EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

KONZULTACE SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI – SOUHRNNÁ ZPRÁVA

Průvodní dokument k

ZPRÁVĚ KOMISE RADĚ

o hodnocení doporučení Rady o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

SOUVISLOSTI – DOPORUČENÍ RADY O DLOUHODOBÉ NEZAMĚSTNANOSTI

Doporučení Rady z roku 2016 o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce stanoví, že Komise má *„ve spolupráci s členskými státy a po konzultaci s dotčenými zúčastněnými stranami zhodnotit opatření přijatá v návaznosti na toto doporučení a do 15. února 2019 podat Radě zprávu o výsledcích tohoto hodnocení“*.[1]

Cílem konzultace se zúčastněnými stranami bylo shromáždění údajů, zkušeností a stanovisek příslušných skupin a veřejnosti týkajících se klíčových kritérií obsažených v doporučení. To je v souladu s pravidly pro zlepšování právní úpravy[2]. Tato zpráva shrnuje konzultace a jejich hlavní výsledky.

Plán hodnocení

Komise vyzvala zúčastněné strany, aby poskytly zpětnou vazbu ohledně plánu hodnocení[3], který byl k dispozici na internetu ve dnech 29. června 2017 až 27. července 2017. Bylo obdrženo šest odpovědí: čtyři od nevládních organizací, jedna od podnikatelského sdružení a jedna označená jako „ostatní“. V hodnocení se odrazily připomínky týkající se samotného doporučení včetně požadavků na větší zaměření se na vytváření kvalitních pracovních míst, na zapojení sociálních podniků pro pracovní integraci a organizací občanské společnosti a na zesílenou spolupráci členských států.

Otevřená veřejná konzultace

Otevřená veřejná konzultace pro zainteresované občany a zúčastněné strany byla k dispozici na internetové konzultační platformě Komise ve všech 24 úředních jazycích EU kromě irštiny ve dnech 2. května 2018 až 31. července 2018. Přinesla 482 odpovědí, 205 od jednotlivců a 277 od organizací. V otevřené veřejné konzultaci byli nadměrně zastoupeni respondenti z Bulharska, neboť představovali 48 % z celkového počtu odpovědí. 75 % respondentů uvedlo, že doporučení je při řešení dlouhodobé nezaměstnanosti stále relevantní (zde byla shoda mezi organizacemi vyšší než mezi jednotlivci). Pokud vyloučíme bulharský vzorek, je význam doporučení hodnocen ještě příznivěji. Se zahrnutím bulharských odpovědí odpovědělo 40 % respondentů, že EU by měla zavést ještě další opatření, aby dlouhodobě nezaměstnaným osobám pomohla najít práci, po vyloučení bulharských odpovědí toto číslo vzroste na 66 %.

Většina respondentů se domnívala, že opatření z posledních dvou let se pro osoby s nízkými dovednostmi či kvalifikací a pro osoby s mentálním a/nebo psychologickým postižením zlepšila. Většina respondentů nesouhlasila s tím, že by bylo dosaženo zlepšení pro jiné zranitelné skupiny mezi dlouhodobě nezaměstnanými osobami.

Třetina respondentů uvedla, že mezi politikami EU, které pomáhají dlouhodobě nezaměstnaným osobám, existovala synergie. 89 % respondentů se domnívalo, že je užitečné mít politiku EU zaměřující se na dlouhodobou nezaměstnanost. Většina respondentů uvedla, že díky doporučení došlo k určitým změnám politik (stanovení priorit / financování / rychlejší

[1] Doporučení Rady ze dne 15. února 2016 o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce (2016/C 67/01).
[2] Pravidla pro zlepšování právní úpravy, SWD(2017) 350.
[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

zavádění opatření). Bylo obdrženo 23 doplňujících dokumentů, většinou připomínajících stanoviska organizací občanské společnosti. Tři zdůrazňovaly význam integrovaných služeb a čtyři konstatovaly, že by se činnost zaměřená na osoby s postižením mohla zlepšit. Tři další uvedly, že důkladná intervence by měla být uskutečněna co nejdříve a že mezní doba 18 měsíců je příliš dlouhá. Tři organizace občanské společnosti poznamenaly, že s vyčleněným financováním by mohlo být provádění účinnější, a jedna kritizovala, že organizacím občanské společnosti nebyla přiřknuta žádná úloha. Dvě zmínily, že je důležité zahrnout prvek dovedností. Jeden finský dokument se podobal osvědčenému postupu a byl použit jako příklad v pracovním dokumentu útvarů.

Semináře s vnitrostátními kontaktními místy pro dlouhodobou nezaměstnanost

Konaly se tři semináře s vnitrostátními kontaktními místy. Tato kontaktní místa byla jmenována členskými státy v návaznosti na přezkum Výboru pro zaměstnanost z roku 2016 týkající se dlouhodobé nezaměstnanosti. Cílem seminářů bylo získat neformální informace pro hodnocení, zejména podpůrnou studii, a sdílet zkušenosti získané při provádění. První seminář, který se konal dne 19. března 2018, se zaměřil na podpůrnou studii a na metody shromažďování údajů. Druhý seminář, který se konal dne 28. června 2018, představil mapování studie a dva příklady sociálně inovativních projektů občanské společnosti. Poslední seminář, který se konal dne 6. listopadu 2018, zprostředkoval diskusi ohledně výzev spojených s prováděním. Semináře pomohly zpřesnit mapování a vyjasnit definice použité pro hodnocení.

Setkání v rámci strategického dialogu s organizacemi občanské společnosti

Setkání v rámci strategického dialogu s organizacemi občanské společnosti na úrovni EU se konalo dne 15. listopadu 2018[4] za účelem získání zpětné vazby od organizací, které přímo nebo nepřímo pracují s dlouhodobě nezaměstnanými osobami nebo je zastupují. Setkání zahrnovalo skupinové diskuse o roli organizací občanské společnosti, stávajících postupech a doporučeních do budoucna.

Všichni účastníci se shodli na tom, že je důležité poskytnout vodítko poskytovatelům služeb při poskytování pomoci dlouhodobě nezaměstnaným osobám. Přístup doporučení byl vnímán jako holistický a inkluzivní. Mezi opakující se výzvy patřilo to, že doporučení chybí zvláštní financování, čímž se omezuje jeho účinnost, a že mezní doba 18 měsíců pro dohody o pracovní integraci je příliš dlouhá. Účastníci také zdůrazňovali, že doporučení ponechává malý prostor pro inovace, jelikož jeho přístup je poněkud striktní. Požadovali více kvalitativních ukazatelů monitorování poskytovaných služeb a kvality pracovních míst. Také zdůrazňovali nedostatečné odborné vedení a školení po umístění do zaměstnání. Účastníci rovněž vyjádřili znepokojení nad tím, že organizacím občanské společnosti nebyla svěřena žádná úloha.

[4] Setkání v rámci strategického dialogu s organizacemi občanské společnosti se konalo dne 15. listopadu 2018, zpráva bude následovat.

Setkání v rámci strategického dialogu se sociálními partnery

Dne 28. června 2018 projednali doporučení sociální partneři na úrovni EU. Sdružení Business Europe vyzvalo k většímu zaměření na zaměstnávání neaktivních osob. Evropská konfederace odborových svazů zdůraznila své zklamání z toho, že úloha odborových svazů nebyla uznána, a přitom vyzdvihla úlohu odborů při poskytování odborné přípravy a podpory na pracovišti.

Konzultace evropské sítě veřejných služeb zaměstnanosti

Síť veřejných služeb zaměstnanosti významně přispěla k monitorování a provedla průzkum kapacit ve všech svých kancelářích, které se věnují provádění doporučení, jak je podrobně popsáno v příloze I. Mezi 29. červnem a 9. červencem byli poradci pro evropské záležitosti veřejných služeb zaměstnanosti konzultováni ohledně zprávy, v níž jsou představeny výsledky tohoto průzkumu, což nakonec vedlo k následnému testování výkladu jeho zjištění.

Konzultace Výboru Evropského sociálního fondu

Neformální odborná pracovní skupina výboru ESF byla konzultována dne 5. října 2018. Byla vypracována *ad hoc* zpráva[5] o využití ESF za účelem podpory dlouhodobě nezaměstnaných osob a tato zpráva byla začleněna do hodnocení.

Konzultace Výboru pro sociální ochranu

Dne 30. října 2018 byl konzultován Výbor pro sociální ochranu a tento výbor udělil svůj souhlas s použitím tematické zprávy z roku 2018[6] pro účely hodnocení.

Cílené rozhovory na úrovni EU

Rozhovory na úrovni EU byly provedeny v rámci podpůrné studie s devíti zúčastněnými stranami, včetně tří organizací občanské společnosti[7], čtyř sociálních partnerů[8] a dvou orgánů veřejné správy[9]. Dotazovaní byli požádáni o své stanovisko k významu, účelnosti a soudržnosti doporučení a jeho přidané hodnotě EU.

Mezi všemi dotazovanými zúčastněnými stranami panovala shoda ohledně toho, že doporučení mělo a stále má význam v boji proti dlouhodobé nezaměstnanosti. Organizace zaměstnavatelů a organizace občanské společnosti zdůraznily význam individualizovaného přístupu a koordinace služeb. Dvě organizace občanské společnosti kritizovaly mezní dobu 18 měsíců, jež je uvedena v dohodě o pracovní integraci, a jedna organizace občanské společnosti a jeden sociální partner uvedli, že chybí posouzení konkrétních situací na trhu práce způsobujících dlouhodobou nezaměstnanost v členských státech. Odborové organizace zdůraznily, že jim v doporučení nebyla přidělena žádná úloha.

[5] Tematická poznámka k podpoře dlouhodobě nezaměstnaných osob prostřednictvím ESF a Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí a k provádění doporučení Rady o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce.
[6] Tematická zpráva Výboru pro sociální ochranu „Social services that complement active labour market inclusion measures for people of working age who are furthest away from the labour market“ (Sociální služby, které doplňují opatření v oblasti aktivního začleňování na trh práce pro osoby v produktivním věku, které jsou nejvíce vzdáleny od trhu práce), 2018.
[7] European Network of Social Integration Enterprises (ENSIE), Eurocities a Eurodiaconia.
[8] Organizace zaměstnavatelů: UEAPME, CEEP a Business Europe. Odborové organizace: EKOS.
[9] Výbor regionů a Evropská komise – GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování.

Většina dotazovaných argumentovala, že provádění doporučení je úkolem pro členské státy a že EU má omezenou roli. Většina také tvrdila, že EU by provádění měla monitorovat a kontrolovat, a to i prostřednictvím vyvíjení tlaku na členské státy, v nichž bylo dosaženo omezeného pokroku. Další návrhy byly, že EU by měla pomoci prolomit sociální stigma dlouhodobě nezaměstnaných osob (jedna organizace občanské společnosti) a usnadnit výměnu postupů mezi členskými státy (jeden sociální partner).

Jedna odborová organizace se domnívala, že doporučení posunulo problematiku dlouhodobé nezaměstnanosti více do popředí politické agendy. Organizace občanské společnosti tvrdily, že doporučení mělo pozitivní dopad. Jeden orgán veřejné správy uvedl, že doporučení sladilo přístupy související se začleňováním dlouhodobě nezaměstnaných osob. Většina dotázaných měla za to, že doporučení bylo soudržné s dalšími politikami EU zaměřenými na řešení nezaměstnanosti. Bylo konstatováno, že využívání fondů EU by bylo možné zlepšit, například využívání ESF k překonání kapacitních problémů veřejných služeb zaměstnanosti, jak navrhl jeden ze sociálních partnerů. Přidaná hodnota EU podle většiny dotázaných spočívala v posunutí problematiky dlouhodobé nezaměstnanosti (více) do popředí politické agendy a v poskytnutí pokynů ohledně opatření. Jedna organizace občanské společnosti tvrdila, že by doporučení mohlo obsahovat více minimálních norem pro členské státy s méně rozvinutými systémy podpory. Hypotetické zrušení doporučení nicméně negativně vnímali všichni dotázaní.

Cílené rozhovory provedené pro účely případových studií

Jako součást externí podpůrné studie[10] bylo vypracováno osm případových studií pro Chorvatsko, Finsko, Německo, Řecko, Irsko, Itálii, Rumunsko a Slovensko. Informace byly shromažďovány prostřednictvím práce jmenovaných národních odborníků v terénu a doplnily je cílené rozhovory se zúčastněnými stranami z členských států. Výsledky byly konzultovány s vnitrostátními kontaktními místy pro dlouhodobou nezaměstnanost. Pro více informací viz příloha 5: Případové studie.

Chorvatsko

Dotázaní na vnitrostátní úrovni uvedli, že doporučení představovalo zlomový bod pro vnitrostátní politiku vedoucí ke změnám v právních předpisech a k přepracování vnitřních postupů. To bylo většinou vnímáno jako přidaná hodnota EU. Účelnost doporučení se však v rámci navrhovaných opatření různila. Dotázaní zaměstnavatelé měli kladný názor na využití finanční podpory, ale obecně neměli zájem o partnerství související s náborem dlouhodobě nezaměstnaných osob. Většina zúčastněných stran se nedomnívala, že by náklady na provádění doporučení byly nepřiměřené, jelikož většina opatření již byla zavedena, zejména ve srovnání s očekávanými přínosy doporučení (snížení míry dlouhodobé nezaměstnanosti). Většina vnímala synergii s vnitrostátními politikami. Bylo by uvítáno více vzájemného učení.

[10] Podpůrná studie pro hodnocení doporučení Rady o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce, Ramboll Management consortium pro Evropskou komisi, 2019.

Finsko

Význam doporučení nebyl hodnocen jako velký, s výjimkou zvýšení povědomí o možnostech zaměstnavatelů přijímat dlouhodobě nezaměstnané osoby. Účelnost doporučení byla ve Finsku vnímána jako nízká, jelikož všechna navrhovaná opatření již byla zavedena. Zaměstnanci veřejných služeb zaměstnanosti uvedli, že došlo k určitým postupným změnám v provozních opatřeních, ty však nebyly důsledkem doporučení. Všechny prvky jsou v souladu s finskou politikou zaměstnanosti.

Německo

Doporučení nebylo pro Německo považováno za významné, jelikož nepodnítilo žádné změny politik (všechna navrhovaná opatření již byla zavedena nebo byla dokonce pokročilejší). Před rozhovorem věděla o doporučení jen polovina dotázaných na vnitrostátní úrovni. Koordinátoři veřejných služeb zaměstnanosti uvedli, že by v projektech ESF mělo být více volnosti. Jelikož nebyla zavedena žádná opatření, nemůže být posouzena jejich účelnost.

Řecko

Zdá se, že opatření přijatá v rámci programu finanční pomoci z roku 2012 jsou v souladu s politikami stanovenými v doporučení. Opatření zahrnovala restrukturalizaci veřejných služeb zaměstnanosti prostřednictvím modernizace, rekvalifikaci zaměstnanců za účelem poskytování individuálnější podpory a zřízení komunitních center. Příjemci veřejných služeb zaměstnanosti byli s poskytnutými službami a s použitými individuálními akčními plány spokojeni. Poradci veřejných služeb zaměstnanosti zdůrazňovali, že individuální přístup je zásadní a že by zavedení dohod o pracovní integraci bylo přínosné. Zaměstnavatelé a sdružení zaměstnavatelů vyjádřili neochotu využívat veřejných služeb zaměstnanosti, a to vzhledem ke vnímané byrokratické zátěži nebo nedostatečné flexibilitě. Podniky vyjádřily zklamání z toho, že nebyly zapojeny do rozvoje aktivní politiky na trhu práce. Zúčastněné strany spatřovaly přidanou hodnotu EU ve financování z ESF a ve sdílení znalostí. Na vnitrostátní a místní úrovni bylo se znepokojením konstatováno, že politiky byly navrženy postupem shora dolů bez cílenějších opatření.

Irsko

Dotázaní se shodli na tom, že doporučení zůstává i nadále relevantní. Vedlo k lepšímu porozumění cílové skupině a k identifikaci zranitelných skupin mezi dlouhodobě nezaměstnanými osobami. Zúčastněné strany na vnitrostátní úrovni uvedly, že doporučení potvrdilo opatření přijatá před jeho vydáním a vedlo k posílené spolupráci a integrovanějšímu přístupu. To potvrdili i dotázaní na regionální úrovni. Zúčastněné strany měly za to, že byla posílena podpora zaměstnavatelů. Zúčastněné strany neuvedly žádné finanční důsledky doporučení. Bylo konstatováno, že je v souladu s dalšími iniciativami EU. Za přidanou hodnotu EU bylo označeno stanovení společného cíle pro různé instituce, které poskytují podporu dlouhodobě nezaměstnaným osobám. Zúčastněné strany rovněž navrhly vyšší intenzitu vzájemného učení mezi členskými státy.

Itálie

Doporučení bylo vnímáno jako relevantní, jelikož zvýšilo povědomí o stávajících problémech a pomohlo navrhnout politickou agendu, která je má řešit. Bylo však konstatováno, že jeho účelnost je nízká. Dotázaní na místní úrovni v obou regionech uvedli, že dosah a tedy i registrace u služeb zaměstnanosti zůstaly na nízké úrovni. Názory z regionální a místní úrovně potvrdily, že podpůrné služby uzpůsobené na míru se v jednotlivých oblastech liší[11], což regionální respondenti připisují nedostatku zaměstnanců. Dotázaní vyjádřili názor, že spolupráce s ostatními poskytovateli služeb je neformální a nestrukturovaná a že zaměstnavatelé jsou málo motivováni k tomu, aby s veřejnými službami zaměstnanosti budovali pevná partnerství. Bylo uvedeno, že opatření stanovená v doporučení jsou soudržná s vnitrostátními politikami v oblasti práce a boje proti chudobě zavedenými mezi lety 2012 až 2018.

Rumunsko

Doporučení bylo považováno za relevantní, zejména co se týče poskytování podpory nejvíce znevýhodněným skupinám na trhu práce. Jeho účelnost byla vnímána jako vysoká. Dotázaní na lokální úrovni uvedli, že ačkoli práce na rozvoji jednotných kontaktních míst pokračují, žádné nebylo zprovozněno. Jeden ze zaměstnavatelů byl toho názoru, že podpora nabízená službami zaměstnanosti po umístění do zaměstnání je relevantní. Lidé pracující s dlouhodobě nezaměstnanými osobami uvedli, že mediační služby byly účinné. Zúčastněné strany konstatovaly, že doporučení vytvořilo nové možnosti lepší podpory klientů. Zaznělo také, že se účinnost zlepšila díky lepší koordinaci služeb prostřednictvím odstranění nadbytečných procesů, lepšímu poskytování zpětné vazby a větší spokojenosti zákazníků. Byla zjištěna určitá soudržnost s doporučením o zavedení záruk pro mladé lidi, nikoli však s dalšími politickými iniciativami EU v rámci Rumunska. Přidaná hodnota EU spočívala v mobilizaci vnitrostátního úsilí za účelem podpory dlouhodobě nezaměstnaných jednotlivců.

Slovensko

Kromě opatření týkajícího se registrace byla všechna opatření navrhovaná v doporučení považována pro Slovensko za relevantní a účinná. Podle pracovníků veřejných služeb zaměstnanosti bylo nejúčinnější změnou zkrácení aktivační lhůty ze 24 na 18 měsíců, ačkoliv to klienti veřejných služeb zaměstnanosti neuznali. Dotázaní uvedli, že byla dále rozvíjena stávající opatření pro registraci uchazečů o zaměstnání. Byla přijata opatření s cílem zavést jednotná kontaktní místa, ale jejich účinnost je sporná, neboť klienti a pracovníci veřejných služeb zaměstnanosti mají na tuto záležitost protichůdné názory. Zaměstnavatelé a sdružení zaměstnavatelů byli se službami spokojeni. Doporučení bylo v souladu s vnitrostátními politikami a pomohlo provádět tyto politiky v širším měřítku.

[11] Regionální pracovník veřejných služeb zaměstnanosti z Lombardie uvedl, že individualizovaný přístup byl součástí jejich činnosti od roku 2007, zatímco aktéři z regionu Marche poznamenali, že nové pokyny byly stanoveny ve smlouvě o službách (italská dohoda o pracovní integraci) uzpůsobených na míru a byly velmi inovativní.