8 %. Jediným dalším krajem, kde tento ukazatel přesahuje hranici 15 % je přitom Jihomoravský kraj (18,7 %).

⁶⁷ Opatření 1.1: Posílení aktivní politiky zaměstnanosti

Královéhradecký	5,1	5,7
Vysočina	5,0	6,1
Pardubický	5,0	6,1
Liberecký	4,4	5,5
Karlovarský	3,4	4,0

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí (2008).

Rozdělení prostředků v rámci opatření 1.1 se jeví jako výhodnější pro menší kraje (tedy i pro kraje s menším počtem nezaměstnaných). Devět krajů získalo větší podíl na celkových finančních prostředcích, než jaký je jejich podíl na počtu nezaměstnaných v Česku. Naopak kraje s nejvyšším počtem nezaměstnaných (a Olomoucký kraj) získaly menší podíl.

4.3.3 Regionální rozložení výdajů na operační program Průmysl a podnikání

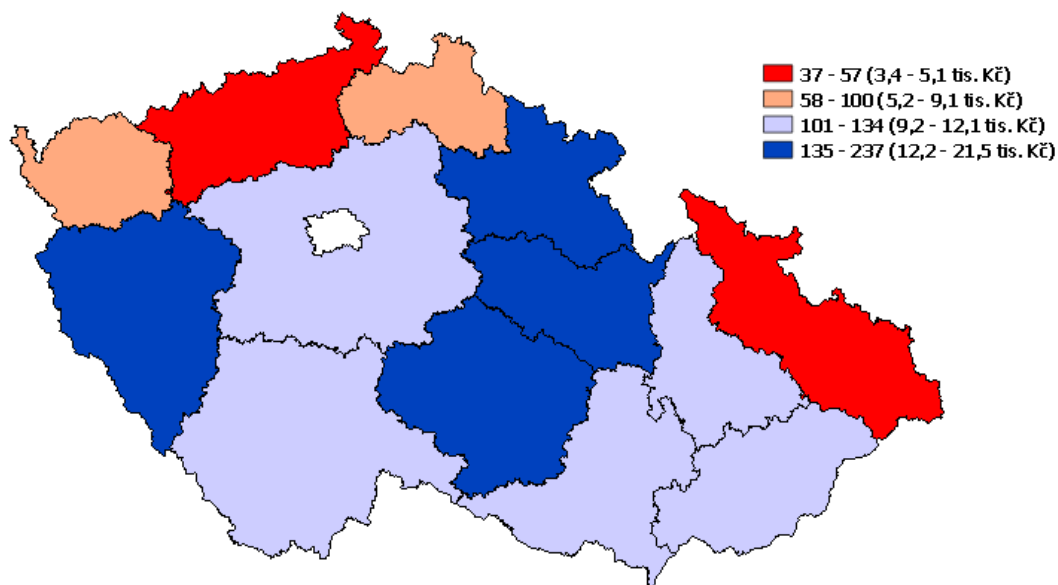
Nejmenší absolutní částky byly v rámci OPMP vynaloženy v Karlovarském, Ústeckém, Libereckém a Jihočeském kraji, naopak největší finanční prostředky byly alokovány do krajů s nejvyšším počtem obyvatel, Moravskoslezského, Jihomoravského a Středočeského. Následující tabulka (4.9) je seřazena od kraje, do kterého bylo alokováno největší množství prostředků (Středočeský), po kraj, který získal nejméně (Karlovarský). V tab. 4.9 (viz níže) počítáme pouze s programy, které bezprostředně působí na trh práce (viz tab. 3.2 v metodické části).

Tab. 4.9 Výdaje z operačního programu Průmysl a podnikání (v milionech Kč)

Středočeský kraj	693
Jihočeský kraj	239
Plzeňský kraj	327
Karlovarský kraj	111
Ústecký kraj	236
Liberecký kraj	149
Královéhradecký kraj	457
Pardubický kraj	437
Vysočina	291
Jihomoravský kraj	688
Olomoucký kraj	380
Zlínský kraj	350
Moravskoslezský	489
celkem	4 847

Zdroj: Ministerstvo průmyslu a obchodu, Berman Group (2008), vlastní zpracování.

Obr. 4.6 Výdaje z operačního programu Průmysl a podnikání na 1 nezaměstnaného, průměr Česka = 100



Zdroj: Ministerstvo průmyslu a obchodu, Berman Group (2008), vlastní výpočet a zpracování.

Nejmenší hodnoty ukazatele byly paradoxně dosaženy v krajích, které jsou nezaměstnaností postiženy nejvíce, tedy v Moravskoslezském a Ústeckém. Pokud tyto kraje srovnáme, pak, ačkoliv ve výdajích vztažených na 1 nezaměstnaného spadají do stejné kategorie, musíme zmínit, že poptávka po projektech z OPPI byla výrazně vyšší u Moravskoslezského kraje. Zatímco Moravskoslezský kraj, byl společně s krajem Jihomoravským a Středočeským nejaktivnějším žadatelem, Ústecký kraj patřil spolu s Karlovarským a Libereckým mezi nejméně aktivní žadatele (MPO 2008). Na mírně podprůměrnou podporu dosáhly kraje Karlovarský a Liberecký, což jsou zároveň kraje s nejmenším počtem žádostí⁶⁸, a to ve všech sledovaných programech.

Výsledky jsou (stejně jako u OP RLZ) překvapivé a znovu ukazují, že regiony, jež jsou nezaměstnaností postiženy nejvíce (Moravskoslezský, Ústecký), vykazují (pokud jde o ukazatel „výdaje na 1 nezaměstnaného“) podprůměrných výsledků. Na rozdíl od OP RLZ a státní APZ však nebyla v tomto programu deklarována snaha podporovat vybrané regiony a projekty z regionů s nejvyšší mírou nezaměstnanosti nebyly výrazněji podporovány (viz kapitola 4.2). Teprve v navazujícím programu OPPI byly projekty z regionů s vyšší mírou nezaměstnanosti bonifikovány (byť jen u určitých programů).

⁶⁸ Ze všech žádostí v rámci programu bylo pouze 2,2 % z Karlovarského kraje a 4 % z Libereckého kraje.

Nejvyšší hodnoty ukazatele byly dosaženy v těchto krajích (sestupně): Královéhradecký, Pardubický, Plzeňský a Vysočina. Královéhradecký a Pardubický kraj byly přitom velmi úspěšné zejména v získání prostředků z programu Inovace, kde byly jasně dominantní (viz příloha č. 3). Mezi kraje s mírně nadprůměrnou hodnotou ukazatele lze zařadit kraj Středočeský, Jihočeský, Jihomoravský, Zlínský a Olomoucký. Středočeský kraj byl dominantní zejména v programu Rozvoj, kde získal dvakrát více finančních prostředků než druhý kraj v pořadí.

4.4 MOŽNOSTI LOKÁLNÍCH A REGIONÁLNÍCH AKTÉRŮ OVLIVNIT SITUACI NA MÍSTNÍM TRHU PRÁCE

V prvních dvou podkapitolách analytické části jsme se danou problematikou zabývali z pohledu z centrální úrovně (státu), kde se vytváří strategické dokumenty a rozhoduje se, jakým způsobem se budou finanční prostředky distribuovat do regionů. V předchozí podkapitole, kde jsme se zabývali regionální analýzou finančních prostředků APZ, jsme pak zmínili možnost aktivnějších aktérů získat větší množství zdrojů a obecně roli regionálních a lokálních aktérů ovlivňovat množství finančních prostředků, které jsou do regionů alokovány. V této podkapitole proto možnosti těchto aktérů blíže rozebereme a upozorníme na možné regionální rozdíly v jejich chování.

Na lokální a regionální trh práce bezesporu působí zejména celkové ekonomické klima (globální, národní) a politika vlády (expanzivní či restriktivní fiskální politika). Přesto však mohou aktéři působící na lokálním (regionálním) trhu práce situaci do určité míry ovlivnit. Na lokálním (regionálním) trhu práce působí více aktérů, jejichž primární záměry a motivace jsou však velmi odlišné. Jejich možnosti vyplývají především z platné legislativy, kterou jsou při svém působení omezeni, nicméně z odborných studií i podle názorů expertů na trh práce vyplývá, že se aktivity těchto aktérů mohou napříč regiony lišit (viz např. Horák 2009). Následující přehled má nastínit možnosti intervence jednotlivých aktérů a upozornit na možnost jejich diferenciací v prostoru. Jedná se nicméně spíše o nástin této problematiky, analýza regionálních rozdílů mezi prací jednotlivých úřadů práce a činností ostatních aktérů na trhu práce (krajské a obecní úřady) by si zasloužila samostatný výzkum.

1. Aktéři na krajské úrovni

Krajská úroveň nebyla do roku 2006 z pohledu pro řešení nezaměstnanosti podstatná. V roce 2006 byl pouze schválen zákon⁶⁹, který s účinností od 1. 7. 2006 definoval pověřené úřady práce⁷⁰, jež se staly koordinátory státní politiky zaměstnanosti v jednotlivých krajích. V současnosti (první polovina roku 2011) probíhá napjatá politická diskuze týkající se případné reorganizace úřadů práce. MPSV navrhuje zrušit úřady práce na okresní úrovni a převést jejich kompetence pověřeným úřadům práce, tedy v podstatě krajským úřadům práce. Zákon byl

⁶⁹ Zákon č. 109/2006 Sb.

⁷⁰ Úřady práce v krajských městech; v případě Středočeského kraje ÚP Příbram.

nejprve přijat v (převážně pravicové) Poslanecké sněmovně (PS), následně vetován v (převážně levicovém) Senátu a posléze opět přehlasován v PS. Zákon však poté vetoval prezident Klaus. Prezidentské veto bylo nicméně na zasedání poslanecké sněmovny v polovině března také přehlasováno.

Rovněž krajské úřady mohou intervenovat na místním trhu práce, spíše však formou výměny informací a propojováním jednotlivých aktérů. Klasickým příkladem snahy vytvořit koordinační platformu je Moravskoslezský kraj, který přišel s iniciativou označovanou jako „regionální pakt zaměstnanosti“⁷¹, která je dobře známá a využívaná v mnoha státech zejména západní Evropy⁷². Jedná se o spolupráci všech aktérů, kteří mají určitý vliv na regionální trh práce, zejména pak úřady práce, významné podniky a střední a vysoké školy.

Přístup krajů k řešení nezaměstnanosti je u nás odlišný. Zatímco některé kraje se snaží podnítit spolupráci všech významných aktérů působících na trhu práce (Moravskoslezský kraj), některé mají vytvořený program, který hodnotí socio-ekonomické disparity (tedy i rozdíly na trhu práce) v rámci kraje a snaží se získané poznatky reflektovat do krajské politiky (Jihomoravský kraj). Jiné kraje naopak nevěnují problematice nezaměstnanosti příliš velkou pozornost (Středočeský kraj).

2. Aktéři na okresní úrovni

Okresní úroveň je již od roku 1992, kdy byly zřízeny okresní úřady práce, v boji proti nezaměstnanosti klíčová a rozhodující. Horák (2009) rozlišuje úřady práce v Česku na ty, uplatňující princip individualizace a na takové, jejichž činnost probíhá v duchu principu univerzalizace. Oba tyto principy pak ztotožňuje s určitými typy regionů, ačkoliv neuvádí konkrétní příklady. V problémovém regionu (vysoká míra nezaměstnanosti, příhraniční, špatná infrastruktura, slabá kvalifikace nezaměstnaných) je aktivizace nezaměstnaných především úřadem práce, v ne-problémovém regionu (relativně nízká míra nezaměstnanosti, spíše zemědělský region, velký počet volných pracovních míst) spíše neziskovými organizacemi.

Jak již bylo naznačeno výše, někteří experti na trh práce (Horák 2009) se přiklání k názoru, že úřady práce se v různých regionech chovají jinak a tvrdí, že v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti jsou ÚP aktivnější než v regionech, kde je míra nezaměstnanosti průměrná, či podprůměrná. Jiní experti (a pracovníci úřadů práce) nejsou v tomto rozdělení tak striktní.

⁷¹ Regionální pakt zaměstnanosti je dále složen z „lokálních paktů zaměstnanosti“, viz např. lokální pakty zaměstnanosti Třinecko, Jablunkovsko, Těšínsko.

⁷² Regionální pakty zaměstnanosti (Territorial Employment pacts) byly Evropskou unií spuštěny v prosinci 1996 a posléze realizovány ve všech zemích EU 15. Hlavním cílem této iniciativy bylo zlepšit propojování mezi poptávkou a nabídkou na lokální úrovni a především pak sladit zájmy všech aktérů, jež na regionálním a lokálním trhu práce působí. Podobné projekty (ač pod jiným názvem) však v průběhu devadesátých let vznikaly také v USA, Kanadě, či na Novém Zélandě.

Připouštějí sice, že úřady práce v různých okresech (i přes směrnice MPSV) mohou pracovat jiným způsobem, nicméně odmítají rozdělení „aktivní-pasivní ÚP“ ztotožnit s mírou nezaměstnanosti v příslušných okresech. Upozorňují spíše na fakt, že významná je funkce ředitele ÚP, který může určit „způsob práce“ s nezaměstnanými a ochota (vstřícnost) pracovníků ÚP.

Pravomoci okresních úřadů práce jsou poměrně autonomní. To však není dáno rozhodnutím centrálních orgánů, ale spíše odrazem reality, kdy centrální orgány nemají dostatečné kapacity pro tvorbu strategických dokumentů a úředníci na úřadech práce mají značné zkušenosti s řešením situace na lokálním trhu práce (Winkler 2009).

Neschopnost centrálních orgánů koncepčně (strategicky) zaštitit politiku zaměstnanosti vedl k tomu, že se aktivita přenesla na půdu okresních úřadů práce, které mezi sebou začaly více spolupracovat a konzultovat koncepční problémy. V některých regionech se „aktivní“ úřady staly koordinátorem spolupráce mezi úřady, institucemi a podniky při vytváření regionálních rozvojových programů (Winkler 2009).

Winkler (2009) se při pohledu na evropské studie zkoumající politiku zaměstnanosti domnívá, že pro vyspělé státy je charakteristický přechod k individuálnímu přístupu k nezaměstnaným. Při analýze lokální politiky zaměstnanosti v Česku, která je založena na vzorku osmi lokálních programů na trhu práce, pak dochází k následujícím závěrům.

- Na úřadech práce v Česku existují jak programy „homogenní“, které jsou připravovány úředníky na jednotlivých úřadech práce, tak programy „heterogenní“, na jejichž vzniku spolupracují představitelé územní samosprávy a zaměstnavatelé. Heterogenní programy jsou charakteristické vícezdrojovým financováním.
- Čím déle byl program na úřadu práce vytvářen, tím k němu rostla důvěra a zvýšil se tak také počet uchazečů.
- Programy mají spíše sociální než ekonomický rozměr, jinými slovy důraz je kladen na umístění uchazeče z rizikové skupiny, než na udržení vytvořeného pracovního místa.
- Často dominují hesla, místo reálných cílů.
- Proklamované cíle jsou příliš ambiciózní a kroky, jež mají vést k jejich naplnění, nejsou dostatečně provázány.

Horák (2009) dále upozorňuje, že počet pracovníků úřadu práce je v problémovém regionu menší, než by bylo nutné za účelem kvalitně administrovat projekty ESF. Představitelé ÚP pak, podle Horáka, vědí, jakým způsobem zefektivnit svou práci (resp. umístování uchazečů), nicméně kvůli nedostatku personálu nemohou své představy přenést do praxe. Dalším tématem spojeným s okresními úřady práce, je míra decentralizace. Podle Horáka mají představitelé úřadů obavy z „přílišné decentralizace“, kdy by jim představitelé krajů vnucovali své myšlenky.

3. Obecní úroveň

Možnosti obcí ovlivňovat situaci na lokálním trhu práce jsou výrazně determinovány jejich velikostí. Středně velká města mají více možností jak intervenovat na trhu práce, a to především tím, že mohou vytvářet prostory pro podnikání (zřizování průmyslových zón, využití brownfields, atd.). Starostové menších obcí působí spíše jako neformální pojítka mezi investory a nezaměstnanými v obci. Vzhledem k malému počtu obyvatel mohou starostové (případně jiní představitelé místní správy) znát schopnosti a potenciál nezaměstnaných ve své obci a mohou se je pokusit umístit ve firmách podnikajících v katastru dané obce.

Úřady práce poskytují obcím finanční prostředky na zajišťování veřejně prospěšných prací (VPP), jejichž smyslem je udržet dlouhodobě nezaměstnané alespoň částečně v pracovním procesu. Veřejně prospěšné práce samotné však nemohou situaci na místním trhu práce výrazně ovlivnit. VPP jsou poskytovány pouze na omezenou dobu (dle současné legislativy na 9 měsíců) a jsou ve většině případů realizovány formou manuální práce vhodné spíše pro muže. Dalším problémem je neochota dlouhodobě nezaměstnaných věnovat se VPP, které nejsou finančně dobře ohodnoceny a jsou některými nezaměstnanými považována za „degradující“. Některé (zejména menší) obce na druhou stranu mohou na stálo zaměstnat takového člověka, který se při výkonu VPP osvědčil (například v rámci technických služeb, apod.).

4. Soukromý sektor

Firmy působí na trhu práce primárně za účelem zisku a nové zaměstnance hledají především v období ekonomického růstu. Samotné firmy deklarují spíše potřebu zlepšit vzdělanostní strukturu absolventů škol takovým způsobem, aby lépe odpovídala potřebám firem. Takový požadavek však již není plně řešitelný na úrovni úřadu práce, ale mě by být vyslyšen a řešen spíše na krajské (střední školství) či státní úrovni (vysoké školy).

Firmy mohou částečně přispívat k flexibilitě na trhu práce, tím že si mezi sebou „půjčují“ zaměstnance. V některých regionech se také projevila snaha přizpůsobit autobusové jízdní řády směnným provozům, či aplikování tzv. spolujízdy, kdy jsou pracovníci bydlící blízko a používající jedno vozidlo, přiřazováni na stejnou směnu.

5. Neziskový sektor

Jedná se o organizace působící na trhu práce výhradně za účelem pomoci nezaměstnaným⁷³, či o velké společnosti, které se snaží pomáhat najít práci bývalým zaměstnancům nebo podpořit rozvoj podnikání a zaměstnanosti v regionu a zlepšit tím ekonomickou výkonnost celé oblasti.

Neziskových organizací působí na místním trhu práce celá řada. Nadační fondy velkých společností do značné míry vyplňují prostor mezi možnostmi úřadů práce a evropských fondů. Zatímco úřady práce nabízejí nezaměstnaným pozice, které jsou v tu chvíli k dispozici, aniž by (často) respektovaly specializaci konkrétního jedince, nadační fondy mohou poskytnout

⁷³ Resp. specifickým skupinám nezaměstnaných.

účelovou dotací na založení živnosti v oboru, v němž je dotyčný vyučen. Evropské fondy jsou primárně určeny na rozvoj malého a středního podnikání, zatímco nadační fondy mohou pomoci těm projektům (či takové vyloženě preferují), jež si vytvoří jednotlivec. Další výhodou nadačních fondů je jejich menší náročnost na byrokracii, než je tomu u žádostí dotací z evropských zdrojů.

Další neziskové organizace působící na trhu práce (charitativní organizace a další) jsou velmi prospěšné především v práci s marginalizovanými skupinami obyvatel. Jedná se zejména romské komunity, cizince, zdravotně postižené, matky na mateřské dovolené, apod. Vliv neziskových organizací na trh práce tak lze označit jako významný s důrazem na jejich možnosti působit v těch oblastech, ve kterých veřejná správa působit nemůže.

5. ZÁVĚR

V předkládané práci jsme se zabývali tématem, které je na poli sociální geografie stále častější, a to regionalizací veřejných politik. Postupem času se i v českých podmínkách akceptovala teze o významu celé fiskální politiky na rozvoj regionů, která výrazně předčí dopady explicitní regionální politiky. Prostřednictvím veřejných politik jsou do území alokovány významné finanční prostředky a výzkum regionální struktury této alokace je pro pochopení finančních toků působících v území důležitý.

V této práci jsme se věnovali jedné z veřejných politik, aktivní politice zaměstnanosti, na kterou bylo ve sledovaném období (1998-2009) vydáno více než 35 miliard Kč. Dalších takřka 12 miliard Kč pak bylo vydáno prostřednictvím operačních programů zaměřených na rozvoj lidských zdrojů a podporu podnikání. Aktivní politika zaměstnanosti je považována za jednu z veřejných politik, ve které došlo k největší regionalizaci, tedy k přizpůsobení této politiky specifickým regionálním podmínkám (Blažek 2011). Výsledky práce tuto tezi v podstatě potvrzují, s výjimkou určitých (nezaměstnaností velmi postižených) regionů, kam nebyla směřována očekávaná podpora.

Práce je rozdělena do pěti kapitol. V úvodní části jsme popsali, z jakého důvodu se tématu věnujeme a formulovali jsme hlavní cíle a výzkumné otázky této diplomové práce.

V teoretické části jsme se zabývali teoretickým zarámováním studované problematiky. Popsali jsme vývoj pohledu na význam lidských zdrojů pro vývoj regionů, pohled na nezaměstnanost ve vybraných vědních oborech a následnou reakci veřejného sektoru na tento fenomén: politiku zaměstnanosti. V další podkapitole teoretického rámce jsme se zaměřili na Česko a věnovali jsme se vývoji nezaměstnanosti u nás a faktorům, které míru nezaměstnanosti v průběhu času významně utvářely.

V metodické části jsme popsali, jakým způsobem jsme postupovali při tvorbě naší práce. Uvedli jsme, z jakých zdrojů jsme čerpali data pro empirickou analýzu a jaká mají tato data omezení. Ozřejmili jsme také s jakými představiteli veřejného, soukromého a neziskového sektoru jsme provedli řízený rozhovor a uvedli jejich počet.

Jádrem práce je následující analytická část. Nejprve jsme se věnovali strategickým dokumentům, a analyzovali jsme, do jaké míry je v nich zmiňováno regionální hledisko. Posléze jsme popsali, jaký mechanismus je používán pro rozdělování finančních prostředků na národní politiku zaměstnanosti a u vybraných operačních programů. Následně jsme se věnovali regionální analýze finančních prostředků. U národní APZ jsme analýzu provedli na okresní úrovni, u operačních programů na úrovni krajskou. V poslední podkapitole této části jsme se zabývali regionálními a lokálními aktéry na trhu práce. Popsali jsme, jaké mají tyto aktéři možnosti, a do jaké míry mohou ovlivnit situaci na regionálním (lokálním) trhu práce.

Závěrečná kapitola této práce je určena stručnému shrnutí práce a odpovědím na následující výzkumné otázky stanovené na začátku práce.

- **Do jaké míry aktivní politika zaměstnanosti reflektuje regionální rozdíly na jednotlivých trzích práce?**

V programech na podporu zaměstnanosti je regionální hledisko poměrně často zdůrazňováno. Pouze v několika případech jsou však regiony, kterým by měla být podpora určena, jednoznačně definovány, ve většině případů jsou prostorové preference definovány poměrně povrchně s odkazem na podporu regionů nejvíce postižených nezaměstnaností, či strukturálně postižených a hospodářsky slabých regionů. Jiné programy definují podporované území naopak relativně jednoznačně a zmiňují podporu konkrétním krajům (nejčastěji Moravskoslezský a Ústecký), či okresům, kde je míra nezaměstnanosti vyšší než určitá stanovená hranice (např. 14 %) nebo nadprůměrná. Specifické jsou pak programy na sociální začlenění romských komunit, které můžeme také řadit mezi strategické dokumenty na podporu zaměstnanosti, neboť získání pracovního místa zdůrazňují jako jeden ze svých hlavních úkolů. Tyto programy velmi precizně definují jednotlivé sociálně vyloučené lokality v rámci obcí.

Za nejvýznamnější důkaz zohledňování regionálních specifíků lze považovat samotnou existenci okresních úřadů práce. Úřady práce, ač jsou do jisté míry svázány směrnicemi MPSV, jsou relativně autonomní a pracovníci okresních úřadů práce mohou využít svých znalostí o specifíkách regionálního trhu práce a reflektovat je ve své politice. V první polovině roku 2011 však probíhá politická diskuze o reformě úřadů práce, jejichž zamýšleným důsledkem je zrušení okresních úřadů práce a jejich transformace na krajské ÚP (resp. jeden centrální ÚP). Odpůrci tohoto kroku argumentují právě (mimo jiné) případným odcizením úřadů práce občanům, čímž by mohlo dojít k oslabení reflektování regionálních specifíků na trhu práce.

- **Jak zohledňují různé nástroje politiky zaměstnanosti specifickou situaci na regionálních trzích práce? Je například při rozdělování finančních prostředků zohledňována specifická situace na trhu práce v různých okresech ČR?**

Jak státní aktivní politika zaměstnanosti, tak evropské programy, jež působí na trh práce, zohledňují specifika místních trhů práce. Zatímco v případě státní APZ existuje v podstatě vztah přímé úměry mezi počtem nezaměstnaných a alokovanou částkou, evropské programy spíše bonifikují projekty realizované v regionech nejvíce postižených nezaměstnaností.

Tímto způsobem tak zodpovědné orgány naplňují proklamace uvedené ve většině strategických dokumentů a podporují regiony nejvíce postižené nezaměstnaností. Je-li tato forma podpory vhodná, případně efektivní, je jinou otázkou.

- **Byly v období 1998-2009 v případě národní APZ a v období 2004-2006 u evropských programů finanční nástroje APZ alokovány do regionů, které jsou nezaměstnaností postiženy nejvíce?**

Finanční prostředky v rámci národní APZ měly tendenci být směřovány spíše do regionů více postižených nezaměstnaností, existují nicméně určité regiony (okresy), kde bylo alokováno překvapivě málo finančních prostředků určených na aktivní politiku zaměstnanosti. Jedná se zejména o některé okresy Moravskoslezského kraje, což je překvapující zejména při porovnání

těchto okresů s podobně strukturálně postiženými okresy v Ústeckém kraji. Jedním z uvažovaných důvodů byl vysoký podíl dlouhodobě nezaměstnaných v některých nejvíce postižených okresech. Tento argument však při porovnání Ústeckého a Moravskoslezského kraje neobstojí, neboť hodnoty tohoto ukazatele jsou v obou regionech velmi podobné.

Prostředky alokované prostřednictvím operačních programů (OPRLZ, OPMP) směřovaly spíše do regionů, které nejsou nezaměstnaností postiženy nejvíce. Jako vysvětlení se nabízí skutečnost, že evropské programy, ač bonifikují projekty z regionů nejvíce postižených nezaměstnaností (přičemž pracují především na úrovni krajů), výsledná alokace finančních prostředků odpovídá spíše aktivitě žadatelů (případně kvalitě jejich žádostí) v regionech. V obou sledovaných operačních programech byl sledovaný ukazatel (APZ na nezaměstnaného) výhodnější pro kraje s menším počtem nezaměstnaných. Zajímavým faktem je výrazná koncentrace finančních prostředků z operačních programů do (regionálních) center. Tato centra mají distribuovat finanční prostředky v rámci státu (ministerstva v Praze), či uvnitř regionu (pověřené úřady práce v krajských městech). Je však v podstatě nezjistitelné (přinejmenším z dat z dostupných databází) nakolik se tyto zdroje skutečně přerozdělují a do jaké míry v těchto centrech zůstávají.

- **Jaké jsou možnosti různých regionálních / lokálních aktérů ovlivňovat místní trh práce?**

V současnosti jsou nejvýznamnějším aktérem na místním trhu práce okresní úřady práce, což by se však ještě v průběhu roku 2011 mělo změnit a větší pravomoc by měla být udělena pověřeným okresním úřadům práce, tedy v podstatě krajským úřadům práce. Ačkoliv úřady práce jsou do jisté míry svázány směrnicemi MPSV, z provedených rozhovorů vyplynula možnost vedení úřadu práce aktivně ovlivnit způsob, jakým daný úřad práce pracuje.

Možnosti dalších aktérů na trhu práce jsou spíše omezené. Krajské úřady práce nebyly doposud při vytváření (či koordinaci) politik směřujících k vylepšení situace na trhu práce příliš aktivní, nicméně některé ze zkoumaných krajů se v posledních letech snaží na tomto poli více angažovat (viz příklad Moravskoslezského a Jihomoravského kraje). Možnosti obecních úřadů se výrazně liší podle velikosti dané obce. Zatímco u malých obcí může dobře fungovat neformální propojování volných pracovních míst a nezaměstnaných (starostou, který osobně zná jak nezaměstnané, tak investory), u velkých obcí se nabízí mechanismy typu průmyslových zón, či regenerace starých průmyslových objektů (brownfields). Role neziskového sektoru se zdá být významná zejména v oblastech s vysokou nezaměstnaností.

V závěru předkládané práce vidíme jako přínosné naznačit další možné směry výzkumu v oblasti problematiky aktivní politiky zaměstnanosti, či veřejných politik obecně. Jak bylo naznačeno v teoretické části (viz kapitola 2.2.3) další výzkum je možné koncipovat hned několika způsoby.

Pro další výzkum se nabízí analýza aktuálnějších dat, a to zejména u operačních programů z programovacího období 2007-2013, které v současnosti stále ještě probíhá. Dalším námětem studia je analýza regionálních rozdílů v efektivnosti využití prostředků na APZ, které jsme se v této práci nevěnovali a která by osvětlila, zda jsou alokované finanční prostředky využity adekvátně a zda je preference některých regionů oprávněná⁷⁴. Přínosné by bylo také srovnání práce aktérů na místním trhu práce (tj. rozdíly v chování těchto aktérů v různých typech regionů), které jsme v této práci jen naznačili.

Bylo by také možné provést srovnání české APZ se zahraničními. Podobný pokus byl nastíněn v bakalářské práci (Nosek 2008) na příkladu Polska, pro potřeby dalšího výzkumu by bylo vhodné použít také zkušenosti z jiných zemí. Jednak ze zemí, které v posledních dvou dekáдах prošly podobným procesem transformace jako Česko (Maďarsko, pobaltské státy, apod.), ale především státy, kde je tradice aktivní politiky zaměstnanosti větší (Německo, Nizozemsko, severské státy, apod.). Pro více komplexní pohled na problematiku regionalizace veřejných politik by bylo vhodné zabývat se také jinými politikami. I takovou studii by bylo přínosné provést v mezinárodním srovnání.

⁷⁴ Je však třeba také říci, že některé studie se již o podobné srovnání pokouší (Kališková 2010).

ZDROJE

- BACHTLER, J. (2001): Where is Regional Policy Going? Changing Concepts of Regional Policy. EoRPA Paper 01/5. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 29 s.
- BACHTLER, J., RAINES, P. (2002): A New Paradigm of Regional Policy? Reviewing New Trends in Europe. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 34 s.
- BECKER, G. (1992): The Economic Way of Looking at Life.
<http://home.uchicago.edu/~gbecker/Nobel/nobellecture.pdf> (19.11.2010).
- BERGENE, A.N., ENDERESSEN, S.B., KNUTSEN, M.G. (2010): Missing Links in Labour Geography. Ashgate. Farnham, 256 s.
- BERMAN GROUP (2008): Vyhodnocení dopadů realizace Operačního programu Průmysl a podnikání 2004-2006 na hospodářský vývoj v regionech soudržnosti České republiky.
<http://download.mpo.cz/get/38734/43072/515457/priloha002.pdf> (12.2.2011).
- BLAŽEK, J. (1999): Teorie regionálního rozvoje: je na obzoru nové paradigma či jde o pohyb v kruhu? Geografie-Sborník ČGS, 104, č. 3, s. 141-159.
- BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2002): Teorie regionálního rozvoje. Karolinum. Praha, 212 s.
- BLAŽEK, J., CSANK, P. (2007): Nová fáze regionálního rozvoje v ČR?. Sociologický časopis. 2007, 45, č. 5, s. 945-965.
- BLAŽEK, J., MACEŠKOVÁ, M. (2010): Regional Analysis of Public Capital Expenditure: to which regions is public capital expenditure channelled - to "rich" or to "poor" ones? Regional Studies, 44, č. 6, s. 679-696.
- BLAŽEK, J. (2011): Instituce veřejného sektoru jako nevypočitatelný aktér regionálního rozvoje? Příspěvek prezentovaný na konferenci Nové sociálně prostorové nerovnosti, lokální rozvoj a kvalita života, Praha, 10. 2. 2011.
- CALMFORS, L. (1994): Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features. OECD Economic Studies No. 22.
- CARLINO, G.A., DEFINA, R.H. (1996): Does Monetary Policy Have Differential Regional Effects. Business Review, 22, č. 3, s. 17-27.
- CASTREE, N. (2007): Labour Geography: A Work in Progress. International Journal of Urban and Regional Research, 31, č. 4, s. 853-862.

CLARK, G. L. (1978): *Regional Unemployment and Policy Analysis: A Geographical Study of Canadian Federal Unemployment Policy, 1969-1976*. Dissertation. Hamilton, Ontario. McMaster University, 170 s.

CLARK, G. L. (1980): Critical Problem of Geographical Unemployment Models. *Progres in Human Geography*, 4, č. 4, s. 157-180.

ČERVENÝ, M., PILEČEK, J. (2010): Hospodářská krize a regionální disparity – příklad okresů České republiky. *Obec a finance*, 15, č. 1, s. 32-34.

ČERVENÝ, M., KLÍMA, J., PILEČEK, J. (2009): Regiony se soustředěnou podporou státu – zhodnocení vývoje po roce 1990. *Obec a finance*, 14, č. 2, s. 31-33.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2011): *Zaměstnanost a nezaměstnanost v ČR podle výsledků výběrového šetření pracovních sil 4. čtvrtletí 2010*.

<http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/p/3101-10> (12.4.2011).

EAMETS, R. (2005): *Flexicurity Specificities in Small Open Economies: The Baltic States*. Discussion paper No. 1/05. Frankfurt, Europa-Universität Viadrina, 35 s.

FENGER, H.J.M. (2007): Welfare regres in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 3, č. 2, s. 1-30.

FLEK, V., VEČERNÍK, J. (2004): *The Labour Market in the Czech Republic: Trends, Policies and Attitudes*. In: Flek, V. (ed.): *Anatomy of the Czech Labour Market: From Over-Employment to Under-Employment in Ten Years? The Working Papers of the Czech National Bank*. Praha, 96 s.

FLORIDA, R. (2002): *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. Basic Books. New York, 404 s.

GABAL ANALYSIS & CONSULTING (2006): *Mapa sociálně vyloučených nebo sociálním vyloučením ohrožených romských lokalit*.

http://www.esfcr.cz/mapa/int_CR.html (3.4.2011).

GORDON, I. (2003): Unemployment and spatial labour markets: strong adjustment and persistent concentration. In: Martin, R., Morrison, P.S. (eds.): *Geographies of Labour Market Inequality*. Routledge. London, s. 55-82.

HAMPL, M. a kol. (1996): *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Přírodovědecká fakulta University Karlovy, Praha.

HANSEN, N., HIGGINS, B., SAVOIE, D. J. (1990): *Regional Policy in a Changing World*. Plenum Press. New York, 311 s.

HAVLÍČEK, T. (2007): Regionální diferenciace lidského a sociálního kapitálu ve venkovských periferních oblastech Česka. In: Agrární perspektivy XVI. Evropské trendy v rozvoji zemědělství a venkova. Sborník prací z mezinárodní vědecké konference, ČZU.

HORÁKOVÁ, M., HORA, O., VYHLÍDAL, J. (2010): Hodnocení přínosu projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů k aktivní politice zaměstnanosti v ČR.

HORÁK, P. (2009): Implementace české aktivační politiky na lokální úrovni a princip individualizace. In: Sirovátka, T., Winkler, J., Žížlavský, M. (eds.): Nejistoty na trhu práce. František Šalé – Albert. Boskovice, 198 s.

HORÁKOVÁ, M., KULHAVÝ, V., RÁKOCZYOVÁ, M., SIROVÁTKA, T. (2003): Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce. VÚPSV Praha. Brno, 60 s.

JANÁČEK, K. (1994): Unemployment and the Labor Market in Czechoslovakia and the Czech Republic, 1990-1992. *Eastern European Economics*, 32, č. 4, s. 55–70.

JANDOUREK, J. (2001): Sociologický slovník. Portál. Praha, 288 s.

JANKOVÁ, R. (2006): Příčiny nezaměstnanosti v ČR. Diplomová práce. Brno. Masarykova Univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 94 s.

JELÍNKOVÁ, S. (2004): Aktivní politika zaměstnanosti v ČR a ve Velké Británii. Diplomová práce. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 77 s.

JERÁBEK, H. (1997): Marienthal: Nezaměstnaná obec ve výzkumu Paula Lazarsfelda, Marie Jahodové a Hanse Zeisela. *Sociologický časopis*, 33, č. 2, s. 321-337.

KALÍŠKOVÁ, K. (2010): Aktivní politika zaměstnanosti a její efekty na nezaměstnanost v regionech České republiky. Diplomová práce. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 105 s.

KLÍMA, I., PILEČEK, J., ČERVENÝ, M. (2009): Regiony se soustředěnou podporou státu – zhodnocení vývoje po roce 1990. *Obec a finance*, 14, č. 2, s. 31-33.

KLUGE, J. (2007): Active labour market policies in Europe: performances and perspectives. Springer. Leipzig, 222 s.

KOČVAROVÁ, L. (2005): Pojetí lidských zdrojů v současných teoriích regionálního rozvoje. Diplomová práce. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 68 s.

KOTÍKOVÁ, J., KOTRUSOVÁ, M. (2008): Regionální dimenze nezaměstnanosti v České republice. *Fórum sociální politiky*, 2, č. 5, s. 45-47.

KOTÝNKOVÁ, M. (2008): Strukturální změny českého trhu práce v letech 1990-2006. *Acta Oeconomica Pragensia*, 16, č. 3, s. 1-15.

KULHAVÝ, V., SIROVÁTKA, T. (2007): Programy aktivní politiky zaměstnanosti v ČR v roce 2005: Hodnocení efektů na nezaměstnanost v roce 2006. Praha. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 106 s.

KULHAVÝ, V., SIROVÁTKA, T. (2008): Hodnocení efektivity programů APZ a doprovodných nástrojů a projektů politiky zaměstnanosti v roce 2007. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 145 s.

LAVICKÝ, M. (2009): Analýza regionální nezaměstnanosti v České republice během hospodářské recese 2008-2009. Diplomová práce. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 68 s.

LIESSMANN, K.P. (2006/2009): *Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft.* (Teorie nevzdělanosti. Omyly společnosti vědění. Academia, Praha, 125 s.).

MACEŠKOVÁ, M. (2009): Fiskální politika jako klíčový mechanismus regionální rozvoje: příklad regionální dimenze sektorových a horizontálních politik ČR. Disertační práce. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 166 s.

MAREŠ, P., RABUŠIC, L. (1994): Nezaměstnanost v ČR na počátku 90. let v regionálním pohledu. *Sociologický časopis*, 30, č. 4, s. 475-498.

MAREŠ, P., SIROVÁTKA, T. (2006): Chudoba, deprivace, sociální vyloučení: nezaměstnaní a pracující chudí. *Sociologický časopis*, 42, č. 4, s. 627-655.

MARTIN, R. (2000): *Local Labour Markets: Their Nature, Performance and Regulation.* In: Clark, G.L., Feldman, M.P., Gertler, M.S. (eds.): *The Oxford Handbook of Economic Geography.* Oxford University Press. Oxford, s. 455-476.

MARTIN, R. (2001): *Geography and public policy: the case of the missing agenda.* *Progress in Human Geography*, 25, č. 2, s. 189-210.

MARTIN, R., MORRISON, P. (2003): *Geographies of Labour Market Inequality.* Routledge. London, 273 s.

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU ČR (2003): *Operační program Průmysl a podnikání.*

<http://download.mpo.cz/get/26602/26637/296620/priloha001.pdf> (1.2.2011).

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU ČR (2006): *Koncepce rozvoje malého a středního podnikání na období 2007-2013.*

<http://download.mpo.cz/get/28172/29964/322193/priloha001.pdf> (16.1.2011).

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU ČR (2008): Celkové vyhodnocení výsledků a dopadů realizace Operačního programu Průmysl a podnikání 2004-2006.

<http://download.mpo.cz/get/38734/43072/515456/priloha003.pdf> (3.2.2011).

MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU ČR (2010): Operační program Podnikání a inovace.

<http://download.mpo.cz/get/27518/47269/565524/priloha001.pdf> (15.1.2011).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR (1998): Národní plán zaměstnanosti 1999.

http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/narodni_akcni_plan/narodniplan1999 (16.1.2011).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR (2003): Operační program Rozvoj lidských zdrojů.

http://www.esfcr.cz/file/5184_1_1/download/ (14.1.2011).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR (2004a): Jednotný programový dokument pro Cíl 3 regionu NUTS 2 Hlavní město Praha.

http://www.esfcr.cz/file/4332_1_1/download/ (15.1.2011).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR (2004b): Národní akční plán zaměstnanosti na léta 2004-2006.

http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/narodni_akcni_plan/napz_2004_2006.pdf (14.1.2011).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR, CZECHINVEST (2004c): Program pro podporu tvorby nových pracovních míst v regionech nejvíce postižených nezaměstnaností.

<http://download.mpo.cz/get/26097/35799/396517/priloha001.pdf> (18.1.2011).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR (2007): Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost.

http://www.esfcr.cz/file/4976_1_1/download/ (14.1.2011).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR (2008a): Závěrečná evaluace OP RLZ – zhodnocení přínosu programu na poli rozvoje lidských zdrojů.

http://www.esfcr.cz/file/7365_1_1/download/ (4.2.2011).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ (2008b): Národní zpráva o strategiích sociální ochrany a sociálního začleňování.

http://www.mpsv.cz/files/clanky/5829/zprava_cj.pdf (18.1.2011).

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČR (2010): Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2009.

http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/trh_prace/rok2009 (3.4.2011).

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY ČR (2007): Strategie celoživotního učení ČR.

http://www.msmt.cz/file/9911_1_1/download/ (27.1.2011).

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY ČR (2008): Akční plán podpory odborného vzdělávání.

http://www.msmt.cz/file/8128_1_1/download/ (25.1.2011).

MÜLLER, J., PILEČEK, J. (2010): Regionální disparity ve vývoji nezaměstnanosti v období hospodářské krize. Příspěvek prezentovaný na konferenci Regionální disparity a hospodářské subjekty v územním rozvoji, Ostrava, 4. a 5. 11. 2011.

NEŠPOROVÁ, A. (1999): Employment and Labour Market Policies in Transition Economies. International Labour Office. Geneva, 102 s.

NOSEK, Š. (2008): Regionalizace aktivní politiky zaměstnanosti v Česku a Polsku v letech 1999-2007. Bakalářská práce. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 65 s.

NOSEK, V. (2010): Prostorové aspekty sociálních nerovnoměrností: Česko v kontextu střední a východní Evropy. Dizertační práce. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 131 s.

NOVOTNÝ, J., NOSEK, V. (2009): Nomothetic Geography Revisited: Statistical Distribution, Their Underlying Principles, and Inequality Measures. Geografie-sborník ČGS, 114, č. 4, s. 282-297.

NORDENMARK, M. (2007): Unemployment. In: Ritzer, G. (ed.): Blackwell Encyclopedia of Sociology. Blackwell Publishing. Malden, Massachusetts, 5650 s.

OECD (2007): Employment Outlook 2006.

http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_33927_36261286_1_1_1_1,00.html (14.3.2011).

PLASOVÁ, B., VÁLKOVÁ, J. (2009): Genderová diferenciacie nejistot na trhu práce. In: Sirovátka, T., Winkler, J., Žížlavský, M. (eds.): Nejistoty na trhu práce. František Šalé – Albert. Boskovice, 198 s.

RAAGMAA, G. (1995): Changing World and Changing Conditions for Regional Development. Paper presented at the 35th European Congress of the Regional Science Association, 22-25 August 1995, Odense, Denmark.

RÁKOCZYOVÁ, M., SIROVÁTKA, T. (2002): Rozsah a cílenost programů aktivní politiky zaměstnanosti v ČR, zájem o programy a motivace účastníků. VÚPSV Praha. Brno, 99 s.

SANROMA, E., RAMOS, R. (2001): Local Human Capital and Productivity: an Analysis for the Spanish Regions. ERSA conference papers ersa01p139, European Regional Science Association.

SCOTT, A., STORPER, M. (2009): Rethinking human capital, creativity and urban growth. *Journal of Economic Geography*. 9, č. 9, s. 147-167.

SEMERÁK, V., ŠVEJNAR, J. (2010): Finanční krize a český trh práce: čekání na obrat. CERGE UK.

http://idea.cerge-ei.cz/documents/IDEA_trh_prace_March_2010.pdf (20. 12. 2010)

SHIMER, R. (2010): The Diamond-Mortensen-Pissarides contribution to Economics. The University of Chicago Booth School of Business.

http://faculty.chicagobooth.edu/brian.barry/igm/2010-nobel-prize_Shimer.pdf (15. 12. 2010)

SCHWARZ, J., BARTOŇ, P., BOLCHA, P., HEŘMANSKÝ, P., MACH, P. (2007): Analýza investičních pobídek v České republice. Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, 81 s.

SIROVÁTKA, T. (1995): Politika pracovního trhu. Masarykova Univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta, 171 s.

TOMEŠ, J. (1996): Specifická nezaměstnanost v České republice v regionálním srovnání. *Geografie-Sborník ČGS*, 101, č. 4, s. 278-295.

VANHUYSSSE, P. (2006): Czech Exceptionalism? A Comparative Political Economy Interpretation of Post-Communist Policy Pathways, 1989-2004. *Sociologický časopis*, 42, č. 6, s. 1115 – 1136.

WILLS, J. (2009): Labour Geography. In: Gregory, D. (ed.): *The Dictionary of Human Geography*. Wiley-Blackwell. Chichester, 1052 s.

WINKLER, J. (2009): Institucionální a organizační limity individualizace české politiky zaměstnanosti v podmínkách duálního trhu práce. In: Sirovátka, T., Winkler, J., Žížlavský, M. (eds.): *Nejistoty na trhu práce*. František Šalé – Albert. Boskovice, 198 s.

ZAVŘEL, L. (2010): Analýza regionální dimenze dotačních titulů do environmentální sféry v programovém období 2004-2006. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 119 s.

PŘÍLOHY

P. 1 Výdaje okresních úřadů práce na programy aktivní politiky zaměstnanosti v letech 1998-2009 (v tisících Kč)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Praha	8 724	12 946	29 054	21 129	52 589	25 471	48 843	41 102	98 623	233 945	219 374	56 790
Sředočeský kraj	68 690	119 107	166 415	187 519	155 995	162 859	198 860	185 378	293 118	320 179	271 238	314 451
Benešov	3 301	8 578	13 492	16 868	10 690	11 866	12 028	11 778	10 976	9 218	10 772	19 460
Beroun	1 499	4 850	7 285	5 800	4 450	5 774	9 399	9 372	6 488	5 887	8 490	16 143
Kladno	24 967	35 998	32 549	36 504	39 483	31 245	39 991	38 713	25 157	24 826	29 249	49 842
Kolín	7 683	10 439	14 768	15 997	15 401	18 751	22 965	19 372	18 540	13 536	14 995	33 714
Kutná Hora	6 614	13 241	21 340	22 983	13 878	18 985	19 495	19 111	19 883	16 901	20 959	34 547
Mělník	2 751	6 836	14 405	19 154	13 221	18 136	19 183	20 052	22 183	25 567	20 407	19 890
Mladá Boleslav	2 693	4 433	6 942	5 719	8 292	5 764	10 249	8 956	7 310	7 756	8 208	25 060
Nymburk	3 530	7 385	10 837	14 074	15 070	15 132	14 993	16 552	17 484	17 039	17 086	29 100
Praha-východ	87	319	2 158	3 402	5 257	2 698	2 993	3 561	3 618	4 350	3 822	11 249
Praha-západ	917	2 527	4 350	6 167	4 633	5 445	7 286	5 201	4 560	5 250	3 869	8 201
Příbram	10 994	17 887	24 039	26 937	15 730	19 883	28 928	23 288	146 657	179 870	120 571	47 114
Rakovník	3 656	6 614	14 252	13 916	9 888	9 180	11 350	9 421	10 262	9 979	12 809	20 131
Jihočeský kraj	32 677	68 960	103 110	119 203	161 216	125 121	161 617	149 335	236 741	213 962	186 790	232 592
České Budějovice	6 410	13 339	19 386	30 447	60 897	33 107	37 802	31 984	102 990	95 131	79 630	50 830
Český Krumlov	5 600	9 000	10 563	11 889	10 231	8 123	12 480	14 591	15 498	15 843	14 687	22 967
Jindřichův Hradec	2 538	6 253	10 945	11 020	8 608	11 011	15 496	14 081	13 839	12 210	15 200	26 673
Písek	4 504	11 042	16 472	15 558	32 655	23 057	31 978	31 736	45 827	35 703	33 190	43 496
Prachatice	3 151	7 585	12 136	11 037	10 925	16 308	18 988	22 482	22 932	20 453	12 528	31 202
Strakonice	3 076	8 923	16 234	18 577	11 865	12 042	16 474	15 427	18 865	20 611	15 240	24 441
Tábor	7 398	12 818	17 373	20 675	26 035	21 473	28 399	19 035	16 791	14 011	16 316	32 983
Plzeňský kraj	22 109	50 905	87 098	85 770	96 354	78 708	92 178	94 373	141 643	142 508	119 009	120 764
Domažlice	941	2 688	5 457	5 288	3 858	3 779	4 795	7 267	6 842	5 483	4 277	8 941
Klatovy	1 915	5 003	9 152	12 901	9 229	8 766	13 637	12 322	11 755	10 629	12 385	17 052
Plzeň-město	8 358	19 993	26 976	26 731	51 416	30 705	35 941	33 325	82 304	92 279	67 911	9 250
Plzeň-jih	1 730	3 851	6 130	5 838	4 196	3 232	4 567	5 869	4 615	4 161	4 998	39 062
Plzeň-sever	2 909	7 955	11 915	12 830	10 188	8 639	10 119	11 322	11 406	8 363	9 062	15 692
Rokycany	772	3 547	7 567	9 894	7 125	8 788	9 165	8 852	8 287	6 191	7 349	11 644
Tachov	5 484	7 868	19 901	12 288	10 342	14 799	13 954	15 416	16 436	15 402	13 027	19 122
Karlovarský kraj	9 212	22 273	51 695	57 698	47 411	57 677	81 156	83 523	108 016	115 363	102 435	123 895
Cheb	1 730	6 496	12 150	12 419	8 656	10 783	18 300	20 282	16 393	16 302	19 892	35 096
Karlovy Vary	2 182	4 765	18 348	20 583	19 515	24 781	34 776	34 659	66 216	74 733	54 825	41 179
Sokolov	5 300	11 012	21 197	24 696	19 240	22 113	28 081	28 582	25 406	24 328	27 718	47 619
Ústecký kraj	213 200	427 493	652 789	756 352	637 227	566 407	688 793	669 464	734 185	792 321	614 628	585 921
Děčín	30 600	51 819	108 106	120 780	104 853	104 466	105 999	93 584	93 745	66 382	66 223	85 618
Chomutov	38 515	73 361	96 648	116 155	81 481	69 152	101 924	94 310	102 659	130 686	65 266	73 461
Litoměřice	20 995	42 782	68 344	86 962	87 916	76 102	87 457	61 500	72 745	43 688	46 547	68 698

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Louny	38 762	69 454	83 214	96 631	73 651	70 863	92 793	81 650	58 178	62 874	35 655	66 110
Most	35 394	79 699	135 499	165 376	119 960	101 999	120 071	146 513	153 142	126 361	93 372	112 899
Teplice	23 137	60 878	69 925	67 734	67 143	53 859	73 619	70 210	79 153	68 207	77 851	72 157
Ústí nad Labem	25 797	49 500	91 053	102 714	102 222	89 966	106 930	121 697	174 562	294 123	229 713	106 978
Liberecký kraj	33 493	64 426	93 022	97 336	85 589	95 359	109 314	102 863	141 099	167 735	135 258	200 648
Česká Lípa	7 195	14 484	26 368	29 398	18 001	20 891	23 282	26 416	23 770	25 318	22 795	55 516
Jablonec nad Nisou	6 980	12 999	10 679	11 028	15 459	14 289	17 984	15 899	20 381	16 197	15 481	32 418
Liberec	15 244	28 945	42 926	40 999	38 871	43 242	48 261	43 309	81 856	112 296	83 422	84 243
Semily	4 074	7 998	13 049	15 910	13 258	16 937	19 786	17 240	15 091	13 924	13 560	28 471
Královehradecký kraj	23 185	51 892	89 073	93 483	69 294	73 316	108 266	108 207	135 571	152 153	134 862	176 714
Hradec Králové	7 189	17 494	32 051	29 727	18 573	16 620	31 303	25 491	62 991	81 708	60 351	42 209
Jičín	2 500	7 980	11 446	12 098	9 005	9 709	12 800	13 187	12 045	13 082	17 139	27 489
Náchod	5 563	10 781	19 733	21 632	18 661	22 418	28 469	27 098	23 393	24 477	22 472	44 951
Rychnov nad Kněžnou	4 500	8 149	11 321	13 338	10 849	8 729	19 000	21 143	18 738	14 699	12 094	23 878
Trutnov	3 433	7 488	14 522	16 688	12 206	15 840	16 695	21 287	18 403	18 187	22 807	38 187
Pardubický kraj	43 564	88 588	125 733	137 505	141 349	122 263	163 004	154 482	193 310	207 752	155 384	183 451
Chrudim	12 614	21 414	26 878	32 050	38 270	31 117	39 800	38 390	30 117	31 009	25 466	40 363
Pardubice	7 512	20 908	39 417	35 196	32 048	28 948	42 656	42 594	90 327	110 290	79 053	59 546
Svitavy	17 100	34 283	40 395	49 964	46 368	42 731	59 199	49 148	47 152	38 670	30 553	49 548
Ústí nad Orlicí	6 338	11 983	19 043	20 294	24 664	19 467	21 349	24 350	25 715	27 783	20 312	33 994
Vysočina	56 922	116 884	173 121	175 803	137 558	148 309	175 397	159 299	200 773	205 384	158 455	217 537
Havlíčkův Brod	3 296	8 883	14 694	14 456	8 681	11 903	14 988	16 653	16 077	13 979	13 097	35 633
Jihlava	6 388	13 393	18 056	17 299	14 810	16 560	21 006	22 951	71 930	107 626	76 733	52 505
Pelhřimov	4 948	11 325	12 623	11 941	6 950	10 658	11 575	13 088	13 305	13 111	10 207	24 726
Třebíč	17 906	36 496	75 188	72 582	53 300	48 485	59 790	53 491	52 629	31 172	22 788	39 747
Žďár nad Sázavou	24 384	46 787	52 560	59 525	53 817	60 703	68 037	53 116	46 833	39 496	35 629	64 927
Jihomoravský kraj	92 770	176 882	283 048	295 655	261 064	259 780	379 768	426 700	420 651	443 455	485 809	511 155
Blansko	7 473	12 299	20 493	27 270	19 399	23 411	29 996	23 798	24 277	20 262	20 554	48 805
Brno-město	12 132	32 081	59 469	48 058	72 236	47 198	46 407	53 324	86 378	218 960	215 126	80 828
Brno-venkov	6 975	11 360	14 830	18 580	15 800	14 257	27 629	22 460	73 390	19 694	30 407	52 612
Břeclav	13 382	24 975	26 968	34 400	25 372	27 160	39 799	37 756	31 833	29 647	37 418	65 584
Hodonín	18 400	41 993	96 262	95 282	68 484	78 192	141 346	198 659	113 273	89 500	98 034	118 163
Vyškov	12 257	19 998	26 044	26 690	23 424	22 363	41 371	40 267	35 479	25 735	19 877	42 468
Znojmo	22 151	34 176	38 982	45 375	36 349	47 199	53 220	50 436	56 021	39 657	64 393	102 694
Olomoucký kraj	77 499	145 029	239 853	265 312	183 583	170 721	257 304	256 467	315 855	299 175	339 216	317 139
Jeseník	12 820	17 158	45 642	52 985	25 108	23 862	52 999	50 343	47 804	38 200	154 947	87 809
Olomouc	18 013	44 978	52 810	57 431	37 204	35 136	74 736	80 776	151 970	167 350	98 813	69 197
Prostějov	7 636	14 936	31 283	28 223	24 076	12 653	18 549	18 881	19 786	19 945	19 822	38 111
Přerov	23 431	40 648	66 121	74 473	57 864	60 180	65 022	57 116	46 697	37 800	36 797	65 520
Šumperk	15 599	27 309	43 997	52 200	39 331	38 890	45 998	49 351	49 598	35 880	28 835	56 502
Zlínský kraj	50 151	85 291	164 127	119 635	157 323	109 570	143 346	154 208	212 995	236 819	177 309	260 721
Kroměříž	8 950	16 820	23 727	23 040	25 591	19 767	23 999	30 977	35 233	26 601	25 749	40 685

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Uherské Hradiště	7 030	12 541	56 049	22 000	27 712	25 984	22 995	27 134	30 522	28 504	34 587	62 632
Vsetín	24 899	38 943	54 952	44 490	51 079	34 259	53 592	52 037	48 366	36 438	36 942	83 365
Zlín	9 272	16 987	29 399	30 105	52 941	29 560	42 760	44 060	98 874	145 276	80 031	74 040
Moravskoslezský	145 273	287 900	531 265	568 387	459 866	432 425	561 433	582 546	623 321	650 445	538 617	546 461
Bruntál	19 600	30 928	60 463	65 896	46 487	57 152	76 089	95 217	102 761	98 053	84 149	94 770
Frýdek-Místek	26 700	49 485	89 450	99 040	80 825	66 527	82 994	84 424	72 538	59 270	49 978	63 797
Karviná	27 499	68 118	98 370	107 088	96 330	98 999	99 800	108 067	104 778	103 696	88 594	99 999
Nový Jičín	22 579	34 000	55 223	55 599	46 884	44 882	61 477	62 134	54 329	43 365	33 340	73 711
Opava	16 397	32 873	101 519	77 265	61 079	66 848	79 720	72 046	70 454	51 838	50 410	79 902
Ostrava-město	32 498	72 496	126 240	163 499	128 261	98 017	161 353	160 658	218 461	294 223	232 145	134 282

P. 2 Výdaje přidělené žadatelům v rámci Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů v jednotlivých okresech (v tisících Kč)

Praha	2 205 639
Středočeský kraj	543 095
Benešov	14 487
Beroun	24 312
Kladno	68 854
Kolín	46 780
Kutná Hora	19 378
Mělník	6 505
Mladá Boleslav	15 720
Nymburk	59 080
Praha-východ	16 945
Praha-západ	81 780
Příbram	177 254
Rakovník	12 000
Jihočeský kraj	422 838
České Budějovice	269 255
Český Krumlov	13 661
Jindřichův Hradec	18 985
Písek	59 906
Prachatice	24 240
Strakonice	9 689
Tábor	27 102
Plzeňský kraj	370 667
Domažlice	5 871
Klatovy	15 254
Plzeň-město	320 195
Plzeň-jih	5 993
Plzeň-sever	14 122

Rokycany	6 062
Tachov	3 170
Karlovarský kraj	175 549
Cheb	37 794
Karlovy Vary	127 137
Sokolov	10 618
Ústecký kraj	734 548
Děčín	85 942
Chomutov	140 382
Litoměřice	25 972
Louny	28 348
Most	133 963
Teplice	5 272
Ústí nad Labem	314 669
Liberecký kraj	367 224
Česká Lípa	17 544
Jablonec nad Nisou	13 999
Liberec	318 289
Semily	17 392
Královehradecký kraj	357 009
Hradec Králové	187 066
Jičín	4 275
Náchod	59 569
Rychnov nad Kněžnou	28 077
Trutnov	78 022
Pardubický kraj	281 504
Chrudim	27 661
Pardubice	190 807
Svitavy	13 832
Ústí nad Orlicí	49 204
Vysočina	291 197
Havlíčkův Brod	15 274
Jihlava	170 199
Pelhřimov	10 171
Třebíč	62 172
Žďár nad Sázavou	33 381
Jihomoravský kraj	1 105 834
Blansko	38 466
Brno-město	779 441
Brno-venkov	10 725
Břeclav	30 344
Hodonín	198 620
Vyškov	32 687

Znojmo	15 551
Olomoucký kraj	748 262
Jeseník	49 138
Olomouc	565 477
Prostějov	41 491
Přerov	55 124
Šumperk	37 032
Zlínský kraj	566 683
Kroměříž	46 113
Uherské Hradiště	110 136
Vsetín	85 603
Zlín	324 831
Moravskoslezský	979 807
Bruntál	48 302
Frýdek-Místek	86 632
Karviná	84 353
Nový Jičín	63 528
Opava	50 136
Ostrava-město	646 856
celkem	9 149 856

P. 3 Výdaje přidělené žadatelům v rámci Operačního programu Průmysl a podnikání podle krajů a vybraných programů (v tisících Kč)

	Školící střediska	Start	Kredit	Rozvoj	Inovace	celkem
Středočeský kraj	65 708	18 670	155 783	238 417	214 460	693 038
Jihočeský kraj	1 552	24 346	109 985	90 256	12 401	238 540
Plzeňský kraj	4 448	17 116	234 539	33 822	36 875	326 800
Karlovarský kraj	11 168	7 180	73 085	19 530	0	110 963
Ústecký kraj	29 220	28 671	62 353	23 965	91 463	235 672
Liberecký kraj	6 400	9 435	31 068	34 723	67 180	148 806
Královéhradecký kraj	4 012	27 289	143 563	73 061	209 394	457 319
Pardubický kraj	17 249	10 090	109 280	99 810	200 900	437 329
Vysočina	23 832	26 033	75 064	99 901	66 540	291 370
Jihomoravský kraj	63 852	61 213	225 159	104 000	234 083	688 307
Olomoucký kraj	15 384	30 014	113 569	133 506	87 288	379 761
Zlínský kraj	33 608	17 539	119 850	91 652	87 334	349 983
Moravskoslezský	42 824	103 431	204 174	52 120	86 137	488 686