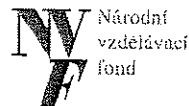


Masarykova Univerzita Brno
Výzkumný ústav práce a sociálních věcí České republiky
Národní vzdělávací fond



Problémy trhu práce a politiky zaměstnanosti

Souhrnná zpráva z výzkumné studie
provedené v rámci programu “Moderní společnost”
(zadavatel Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky)

Souhrnnou studii připravili vedoucí zpracovatelských týmů dílčích studií:
Olga Kofroňová, Jaromíra Kotíková, Tomáš Sirovátka, Jiří Winkler
vedoucí zpracovatelského týmu: Tomáš Sirovátka,
technická spolupráce: Markéta Horáková
Autoři jednotlivých kapitol dílčích studií jsou uvedeni v dílčích studiích.

Brno a Praha, listopad 2003

1. Systém státních služeb zaměstnanosti v ČR (většinou služby zaměstnanosti – VSZ)

1.1 Funkce a cíle VSZ

Většinu služeb zaměstnanosti v České republice zabezpečují standardně tři základní funkce: administrace a vyplácení dávek v nezaměstnanosti, aktivní politiku trhu práce a zprostředkování zaměstnání. V tomto výčtu je činnost úřadů práce obvyklá a standardní v porovnání s celou řadou VSZ v evropských zemích. Vedle toho systém služeb zaměstnanosti na úřady práce (dále jen UP) umísťuje typy aktivní v evropských zemích neobvyklé nebo postupně potlačované. Máme na mysli především kontrolní funkce UP, které se nevztahují jen ke kontrole dodržování smluv uzavřených mezi zaměstnavatelem a UP v rámci aktivní politiky, ale především kontroly pracovní právních vztahů (diskriminace, nelegální práce). Nelegální práce představuje rozsáhlý problém v České republice. Na jeho řešení nemají kontrolní oddělení úřadů práce dostatečné personální kapacity. Podle výsledků expertních rozhořdů (provedeno s vedením 5 UP) pracovníci kontrolních oddělení tvoří jen pět až osm procent personálu UP. Navíc kontrolní funkce státu a státní služby zaměstnanosti v praxi vyvážejí v okresech rozporuplný obraz UP. Ten se projevuje podle vyřádkování pracovníků například v nedůvěře zaměstnavatelů při spolupráci. Úřady na jedné straně usilují o „klientský přístup“ a na druhé straně mají vystupovat jako kontrolní a represivní složka státu (udělování pokut, odejmutí pracovního povolení).²⁶

Systém služeb zaměstnanosti však v posledních letech dále rozšiřuje okruh činnosti delegovaných na UP. „Krajské“ UP již začaly spolupracovat při realizaci, monitorování a hodnocení programů spolufinancovaných z fondu EU, i když tyto projekty nejsou určeny pouze pro tři práce a nebudou realizovány pouze na UP. Vedoucí pracovníci úřadů práce se podílejí na koordinaci regionálních programů působících na pracovním trhu a zvyšující zaměstnanost. Stavají se v této funkci spíše regionálními politiky než profesionálními řídícími pracovníky SSZ. I mezi těmito aktivními existuje viditelný rozpor.

Situace ve většině zemí Evropy je jiná. I když se funkce VSZ proměňují podle národního institucionálního a organizačního uspořádání politiky zaměstnanosti, v mezinárodním měřítku lze popsat několik základních funkcí, které jsou ve všech zemích sladěné. Jsou to:

- zprostředkování zaměstnání;
- tvorba informací o poplávce a nabídkce zaměstnání;
- aktivní politika pracovního trhu.

Tyto funkce jsou obsahově vzájemně propojené a podporují se ve svém působení. Více rozdílné je organizování výplavy a administrace dávek v nezaměstnanosti. V některých zemích Evropy je administrace dávek v nezaměstnanosti chápána jako úkol pro veřejné služby zaměstnanosti. V jiných zemích ji zabezpečuje jiná instituce a organizace.

Integrace funkcí zprostředkování zaměstnání a administrace podpor v nezaměstnanosti

Problém v České republice integrované na UP. Všechny úřady práce poskytují v případě potřeby souběžně poradenské služby, služby zprostředkování zaměstnání a výplatu hmotného zabezpečení konkrétním klientům. Na pracovníčích však není zakládá jednotný způsob organizace těchto služeb. Existují UP (např. Veselí), na nichž jsou základní poradenské aktivity přímo spojeny se zprostředkováním na jednom oddělení administrativní činnosti spojené se správním řízením a vyplácením hmotného zabezpečení jsou fixy činností spojených vedoucím na jiném oddělení (odbor hmotného zabezpečení a správního řízení).

²⁶ Do jisté míry řešeno novelizací Zákona o zaměstnanosti.



zprostředkování na trhu práce, administraci dávek v nezaměstnanosti, a také realizaci programů aktivní politiky trhu práce. Hlavní funkce BA spočívají

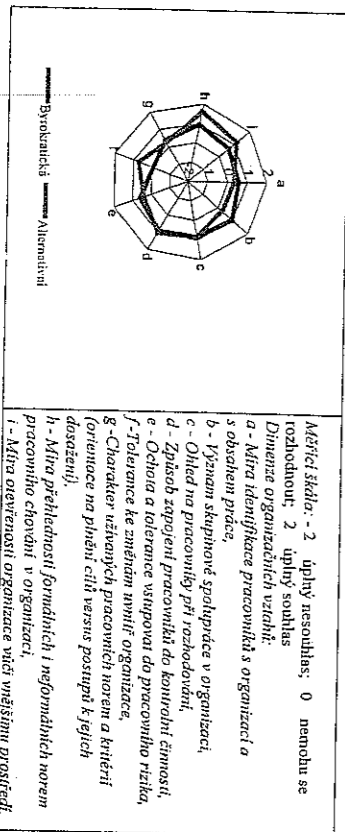
- v umísťování klientů na pracovním trhu a v pracovním výcviku;
- v administraci vyplácení dávek v nezaměstnanosti;
- organizaci dalšího výcviku a rekvalifikačních programů pro uchazeče o zaměstnání;
- v realizaci nových pracovních míst;
- v rozšiřování informací o pracovním trhu;
- v poradenství pro volbu povolání.

V rámci německého „Arbeitsamt“ však existuje organizace a personální specializace mezi těmi, kteří poskytují služby zaměstnanosti, a těmi, kteří vyplácejí dávky.

Poznatky z evropských zemí, které lze využít pro činnost VSZ v České republice, jsou poměrně jednoznačné. Propojení tří základních funkcí veřejných služeb zaměstnanosti v jedné organizaci umožňuje využít dávkového systému jako pobídky pro aktivování a „workfare“ programy. Na druhé straně organizaci a personální oddělení služeb zaměstnanosti a administrace dávek v rámci úřadů práce přináší výhodu ve větší servisní orientaci pracovníků služeb zaměstnanosti a v méně byrokratickém způsobu jednání s klienty.

Tyto poznatky jsme porovnali při rozboru způsobů organizace činnosti na úřadech práce (5 příradyových studií) v České republice. V případech, kdy pracovníci přistoupili k reorganizaci a rozložili činnosti spojené se zprostředkováním od činnosti nutných k administraci dávek do dvou samostatných organizačních jednotek, došlo k vytvoření odlišných stylů práce. Zprostředkování bylo těsněji propojeno s poradenskou činností. Na tomto oddělení jsou silněji zakotvena tzv. organická (alternativní) pravidla chování, než je na úřadech práce obvyklé. Práce na těchto odděleních je výnamná jako individuální i týmová, pracovníci očekávají od vedoucích spíše participativní styl řízení, provádějí ve větší míře kontrolu vlastní práce, jsou odpovědnější. Práci vnímají v některých případech jako rizikovou. Rizika spojují spíše s možností cobybrného rozhodnutí o klientovi. Svou činnost hodnotí spíše jako proměnlivou a těžko předvídatelnou. Někdy jim přináší i konfliktní situace s klienty a pracovním kolektivem. Rozhodující je pro ně orientace na pomoc klientům. Uvedené parametry organizačních vztahů jsou indikátory větší volnosti rozhodování při jednání s klienty. Jsou nezbytným předpokladem poskytování individuálních služeb na úřadech práce.

G r a f 1 2 Způsob organizace práce na oddělení poradenství ke zprostředkování



Na UP Ostrava jsou všechny tři typy služeb poradenství, zprostředkování a správní rozhodnutí vyřizovány do samostatných organizačních útvarů. Na menších UP (Výškov) na přípravě správních rozhodnutí přímo participují jednotliví zprostředkovatelé práce, kteří současně zabezpečují i poradenství pro zprostředkování. Všechny uvedené formy organizace spolupráce mohou být funkční a podle vyřádkování pracovníků také funkční jsou.

Při zajišťování těchto hlavních činností na UP není důležitá jen jejich formální struktura. Rozhodujícími faktory úspěšné spolupráce jsou možnosti vzájemné a otevřené komunikace, odpovídnost a kompetence jednotlivých pracovníků k plnění úkolů a vzájemná důvěra mezi nimi.

Přesto velká variabilita organizačního uspořádání těchto služeb v rámci jednotno systému VSZ podle nás není na místě. V zemích Evropské unie jednoznačně převládá stav, kdy uvedené služby provádějí jiní pracovníci zpravidla jiných oddělení UP nebo v rámci jiných organizací. V některých zemích Evropy je administrace chápána jako úkol pro veřejné služby zaměstnanosti, například Velká Británie, Německo) V jiných zemích ji zabezpečuje jiná organizace (např. Francie). Uvedeme několik příkladů:

Ve Francii jsou základní funkce tradičně rozděleny mezi více institucí. První z nich je Agence National Pour l'Emploi (ANPE), které pomáhá lidem při hledání zaměstnání, při vzdělávání a rekvalifikaci. Současně pomáhá zaměstnavatelům najít personál. Vede evidenci uchazečů a zájemců, sestavuje statistiku. ANPE autorizuje a povoluje zprostředkovatelské služby veřejných a nestátních neziskových organizací, jako jsou zprostředkovatelské služby organizované na občanských základech nebo neziskovými organizacemi jako jsou centra pro mládež. Soukromé zprostředkování je povoleno jen pro zvláštní kategorie zaměstnání, například pro umělce. Další instituce Association Pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) zabezpečuje pro uchazeče o zaměstnání techniku a vzdělávání. AFPA zabezpečuje 40 % ročníku nezaměstnaných. Tato asociace je pod kontrolou ministerstva zaměstnanosti a solidarity. Přibližně 70 % finančních prostředků je kryto z veřejných zdrojů, které určují její politiku. Třetí organizací zapojenou do služeb zaměstnanosti je UNEDI. Funkcí je administrativní systém pojištění proti nezaměstnanosti a výplavy dávek v nezaměstnanosti. La Delegation Generale a l'Emploi et a la Formation Professionnelle (DGEFP) je jedním z direktoriátů ministerstva zaměstnanosti a solidarity. Má v kompetenci zabezpečení politiky zaměstnanosti. Vypracovává návrhy o trendech pro vládu, plány činnosti a opatření, pro tato opatření koncipuje právní rámec, rozšiřuje a prosazuje je a koordinuje je v rámci veřejných služeb zaměstnanosti, a konečně pro ně zajišťuje finanční zdroje.

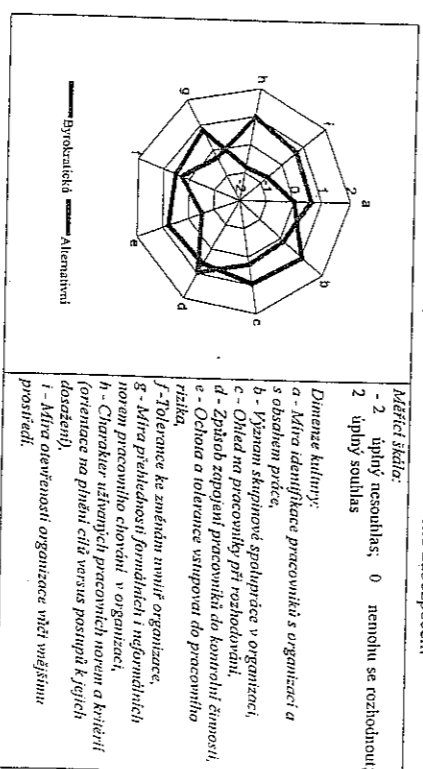
Ve Velké Británii hrály úřady práce historicky dominantní roli zprostředkovatele zaměstnání. Většinou služby zaměstnanosti jsou poskytovány v rámci Poradních služeb (Career Advisory Service - CAS) a Rad pro výcvik a podnikání (Training and Enterprise Councils - TEC). V soukromém sektoru můžeme nalézt velký počet dočasných pracovních agentur a neziskových služeb poskytovaných v rámci veřejného sektoru či vzdělávání. Úřady práce poskytují stejně jako v ČR velký počet služeb prostřednictvím sítě pracovních center (Jobcentre network), zahrnujících uzavření volných míst nabízených zaměstnavateli, výběrem vhodných kandidátů a radami při hledání zaměstnání. Také jsou zde užítva četná schémata pro dlouhodobě nezaměstnané a další rizikové skupiny osob. Za výcvikové programy jsou odpovědné rady TEC, Centra poskytování profesních rad (CAS) nabízí rady pro hledání zaměstnání a v malé míře také pracovní mise pro absolventy škol a mládež. Základní funkce jsou tedy rozděleny do organizací dvou typů. Úřady práce (Jobcentre) realizují zprostředkovací služby na trhu práce v nezaměstnanosti. Poradenské a profesní výcvikové aktivity jsou zabezpečovány jinou sítí veřejných institucí.

V Německu státní aktivity na pracovním trhu jsou soustředěny do jedné instituce: Spolkového úřadu práce (Bundesanstalt für Arbeit – dále jen BA). Organizuje



Na oddělení hmotného zabezpečení převládá spíše tzv. mechanický (byrokratický) styl organizace práce (modra křivka). Ten je charakteristický individuálním způsobem práce, převahou komunikace mezi nadřízeným a podřízeným. Převládá spíše neosobní styl řízení, který nebere při rozhodování příliš ohled na názory podřízených spolupracovníků. Práce je výnamná jako neriziková, slabší a opakující se. Vyznačuje se jasností a srozumitelností pracovních postupů. Tato organizace práce vytváří daleko méně prostoru pro svobodu rozhodování jednotlivých pracovníků úřadu.

G r a f 1 3 Způsob organizace práce na oddělení hmotného zabezpečení



1.2 Personální kapacita VSZ

V této části textu prezentujeme personální zabezpečení VSZ v České republice a v zemích Evropské unie. Členské státy EU bojují proti nezaměstnanosti a aplikují tak zaměstnanci bez administrátorů dávek v nezaměstnanosti. (Joint Mission, 1998; Commission Communication, 1998). V ČR jsou služby spojené s politikou zaměstnanosti zajišťovány prostřednictvím 77 úřadů práce s přibližně 5000 zaměstnanci. Co tato čísla znamenají z hlediska personální kapacity VSZ v jednotlivých zemích, je patrné při sledování hrubého ukazatele poměru mezi počtem nezaměstnaných na počet všech zaměstnanec úřadů práce. Tuto skutečnost v případě zemí EU, České republiky a dalších kandidátských zemí demonstruje následující tabulka.

T a b u l k a 3 3 Poměr mezi počtem nezaměstnaných na zaměstnanec úřadů práce v přímém kontaktu s nimi v kandidátských zemích EU - v roce 2002

GR	BUL	CYP	EST	HUN	LAT	LIT	MAL	POL	ROM	SR	SLQ	EU15
	214	203	228	286	300	360	n.a.	n.a.	182	100	118	212

¹ BUL = Bulharsko, CYP = Kypr, CR = Česká republika, EST = Estonsko, HUN = Maďarsko, LAT = Lotyšsko, EU15 = Evropská unie
Zdroj: Communication from the commission: Progress on the implementation of the JAP on employment policies in the candidate countries (2003).

Hustotu sítě úřadů práce s plně integrovanými funkcemi a dekoncentrací pracovníků v územním rozdělení porovnává následující tabulka. Vyplyná z ní, že Česká republika má standardně vybudovanou síť ÚP. Je v tomto smyslu plně srovnatelná s ostatními státy v EU. Rozdíl mezi jednotlivými zeměmi je v tom, že některé směřují k větší hustotě sítě zařízení a úřadů v ní jsou spíše menší. Jiné státy mají tendenci budovat síť větších úřadů. Které mají větší administrativní území. Tímto směrem postupuje i Česká republika. Vzhledem k jiným státním podporné orientace (např. Německo) se jeví, že pokrok dosahujeme v počtu podčelek na jednotku území. Síť úřadů práce a její koncentrace má své historické a geografické podmiňky, které není možné měnit.

T a b u l k a 34 Sít' místních úřadů a jejich personální zdroje integrované VSZI

Počet místních ÚP	AUT	GER	ITA	JAP	NOR	SPA	ČR ²
Prům. počet pracovníků na ÚP	96	184	516	479	168	753	77
Prům. okrsek (km ²)	34	440	15	27	21	11	65
Celkový počet pracovníků	4260	1949	583	788	1986	667	1243
Místní úředníci	3240	81000	7628	12847	3528	8133	3996
Úředníci střední úrovně	810	6850	3856	2294	522	6025	777
Vyšší úředníci	210	1450	600	153	184	904	138
Místní úředníci	76	91	63	83	83	34	81
Úředníci střední úrovně	19	7	32	15	12	40	16
Vyšší úředníci	5	2	5	2	4	6	3

¹ Úroveň sítě služeb zprostředkovačů, programy aktivní politiky trhu práce, administrace dávek a Úřadů a České republiky z 1.8. 2003 a úředníci střední úrovně jsou vedoucí oddělení a odborní pracovníci. Labour Market Policies. OECD 1997. MPSV k 1.9.2003

T a b u l k a 35 Počet pracovníků VSZ v České republice k 30. 9. 2003

	N	%
SSZ	104	2,0
ÚP	5021	98,0
Z toho: Pověření ÚP	1366	26,7
Ostatní ÚP	3655	71,3
Celkem VSZ	5125	100,0

Příměr: MPSV

Úřady, které nabízejí integrované všechny základní funkce veřejných služeb zaměstnanosti, jsou pro klienty výhodné tím, že nemusí navštěvovat různé organizace současně. Na druhé straně jejich prostorová dislokace není tak hustá a představují komplexnější organizaci jednotky. Tím se zpravidla snižuje podíl pracovníků, kteří jsou na úřadů práce přímo zapojeni do poskytování služeb klientům. Jinými slovy, v komplexnějších a rozsáhlejších organizacích narůstá počet obsluženého a řídicího personálu.

Kůlny sítě zaměstnanosti podle úrovně řízení. Začíná ve Španělsku nebo v Itálii mají poměrně velké krajské (regionální) úřady práce s rozšířeným středním článkem specialisů, odborníků a koncepčních pracovníků, v Německu existují poměrně rozsáhlé místní úřadovny.

130

plánu je to samozřejmě nedostatečné. Evropskou unii prosazovaný individuální přístup zaměstnanci úřadů práce více nezaměstnaným klientům tak nemůže být realizován z důvodu nedostatku času. Dále se ukazuje, že zátež pracovníků se proměňuje podle regionů. Lze doporučit sjednocení podmínek pracovní záteže například stanovením limitů, které budou tvořit jeden z ukazatelů výkonu úřadů práce a budou ovlivňovat velikost rozpočtu ÚP. Tenlo kvantitativní ukazatel však musí být spojen s ukazatelem kvality. Vývoj personální kapacity úřadů práce v okolních zemích EU (např. Německo) konkretizuje současně evropské vývojové trendy reformy VSZ. Agenda „Arbeitsamt 2000“ (AA 2000) představuje program organizační reformy německých úřadů práce, která má zajistit efektivnější prosazování aktivní politiky trhu práce. V roce 2002 vedla tato reforma zcela plánovaně ke zvýšení počtu zaměstnanců celkem o 1069 nových pracovních míst (1,2%). Dále tato reorganizace znamená zavedení týmové práce na odborech poradenství pro zprostředkování, kde klíčovou roli koordinátora a „case-managera“ hraje kvalifikovaný poradce pro tih práce.

1.3 Vzdělání pracovníků VSZ

Struktura pracovníků VSZ v ČR podle nejvyššího dosaženého stupně vzdělání je na první pohled příznivá. Prakticky všichni pracovníci, kteří poskytují služby klientům ÚP, mají úplné středněškolské vzdělání nebo vyšší. Každý pátý pracovník má vzdělání vysokoskolské. (následující tabulka). Přesto je potřebné systém vzdělávání pracovníků razantně změnit a rozvíjet konceptní personální (a mzdovou) politiku.

T a b u l k a 37 Pracovníci ÚP v ČR podle nejvyššího dosaženého stupně vzdělání

Základní vzdělání	N	%
střední vzdělání bez M	115	2,3
střední vzdělání s M	188	3,7
vyšší vzdělání (DŠ)	3618	71,4
vysokoskolské vzdělání	140	2,8
celkem	1006	19,9
	5067	100,0

Příměr: MPSV k 30. 9. 2003

Většina výkonových pracovníků nemá obsah vzdělání zaměřený přímo na problematiku sociálních služeb a trhu práce. Systém průběžného profesního vzdělávání je nejdůležitější nepovinný. Rozhodování o absolvování školení a kurzů je na jednotlivých ředitelích ÚP. Pracovníci nemají stanovený jednotný profil a neexistuje jasná vazba mezi celoživotním vzděláváním, funkcím pracovním postupem a odměňováním.

V řadě zemí EU v souvislosti s přípravou organizační reformy VSZ se připravuje nová personální politika pro úřady práce. Pokud vezmeme opět jako příklad německý program AA 2000, zjistíme, ustupuje od stabilních a tradičních úvazků směrem k dočasným pracovním smlouvám. Nabírá nové pracovníky na konkrétní účelové programy. Zavádí významný program pracovníků stáží pro mladé perspektivní „budoucí zaměstnance“ . Klíčovými prvky nové personální politiky jsou také hodnocení pohovory ze supervizorem (ne vždy nadřazeným, spíše metodikem), jasný popis a profil pracovních předpokladů, který zakládá transparentní a rozvojový pracovní kariéru a kvalifikační programy. Profesi vzdělávání je realizováno na výkonových modulech. Kvalifikační instituce jsou součástí VSZ, ale současně mají akreditaci a statut předpokladů. Vzdělávací instituce jsou součástí VSZ, ale současně mají akreditaci a statut rovnocenného středoskolského i vysokoskolského vzdělávacího zařízení. Systém si

132

Koncentrace a personální rozložení do různých úrovní systému služeb zaměstnanosti v Rakousku nejvíce odpovídá podmínkám v České republice.

Významným ukazatelem personální kapacity veřejných služeb zaměstnanosti je průměrná pracovní zátež na jednoho pracovníka. Ukazatel se opět významně mění podle jednotlivých zemí. V systémech poskytlující plně integrované základní funkce nabýval v polovině 90 let hodnot kolem 50 nezaměstnaných na jednoho pracovníka VSZ (Německo, Rakousko), až téměř 400 nezaměstnaných na jednoho pracovníka VSZ (Německo, v průběhu let proměňovaly podle míry nezaměstnanosti. V letech 1995 a 2001 však byla v Rakousku a Německu přibližně stejná míra nezaměstnanosti (6,6 a 6,1 v Rakousku a 10,1 a 10,0 v Německu). Do roku 2002 nedošlo prakticky k významnému nárůstu nezaměstnaných v uvedených dvou sousedních zemích. Přesto v obou zemích cílevidně v současně době zvyšují počet pracovníků. Lze tvrdit, že v současnosti mají pracovníci našich nezaměstnaných v uvedených ukazatele více než dvojnásobnou pracovní zátež na jednoho pracovníka, než naše sousední země v Evropské unii.

T a b u l k a 36 Sít' místních úřadů práce a ukazatele pracovní záteže integrované služby

Rok	Obvody místních úřadů		Celkem	Personál			
	Obv. (v tis.)	Počet prac.		ZAM	NEZAM	DAVKY	
Rakousko	1994	96	84	4230	740	51	46
Německo	1994	184	443	440	89300	365	32
Rakco	1996	149	70	10	2109	985	116
Itálie	1996	516	110	13	12084	1182	397
Norsko	1994	168	26	21	4230	426	26
Česká rep.	1994	753	52	11	15962	595	176
	2002	78	130	65	5021		110

Příměr: OECD, Employment Outlook, č.67, červen 2000

Poměr se dále zhoršuje, když se pokusíme tento ukazatel zpręsnit na počet nezaměstnaných, který připadá na každého pracovníka, který je v přímém kontaktu s klienty. Statistické údaje, které máme k dispozici, dokládají, že v zemích EU títo pracovníci tvoří průměrně 63 % celkového personálu VSZ (bez administrativní dávky v nezaměstnanosti) (OECD,2001) . V České republice je tento podíl významně nižší. V rámci naší provedených případových studií tvoří průměrně jen 48% zaměstnanců úřadů práce. Počet nezaměstnaných na jednoho pracovníka, který je v přímém kontaktu s klienty činí podle našeho šetření na výbraných ÚP 230 klientů. Podle údajů statistiky OECD o asociovaných zemích střední a východní Evropy v České republice je hodnota tohoto ukazatele velmi podobná: 236 nezaměstnaných na jednoho pracovníka ÚP, který je v přímém kontaktu s klienty.

Specifická personální zátež se projevuje zejména u pracovníků oddělení poradenství pro zprostředkování. Téměř tři čtvrtiny dotázaných zprostředkovačů zaměstnání (73,2%) pracuje týdně s cca 100 klienty. Jedna šestina z těchto zaměstnanců (16,69%) uvedla, že odhad počtu klientů, které „řeší“ za týden, dosahuje 120 osob. Čtyři dotázaní (7,1%) dokonce vypravědali, že počte jimi řešených klientů dosahuje počtu od 130 do 175. Z předložených údajů můžeme hypoteticky vyvodit, že poskytuje-li zprostředkovač své služby nezaměstnaným pět dní v týdnu po dobu 6,5 hodin čistého času za den, potom na „obsloužení“ každého ze sta klientů za týden má k dispozici cca 20 minut. Je-li celkový počet klientů řešených během jednoho týdne 130, doba poskytovaná každému klientovi se průměrně pohybuje okolo 15 minut. Znamená to, že pokud se počet klientů pro jednoho zprostředkovače pohybuje okolo 400, pak se může vnovat jednomu klientovi jednou za měsíc. Pro řešení individuálních problémů, pokud vzniknou v rámci individuálního akčního

131

samosstane školi poradce zprostředkovačele i manažery. Využívá přitom úsne spolupráce s renomovanými vysokými školami v Německu.

2. Úřady práce v systému služeb zaměstnanosti

2.1. Organizační kapacita VSZ

Funkční přetřzení ÚP ve stovnaní s jinými zeměmi EU vystupuje jasněji do popředí v souvislosti s rozbohem organizační kapacity celého systému VSZ v ČR.

Veřejné služby zaměstnanosti jsou tvořeny Správou služeb zaměstnanosti a jednotlivými regionálními úřady práce. V současné době je Správou služeb zaměstnanosti organizačně začleněna přímo do struktury MPSV jako jeden z jeho sedmi úseků. V jejím čele stojí vrchní ředitel, který přímo řídí čtyři odbory. Vrcholnímu řediteli jsou rovněž odpovědní jednotliví ředitelé regionálních úřadů práce. Činnost a agendu Správy služeb zaměstnanosti přímo ovlivňují také ostatní úseky MPSV. Zejména úsek pro oblast legislativní a pracovní právní a dále úsek pro oblast ekonomickou a úsek pro oblast evropské integrace a mezinárodní vztahy. Organizační uspořádání místních úřadů práce volně odpovídá struktuře správy služeb zaměstnanosti na MPSV. Mezi jednotlivými úřady však existuje poměrně značná variabilita předepsaných organizačních struktur podle velikosti úřadů a podle územní rozlohy regionu, v němž zajišťují služby zaměstnanosti. Rozhodnutí o zmeňach organizačních struktur činí ředitelé ÚP. Organizační schéma podléhá schválení nadřazeného stupně. Úřetá volnost ÚP při úpravě předepsané organizační struktury je pravděpodobně potřebná vzhledem k regionálním odlišnostem a odlišnému personálnímu složení pracovníků. Němečné rozumná systemizace míst by zahrnila, aby pracovníci vykonávající stejné funkce a obsah práce byli řízně organizačně a platově zařazeni (viz Příloha 1 Podkladové studie č. IV).

Chybí rozvídlivý střední článek řízení VSZ, regionální (krajské) ÚP.

Organizační nezávislost ÚP

Organizační kapacita VSZ v ČR k uskutečňování cílů EES limituje v současné době poměrně značná nezávislost lokálních úřadů práce spojená s narušením komunikace mezi centrální správou a jednotlivými úřady. Tato skutečnost je varující, neboť s velkou pravděpodobností znamená fragmentarizaci politiky trhu práce v České republice. Základní faktory posilující nezávislost ÚP při realizaci politiky není jen jejich právní subjektivita, ale především málo konkrétní formulace cílů a úkolů. Tyto cíle jsou pak obtížně kontrolovatelné a jejich dosažení těžko zjistitelné. Dalším faktorem je okolnost, že vedení ÚP se podílí nejen na realizaci, ale také na tvorbě politiky zaměstnanosti v územní oblasti působení. Zejména při vyjednávání s reprezentantýi ostatních orgánů státní správy, samosprávý a dalšími subjekty se vedoucí pracovníci ÚP stávají nejen administrátory, ale také tvůrci politiky zaměstnanosti. Při této činnosti vstupují do politických vztahů, v nichž se často pohybují na samé hranici svých resortních kompetencí. Tato nekonzistentní pozice ředitelů je fungovra na regionálním trhu práce (zejména tripartita a samosprávná politika regionální zaměstnanosti) a částečně je podmíněna resortním uspořádáním VSZ. Fakticky tvořba cílů úřadů práce probíhá rozhodnutím ředitelů, které je projednáno v jeho poradním sboru. Konkrétní směřování politiky velmi záleží na konkrétním osobním přístupu ředitelů úřadů práce.

133

Narušení komunikačních vztahů mezi centrem a úřady práce

Právdpodobně je vyvoláno nejednotným způsobem rozhodování v obou částech systému služeb zaměstnanosti. MPSV, jehož je SZZ pevnou součástí, se orientuje ve svém rozhodování především na politické cíle a hodnoty. Trend propojovat ministerská rozhodnutí se správními rozhodnutími VSZ započal v dubnu 1994 zrušením odboru zaměstnanosti na MPSV. Jeho agendu tehdy převzala SZZ. Základní nevyhodou organizačního propojení politických a správních rozhodnutí je zatížení správních a manažerských aktivit politickým rozhodováním, které v demokratické politice často vychází z hledání přijatelných kompromisů. Tato tendence na MPSV dále pokračuje a projevuje se viditelným problémem s koncepcí rozhodování.

Tendenci k prolínání správních a politických rozhodnutí lze dokumentovat jako dlouhodobý proces i jiným způsobem. Popisují ji i výzkumná šetření centrálního rozhodování (expertní rozhovory s vyššími úředníky na MPSV), která probíhala na MPSV (Poutček, Purkrábek, et. al. 1999). „*Ukázalo se, že jde o typ rozhodování s velkým stupněm volnosti. Příčinou jsou za prvé různorodá pravidla a předpoklady rozhodování. Zatímco ministerstvo má tradičně budovaný systém administrativních pravidel, který koncentruje rozhodovací moc do rukou několika vedoucích pracovníků a stabilizuje výkon ministerstva, vnější podmiňky rozhodování se uvrtají spíše podle pravidel politického vyjednávání. Za druhé byrokratická administrace narazí na dynamicky se proměňující sociální situaci (na trhu práce - JH) lokálních úřadovněch. Pokládáme za významné, že při žádném rozhovoru žádný z účastníků neuvněl problém komunikace mezi nadřízenými a podřízenými organizacemi v rámci resortu jako problém pro rozhodování.*“ (Poutček, 1999) Výzkum dále ukázal, že na každém úseku je jen několik málo pracovníků, kteří jsou schopni zapojit se do koncepční práce. Na tyto zaměstnance je kladen největší podíl práce, jsou pracovní přetíženi. U ostatních pracovníků spíše chybí iniciativní plnění úkolů. Dobré zkušenosti jsou v tomto směru s mladými lidmi. Podle názoru některých účastníků diskuse ministerstvo je nutno omlazovat.

Na narušení komunikace mezi MPSV a úřady práce si při letošním dotazování (expertní rozhovory a studie vedoucích pracovníků ÚP, 2003) opakovaně stěžovali ředitelé ÚP. Ředitelé uznávali, že mají možnost se kdykoliv objednat na jakýkoliv odbor SZZ nebo i ministerstva, a nestává se, že by byli odmítnuti. Ale na dopisy, hlášení a jiné podněty se jim reakce nedostává.

Přímá komunikace a vztahy mezi místními ÚP

Někteří ředitelé ÚP se snaží v této situaci konkretizovat politiku trhu práce v okruhu své působnosti a reagovat na praktické problémy trhu. Snaží se vlastními prostředky eliminovat informační deficit pro koncepční rozhodování, který je podle nich vyvolán nedostatečnou „zpětnou vazbou MPSV“. Mezi jednotlivými úřady práce se v průběhu jejich existence postupně rozšířila intenzivní vzájemná komunikace a vztahy. Tyto vztahy fungují mezi pracovníky na různých pozicích v organizaci úřadů práce. Nejvýznamnější pro fungování služeb zaměstnanosti jsou však vztahy mezi řediteli. Budování této přímé komunikace mezi ÚP představuje opatření zvyšující organizační kapacitu VSZ realizovat cíle EES a eliminovat přílišnou fragmentarizaci činnosti.

Setkávání ředitelů ÚP v regionu v posledních letech přetrvává ve více méně pravidelná setkání organizovaných ředitelů ÚP pověřených krajskou působností. Z iniciativy regionálních úřadů a se souhlasem MPSV vznikají tzv. regionální (krajské) rady ředitelů ÚP. V tomto období se tedy postupně utváří institucionální rámec pro organizaci regionální politiky ÚP a pro komunikaci s jinými politickými subjekty v krajském měřítku. Je nutné konstatovat, že

zatím tyto regionální rady svůj účel neplní, což je pochopitelné vzhledem k jejich nezralosti a neusazenosti v systému služeb zaměstnanosti. Představitelé krajské samosprávy zatím plně neakceptovali ředitelé pověřených úřadů jako své partnery, jako se ani neujali své role v regionální strategii zaměstnanosti. Závažnější je však skutečnost, že existenci těchto rad plně neakceptovali ani někteří ředitelé ÚP.

Opakované kontakty a vztahy probíhají i mezi pracovníky na nižších organizačních pozicích. Pravidelně se setkávají například vedoucí jednotlivých odborů, analytici tříhu práce, pracovníci právního oddělení. Všechny uvedené formy horizontální vzájemné komunikace přispívají, že míra vzájemné informovanosti mezi jednotlivými ÚP je v kontextu české veřejné správy velmi vysoká. (můžeme srovnat se Správou služeb sociálního zabezpečení, Vězeňskou službou ČR nebo obecní samosprávou).

Prvky regionální integrace a spolupráce

Intenzivní komunikační síť mezi ÚP v regionech vytváří podmínky, aby v některých oblastech činnosti spolupracovali. V souvislosti se vznikem „pověřených“ úřadů se tyto původně spontánní integrační tendence posílily. Zatímco dříve měla integrace spíše podobu „přebírání příkladů dobré praxe“, v současnosti má závažnější charakter. Vyplyvá z předběžné „dohody o integraci“. V oblasti APZ dochází například ke sblížení a sjednocování metodik poskytování státní dotace při tvorbě nového pracovního místa (region Ostravsko, Jihlavsko) Podle vyjádření vedoucích pracovníků ÚP v těchto regionech jsou metodiky pro tvorbu APZ sjednocené přibližně na 70 %, resp. na 30%. Podobně se snaží v obou regionech sjednocovat i formulace a administrativní postupy, i když v těchto bodech integrace postupuje pomaleji. Projevy díle centralizace a sjednocování pravidel je pozitivním krokem - postupuje pomaleji fragmentarizace činnosti VSZ. Sjednocování postupu úřadů práce v regionu má odlišný pokrok podle jednotlivých regionů v ČR. Rovněž tyto regionální aktivity vyžadují společnou koordinaci. Do těchto komunikačních aktivit by měla výrazněji vstupovat Správa služeb zaměstnanosti.

Osobní angažovanost pracovníků ÚP

Intenzivní komunikační síť mezi ÚP, společně s jejich organizační nezávislostí a bohatým obsahem práce, vytvořily nezbytné podmínky a prostor pro rozvoj personální angažovanosti a pracovní iniciativy. Při rozhovorech na ÚP (přibližně 100 strukturovaných rozhovorů v rámci případových studií na pěti ÚP) velká většina pracovníků dávala najevo, že má svou práci ráda. Při konkrétním dotazu na důvody, referenti ve více případech uváděli, že má pro ně smysl pomáhat lidem. Silnější normativní orientace pracovního chování je pravděpodobně typická pro většinu pracovníků úřadů práce. V některých případech jsme se však setkali s vyhraněnější formulací pomoci lidem v nouzi a včtení se do situace klienta. Referenti zastávající tuto představu zpravidla vnímají klienty pozitivně a mají k nim větší důvěru. Více věří, že systém nezneužívají a že potřebují pomoci při umístění na trhu práce. Projevují tendenci modifikovat systém, aby maximálně pomáhal potřebným lidem.

Metodické a odborné kompetence při řízení programů aktivní politiky na ÚP

Základní metodické směrnice dávají zákonné normy a vyhlášky MPSV. Tato legislativní regulace však nestačí k reakci ÚP na situace na trhu práce. Od roku 1999 se v ČR vytvářejí NAPZ. Jejich význam je zatím především v tom, že pomáhají formulovat komplexnost problémů i politiky zaměstnanosti. Rozpracování konkrétních cílů politiky trhu práce se provádí na jednotlivých úřadech práce směrnicí (pokyny) ředitele. Do tvorby