

kapitola 11

Personální kapacita veřejných služeb zaměstnanosti

Personální zabezpečení VSZ

části textu hodnotíme personální zabezpečení veřejných služeb zaměstnanosti (aké VSZ) v České republice a v Evropské Unii se zvláštním zřetelem k pracovním zaměstnancům. Text jsme rozdělili do dvou částí. V první části se zmiňujeme o trendu vývoje nezaměstnanosti v zemích EU a v ČR ve vztahu k úřadům, ačkoli realizátorům politiky trhu práce. Upozorňujeme na tendenci Evropské unie a členských států k úřadům práce v zemích EU ve snaze o dosažení maximální pracovní kapacity zaměstnanosti, které by měly být v souladu s cíli vytyčenými v různých částech prezentujeme personální zajištění politiky zaměstnanosti na úrovni v ČR demonstrované na příkladě pěti vybraných úřadů práce.¹ Charakteristika a oddělení. Nakonec uvádíme tři typy personálních údajů zaměstnanců v rámci VSZ. Prvním typem údajů jsou základní demografické charakteristiky zaměstnanců podle pohlaví (i), věku a (ii) dosaženého vzdělání (iii). Druhým typem údajů jsou údaje o zaměstnání na úřad práce: zahrnujeme sem celkový počet zaměstnanců (iv), dobu strávenou na úřadě práce na současném pracovním místě (v) a index „pracovní rotace“ (vi), který je poměrem ukazatele (v) a (iv). Třetím typem údajů jsou údaje o zaměstnání, které jsou v přímém kontaktu s klienty. Ukazatel celkového počtu zaregistrovaných klientů u daného zaměstnance (vii) a ukazatel počtu řešených klientů za týden na jednoho pracovníka (viii).

Ukazuje se, že v zemích EU se rozhodly bojovat proti přetrvávající nezaměstnanosti závazky a cíle Evropské strategie zaměstnanosti (ESZ) a maximálním možným způsobem přizpůsobit svým lokálním trhům práce. Praktická implementace dílčích opatření práce (Výškov, Jihlava, Vsetín, Děčín a Ostrava. V těchto organizacích probíhaly v roce 2003 studie, jejichž součástí byla také personální analýza úřadů.

ce na kvalitu personálu úřadů práce v zemích EU

země EU se rozhodly bojovat proti přetrvávající nezaměstnanosti závazky a cíle Evropské strategie zaměstnanosti (ESZ) a maximálním možným způsobem přizpůsobit svým lokálním trhům práce. Praktická implementace dílčích opatření práce (Výškov, Jihlava, Vsetín, Děčín a Ostrava. V těchto organizacích probíhaly v roce 2003 studie, jejichž součástí byla také personální analýza úřadů.

cíli ESZ však není závislá pouze na kvalitě poskytovaných služeb (nástrojů politiky zaměstnanosti) a jejich finančního krytí, ale především na kvalitě úřadů práce jako celku a na kvalitě jeho personálu. Od roku 1998 se v materiálech Evropské komise a Komise evropských komunit pravidelně objevuje požadavek na modernizaci úřadů práce v jednotlivých zemích EU. Jedná se převážně o obecnou potřebu zajistit na regionálních úřadech práce vybavenost nejnovějšími informačními technologiemi, znalosti pracovníků o charakteristikách lokálního trhu práce a sladění potřeb pracovního trhu a cílů politiky zaměstnanosti sledující cíle ESZ. Česká republika se spolu s ostatními kandidátskými státy pro vstup do EU zavázala dodržovat sblížení politik zaměstnanosti ESZ. Tuto skutečnost dokládá prosřednictvím každoročně vypracovávané Společné hodnotící studie (Joint Assessment Paper), kterou se mimo jiné zavazuje k tomu, aby právě také úřady práce hrály efektivní roli při zajišťování veřejných služeb zaměstnanosti. Přitom Evropská komise jmenem států EU počítá s tím, že aktivnější a více na prevenci zaměřený přístup k nezaměstnaným bude vyžadovat konsistentní alokaci zdrojů k financování zaměstnanců úřadů práce a jejich dalšího vzdělávání (Communication, 2003).

Tvorba nové ESZ koncem 90. let vyvolala neprodleně aktivity zaměřené na přípravu modernizace VSZ v zemích EU. V roce 1997 se dohodli představitelé národních centrál VSZ na vytvoření pracovní skupiny s reprezentativním zastoupením (HES: Heads of Employment Services Network), která se několikrát za rok setkala, aby koordinovala práce spojené s přípravou organizační reformy VSZ v kontextu EU.

Výchozí stav personálních a organizačních kapacit, na který HES v roce 1997 reagovala, je popsán v následujících základních ukazatelích. Z tabulek 11.1 a 11.2 vyplývá, že v polovině 90. let bylo personální a organizační zajištění služeb zaměstnanosti v Evropě velmi rozdílné. Nejhušší síť úřadů práce lze zaznamenat v zemích, kde jsou jen částečně integrované funkce VSZ. Vytváří se v těchto zemích hustá síť drobných organizačních jednotek, kterou někde tvoří jen jednotliví pracovníci (Švýcarsko). Jejich výhodou je dostupnost pro klienty a také lepší znalost klientů z bližšího okolí.

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 organizační jednotky. Tím se zpravidla snižuje podíl pracovníků, kteří jsou na úřadu práce přímo zapojeni do poskytování služeb klientům. Jinými slovy v komplexnějších a rozsáhlejších organizacích narůstá počet obsluženého a řídicího personálu.

Tabulka 11.1
místních úřadů a jejich personální zdroje. Částečně integrované VSZ*

	DEN	FIN	FRA	NET	SWE	SWIT	UK
čet místních ÚP	97	183	800	210	380	3029	1139
čím. počet pracovníků na	18	12	19	33	17	1	35
iměrný okrsek (km ²)	248	443	1854	680	1221	14	215
lkový počet pracovníků	2250	2893	19000	7800	8740	1060	48671
střední úředníci	1729	2301	15600	6840	6610	915	39910
střední úředníci	346	350	3050	570	1670	130	6840
střední úředníci	175	242	350	390	460	15	1947

%

střední úředníci	77	80	82	88	76	86	82
střední úředníci	15	13	16	7	19	12	14
střední úředníci	8	7	2	5	5	1	4

by zprostředkováni a programy aktivní politiky trhu práce s výjimkou Velké Británie, kde integrovány služby zaměstnanosti a administrace dávek. Pramen: Labour Market policies, 1997.

Tabulka 11.2
místních úřadů a jejich personální zdroje. Integrované VSZ*

	AUT	GER	ITA	JAP	NOR	SPA	ČR†
čet místních ÚP	96	184	516	479	168	753	77
čím. počet pracovníků	34	440	15	27	21	11	65
iměrný okrsek (km ²)	881	1949	583	788	1986	667	1243
lkový počet pracovníků	4260	89300	12084	15294	4234	15062	4998
střední úředníci	3240	81000	7628	12847	3528	8133	3996
střední úředníci	810	6850	3856	2294	522	6025	777
střední úředníci	210	1450	600	153	184	904	138

%

střední úředníci	76	91	63	83	83	54	81
střední úředníci	19	7	32	15	12	40	16
střední úředníci	5	2	5	2	4	6	3

ne služby zprostředkováni, programy aktivní politiky trhu práce, administrace dávek. i České republice z 1.8. 2003 a úředníci střední úrovně jsou vedoucí oddělení a odborní. Labour Market policies, OECD 1997; MPSV k 1.9. 2003.

lý stupeň prostorové decentralizace (dekoncentrace) je patrný také z rozložení uvnitř systému služeb zaměstnanosti podle úrovně řízení. Zatímco ve Španělsku v Itálii mají poměrně velké krajské (regionální) úřady práce, v Německu omezeně rozsáhlé místní úřadovny. Koncentrace a personální rozložení do různých úrovní řízení je v České republice výrazně odlišné.

Významným ukazatelem personální kapacity veřejných služeb zaměstnanosti je průměrná pracovní zátěž na jednoho pracovníka. Ukazatel se opět významně mění podle jednotlivých zemí. V systémech poskytujících 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 (Španělsko). Tyto rozdíly se 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 žádnému pohybu pracovních sil v uvedených dvou sousedních zemích. Lze tvrdit, že v současnosti mají pracovníci našich VSZ podle uvedeného ukazatele více než dvojnásobnou pracovní zátěž na jednoho pracovníka, než naše sousední země v Evropské unii.

Tabulka 11.3
Síť místních úřadů práce a ukazatele pracovní zátěže. Integrované služby

Rok	Obvody místních úřadů		Personál		Prům. na 1 pracovníka		
	Celkem	Obyv. v tis. prac.	Celkem	Prům. na 1 pracovníka			
						ZAM	NEZAM
1994	96	84	34	4230	740	51	46
1994	184	443	440	89300	366	41	32
1996	149	70	10	2100	985	88	116
1996	516	110	15	12084	1182	397	42
1994	168	26	21	4230	426	26	34
1994	753	52	11	15062	595	176	117
2002	78	130	65	5021	789	110	98

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

Poměr se dále zhoršuje, když se pokusíme tento ukazatel zpřesnit 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 tuto pracovní zátěž tvoří průměrně 63 % celkového personálu VSZ (bez administrátorů dávky v nezaměstnanosti). V České republice je tento podíl významně nižší. V rámci naší provedené studii tvoří průměrně jen 48-50 % zaměstnanců úřadu práce. Počet nezaměstnaných na jednoho pracovníka, který je v přímém kontaktu s klienty, činí podle našeho šetření na vybraných ÚP 230 klientů. Podle údajů statistik OECD o asociovaných zemích střední a východní Evropy v České republice činí tento ukazatel 236 nezaměstnaných na jednoho pracovníka ÚP, který je v přímém kontaktu s klienty.

ta 11.4

mezi počtem nezaměstnaných na zaměstnance úřadů práce v průměru s nimi v kandidátských zemích EU* v roce 2002

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

= Bulharsko, CYP = Kypr, CR = Česká republika, EST = Estonsko, HUN = Maďarsko, Lotyšsko, LIT = Litva, MAL = Malta, POL = Polsko, ROM = Rumunsko, SR = á republika, SLO = Chorvatsko, EU15 = Evropská unie. Pramen: Communication commission (2003).

oj personální kapacity úřadů práce v okolních zemích EU (např. Německo) zuje současně evropské vývojové trendy reformy VSZ. Agenda „Arbeitsamt LA 2000) představuje program organizační reformy německých úřadů práce, i zajistit efektivnější prosazování aktivní politiky trhu práce. V roce 2002 o reforma zcela plánovaně ke zvýšení počtu zaměstnanců celkem o 1069 pracovních míst (1,2 %). Dále tato reorganizace znamená zavedení týmové odborech poradenství pro zprostředkování, kde klíčovou roli koordinátora a nagera“ hraje kvalifikovaný poradce pro trh práce.

vací politika

pracovníků VSZ v ČR podle nejvyššího dosaženého stupně vzdělání je na led příznivá. Prakticky všichni pracovníci, kteří poskytují služby klientům ipině středoškolské vzdělání nebo vyšší. Každý pátý pracovník má vzdělání lské (viz tabulku 11.5). Přesto je potřebné systém vzdělávání pracovníků měnit a rozvíjet koncepční personální (a mzdovou) politiku.

1.5

i ÚP v ČR podle nejvyššího dosaženého stupně vzdělání

	N	%
vzdělání	115	2,3
dělání bez M	188	3,7
dělání s M.	3618	71,4
ilání (DiS)	140	2,8
lské vzdělání	1006	19,9
	5067	100,0

SV k 30.9. 2003.

výkonných pracovníků nemá obsah vzdělání zaměřený přímo na proble- álních služeb a trhu práce. Systém průběžného profesního vzdělávání je nepovinný. Rozhodování o absolvování školení a kurzů je na jednotlivých P. Pracovníci nemají stanovený jednotný profil a neexistuje jasná vazba otním vzděláváním, funkčním pracovním postupem a odměňováním. emí EU v souvislosti s přípravou organizační reformy...

německý program AA 2000, zjistíme, ustupuje od stabilních a tradičních úvazků smě- rem k dočasným pracovním smlouvám. Nabírá nové pracovníky na konkrétní účelové programy. Zavádí významný program pracovních stáží pro mladé perspektivní „bu- doucí zaměstnane“. Klíčovými prvky nové personální politiky jsou dále hodnotící pohovory ze supervizorem (ne vždy nadřízeným, spíše metodikem), jasný popis a pro- fil pracovních předpokladů, který zakládá transparentní a rozvojovou pracovní kariéru a kvalifikační programy. Profesní vzdělávání je realizováno na výukových modulech. Kvalifikace je více než tomu bylo dříve orientována na individuální předpoklady. Vzdě- lávací instituce jsou součástí VSZ, ale současně mají akreditaci a statut rovnocenného středoškolského i vysokoškolského vzdělávacího zařízení. Systém si samostatně školí poradce zprostředkovatele i manažery. Využívá přitom těsné spolupráce s renomova- nými vysokými školami v Německu.

11.2 Personální analýza vybraných úřadů práce

V této části práce prezentujeme personální strukturu vybraných úřadů práce v ČR včetně vybraných charakteristik jejich zaměstnanců.

Jednotlivá data jsme získali na základě polostrukturovaných rozhovorů provede- ných s 98 zaměstnanci v různých organizačních pozicích na pěti úřadech práce v růz- ných regionech ČR (Ostrava, Vsetín, Děčín, Jihlava a Vyškov). Jednotlivé úřady práce jsme vytypovali na základě (i) míry nezaměstnanosti, (ii) toku trhu práce, (iii) délky nezaměstnanosti a (iv) velikosti úřadu práce. Nejdříve uvádíme úpinou personální strukturu sledovaných ÚP.

Demografické charakteristiky

Následující charakteristika se vztahuje pouze k personálu vybraných ÚP, který je v průměrném kontaktu s klienty úřadu práce, jakož i k jejich vedoucím. V celkovém počtu dotázaných je zastoupeno cca 20 % vedoucích pracovníků a cca 80 % podří- zených zaměstnanců (71 % z tohoto podílu je v přímém kontaktu s nezaměstnanými klienty). Tomuto poměru dotázaných podle hierarchické pozice organizace odpovídá také zastoupení zaměstnanců podle jednotlivých oddělení, ke kterým tyto zaměstnanci přísluší (cca 62 % dotázaných bylo zaměstnanci oddělení Zprostředkování a pora- denství, zbylý počet respondentů byl získán na zbyvajících odděleních – evidence a hmotného zabezpečení, trhu práce a aktivní politiky zaměstnanosti a informačního a poradenského střediska).

Celkový počet dotázaných tvořily z velké většiny ženy (87,2 % žen proti 12,8 % mužů). Tento většinový poměr žen byl přítomný ve stejném poměru na všech zkou- maných úřadech práce. Tato skutečnost je způsobena tím, že 71 % všech respondentů tvořili zaměstnanci, kteří jsou v přímém kontaktu s nezaměstnanými. Tato pracovní místa jsou ve státních regionálních institucích již tradičně obsazována převážně že- namí. Důvodem může být genová dispozice k větší empatii žen při jednání s klienty či jejich specifický status jako levné pracovní síly na trhu práce, kdy jsou ženy ochotny jejich specifický status jako levné pracovní síly na trhu práce, kdy jsou ženy ochotny

to poměru žen než mužů na úřadech práce může být jednoduše rutinní způsob ob-
 ání těchto pracovních pozic na základě organizačních (a obecně společenských)

rozboru počtu zaměstnanců v jednotlivých úřadech práce podle věku (viz tabulku
 je patrné, že největší počty osob jsou ve věku starší 45 let (40,4 %) a naopak
 nější počty dosahují zaměstnanci do 24 let věku (4,3 %). Druhou nejčetnější
 ipenou skupinou jsou zaměstnanci ve věku 40–44 let (16 %). Z těchto výsledků
 rá, že nadpoloviční většina dotázaných (59,4 %) je ve věku starší 40 let. Do
 ana tak lze předpovídat postupné sílící tlaky na nahrazování stávajících zaměst-
 starších ročníků (obzvláště to platí pro cca 19 % skupinu osob starších 50 let)
 nky novými.

ta 11.6

á struktura zaměstnanců úřadů práce

	počet	%
let 1	1	1,1
let 3	3	3,2
let 11	11	11,7
let 13	13	13,8
let 13	13	13,8
let 15	15	16,0
et 20	21,3	
let 18	19,1	
	94	100,0

ruhou stranu je počet dotázaných zaměstnanců mladšího věku (25–29 let)
 atelný. Jejich podíl je podobný podílu zaměstnanců ve věku 30 až 39 let (tyto
 kupiny dosahují hodnot cca mezi 12 % až 14 % ze všech respondentů). Příči-
 nezanedbate lného počtu je pravděpodobně jednorázový nábor zaměstnanců
 ladších) věkových kategorií v době prvotního vzniku úřadů práce. Nabírání
 aměštnanců mladšího věku totiž není zřejmě obecným trendem v personální
 řadů práce (viz zmiňovaný podíl zaměstnanců mladších 24 let). U dříve
 ce v jednotlivých regionech jsme navíc nezaznamenali kumulace pracovníků
 věku – rozložení zaměstnanců podle věku je tak v jednotlivých regionech
 né.

pracovní kariéře

ovného poměru u více než poloviny dotázaných zaměstnanců úřadu práce
 e delší než 9 let (viz tabulku 11.7). Více než polovina z těchto pracovníků
 rávila ve své organizaci dobu delší než 11 let. Na druhé straně „počet příja-
 štnanců do „nového pracovního poměru“, tj. do jednoho roku, tvoří pouze
 identi. Tyto výsledky vypovídají o postavení úřadu práce jako organizaci
 kou pracovní fluktuaci.

Tabulka 11.7
 Struktura zaměstnanců podle celkové doby strávené na úřadě práce

	celkem	%
do 1 roku	2	2,2
od 1 roku do 3 let	9	9,7
od 3 do 5 let	17	18,3
od 5 do 7 let	11	11,8
od 7 do 9 let	13	14,0
od 9 do 11 let	12	12,9
nad 11 let	29	31,2
celkem	93	100,0

Mobilitu zaměstnanců uvnitř úřadů práce dobře znázorňuje tabulka 11.8. Užíváme
 zde indexu, který je poměrem doby strávené na současně pracovních pozicích k celkové
 době strávené na úřadu práce a který nazýváme indexem pracovní rotace (bližší vy-
 světlení viz poznámka pod tabulkou).

Tabulka 11.8

Struktura pracovní rotace zaměstnanců uvnitř úřadu práce (index „pracovní
 rotace“)* podle celkové doby strávené na úřadě práce

	od 1 od 3 od 5 od 7 od 9 nad celkem										
	do		do		do		do		do		%
	1 roku	3 let	5 let	7 let	9 let	11 let	let	let	let		
do 0,19	0	2	1	1	1	1	2	4	11	11,8	
od 0,2 do 0,49	0	0	0	1	2	0	7	10	10,8		
od 0,5 do 0,79	0	1	0	0	2	1	6	10	10,8		
od 0,8 do 0,99	0	0	1	1	1	0	2	5	5,4		
1,0	2	6	15	8	7	9	10	57	61,3		
celkem	2	9	17	11	13	12	29	93	100,0		

* Hodnota indexu se pohybuje v intervalu (0; 1). Například hodnota 0,2 znamená, že zaměstnanec
 strávil na současně pracovní pozici jednu pětinu celkové doby strávené na úřadě práce. Naproti
 tomu hodnota 1,0 naznačuje, že zaměstnanec strávil na současném pracovním místě celou svou
 pracovní kariéru, tj. že současnou pracovní pozici od začátku nástupu na úřad práce nezměnil
 (nulová rotace).

Ze získaných dat vyplývá, že 61,3 % dotázaných nezměnilo od nástupu na úřad
 práce svou pracovní pozici. Z této skupiny osob 26,3 % zaměstnanců strávili na úřadě
 práce v době dotazování od tří do pěti let na jednom pracovním místě a 17,5 %
 nezměnilo své pracovní místo po dobu delší než 11 let! Stejný podíl pracovníků
 (17,5 %) strávil na své současně pracovní pozici okolo poloviny celkové doby jejich
 přítomnosti na úřadě práce, avšak vždy šlo o osoby s celkovou dobou strávenou
 v pracovním poměru od 7 do 9 let či nad 11 let. Tato skutečnost zjednodušeně znamená,
 že změna pracovního místa se na úřadě práce (nebud k nim dojde) nekonatelně neidřve

robnější informace o struktuře zjištěné „pracovní rotace“ podává následující 11.9. Z té vyplývá, že nejméně mobilními zaměstnanci jsou podřízení referenti, ou v přímém kontaktu s klienty. Například plných 76 % výkoných pracov- dboru/oddělení zprostředkování a poradenství dosud nezměnilo svou pracovní

11.9
ra pracovní mobility zaměstnanců uvnitř úřadu práce (index „pracovní) podle odboru/oddělení, kde zaměstnanec pracuje

	odbor/oddělení, kde pracují*			celkem
	EZH	ZPR	TP-APZ	
0,0,49	4	5	0	2 11 11,8
0,0,79	4	3	1	2 10 10,8
0,0,99	1	4	0	5 10 10,8
	0	2	1	2 5 5,4
	1	44	4	8 57 61,3
	10	58	6	19 93 100,0

*vídení a hmotné zabezpečení, ZPR = zprostředkování a poradenství, IPS = informační ké sídliško, TP-APZ = trh práce a aktivní politiky zaměstnanosti

dování pracovní mobility zaměstnanců úřadů práce podle druhu vykonávané plývá, že své pracovní místo dosud nezměnilo 66 % referentů a 30 % pracovníků.

í zátěž podle subjektivního hodnocení

í tabulka 11.10 zaznamenává počet klientů registrovaných na jednoho pra- rostředkovatelství a poradenství. Nejčastěji je uváděn počet registrovaných zmezí 300 až 399 klientů (40,8 %). Nejvyšší počet zaregistrovaných neza- h na jednoho pracovníka, jmenovitě počet vyšší 500 klientů, byl zaznamenán

1.10
gistrovaných nezaměstnaných na jednoho výkoného zaměstnance ve -h úřadech práce

	do					nad
	200	200-299	300-399	400-499	500	
klientů	klientů	klientů	klientů	klientů	klientů	celkem
0	1	2	2	0	0	5
1	4	5	0	0	0	10
1	2	6	5	4	18	18
0	0	5	2	0	7	7
0	6	2	0	0	8	8

Personální kapacita veřejných služeb zaměstnanosti

Počty zaregistrovaných klientů u daného pracovníka nekorespondují pouze s mí- rou nezaměstnanosti v daném regionu, ale také s počtem výkoných pracovníků. Lze předpokládat, že čím větší je počet zprostředkovatelů na úřadu práce, tím větší prav- děpodobnost rozložení daného počtu klientů mezi jednotlivé zprostředkovatele, a tím i větší je pravděpodobnost, že výsledný počet nezaměstnaných na jednoho pracovníka bude nižší.

Tento fakt hovoří o tom, že v regionech s vysokým počtem zaregistrovaných neza- městnaných na jednoho pracovníka ÚP (Ostrava, Děčín, Vsetín) je nutné zvýšit počty pracovníků, aby došlo k přijatelnějšímu rozložení počtu nezaměstnaných mezi jednot- livé pracovníky. Zároveň by došlo ke snížení psychologického tlaku na zprostředkovatele. Tento stav je demonstrován pomocí „zátěžového ukazatele“ (tj. počtu klientů řešených jedním pracovníkem za týden) v následující tabulce 11.11.

Tabulka 11.11
Počet klientů na jednoho výkoného pracovníka za týden ve zkoumaných úřadech práce

	do							nad
	40	41-60	61-80	81-100	101-120	121-140	140	
Děčín	0	0	0	3	4	0	0	7
Jihlava	0	0	3	7	2	0	0	12
Ostrava	0	0	2	10	3	0	1	16
Vsetín	0	0	4	2	1	3	0	10
Vyškov	0	1	1	7	2	0	0	11
celkem	0	1	10	29	12	3	1	56
%	0	1,8	17,8	51,8	21,4	5,4	1,8	100,0

Specifická personální zátěž se projevuje zejména u pracovníků oddělení poraden- ství pro zprostředkování. Téměř tři čtvrtiny dotázaných zprostředkovatelů zaměstnaní (73,2 %) pracuje týdně s cca 100 klienty. Jedna šestina z těchto zaměstnanců (16,6 %) uvedla, že odhad počtu klientů, které „řeší“ za týden, dosahuje 120 osob. Čtyři do- tázaní (7,1 %) dokonce vypověděli, že počet jimi řešených klientů dosahuje počtu od 130 do 175. Z předložených údajů můžeme hypoteticky vyvodit, že poskytuje-li zprostředkovatel 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. K tomu mu- síme přičíst i fakt, že setkání se obvykle opakují jednou za měsíc. Evropskou unii prosazovaný individuální přístup zaměstnanců úřadů práce vůči nezaměstnaným kli- entům tak nemůže být realizován z důvodu nedostatku času. Dále se ukazuje, že zátěž pracovníků se proměňuje podle regionů. Navrhujeme sjednocení podmínek pracovní zátěže například stanovením limitů, které budou tvořit jeden z ukazatelů výkonu úřadu práce a budou ovlivňovat velikost rozpočtu ÚP. Tento kvantitativní ukazatel však musí být propojen s ukazateli kvality.

Závěr

yužívala sekundární analýzu personalistických databází systému služeb zaměstnanosti a současně personálních rozhovorů na vybraných úřadech práce (v rámci svých studií). Na základě těchto metod dospěla k poznatkům, které dokumentují ikrát vyšší průměrnou pracovní zátěž výkonných zaměstnanců na českých pracích než na úřadech v Rakousku nebo v Německu. Průměrný počet klientů jednoho pracovníka v důsledku znamená, že pracovníci se nemohou klientům jině věnovat. Současně se ukázalo, že ve veřejných službách zaměstnanosti ČR více žen než je obvyklé v okolních zemích. Přibližně čtyři z pěti zaměstnanců jsou ženy. Na našich úřadech práce existuje velmi malá pracovní rotace a prvky polupráce jsou relativně málo rozšířené. Analýza věkové struktury výkonových zaměstnanců ukazuje, že přibližně každý pátý poradce je starší 50 let. Je možné říci, že ve střednědobé perspektivě 5 až 10 roků dojde v systému k větší výměně. Ukázalo se také, že výkonní pracovníci mají sice středoškolské s maturitou, ale uvedené vzdělání jen málokdy přímo souvisí s kvalifikačními požadavky na trhu práce. Dosud není přijímaná jednotná vzdělávací a personální politika. Příklady dobré praxe ze sousedních zemí (Rakousko a Německo) v tomto ohledu jen málo využity.

Kapitola 12

Organizace veřejných služeb zaměstnanosti

Cílem studie organizačních vztahů je odpovědět na otázku, do jaké míry tyto vztahy vytváří kapacitu pro realizaci politických cílů a opatření vycházejících z Evropské strategie zaměstnanosti (ESZ) zaměřené na vyšší adresnost, komplexnost a efektivnost poskytování služeb. Prostředkem při tomto zjišťování nám bude stanovení míry dynamického charakteru organizace, který se vyznačuje funkčními mechanismy organizační kontroly dosahování cílů a současně dostatečně velkou volností pro rozhodování jedince v rámci zvyšování adresnosti, efektivnosti a individualnosti přístupu veřejných služeb zaměstnanosti ke klientům a jejich problémům. Předkládaná studie organizačních vztahů představuje vícevrstevnou analýzu uspořádání veřejných služeb zaměstnanosti (V SZ) v České republice. Rozbor těchto organizačních a institucionálních předpokladů provádění politiky trhu práce v České republice zahrnuje celý proces realizace politiky. To znamená:

- analýzu systémových podmínek služeb zaměstnanosti daných povahou institucí zapojených do poskytování služeb na trhu práce (jasnost cílů, personální předpoklady, legislativní rámec, financování systému) a současně;
- analýzu organizačních možností na úřadech práce, kde se konkrétní služby realizují.

Jinak řečeno, v první části se budeme zabývat analýzou „makrostrukturálních“ pravidel podmiňujících funkčnost celého systému a ve druhé rozborem organizační „mezostruktury“, kterou představují pravidla chování na jednotlivých ÚP. Tímto způsobem bude možné v závěru ukázat, jak se systémové podmínky fungování veřejných služeb zaměstnanosti promítají v činnosti jednotlivých úřadů práce. Bude možné popsat, jak se pracovníci úřadů práce adaptují na možnosti a případné problémy systému V SZ v České republice.

1. Veřejné služby zaměstnanosti: analýza makrostruktury

Analýza makrostrukturálních pravidel byla provedena na základě následujících datových a informačních zdrojů: (1) Záznamy rozhovorů s řediteli a vedoucími pracovníky vybraných pěti ÚP (ÚP Děčín, ÚP Jihlava, ÚP Ostrava, ÚP Vsetín, ÚP Vyškov) odborech Správy služeb zaměstnanosti, (2) Základní legislativní normy vztahující se k činnosti VSZ v ČR, (3) Zprávy z výzkumu rozhodování a komunikace na národní úrovni naší veřejné politiky, (4) Zprávy a informační materiály zahraničních úřadů na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR (dále také MPSV).

Analýza těchto informačních zdrojů vyplývá, že VSZ jsou tvořeny Správou služeb zaměstnanosti a jednotlivými úřady práce. V současné době je Správa služeb zaměstnanosti organizačně začleněna přímo do struktury MPSV jako jeden z jeho úseků. V jejím čele stojí vrchní ředitel, který přímo řídí čtyři odbory: odbor trhu práce, odbor poradenství a zprostředkování, odbor financování služeb zaměstnanosti a odbor metodiky správního řízení. Vrchnímu řediteli jsou rovněž odpovědní jednotlivé regionální a lokální úřady práce. Činnost a agendu Správy služeb zaměstnanosti přímo ovlivňují také ostatní úseky MPSV. Zejména úsek pro oblast legislativní a právní a dále úsek pro oblast ekonomickou a úsek pro oblast evropské spolupomoci z Evropských sociálních fondů. Organizační struktura agendy veřejných služeb zaměstnanosti tedy fakticky zahrnuje až pět supružních řízení (oddělení, odbory, úseky ministerstva a úroveň řízení ministra).

Organizační uspořádání regionálních úřadů práce volně odpovídá struktuře Správy zaměstnanosti na MPSV. Mezi jednotlivými úřady však existuje poměrně variabilní předepsaných organizačních struktur podle velikosti úřadů a podle rozlohy regionu, v němž zajišťují služby zaměstnanosti. Rozhodnutí o změnách těchto struktur činí ředitelé ÚP. Organizační schéma podléhá schválení nadřízené úrovně. Na úřadech práce fungují obvykle odbory zprostředkování zaměstnání, poradenství a rekvalifikace, odbor trhu práce a informatiky, odbor kontrolní a odbor ekonomický. Na větších úřadech jsou na úrovni odborů zařazovány pobočky ÚP. Určitá volnost ÚP při úpravě předepsané organizační struktury je s ohledem na regionální odlišnostem a odlišnému personálnímu složení širší.

Analýza dospěla k identifikaci následujících typických vlastností organizace VSZ v republice.

1.1.1. Úzavřený propojení poradenství, zprostředkování a administrace sociálních a ÚP

Úřady práce poskytují v případě potřeby souběžně poradenské služby a služby zprostředkování zaměstnání konkrétním klientům. Na těchto pracovištích však není jednotný způsob spolupráce při zajišťování těchto služeb. Existují ÚP (např. na nichž jsou poradenské aktivity přímo spojeny se zprostředkováním na úrovni odboru a administrativní činnosti spojené se správním řízením a vyláčením

Organizace veřejných služeb zaměstnanosti

ství, zprostředkování a správní rozhodnutí vyloučeny do samostatných organizačních útvarů. Na menších ÚP (Vyškov) na přípravě správních rozhodnutí přímo participují jednotliví zprostředkovatelé práce, kteří současně zabezpečují i poradenství pro zprostředkování. Všechny uvedené formy organizační spolupráce mohou být funkční a podle vyjádření pracovníků také funkční jsou. Ukazuje se, že při zajišťování těchto hlavních činností na ÚP není důležitá jen jejich formální struktura. Dalšími rozhodujícími faktory úspěšné spolupráce jsou možnosti vzájemné a otevřené komunikace, odpovědnost a kompetence jednotlivých pracovníků k plnění úkolů a vzájemná důvěra mezi nimi.

• Organizační autonomie ÚP

Ředitelé ÚP jsou odpovědní za realizaci státní politiky zaměstnanosti v regionech. Základní cíle a činnosti úřadů upravují zákonné a podzákonné normy. Je to především zákon č. 118/2000 Sb. a zákon č. 9/1991 Sb. v platném znění. Dále je to zákon č. 118/2000 Sb. a celá řada vyhlášek a politických či metodických směrnic a pokynů MPSV. Přesto mají regionální ÚP relativně velkou autonomii při plnění úkolů MPSV a Správy služeb zaměstnanosti (SSZ). Ředitelé úřadů si jsou této relativně velké nezávislosti rozhodování vědomi. V rozhovorech připustili, že je na ně „delegována poměrně značná pravomoc související s realizací státní politiky zaměstnanosti v regionu“. Základním faktorem posilujícím nezávislost ÚP při realizaci politiky je jejich právní subjektivita. Nezávislost však podporuje více příčin. Významnou příčinou jsou také obvykle málo konkrétní formulace cílů a úkolů určených pro ÚP. Tyto cíle jsou pak običně kontrolovatelné a jejich dosažení těžko zjišitelné.

Dalším faktorem vyvolávajícím reálnou nezávislost úřadů práce je okolnost, že vedení ÚP se podílí nejen na realizaci, ale také na tvorbě politiky zaměstnanosti v územní oblasti působení. Zejména při vyjednávání s reprezentanty ostatních orgánů státní správy, samosprávy, se svazy zaměstnavatelů a odborovými orgány se vedoucí pracovníci úřadů práce stávají nejen administrátory, ale také tvůrci politiky zaměstnanosti. Při této činnosti vstupují do komplexního a proměnlivého prostředí politických vztahů, v nichž se často pohybují na samé hranici svých resortních kompetencí. V této situaci musí často činit autonomní rozhodnutí a potřebují pro svou činnost poměrně rozsáhlou organizační volnost.

• 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. Rozpracování konkrétních cílů politiky trhu práce se provádí na jednotlivých úřadech práce směrnicí (pokyny) ředitele. Do tvorby rozhodnutí na této úrovni vstupuje většinou poradní sbor ředitele ÚP, v němž jsou obvykle zástupci sociálních partnerů v okrese, zástupci velkých podniků, bank, reprezentanti dalších státních institucí (např. Správa sociálního zabezpečení, finanční úřad) a zástupci územní samosprávy. Na tvorbě ročního plánu práce intenzivně spolupracují vedoucí odborů a klíčových oddělení. Využití informačního systému na regionálních úřadovnách při tvorbě ročních plánů není vyhovující. Analýza dospěla k identifikaci následujících typických vlastností organizace VSZ v republice.

álními partnery a dalšími subjekty na místních pracovních trzích. Plánované cíle práce mají jen výjimečně kvantitativní povahu.

a rozpracování cílů a opatření politiky trhu práce se podílí SSZ tím, že připravuje itivní úpravy, vytváří metodické pokyny, na jejichž tvorbě významně participují ní skupiny vytvořené většinou z pracovníků úřadů práce. Zejména oddělení ky a správního řízení úzce spolupracuje s úřady práce na vytváření metodických ní pro činnost VSZ v regionech.

lence k centralizaci organizačních vztahů

r vývoje organizačního uspořádání veřejných služeb zaměstnanosti za posled- set let odhaluje projevy centralizačních tendencí ve vyšších stupních jeho hie- . Uvedený vývoj lze rozčlenit do tří relativně odlišných fází. V prvním období i 1990 do 1994 existovaly na MPSV dva organizační útvary zabývající se věcně u zaměstnanosti a trhu práce. Jednak to byla Správa služeb zaměstnanosti a samostatný odbor ministerstva. SSZ jako centrální administrativní a řídicí jed- eřejných služeb zaměstnanosti byla součástí MPSV. Měla však svého vrchního a jako celek podléhala příslušnému náměstkovi ministra, který současně řídil i ající odbor. Tento na první pohled nepřehledný stav byl pravděpodobně ná- m k postupnému organizačnímu oddělení tvorby politických a legislativních uů, které plně přísluší vládní instituci, od administrativních a manažerských uů výkonného orgánu politiky zaměstnanosti reprezentovaného Správou slu- ežtnosti.

oce 1994 nastává druhá etapa, která trvá přibližně do přelomu století. V dubnu chází ke zrušení odboru zaměstnanosti na MPSV a jeho agendu přebrala SSZ. é řešení bylo výhodné zejména v krátkodobé perspektivě. Znamenalo snížení ích nákladů ministerstva. Výhodou mohla být i přímá odpovědnost ministra roces politiky zaměstnanosti včetně její odborné realizace. Za nevýhodu je ovažovat bezprostřední organizační propojení politických a správních rozhod- vykle bývá chápáno jako přílišné zatížení pracovníků ministerstva operační . Pravděpodobně závažnějším důsledkem však může být zahlcení správních a ských aktivit politickým rozhodováním, které v demokratické politice často z hleděním přijatelných kompromisů.

etapa začala po roce 2000 a trvá dodnes. Přibližně od tohoto data se výrazně integrační snahy promítly do organizačního života MPSV. Nutnost změn í politiky a politiky zaměstnanosti vedla na MPSV k vytvoření nových agend nám organizačních kompetencí (agenda evropské integrace, řízení pomoci ých strukturálních fondů [ESF], zrušení oddělení 411 strategie politiky za- sti). Věcný obsah nových agend má přímý vliv na politiku zaměstnanosti a a. Pro nové agendy přitom jsou určeny organizační jednotky, které nejsou :kompetenci Správy služeb zaměstnanosti. Například agenda řízení pomoci umístěna na odboru 72 v rámci úseku integrace a mezinárodní vztahy a nplementace programů ESF je na oddělení 415 v rámci SSZ. Při pokrač- hoto organizačního vývoje bude skutečně politická agenda zaměstnanosti ce stále více prostupovat do činnosti dalších úseků MPSV V této souvislosti

nizačního principu nedílné pravomoci vedoucího (dosud vrchní ředitel SSZ). Jiným pravděpodobným důsledkem může být zateřování úseku ministra řešením operativ- ních problémů a kompetenčních nedorozumění spojených s realizací programů politiky zaměstnanosti a trhu práce. Bude docházet k další centralizaci rozhodování v systému veřejných služeb zaměstnanosti.

• Poradní role sociálních partnerů při řízení služeb zaměstnanosti

Zaměstnavatelské a zaměstnanecké svazy mohou být významné subjekty formování situace na trhu práce. Zkušenosti ukazují, že z hlediska budoucího vývoje politiky zaměstnanosti jejich aktivity mohou být efektivní zejména při utváření regionální po- litiky. Podle vyjádření řady expertů z úřadů práce a SSZ představitelé těchto organiza- cí jsou však doposud málo aktivní při vstupování do přípravy politiky zaměstnanosti a trhu práce. Někteří ředitelé ÚP konstatují, že role zástupců odborů na trhu práce se omezuje na zprostředkovatele stížností pro porušování zákonů práce, zákona o za- městnanosti nebo zákona o mzdě. Důvodů tohoto stavu je pravděpodobně více. Na jedné straně pro aktivní sociální dialog při přípravě politiky vytváří prostor zákonné normy i aktuální politické směrnice (např. NAPZ, 2003). Na druhé straně většina dotazovaných pracovníků na ÚP je v podmínkách financování systému služeb zaměst- nanosti ze státního rozpočtu spíše pro poradní funkci těchto zástupců. Tedy pro udržení současného stavu.

Z rozhovorů na vybraných ÚP vyplývá, že velkým problémem je plošné navazo- vání spolupráce se zaměstnavateli v okresech. Ukazuje se, že administrativní přístupy založené na jednorázových kontaktech prostřednictvím formulářů a výkazů jsou neú- činné. Z příkladů dobré praxe (ÚP Vsetín, ÚP Ostrava) vyplývá, že úspěšná spolupráce se opírá o individuální a osobní jednání s kompetentními zástupci podnikatelských sub- jektů. Vstřícní podnikatelé v okresech obvykle očekávají jasné a srozumitelné návrhy spolupráce a konkrétní reakce na své požadavky a návrhy. Typickým vlastnostmi úspěšného monitoringu a trvalejší spolupráce je aktivní a často „neodbytný“ přístup pracovníků ÚP. Důležitou vlastností je také snaha o budování vzájemné důvěry a vysvětlování strategie ÚP v regionu. K tomuto stylu práce se zaměstnavateli nemají dotazované ÚP dostatečnou pracovní kapacitu a často narážejí i na nedostatečné pro- fesionální kompetence vlastních pracovníků nutné k vyhodnocování ekonomické a podnikatelské situace zaměstnaneckých organizací. V této situaci je pochopitelné, že aktivní navazování spolupráce s podniky je věcí velmi úzkého okruhu především ve- doucích pracovníků na úřadech. Zkušenosti ze spolupráce se zástupci měst a obcí jsou velmi rozdílné. Jako klíčovými faktorem úspěchu se ukazují zkušenosti starostů s výkonem komunálních funkcí v rámci samosprávy. Rozbor stanovisek pracovníků zkoumaných úřadů rovněž dokládá další důležitý důsledek úspěšné spolupráce mezi úřady a zaměstnavateli: výsledkem této spolupráce je zvýšení veřejné autority a pres- tíže ÚP v regionech.

má komunikace a vztahy mezi regionálními ÚP

jednotlivými úřady práce se v průběhu jejich existence postupně rozšířila inter-
vzájemná komunikace a vztahy. Tyto vztahy fungují mezi pracovníky na různých
úřadích v organizaci úřadů práce. Nejvýznamnější pro fungování služeb zaměstna-
telem jsou však vztahy mezi řediteli. Studie ukázala, že tyto vztahy nabývají různých
form. První, neformální komunikace ředitelů založená na personální sympatii nebo
na osobním zájmu. Nemusí být tyto vztahy nutně vymezeny regionálně. Na této úrovni
má konzultace o závažných problémech, o kritických interpersonálních vztazích
a o cestách pro řešení problémů a spolupráce. Za druhé, obvykle dlouhodobě
neformální vzájemná komunikace a vztah mezi řediteli ÚP v určitém regionu.
Vzájemné vztahy vyplývají a vyplývají s nutností koordinovat politiku trhu práce
v regionu. Takticky vytvořené komunikační sítě jsou důležitým nástrojem spolupráce
mezi ÚP v rámci regionu (někteří ředitelé nejsou zapojeni) a zpravidla nemají
celého kraje. Za třetí, ředitelé udržují vzájemné kontakty a vztahy v rámci
regionu. Podle vyjádření ředitelů tyto porady pro ně
mají velký informační význam. Chtěli by tuto formu komunikace s centrem
rozšířit a posunout více směrem k inspiraci a vedení v jejich práci.

Čtvrtá, formální komunikace ředitelů ÚP v regionu v posledních letech přerůstá ve více méně pravidelně organizovanou řadu ÚP pověřených krajskou působností. Z iniciativy
úřadů a se souhlasem MPSV vznikají tzv. regionální (krajské) rady ředitelů.
V tomto období se tedy postupně utváří institucionální rámec pro organizaci
politiky ÚP a pro komunikaci s jinými politickými subjekty v krajském
rozměru. Je nutné konstatovat, že zatím tyto regionální rady svůj účel neplní, což je
vzhledem k jejich nezralosti a neusazenosti v systému služeb zaměstna-
telem. Krajské samosprávy zatím plně neakceptovaly ředitele pověřených
úřadů ani některých ředitelů ÚP. V rozhovorech s pracovníky vybraných úřadů
máme silný hlas pro tzv. dvouúrovňový model řízení (ředitelé ÚP – SSZ) bez
mezičlánku a silně obhajovali právní subjektivitu lokálních ÚP. Většina ře-
šitelů však vyslovuje pro „integraci“ či „standardizaci“ metodik a administrativních
pracovníků mezi ÚP.

Pravidelné a vztahy probíhají i mezi pracovníky na nižších organizačních
úrovních. Pravidelně se setkávají například vedoucí jednotlivých odborů, analytici trhu
práce a na základě iniciativy zdola-nahoru a kontakty dvojího druhu:
shora-dolů. Například Správa služeb zaměstnanosti organizuje činnost
pracovních komisí, které vznikají z členů ÚP jako poradní a pracovní orgány SSZ
na řešení některých aktuálních či naopak komplexních a dlouhodobých
problémů.

Uvedené formy horizontální vzájemné komunikace a kontaktů způsobují
vzájemné informovanosti mezi jednotlivými ÚP je v kontextu české veřejné
správy vysoká. (Můžeme srovnat se správou služeb sociálního zabezpečení, Vě-
střední škola nebo obecní samosprávou). Intenzivní komunikační síť mezi ÚP,
jejich organizační autonomií a bohatým obsahem práce, vytvořily nezbytné
podmínky pro rozvoj personální angažovanosti a pracovního

Organizace veřejných služeb zaměstnanosti

podporovala nebo mu alespoň nebránila. Zejména v počátečním období fungování
systému pracovní iniciativy zdola dokonce iniciovala.

• Prvky regionální integrace a spolupráce

Intenzivní komunikační sítě mezi ÚP v regionech vytvářejí podmínky, aby v někte-
rých oblastech činnosti spolupracovaly. 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.
Výplývá s předběžné „dohody o integraci“. V oblasti APZ dochází například ke sblíže-
vání 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 formuláře a administrativní postupy,
i když v těchto bodech integrace postupuje pomaleji. Naše studie dále ukázala, že
existují také oblasti (oblast Brno), kde je viditelně menší zájem o regionální spolupráci
mezi ÚP.

• Aktuální problémy systému VSZ v České republice

Na základě předchozího popisu organizačního a personálního zajištění VSZ je možné
identifikovat několik slabých míst systému. Tyto slabiny jsou s velkou pravděpodob-
ností bariérou dalšího rozvoje činnosti VSZ v etapě integrace naší republiky do EU.
Za problematická místa stávajícího uspořádání pokládáme:

- Narušení organizačních vztahů mezi centrem a úřady práce;
- Resortismus řízení veřejných služeb zaměstnanosti;
- Stav rozpracování cílů a strategií politiky trhu práce na regionální a lokální úrovni.

Za silné stránky systému naopak pokládáme:

- Inovativnost úřadů práce a angažovanost pracovníků;
- Formování regionální politiky trhu práce zdola-nahoru.

• Narušení organizačních vztahů mezi centrem a úřady práce

Přes obětavost a snahu konkrétních pracovníků v SSZ a na úřadech práce dochází
k postupnému vzdalování činnosti centra a regionálních úřadů. MPSV, jehož je SSZ
pevnou součástí, se orientuje ve svém rozhodování především na politické cíle a
hodnoty. Na druhé straně ÚP se organizují v regionech, koordinace mezi nimi probíhá
často bez kontroly ředitelství SSZ. SSZ nemá úplnou kontrolu na systémem a ředitelé
ÚP se naopak často rozhodují v situacích velké neurčitosti. K omezování této velké
volnosti rozhodování často slouží konzultace se sousedními ÚP.

Uvedený stav lze dokumentovat jako dlouhodobý a stabilizovaný. Má tedy pravdě-
podobně stabilní příčiny. Popisují ho i výzkumná šetření centrálního rozhodování, která

nínek rozhodování na vyšších stupních řízení ministerstva (ministr, náměstci, vedoucí odborů, vrchní ředitel SSZ) se podílí specifické vnější prostředí ministerstva třetího prostředí organizace. Tato okolnost byla v rozhovorech s vyššími úředníky oceňována jako hlavní bariéra koncepčního rozhodování na MPSV.

Leurčičová vnějšího prostředí ministerstva je způsobena jak jeho komplexností a rozsahem, tak jeho dynamikou. Komplexnost spočívá v existenci množství samostatných subjektů, které zasahují do činnosti MPSV a ovlivňují rozhodovací procesy. Nejvýznamnější faktory patří politické instituce parlamentní demokracie, ostatní resorty, politické strany a zájmové skupiny. Významnou činností ovlivňující rozhodování odborů ministerstva je lokální a regionální lobbyismus. Na této činnosti dle jejího názoru také úřady práce.

vnitřní prostředí ministerstva slabě podporuje možnosti koncepčního rozhodování. Uplatnění koncepčního myšlení v práci úřadu je dáno nedostatkem politického úřadu v minulém období, neexistencí specializovaného útvaru strategického plánování v rámci SSZ (vznikl a byl opět zrušen) a personálním složením ministerstva (viz

činnost na ministerstvu zcela převažuje operativní. Řešení úkolů je organizováno a řízeno především podle linií útvarové struktury. Tvorba mezitřídových úkolů a řízení úkolů je spíše výjimečná. Rozhodovací kompetence se soustřeďují především v liniích vedoucích. Na ministerstvu se pro plnění pracovních úkolů využívá zejména formálních komunikačních směrů a sítí.

Činností fungující, pracovníky sdílená pravidla organizačního chování jsou rozptýleny. Tyto rozptýlené byly hodnoceny dotazovanými jako nefunkční v tom smyslu, že jako kulturní konglomerát spojený dvou samostatných organizací (federálního a republikového ministerstva) v roce 1993. Zároveň činnost dřívějšího republikového ministerstva byla v větší části naplněna operativou, koncepční a strategické činnosti se soustřeďovaly na federálním úřadu. Uvedené rozdělení činností se stále promítá do pracovních návyků zaměstnanců, kteří se rekrutovali především z bývalého republikového ministerstva.

druhých stran úřady práce a jejich vedoucí pracovníci si v rozhovorech opakovaně uvědomují na nedostatek zpětné vazby. Ředitelé uznávali, že mají možnost se kdykoliv obrátit na jakýkoliv odbor SSZ nebo i ministerstva, a nestává se, že by byli odmítnuti. Dopisy, hlášení a jiné podněty se jim reakce nedostává. Jeden z ředitelů situaci označil následovně: „Někdy mám pocit, že naše hlášení do celorepublikových úřadů ani nikdo nečte, natož pak, že by analyzovali!“

sou k dispozici materiály, které by upřesňovaly jak chápe MPSV a SSZ určité kroky a vysvětlily postoj MPSV k situaci na trhu práce. Také ředitelé si uvědomují nedostatek koncepčnosti v řízení VSZ. Jsou přesvědčeni, že tento stav je nutné měřit vyvoláním kapacitními možnostmi Správy služeb zaměstnanosti. Úřady práce jsou nuceny v této situaci konkretizovat politiku trhu práce v okruhu odbornosti. Reagovat na praktické problémy trhu. Tato činnost je vytrhuje z čistě administrativních návyků. Ředitel ÚP se snaží vlastními prostředky eliminovat informace pro koncepční rozhodování, který je podle nich vyvolán nedostatečnou vazbou MPSV a SSZ“.

Činnosti ministerstva má negativní důsledky pro činnost systému VSZ zejména v tom, že nedostatečně zohledňuje významnou roli formálního centralizovaného řízení

VSZ, kdy jednotlivé části systému se v dané chvíli navzájem spíše nepotřebují, i když vedoucí pracovníci SSZ i ÚP si uvědomují, že tento stav není udržitelný. Formulace strategických cílů by měla probíhat také komunikací a spoluprací centra s regionálními (případně lokálními) úřady práce. Z regionů by měly být formulovány požadavky směrem do centra a SSZ, případně meziresortní komise by měly formulovat společenskou objednávku. Jde tedy o obousměrný proces, i když doposud probíhá nedostatečně.

• Rezortismus řízení VSZ

Obecné cíle politiky zaměstnanosti a trhu práce (NAPZ, 2002; NAPZ, 2003) vyžadují provázanost tvorby cílů na meziresortní úrovni. Tato provázanost je nedostatečná. Nedostatečnost meziresortních vazeb je přitom patrná jak v úrovni centra, tak jednotlivých regionů.

Z nedávno uskutečněných výzkumů (Purkrábek, Potůček, 2000) vyplývá, že komunikace mezi resortními ministerstvy je nedostatečná. Promítají se do ní konflikty zájmů jednotlivých resortů. Nedorozumění mezi reprezentanty různých ministerstev má tedy převážně strukturální charakter. V posledním období strukturální nedorozumění a diskuse viditelně vyvolávají snahu o vytvoření systému profesního vzdělávání ve státní správě.

Neexistují však ani účinné organizační formy komunikace mezi ministerstvy. Nejvíce obvyklejším způsobem spolupráce, který MPSV podporuje, je činnost meziresortních komisí. Jejich funkčnost závisí především na personálním složení. Tyto komise nejsou dobře organizovány, neexistují jasná pravidla pro jejich působení, naprosto nedostatečná je časová kapacita pracovníků vydělená pro činnost v nich.

V současnosti podléhá tvorba komisí spíše politickým pravidlům. Odborná a profesionální hlediska jsou až na druhém místě. Meziresortní komise vznikají *ad hoc* k řešení vzniklých problémů. Jsou-li problémy významné, komise nepřináší uspokojivé řešení. Výsledkem jsou více méně obecné závěry, na kterých se účastníci jsou schopni shodnout. Je-li problém detailní, související spíše s vyjasněním stanovisek, mohou být úspěšné. Dotazovaní upozornili také na okolnost, že institucionalizovat meziresortní komise nelze. Brání tomu změny kompetenčního zákona. Pracovníci mají pouze zmocnění. Zákon o kompetencích by měl určit priority.

• Analytická kapacita systému VSZ

Na ministerstvu se viditelně projevuje okolnost, že pro strategické plánování chybí dostatečně silné analytické oddělení. VÚPSV nemá kapacitní možnosti, aby poskytl dlouhodobější výhledy do budoucna. Poskytuje informační základnu pro řešení aktuálních úkolů. V tomto smyslu pomáhá také grantová politika MPSV. Na druhé straně resortní výzkumný ústav představuje solidní a profesionální informační základnu k vybraným problémům. Monitoruje na profesionálně dobré úrovni podstatné problémy.

Na ÚP je činnost analytika obvykle spojována s přípravou a vyhodnocením čtvrtletních a ročních výkazů. Analytické skupiny jsou kapacitně posíleny na větších úřadech a na úřadech pověřených krajskou působností. Pro analytickou činnost na ÚP má klíčovou roli zejména analytický úřad, který je součástí celostátního systému VSZ.

abází pro statistickou analýzu, ale ještě není pro tyto funkce dostatečně přístabázová základna MPSV a VSZ je ve vývoji a proces pokračuje. Přesto tav neumožňuje poskytovat informace pro strategická rozhodnutí na žádné ítému.

Úřady práce: analýza mezostruktury

íjejí částí budeme prezentovat základní výsledky organizační analýzy prove- íci případových studií pěti vybraných úřadů práce.¹

hlavním cílem bylo zjistit, jak se projevují některé systémové problémy álního uspořádání veřejných služeb zaměstnanosti v činnosti úřadů práce. í organizační problémy úřadů práce, které v současnosti mohou limitovat ícitu realizovat politiku trhu práce podle Evropské strategie zaměstnanosti, í malou soudržnost zaměstnanců úřadů práce, velkou závaznost pravidel adů práce, úroveň kontroly a volnost rozhodování operačních pracovníků a yl organizačního řízení. Popíšeme jednotlivé problémy podrobněji.

stanovily poznávací cíle a otázky:

pravidla a jaké způsoby organizace činnosti jsou rozšířené na vybraných ÚP?

ský je rozsah volnosti rozhodování na různých odděleních vybraných ÚP?

sklá je soudržnost činnosti jednotlivých oddělení i úřadů práce jako celku ÚP?

identifikovat případné organizační konflikty a limity snižující funkčnost úřadů práce vzhledem ízaci cílů nové strategie zaměstnanosti?

nizace služeb úřadů práce vznikla na základě dat a informací sebraných v průběhu května až í v různých typech „okresních“ úřadů práce. Jejich výběr byl do značné míry sofistikovaný ímyšlený. Použili jsme několik kritérií pro výběr organizací. Za prvé jsme použili ukazatele í o je míra nezaměstnanosti a podíl volných pracovních míst k zaměstnanosti v „okrese“. Dále ízy zahrnulí podíl dlouhodobě nezaměstnaných k celkovému stavu uchazečů o zaměstnání íle toku nezaměstnanosti v okrese za rok. Pomocí šlukové analýzy jsme sděňovali šluky í podobnými hodnotami uvedených ukazatelů. Vybrané úřady reprezentují různé šluky ÚP od ítusece na trhu práce po relativně nejlepší.

me brali v úvahu typ hospodářství v regionu a jeho sídelní charakter. Vybrali jsme úřady ímyslového velkoměstě, úřady působící spíše ve venkovských regionech s rozvinutým kovo- í. úřady v průmyslové oblasti posízené restructurací hospodářství.

e vybírali podle velikosti úřadů práce. Analyzovali jsme úřady s méně než 50 zaměstnanci íady s více než 200 zaměstnanci. Náš výběr byl podřízen záměru popsat organizační úřadů íznerodosti. Vybrané úřady práce tvořil ÚP Děčín, ÚP Jihlava, ÚP Ostrava, ÚP Vsetín a ÚP

anizacích jsme prováděli případové studie organizačního uspořádání poskytovaných služeb. íkterum vzájemně se doplňujících metod.

m dokumentů ÚP (organizační řád, náplně práce, výkazy výkonových ukazatelů, statistické í APZ, organizační schémata aid.).

ní rozhovory s vedoucími pracovníky ÚP Především s vedoucími odboru (oddělení) poraden- íprostředkování.

vání technikou dotazníku. Ve studii byl použit dotazník organizační kultury konstruovaný na ívolnosti rozhodování v organizaci.

vání technikou strukturovaného rozhovoru s náhodně vybranými pracovníky oddělení zpro- ívání, poradenství a rekvalifikace, aktivní politiky zaměstnanosti.

• Malá organizační soudržnost

Případové studie organizačních postojů a chování na úřadech práce dokládají, že mezi í pracovníky nejsou vykrystalizovány relativně stabilní a ucelené názory na důležitá í pravidla organizačního chování. Tato skutečnost má dva základní důsledky pro řízení í úřadů práce.

1. Nevyhraněné organizační představy pracovníků úřadů práce kladou velké ná- í roky na řídicí práci. Vedoucí pracovníci nemají při svém rozhodování velkou í jistotu, jak budou jejich podřízení reagovat na zadávané úkoly. Praviděpodobně í je tato situace nutí věnovat neúměrně vysokou část pracovního času provádění í kontrolní činnosti a sběru informací o chování podřízených. Na tuto činnost í jen obřížně hledají čas. Proto často při rozhodování od názorů podřízených od- í hlížejí. Nesladěnost pracovních představ a očekávání může být samostatným í důvodem komunikačních konfliktů a nedorozumění uvnitř organizací, na které í management v průběhu rozhovorů občas upozorňoval. Rozhodujícíím důsled- í kem v případě nedůsledného řízení a vedení lidí je fragmentarizace činnosti í úřadu, kdy dochází k modifikacím původních cílů a záměru organizace.
2. Na druhé straně existuje poměrně značný prostor pro zavedení organizační re- í formy do činnosti úřadů práce. S velkou pravděpodobností zaměstnanci nebudou í klásti podstatný odpor při zavádění nových koncepčních pravidel uvnitř úřadů í práce.
3. Rozdílny užívaných organizačních pravidel mezi některými odděleními a odbory í úřadů práce jsou vysvětlitelné odlišnou náplní práce. Některé obslužné provozy í úřadů, jako je například odbor ekonomický nebo oddělení administrace dávek í v nezaměstnanosti, mají obvykle pravidla zabezpečující stabilitu a přesný vý- í kon činnosti podle předem stanovených pravidel. Oddělení poskytující služby í klientům nebo vedoucí pracovníci jako skupina by podle obsahu práce měly po- í skytovat jednotlivým pracovníkům více volnosti pro rozhodování. Tyto rozdíly í v používaných pravidlech lze pokládat za přirozené.
4. Za problematickou pokládáme zejména malou soudržnost v rámci oddělení í poskytující přímé služby klientům. Máme na mysli tedy oddělení a odbory í zprostředkování, poradenství a rekvalifikace, trh práce a APZ.
5. Za důležité faktory, které zvyšují nejasnost a nepřehlednost pravidel organizač- í ního chování na úřadech práce, však především hodnotíme za prvé politizaci í organizačního života vyvolanou prosazováním politických zájmů v regionech, í jejichž reprezentanti se někdy stávají vedoucí pracovníci úřadů, kteří vystupují í v rolích politických reprezentantů. Za druhé formalizaci vnitřního života organi- í zace, která vede k růstu hranice mezi formální a neformální stránkou pracovních í vztahů.

• Malá volnost rozhodování poskytovaným pracovníkům na ÚP

1. Nevyhraněnost představ a očekávání pravidel pracovního chování se liší podle

sou představy vztahující se k chování organizace k ostatním subjektům a klientům úřadů práce, k povaze nejdůležitějších organizačních norem, ke stylu řízení vedoucích pracovníků, zvláště k tomu, jaký ohled berou při řízení na podřízené pracovníky a jakým způsobem je prováděna na úřadech kontrolní činnost.

Zaměstnanci vnímají úřady práce jako organizace, které jsou otevřené klientům i subjektům na místním trhu práce. Jsou zaměřeni na práci, která by měla být především službou klientům. Dávají najevo, že cílem úřadů práce je konečnou spokojenost zaměstnavatelů a nezaměstnaných, případně dalších klientů.

Na druhé straně zaměstnanci vnímají, že vedoucí pracovníci při koordinaci a odávání úkolů příliš neberou ohled na jejich návrhy, schopnosti, předpoklady limity. Vyzývají spíše striktní plnění úkolů. Obvyklá je malá míra participace odřízených na formulaci úkolů. Převažující způsob kontrolní činnosti vychází již z nedílné pravomoci vedoucího. Podíl sebekontroly a vlastní odpovědnosti a kvalitní práci je malý.

Ze konstatovat, že pracovníci mají mírnou tendenci netolerovat neočekávané něhy na pracovišti. V organizacích se upřednostňují stabilní a opakující se pracovní vztahy a způsob činnosti. Na úřadech práce obvykle mírně převažuje již netolerantní přístup k pracovnímu riziku. To znamená, že rizikové, předem jasně pracovní postupy se v očích zaměstnanců spíše nevyplácejí.

o naplnění cíle úřadu práce, který spočívá v poskytování otevřených služeb ientům a zaměřeni na jejich spokojenost, existuje nedostatek volnosti rozhodování pro pracovníky realizující služby zaměstnanosti. Jako překážka větší hlnosti rozhodování vystupuje za prvé *velká závaznost a kontrovnost existujícíh legislativních norem*. Ředitelé tuto situaci formulují například následovně: *„Je třeba dosáhnout, aby to, co není přímo zakázáno, bylo dovoleno“*. Za druhé rámci vnitřní regulace úřadů práce většina vedoucích pracovníků uplatňuje še direktivní způsob řízení a centralizuje možnost kontroly u vedoucích pracovníků úřadu.

účinnost kontrolní činnosti a nezávislost rozhodování

most výkonných pracovníků poskytujících služby zaměstnanosti na úřadech obtížně kontrolovatelná. Její servisní charakter založený na jedinečné interzi s klienty vytváří těmto pracovníkům organizační nezávislost. Činnost se dá ížně vyhodnotit podle objektivních kritérií. Závaznost pracovních a organiačních norem prosazovaná předpisy naráží na nemožnost dostatečně regulovat chny konkrétní situace poskytování služeb zaměstnanosti. Kontrola plnění depsaných pravidel je málo účinná. Za prvé to vyplývá z povahy servisní ce a za druhé pro nedostatečně propracovaný informační systém ÚP a SSZ. slouží dostatečně jako podpora pro řízení.

ivedené situaci se v organizačním životě některých úřadů pravděpodobně atňují *stereotypy*, které jsou signálem postupného rozvoje organizačních hůh na ty formálně předepisované a na ty, které jsou reálně sdílené pracov-

Domníváme se, že takovými stereotypy jsou například intenzivně projevovaná představa spokojenosti klientů jako konečnou nejdůležitějšího cíle služeb zaměstnanosti a představa o otevřeném poskytování informací a spolupráci s okolními subjekty na trhu práce. Tyto představy pracovníků jsou poněkud v rozporu se zjištěnými fakty. Názorové stereotypy umožňují „překrýt“ a „vyřešit“ vnitřní konflikty organizačního uspořádání.

• Nízká personální kapacita ÚP poskytovat účinné služby

1. Úřady práce nemají personální kapacitu poskytovat programy politiky trhu práce dostatečně účinně a efektivně. Za prvé zaměstnanci služeb zaměstnanosti jsou kapacitně přetížení. Počet klientů v evidenci na jednoho pracovníka poskytujících zprostředkovatelské nebo poradenské a asistenční služby dotovaného zaměstnání převyšuje tento počet v zemích Evropské unie. Za druhé systém odborného vzdělávání služeb zaměstnanosti, podle vyjádření některých ředitelů, není systematický a nenabízí některé odborné schopnosti a dovednosti potřebné například pro kompetentní styk se zaměstnavateli nebo odbornou analýzu pracovního trhu a vyhodnocení programů na něm působících. Vyšší profesionalizace personálu služeb zaměstnanosti by zabezpečila nezbytnou informační podporu pro odbornou přípravu kvalitní služby. Uplatnit tento profesionální personál by bylo možné na různých úrovních řízení. Jeho začlenění do struktury úřadů práce by umožnilo provést smysluplnou decentralizaci řízení a řešit viditelný konflikt mezi proklamovanou i skutečnou závazností organizačních pravidel a fakticky poměrně velkou nezávislostí rozhodování na úřadech práce.

2. Zmíněná nekonzistentnost organizačního uspořádání může být pravděpodobně dalším důvodem k rozporům, konfliktům a nedorozuměním mezi zaměstnanci. Vzhledem k nízké toleranci k riziku lze předpokládat, že konflikty budou mít spíše latentní podobu. Zůstanou neřešeny a mohou se stát příčinou nízké pracovní motivace členů organizace, ba dokonce motivem odchodu kvalifikovaných pracovníků ze systému služeb zaměstnanosti. Zejména, uvážíme-li současnou mzdovou politiku resortu a specificky Správy služeb zaměstnanosti.

• Nekompatibilitní pozice ředitelů úřadu práce

Organizační problémy služeb zaměstnanosti se promítají také do nekonzistentního postavení ředitelů úřadů práce. Na jedné straně poměrně značný prostor pro rozhodování opřený o právní subjektivitu a podmiňovaný dynamickým a komplexním prostředím trhu práce. Na druhé straně legislativní závazky a vyžadovaná odpovědnost za plnění politických směrnic a správních předpisů daná začleněním v systému státní správy.

1. Mezi základní obsahovou charakteristiku organizačního uspořádání úřadu práce patří orientace pracovníků na komunikaci s veřejností a subjekty vnějšího prostředí. Zdrojem uvedené orientace je podle našeho názoru vědomí ředitelů úřadů práce, že fungování jejich organizace je v komplexních a dynamických podmínkách současného trhu práce závislé na rozvoji informací a poznatků o tomto okolí

Zájem o vnější prostředí a komunikaci s ním se zvláštním způsobem redukuje s tím, jak roste závislost organizace na některé nadřazené složce, například resortním ministerstvu. V takových případech se řídící pracovníci dostávají do konfliktní situace spojené s tím, že na jedné straně jsou bezprostředně závislí na legislativních a politických pravidlech chování organizace, které určuje ministerstvo. Zdálo by se tedy, že situace, ve kterých rozhodují, jsou jednoznačné a určité. Na druhé straně však narážejí na nevypočitatelnost, rozpornost a obecně nedokonalost uvedených norem.

Neurčitost a nejistotu podmínek pro rozhodování na úřadech práce ještě prohlubuje poměrně značná neurčitost vnitřního prostředí, tedy reálného organizačního uspořádání daného pravidly organizační kultury. Na podmínky rostoucí neurčitosti pravidel činnosti se vedoucí pracovníci úřadů adaptují různým způsobem.

Ďalší styl manažerské práce

dku rozporného organizačního uspořádání úřadů práce se funkce a role ředitele stabilní. Ředitelé se na situaci adaptují v zásadě nevypočitatelně a pravděpodobným způsobem:

Prvním se *stávají politiky*. Neustále se pohybují na hraně zákonů, hledají neformální vyjasnění situací pro rozhodování, podporují specifické, většinou neformální komunikace, které by jim pomohly zvýšit jistotu jejich rozhodování. Cílem však se stává nadřazená složka, stejně jako subjekty regionálního trhu práce a politiky. Jde však často o neoficiální kontakty, které se těžko podchycují a to způsob komunikace není prezentován všem podřízeným a spolupracovníky. Někteří vedoucí pracovníci začínají brát ohled na mocenské zájmy v systému zaměstnanosti. Jejich zdroje spočívají jednak v tom, že úřady jsou často chápány jako prodloužená ruka centrálních politických orgánů, která nemá legitimní právo provádět koncepční činnosti. Řízení v těchto organizacích má mít tedy spíše o-kontrolní stránky a je závislé na mocenském centru. Další zdroj mocenských zdrojů řízení úřadů práce jsou „obchodně-byrokratické“ (Downs, 1984) pracovníci, kteří usilují o vliv v organizaci.

Četní se *stávají administrátory*. Vedoucí pracovníci se adaptují formálně konkrétními stanovisky, požadují hlubší zpracování předpisů a nařízení, jejich detailizaci. Mají tendenci zbavovat se odpovědnosti v podmínkách nejistoty. Vůči podřízeným vystupují jako mluvčí nadřazeného orgánu. Typicky pro ně orientace na spíše direktivní způsob řízení, na velmi nízký stupeň autonomie a pravomocí na podřízené spolupracovníky. Typický je rovněž menší zájem o osobnostní pracovní předpoklady zaměstnanců a nechtít vstupovat do jejich řízení.

Četní se *stávají manažery a koordinátory* služeb zaměstnanosti. Také oni korigují a když více oficiální cestou. Předkládají různé návrhy a iniciativy. Vytvářejí pracovní týmového ducha řízení. Snaží se budovat informační systém pro řízení práce. Ředitelův úřad práce nebo vedoucích pracovníků tohoto typu jsme našli v rámci provedených případových studií nejčastěji. Na každém úřadu však ve vedoucí funkci lidé, kteří se jim minimálně některými vlastnostmi:

12.3 Závěr

Vícevrstevná analýza ukazuje na rozporuplné systémové podmínky organizace veřejných služeb zaměstnanosti. Máme na mysli zejména na jedné straně legislativní a administrativní tlaky na centralizaci rozhodování a současně na druhé straně faktickou decentralizaci rozhodování vyvolanou jednak komplexní povahou prostředí pracovního trhu a jednak narušením vertikální komunikace mezi centrem a lokálními úřady práce. Důsledkem této decentralizace je relativně velká organizační autonomie lokálních a regionálních úřadů práce. Jedním z důvodů narušení komunikace mezi centrem a lokálními úřady je nepochybně malá úroveň konkrétní organizace a rozpracování národních cílů politiky zaměstnanosti a trhu práce na podmínky lokálních a regionálních pracovních trhů. S tím souvisí další systémová bariéra organizačního rozvoje služeb zaměstnanosti, kterou je relativně nízká analytická a metodická kapacita rozpracovat programy aktivní politiky zaměstnanosti. Uvedený nedostatek se projevuje na různých úrovních systému. Nejsilnější je však patrný na úrovni centrálního rozhodování.

Jinou systémovou bariéru rozvoje organizace služeb zaměstnanosti představuje resortismus veřejné politiky a slabý dialog sociálních partnerů. Resortní (a sektorový) charakter politických agend se nejvýrazněji potvrzuje v podmínkách regionálních a lokálních aktivit, tvoří v tvář komplexnosti řešených problémů. Obvyklá obrana proti resortnímu uspořádání sociálních a veřejných služeb – budování profesionálních týmů a expertních skupin – v podmínkách politiky zaměstnanosti a trhu práce zatím není příliš úspěšná. Naráží na nevyjasněný organizační status takových komisí.

Důsledkem uvedených systémových nedostatků je funkční přetížení lokálních úřadů práce. Tyto úřady – i když kapacitně tvoří nejsilnější článek systému – se musí vyrovnávat s obřízou situací, kdy na jedné straně administrativně zabezpečují realizaci státní politiky trhu práce a na druhé straně jejich vedoucí pracovníci často činní rozhodnutí spojená s tvorbou této politiky v rozsahu své působnosti.

Organizační analýza vybraných úřadů práce ukázala, že adaptace na tuto obtížnou situaci je na různých úřadech rozdílně úspěšná. Do značné míry je závislá na personálním složení jednotlivých organizací. Studie ukázala, že s velkou pravděpodobností na jednotlivých úřadech fungují různé styly vedení lidí, rozšiřují se nejednotná organizační pravidla, reprodukuje se neúčinná kontrola podřízených pracovníků. Všechny uvedené okolnosti dotvářejí obraz spíše decentralizované až fragmentarizované organizace veřejných služeb zaměstnanosti v České republice.

pitola 13

acovní identita a postoje městnanců úřadů práce

ující studie představuje analýzu třetí úrovně – mikroúrovně – institucionálního pořádání veřejné služby zaměstnanosti (VSZ). Cílem studie je popis postojů a v ýkonných pracovníků úřadů práce k pracovním situacím, v nichž poskytují m služby aktivní politiky trhu práce. Chceme popsat situace jednotlivých pracovníků – klient služeb zaměstnanosti jejich očima. Tímto způsobem můžeme kovat, jak se konkrétní pracovníci vyrovnávají s problémy organizačního uspořádku VSZ. Jak se na toto uspořádání adaptují a také ho případně mění při výkonu ce.

analýze organizačního uspořádání veřejných služeb zaměstnanosti a jejich provedeme rozlišovat mezi institucionalizovanými (mezi akterními programů rozšířenými) organizačními pravidly a mezi konkrétními situacemi a interakcemi, jednotliví pracovníci tato pravidla používají a znovu definují v podobě konkrétních očekávání. Jedinečných programových situací je velké množství. í různorodost, v níž dochází ke změnám a úpravám organizačních pravidel. ého druhu aplikaci obecných organizačních pravidel v konkrétní situaci. e či méně sdílená pracovní očekávání a pravidla organizačního uspořádání, álně ovlivňují chování pracovníků při styku s klienty VSZ na vybraných ech, jsme rozdělili do tří skupin. Každá z těchto skupin představuje relativně tný motivační faktor určující chování pracovníků. Nazvali jsme je podle toho e, postoje k pracovním situacím a sebehodnocení pracovníků.

Postoje ke klientům

pracovníků zdůrazňovala nutnost individuálního přístupu ke klientovi, téměř v rozhovorech vyjadřovali více či méně vyhraněné typizace svých klientů. ie přitom měly různou strukturu a obsah.

ry formálních a neformálních klasifikací

zdělí, které jsme zaznamenali, patří odlišná typizace klientů u vedoucích ků a u výkonných úředníků. Vedoucí měli tendenci jasněji rozlišovat mezi

oficiální a neoficiální typologií uchazečů o zaměstnání. Přitom užívají při práci obě typologie. Oficiální typologie mají různou podobu. Jedna skupina pracovníků postupuje při utváření představy o klientech podle zákona.

Vedoucí referent, žena, 42 let: „Škatulkovat nemůžeme, ne oficiálně, byla by to diskriminace. Pro sebe si je dělíme hlavně podle toho, jestli chce pracovat nebo nechce. Dál taky podle toho, jestli je to krátkodobě nebo dlouhodobě – to je tzv. ležák – nezaměstnaný... Opět zdůrazňuji, neměli bychom rozlišovat, nesmíme kvůli diskriminaci. Toto dělení slouží jen pro nás. Na počátku taky rozlišujeme ještě podle kvalifikace.“

Vedoucí referent, žena, 49 let: „Ja neoficiální rozlišení klientů, co si provádíme pro sebe, nemají vliv na nic. Možná trochu... v přístupu ke klientovi, může být jakýmsi vodítkem. Ale jsem profesionál a přistupuji k nim stejně. Pro sebe si můžu myslet svoje: ty asi budeš pěkně pták, simulant. Ale to nemůžu říct do očí. Možná snad nějak naznačit...“

Druhá skupina pracovníků rozlišuje oficiální kritéria, která jsou věcně zaměřena na řešení klientova problému. Například:

Vedoucí referent, žena, 44 let: „Tak nejvíce rozlišují lidi podle vzdělání a podle toho jak česrve ukončili pracovní poměr. Snažím se nerozlišovat podle vlastních kritérií, tedy myslím přesudků. Mám snahu poznat klientovu osobnost a jeho okolí. Je to individuální práce, která trvá obvykle čtyři až šest měsíců. Jenže to „individuální“ je těžko dosažitelné. Většinou stihneme otočit klienta tak jednou za měsíc... tak na 15 až 20 minut.“

Výkonní poradci mají spíše tendenci hodnotit a třídit klienty podle toho, jak se chovají. Kritéria měla za prvé osobní význam pro pracovníky. Klienti byli vyhodnocováni podle obtížnosti práce s nimi. Například „uchazeči dobře informovaní a neinformovaní“, „věcně nespokojené firmy“, „ožralci, s nimiž jsou problémy“. Za druhé pracovníci používali kritéria vztahující se ke splnění cílů úřadu práce a zprostředkování. O těchto kritériích svědčí kategorie „krátkodobí a dlouhodobí nezaměstnaní“, „klienti, kterým se nechce pracovat“, „žadatelé, kteří chtějí být jen v evidenci a zneužívají systém“. Uvedené typizace nemají oficiální charakter, neboť vycházejí z osobního hodnocení a podezření výkonných pracovníků.

Referent, muž, 51 let: „Zařazují si klienty podle průběhu jednání s nimi. Specifická skupina jsou Romové. Pak dělím klienty podle toho, zda jsou komunikativní či nekomunikativní. Dále na otevřené a uzavřené, nervózní, případně s handicapem. Například jeden klient, co za mnou chodí, neshýší. To pak musím pořádně řvát... Někdy přijdou uchazeči po výkonu trestu... Třídění klientů mi slouží k tomu, abych si dal pozor na ty, u nichž je skutečnost jinak než to, co prezentují. Je to jako v životě.“

Velká skupina pracovníků z oddělení zprostředkování spojuje věcná kritéria třídění klientů, která pomáhají při umísťování na trh práce, s kritérii behaviorálními. Typickým rysem této skupiny poradců a zprostředkovatelů je jejich delší pracovní zkušenost na úřadu práce ve funkci zprostředkovatele.

Referent odd. zprostředkování, žena, 49 let, specializace na dlouhodobě nezaměstnané: „Typy klientů? Těžko zaměstnatelné, invalidní důchodci, matky s dětmi, lidé nad 50 let, hrdzavoucí ti co se jim nechce pracovat. Víte, spíš se dívám, jestli se jim po

Víta klienta jako kritérium efektivity zprostředkování

mě početná skupina pracovníků oddělení zprostředkování na různých úřadech třídí klienty podle aktivity jejich hledání volného pracovního místa proto, že jí množství vlastní práce, které do klienta „vloží“. Důležité je zjistění, že pasivita uť pracovat vystupuje jako důvod ztráty opravdového zájmu pomoci klientovi. má čas chytější věnovat těm, kteří si to zaslouží.

Referent odd. zprostředkování, muž, 28 let: „Těch typů je spousta. Ten nechce ut, ten zas chce. Ten se přišel jen vypovídat, tohle už známe, ten je tu poříteř... v rozlišení klientů je, aby mi to pomohlo v jednání. Abych věděl, má-li smysl eriozně jednat nebo ne.“

Referent oddělení zprostředkování, muž, 50 let: „Nelze přece říct, že se aktiv-lientovi nebudu věnovat. Ne každý aktivní se obejde bez pomoci. Jednal bych uálhě s každým uchazečem, který nechce být jen v evidenci.“

le toho jsme popsali skupinu referentů na odděleních zprostředkování, kteří efektivitu své práce spojují s větší „přidanou hodnotou“ zprostředkování. v souboru je poměrně málo mužů pracujících na oddělení zprostředkování. áme se, že není náhoda, že první pojetí efektivitv reprezentuje hned několik žruhý přístup je typický spíše pro ženy.

Referent odd. zprostředkování, žena, 36 let: „Důležité je, jestli jsou spolupraci- v nespolutracující, aktivní nebo pasivní. Aktivním nemusím nic moc nabízet: i samí. Pasivním nabízím, co to jde – někdy i horší místa – dávám doporučenky, i dělali.“

ria efektivní práce se tedy na odděleních zprostředkování diametrálně liší. jeť souvisí s celkovou pracovní orientací referentů. Ti, kteří odmítají pomáhat ovat pasivní uchazeče, kterým se nechce hledat práce, chápou orientaci na í zprostředkování jako svého druhu tržní službu. Jako službu na trhu, i když z. Proces zprostředkování zaměstnání je pro tyto referenty směnnou transakcí, ákladě toho, co nabídne klient, dostane nabídku od poskytovatele služby. řstup za efektivní pokládá aktivizaci lidí na pracovním trhu. Většinou těch bě nezaměstnaných a pasivních. Takový přístup však prezentovala výrazná racovníků.

Referent APZ, žena, 44 roky: „Nelíbí se mi, že 70 procent nezaměstnaných nemá rostředkování zaměstnání a my je nutíme, aby se tvářili, že zájem mají. (...) ostředkování bylo dobrovolné, ušetřilo by se 70 procent zprostředkovatelů. e vynakládají finanční prostředky na práci s lidmi, kteří o ní nemají zájem.“ ni hmotného zabezpečení, žena, 54 roky: „Ke klientovi se chovám tak, jak se emně. Někdo je arrogantní, jedná s patra. Starší lidé se sami nezeptají, jsou a cítí se nezaměstnaností poníženi. Těm pak všechno důkladně vysvětlím.“

Typologická identita klienta

počtu jsme se setkali na oddělení zprostředkování s nejasnou vlastní před-ovněků o klientech zprostředkování zaměstnání. Obvykle tuto představu příklon k legislativním formulacím. Bylo podle nás typické, že uvedené i klientech se typicky objevovaly spíše u mladších pracovníků, odlišně...

Referent odd. zprostředkování, žena 31 let, 3 roky praxe: „Rozlišuju si je (klienty; pozn. J. Winkler) podle vzdělání, podle věku. Nemáme je rozdělené podle profesních skupin. Někdo přijde a brečí, je nešťastný, chce hledat... jiný je pasivní až arrogantní, nepřístupný. Někdo sedí, jako by se díval skrze mě a neposlouchal... Měti bychom postupovat ke všem stejně. No ale pokud má zdravotní omezení, tak mu nemůžu nabídnout některá místa. Na to bereme ohled. Snad ještě vzdělání... Jinak předpokládáme, že všichni chutěji pracovat a tak k nim přistupujeme. Nerozlišujeme.“

Pojetí klientů hmotného zabezpečení

Na úřadech práce je odlišně organizována administrace podpor v nezaměstnanosti. Ukazuje se, že na některých ÚP vykonávají pracovníce oddělení zprostředkování obě funkce. Na některých úřadech je činnost rozdělena na dvě samostatná oddělení. S velkou pravděpodobností jsou obě funkce realizované v jiné pracovní situaci. Tuto situaci ovlivňuje jednak obsah práce a dále chování klientů. Počet setkání pracovníka s klientem je nižší než na zprostředkovatelně, ale klienti jsou vstřícnější a lépe se s nimi jedná. Pojetí klienta z hlediska referentů úřadu práce je však více administrativní. Neklade téměř žádné nároky na sociálně psychologickou kompetenci. Výhoda je v menší rozpumnosti role zprostředkovatelky. Uvedená okolnost se projevila také v pozitivním subjektivním hodnocení práce většiny úřednic na odděleních hmotného zabezpečení.

Referent odd. hmotného zabezpečení, žena, 41 rok: „Kritéria pro členění uchazečů nevyužívám. Všechny musím vyřadit podle zákona. Vidím je tak maximálně třikrát v průběhu jejich evidence. Bezproblémoví jsou pro mě ti, co jsou slušní. Chovají se u mě jinak než u zprostředkovatelky, protože potřebujou peníze, o práci obvykle nestojí.“

Referent hmotného zabezpečení, žena, 51 rok: „Sleduji pouze fakta, pracuji jako účelní, klienty nerozlišuji.“

Referent odd. zprostředkování, žena, 38 let: „Je dobrý, že hmotné zabezpečení u nás zabezpečuje také oddělení zprostředkování. Zabere to méně času... vytvoří se větší důvěra a individuálnější přístup mezi pracovníkem a klientem.“

Jasnost představ o sociální potřebnosti klientů

Na všech dotazovaných pracovištích se ukázalo, že výkonní pracovníci mají ve většině případů jasnou a vyhraněnou představu o sociální potřebnosti svých klientů. Zejména pracovníci oddělení zprostředkování uvádějí široké spektrum obtížných životních situací, do nichž se nezaměstnaní mohou dostat, jakož i sociálně problematické situace, do nichž upadli z objektivních důvodů. Míru „vlastního“ podřlu klientů na situaci nezaměstnanosti obvykle pracovníci úřadů práce nezvažují. Představy klientů vysoce sociálně potřebných se v rozhovorech proměňovaly podle několika faktorů. Za prvé podle osobních zkušeností a životních orientací referentů, za druhé podle situace na regionálním pracovním trhu, za třetí pravděpodobně také podle celkové strategie politiky trhu práce na úřadu.

vní zkušenost jako zdroj hodnocení sociální potřebnosti

sociálně potřebné byly velmi často zahrnuty osoby v předdůchodovém věku a ženy. Zejména ženy s rodinnými problémy nebo ženy samoživitelky. Referentů volbu často zdůvodňovali podobnou osobní zkušeností. Na druhé straně jsme nělých případech zaregistrovali opačné hodnocení: ženy s malými dětmi se na sto vymlouvají, aby nemusely pracovat. Lze však konstatovat, že jedním z typických zdrojů hodnocení sociální potřebnosti je osobní zkušenost referentů. Například malými dětmi jsou pravděpodobně citlivější k problémům nezaměstnaných

referent odd. zprostředkování, žena, 29 let: „Snažím se pomoci matkám po mání Já sama bych byla ráda, kdybych měla volnou pracovní dobu, a i tak bych se volbu manžela, který vodí děti do školky... asi neobešla.“
obně starší pracovnice oddělení zprostředkování upřednostňuje starší uchazeče itáním jako sociálně potřebné.

referent, žena, 55 let: „V nejobtížnější životní situaci jsou ženy nad 50 let a muži let. Ženy před důchodem bývají na maděru. Jsme vrstevnice, tak to dokážu t... Mladí se dnes více vyznaří, mají to snažší.“

izační pozice na úřadu jako zdroj hodnocení sociální potřeb-

zace práce na úřadech práce vede ke snaze považovat za sociálně potřebné a i klienty především ty, s nimiž se nejvíce pracovníci setkávají. Tato specialiditelnější na větších úřadech práce, na menších je větší zástupnost a rotace, o však mechanicky. Míra specializace činnosti ÚP je významně závislá také řízení a jiných proměnných v organizaci.

referent IPS, poradce pro volbu povolání, žena, 51 rok: „V nejobtížnější situidnes zdravotně postižení, ale stejně tak absolventi škol. Absolventi nemají návky, škola by je měla motivovat k práci a učit je prosadit se.“
o skupiny také patří rozdílné pojetí potřebnosti klientů pro dotovaná pracovní

ent zprostředkování, žena, 54 roky: „Na oddělení APZ prosazuje kolegyně vni uchazeče, kteří jsou na stejné vlnové frekvenci jako ona nebo zaměstMy zase prosazuje spíše ty, kteří se nemožou uplatnit sami. Jsou prostě í. Naše zájmy se kříží. Pořád se dají hledat cesty, jak zlepšit spolupráci.“

potřebnost jako faktor pozitivní diskriminace klientů

ní zprostředkování a aktivní politiky zaměstnanosti bylo možné zaznamenat edky vyvozované z faktů sociální potřebnosti klientů. Pro jednoznačně přeupinu referentů těchto oddělení byla sociální potřebnost faktorem pozitivní ce klientů. Pro-výrazně menší skupinu byla vyjádřením osobního názoru, dle jejich názoru neprojevil na způsobu práce s klienty.

í referent, žena, 46 let: „Určení těch lidí v nejobtížnější životní situaci mi romáhat těm, kteří to opravdu potřebují... Takové klienty oslovím hodně ím. Že je to aktivní...“

Referent odd. zprostředkování, žena, 38 let: „Individuální péči jsem ochotna věnovat těm, kdo práci zafixate potřebují. Například samoživitelkám.“

Sociální potřebnost jako soukromý názor

Pro jinou skupinu pracovníků je představa sociálně potřebných skupin jen soukromým názorem, který se vědomě neprojevuje ve způsobu jejich zprostředkovatelské práce.

Referent odd. zprostředkování, žena, 24 roky: „V nejobtížnější situaci jsou asi ti bezdomovci... a pak slabší sociální vrstvy jako takové. Jak k nim přistupuju? No, já nevím... (váhá) Já si myslím, že přistupujeme ke všem stejně.“

Referent odd. zprostředkování, žena, 32 roky: „Jaké klienty pokládám za potřebné? Předpokládáme, že všichni chtějí pracovat, a tak k nim přistupujeme.“

Referent odd. zprostředkování, muž, 29 let: „V nejobtížnější situaci? ... Nevím, například když někomu umře manžel nebo manželka... nebo bezdomovci. Jsou mezi nima i vysokoškolaři. Přistupuju k nim různě. Podle toho, jestli chtějí nebo nechtějí pracovat.“

Podle této skupiny pracovníků je pro službu rozhodující buď ochota a zájem klientů spolupracovat při hledání zaměstnání, nebo legislativní předpisy, které například vymezují rizikové skupiny na trhu práce.

Slušnost jako kritérium sociální potřebnosti

Jen velmi malá část referentů spojovala sociální potřebnost klientů s dalším morálním kritériem, které by bylo možné pojmenovat jako „slušnost žadatele“. Za projevy „slušného chování“ přitom pracovníci pokládají různé skutečnosti. Od mnohaleté povnitivě práce u jednoho zaměstnavatele a dobré pověsti v bydlišti až po vstřícnost a spolupráci při vyřizování agendy. Velmi jasně se vyjádřila jedna z referentek oddělení zprostředkování:

Referent odd. zprostředkování, žena, 42 roky: „Při hodnocení potřebnosti přihlížím jednak k celkové objektivní situaci. Mám na mysli ke vzdělání, zdravotnímu stavu, věku, jestli má v péči děti. Za druhé si všímám, jaký je kdo člověk. Potřební jsou pro mě slušnější lidé. To znamená ti, co se nevyhýbají práci, nepijí, dobře se mnou spolupracují.“

13.2 Postoje k pracovním situacím

Významnou oblastí organizačních představ a očekávání spojených s poskytováním VSZ je definice pracovní situace výkonných pracovníků. Při naší analýze jsme se zaměřili na následující prvky. Zajímala nás míra identifikace se systémem služeb zaměstnanosti, s nímž se setkávají pracovníci na úřadech práce, představy o míře rozhodovací volnosti výkonných pracovníků a představy o organizační podpoře jejich práce.

Situace optimalizace obtížného systému

Poměrně často jsme se v rozhovorech setkali s distancí od stávajícího systému před-

i. Mezi největší obtíže vyplývající ze stávajícího systému pracovních předpisů to pracovníci: „těžko proveditelnou kontrolní činnost“, „růst papírování“, „přetížení pracovních kapacit“ a „složitě pracovní podmínky (nedostatek času, nevhodné vní prosředí)“. Jednotlivým kritériem těchto názorů je skutečnost, že uvedená avna nespojuje nutnost změn s neadekvátní funkcí zprostředkování nebo podpory zapovaných skupin na pracovním trhu. Jako kardinální problém vidí referentní zní kapacit, které brání individuálnímu přístupu ke klientům. Další významný m opakovaně spatřují v nezájmu klientů najít si zaměstnání. Třetí významný m jejich pracovní situace souvisí se zaměstnáváním „na černo“. Pracovníci ují zdokonalit kontrolní činnost v oblasti zaměstnávání „na černo“.

stava malé rozhodovací volnosti

ou představu vyjadřovali spíše referenti na odborech poradenství a APZ, a kteří nezatožňují se stávajícím systémem služeb zaměstnanosti praktikovaným na ybíl jim větší rozhodovací kompetence pro smysluplnou realizaci jejich práce. érent IPS, žena, 51 let: „Nemám volnost v rozhodování, vše je přesně určeno.“ érent ZPS, žena 49 let: „Vadí mě, že tu panuje velká hierarchičnost. Když chci ; ředitelem, tak musím přes pět nadřízených. Chybí mi trochu lidštější přístup. e sklouňuje klientský přístup, ale na nás nikdo moc nemyslí.“

t těchto pracovníků spojuje svou větší rozhodovací volnost s požadavkem édevším kontrolních kompetencí. Stěžují si přitom spíše na nevyjasněnost a tek zákonných předpisů v oblasti kontroly práce „na černo.“

ava skupinové spolupráce

š velká část referentů z oddělení zprostředkování a poradensví vyjadřuje pocit, ijí společně se svými kolegy. „Když vzuiknou problémy, vždycky najdeme tak je společně vyřešit.“ Tato představa je velmi často spojena s důvěrou ke zprostřednám nadřízeným.

ava fronty za dveřmi

it pracovníků popisovala svou pracovní situaci jako vyrovnávání se s „frontou zřmi“.

ent odd. zprostředkování, žena, 39 let: „Velké množství klientů je na úkor tám frontu přede dveřmi, tak se to snažím uspat. Až klient odejde, tak si ještě u, co jsem ještě s ním zapomněla probrat. Časovou normu na klienta mám tě 15 minut, někdy ani to ne.“

ent odd. APZ, žena 54 let: „Dopad naší práce je závislý na množství finanč- tředků a na tom, kolik nás je. Je takový, jaký je.“

va příliš velké volnosti rozhodování

čných případech jsme se v rozhovorech setkali s názorem, že situace, ve které

jednotlivých případů, které musí referenti řešit, a dále nejednoznačné podmínky a požadavky práce. Uvedená představa byla v jednom případě spojena s požadavkem ještě detailnějšího propracování zákonných předpisů a s redukcí počtu sociálních dávek.

Vedoucí referent, žena, 54 let: „Nadřizení na MPSV od nás vyžadují sjednocené výstupy, ale vstupní podklady jsou velice různorodé. Například mi vadí nejednotné formuláře (každý okres má jiný) a jsou v těchto podkladech i věcné chyby.“

Představa slabé organizační podpory

Představa malé volnosti při rozhodování v pracovních situacích nebyla vždy spojena pouze s pocitem svázanosti zákonnými předpisy, ale také s pocitem nedostatečné participace na rozhodovacích procesech v organizaci. V jedné ze zkoumaných organizací větší počet referentů chápal vztah nadřízených a podřízených jako problém. Postoj nadřízených ke klientům je podle nich velmi vstřícný.

13.3 Sebepojetí pracovníka

Integrovaní komponentou organizační kultury poskytování poradenských služeb jsou definice vlastních rolí výkonných pracovníků. Bezprostředně navazují na předchozí pracovní představy. Z ne příliš sdílných vyjádření o vlastní osobě a funkci jsme rekonstruovali následující představy.

Pracovník jako „nárazník“ mezi systémem a klientem

Uvedená představa „vlastního Já“ referentů byla v rozhovorech zastoupena nejčastěji. Je spojena s vnímáním malé možnosti bránit se zneužívání od těch, kteří nechťjí pracovat, a na druhé straně je tvořena představou, že ty z klientů, kteří chtějí pracovat, se nepodaří úspěšně umístit na trhu z důvodu nedostatku volných pracovních míst. Na druhé straně tito pracovníci projevují menší míru identifikace se systémem služeb zaměstnanosti a s jeho reprezentanty. Svou pracovní pozici vnímají jako relativně konfliktní. Ve zvýšené míře se u nich projevují různé formy neoficiální adaptace na pracovní konflikt. Projevuje se nejčastěji v přijetí dvojho stylu chování v organizaci. Na jedné straně požadavky oficiální a na druhé straně potřebná pravidla chování, která se uplatňují zejména při práci s klienty.

Pracovník služeb zaměstnanosti jako ochránce systému

Část pracovníků se při rozhovorech identifikovala s rolí obránce existujícího systému, který velká část nezaměstnaných zneužívá, protože nechťjí ve skutečnosti pracovat. Představa je spojena spíše s větší identifikací s organizací úřadu práce a s kolegy než se systémem legislativních předpisů. Obrana systému nevyklučuje také silnější normativní orientaci pracovníků pomáhat lidem. Je typické, že tuto představu prezentovali vedoucí pracovníci: „Ladůž na veřejnosti“

covník služeb zaměstnanosti jako poskytovatel sociálních služeb antrop

í většina pracovníků dávala při rozhovorech najevo, že má svou práci ráda. Při rétním dotazu na důvody referentů ve více případech uváděli, že má pro ně smysl íhat lidem. Silnější normativní orientace pracovního chování je pravděpodobně ká pro většinu pracovníků úřadů práce. V některých případech jsme se však li s vyhocenější formulací pomoci lidem v nouzi a většinou se do situace klienta. enti zastávající tuto představu zpravidla vnímají klienty pozitivně a mají k nim důvěru. Více věří, že systém nezneužívají a že jsou sociálně potřební. Projevují nci modifikovat systém, aby maximálně pomáhal potřebným lidem.

ovník služeb zaměstnanosti jako profesionál

ém počtu případů a spíše výběrově podle úřadů jsme se setkali s náznaky se- nocení výkonného pracovníka jako profesionála. Tito pracovníci se snaží ve áci postupovat metodicky, svůj úkol spařují v systematické redukci nedůvěry i a sami se jím pokouší „a priori“ důvěřovat. Svou roli vidí také v tom, že musí poznat jejich problémy, osobnost i rodinné zázemí a přimáset klientům správné ace. Snaží se své klienty podporovat, ale míra citové identifikace s nimi je Referenti s tímto sebepojetím přináší promyšlené návrhy modifikace stáva- systému služeb zaměstnanosti. Vidí situaci nezaměstnaných jako problém pro ešení. Významně však upozorňují na to, že takto lze přistupovat pouze ke kli- kteřích chtějí najít zaměstnání. Je typické, že takto vystupují spíše mladší lidé :oškolským vzděláním.

Závěr

ýze výsledků našeho empirického šetření jsme dospěli k obecnějším závěrům, zásadě potvrzují některé naše předpoklady.

soudržnost organizačních postojů mezi jednotlivými pracovišti i v jejich

se předpoklad, že při poskytování služeb zaměstnanosti, jako jsou zprosdřed- aněstnání, programy aktivní politiky trhu práce a vyplácení podpor v neza- ostí, se na úřadech práce uplatňuje velká variabilita organizačních představ a chování. Ve zkoumaných organizacích tedy neexistují výkonnými pracovníky sdílené normy a hodnoty poskytování služeb a programů politiky trhu práce. Inost s velkou pravděpodobností vede ke vzniku nefunkčních organizačních , které se mohou projevit na osobnostní, komunikační či pracovní úrovni.

• Konfliktnost organizačních představ pracovníků

Mezi některými relativně rozšířenými a sdílenými představami pracovníků na úřadě práce existují rozpory a konflikty. Za významné pokládáme například následující: Pracovníci v širší míře sdílejí představu o sebevědomém pracovníkovi, který pomáhá nezaměstnaným řešit jejich problémy. Na druhé straně je však viditelná bezmocnost obsažená v konstatování, že o takové služby většina klientů vlastně ani nestojí. Po- dobně rozporuplná se nám zdá na jedné straně představa rozvíjení individuálních služeb pro nezaměstnané klienty s cílem rozvíjet jejich pracovní schopnosti a sou- časné představa o posilování kontrolních pravomocí pracovníků úřadu práce. Zejména v souvislosti s omezováním množství pracovníků zaměstnaných na černo. Současná re- alizace těchto představ může vést k rozporuplným důsledkům. Zatímco kontrola spíše stabilizuje existující politiku, požadavek větší funkčnosti sociálních služeb předpo- kládá schopnost adaptace v jedinečných situacích pomocí skupinám nezaměstnaných.

Jako rozporuplné dále vnímáme rozšířené projevy jisté autonomie chování výkon- ných pracovníků na jedné straně (oficiálně a neoficiálně) a malou identifikaci s profesí pracovníka na straně druhé. Posilování organizační autonomie výkonných pracovníků je přitom standardně spojováno s růstem jejich profesionalizace a odborné specializace.

• Organizační autonomie pracovníků

Výsledky výzkumu ukazují na viditelnou organizační autonomii výkonných pracov- níků na úřadech práce. Je dokumentována na úrovni postojů a názorů a lze ji očekávat také na úrovni chování v situacích, kde to zákonné předpisy nevyklučují. Jejými projevy jsou deklarovaná malá míra identifikace se systémem služeb zaměstnanosti někte- rými pracovníky, snahy o jeho modifikaci a také velká variabilita pracovních orientací referentů zkoumaných oddělení.

Zjištěnou autonomii není schopen potlačit systém kontroly státní administrativní organizace. Účinná organizační kontrola chování referentů vyžaduje čtyři následující předpoklady, které jsou v rámci současné administrace služeb zaměstnanosti těžko zajistitelné.

1. Organizace služeb zaměstnanosti musí znát, jak jsou jejich výkonní pracovníci ve své práci orientováni, co chtějí v konkrétních pracovních situacích činit. Teprve tehdy mohou vědět, jaké cíle jsou implementovatelné a jaké jsou spíše konfliktní.
2. Organizace státní správy musí vědět, jak měřit pracovní výkon pracovníků v kon- taktu s klienty úřadu práce.
3. Organizace musí být schopna poměřovat práci mezi pracovníky a ustanovit standardy hodnocení.
4. Organizace musí používat účinné odměny a tresty (sankce) udržující pracovní disciplínu.

Tyto podmínky nejsou dobře aplikovatelné na referenty úřadu práce při individu- álním poskytování služeb.

kapitola 15

forma veřejných služeb zaměstnanosti v zemích EU

- má vést k redukci sociálních nákladů spojených s nezaměstnaností vyvolanou strukturálními přeměnami hospodářství a globalizačními procesy;
- má podporovat tvorbu volných pracovních míst při reformě pracovního trhu;
- při plnění těchto cílů má vytvářet vysoce účinná a efektivní opatření aktivní politiky zaměstnanosti (OECD, 1997, s. 5).

Důraz na efektivnost a účinnost prostředků politiky našel své vyjádření v nových formulacích cílů politiky trhu práce v posledních letech. V mnoha evropských zemích tato politika postupuje od reaktivních opatření k „proaktivní“ a „aktivizační“ politice, od univerzálně a anonymně poskytovaných opatření k opatřením cíleným a adresným, od separace jednotlivých opatření k integraci základních funkcí a programů politiky. Tyto nové cíle přímo mění institucionální uspořádání služeb zaměstnanosti v zemích Evropské unie. Vedou ke změně kvalifikační a personální struktury služeb zaměstnanosti a k budování nových organizačních vztahů.

Od reaktivní k „proaktivní“ politice trhu práce

V současnosti lze ve většině zemí OECD zaznamenat posun k „proaktivním“, neboli preventivním opatřením na trhu práce. Je to pochopitelné v podmínkách, kdy jedním z hlavních cílů veřejných služeb zaměstnanosti (VSZ) je redukce dlouhodobě nezaměstnanosti. Tato orientace je již intuitivně oprávněná. Navíc existují hodnověrné důkazy, že lidé, kteří nemají dlouhou dobu práci, se velmi obtížně znovu integrují na pracovním trhu. Je to s velkými finančními, časovými i intelektuálními náklady.

Na konci 90. let ve většině zemí OECD existují programy, které nabízejí nezaměstnaným déle než jeden rok účast na aktivizačních opatřeních. Pro mladé lidi existují tyto programy po šesti měsících nezaměstnanosti (Velká Británie, Dánsko, Německo, Finsko atd.) Preventivní strategie mají rozšiřující tendenci. Například pro věkovou kategorii pracovníků starších 50 let věku, kde lze předpokládat vysoké riziko propouštění, některé evropské země rozvíjejí programy pracovního tréninku pro zaměstnané zájemce (Finsko, Nizozemí, Dánsko).

V posledních letech je opakovaně některými analytiky (např. Martin, 2001) diskutován vyšší „efekt mrtvé váhy“ jako negativní důsledek preventivních opatření. Dřívejší pomoc nezaměstnaným pomocí aktivizačních programů předpokládá, že lze relativně přesně předpovědět již v raném stádiu nezaměstnanosti, že klient se stane dlouhodobě nezaměstnaným. Takový předpoklad lze však velmi obtížně naplnit. V každém případě předpokládá zvýšení personální kapacity služeb zaměstnanosti získávat analytické informace a používat je při preventivních programech. Důraz na preventivní opatření vyžaduje zejména přesné poznatky o toku nezaměstnanosti. V opačném případě se mohou proaktivní opatření dostat do rozporu s požadavkem členosti a adresností programů aktivní politiky trhu práce a být neefektivní.

Od anonymních opatření k větší cílenosti a adresnosti programů

Faktorem zvyšujícím účinnost aktivních programů je jejich zaměřenost na vybranou

následující studie je popis vývojových tendencí organizačního uspořádání služeb zaměstnanosti ve vybraných zemích Evropské unie.¹ V tomto systému dříve zejména na možnosti uspořádání aktivní politiky zaměstnanosti. Chceme odpovědět na otázku, jaké organizační uspořádání předpokládá současná Evropská strategie zaměstnanosti (ESZ). Případně také odpovědět na otázku, zda v evropských existují nějaké nové organizační prvky, které napomáhají řešení nových problémů politiky zaměstnanosti.

Uložený výčet jednotlivých rysů českých a „evropských“ služeb zaměstnanosti se slouží pro srovnání. Ucelené organizační systémy nemohou být vyhodnoceny prostřednictvím srovnání jejich jednotlivých prvků. Klíčovým přístupem známá kapacita služeb zaměstnanosti, jak realizovat své cíle, je teprve studium celého systému v jeho celku s ohledem na celý komplex vztahů mezi jeho jednotlivými částmi. V této podkladové studii tedy nevhodíme možnost uplatnění nových způsobů organizace, ale spíše provádíme jejich analytický popis.

Članci země EU není zatím příliš mnoho zkušeností s různými způsoby uspořádání služeb zaměstnanosti v národním měřítku. Budeme vycházet z několika analytických studií (např. Martin, 2001) a evaluačních zpráv pro Evropskou komisi. Z těchto vyplývají následující závěry.

Potřeba modernizace veřejných služeb zaměstnanosti v EU

Ve druhé polovině 90. let vládní reprezentace řady evropských zemí přehodnotily politiku trhu práce. Za příčinu neúspěchu politiky trhu práce v předcházejících letech značily samotný způsob produkce a poskytování těchto služeb zaměstnanosti. Ferenci ministrů práce zemí Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) v roce 1996, která se konala v Paříži, byly upřesněny cíle politiky pracovního

¹ Vychází z dokumentů shrnujících poznatky o zemích, jako je Dánsko, Francie, Německo, Ra-

Uvedená definice je významná také pro národní reformu VSZ v ČR. Motivace ke změně českého systému služeb zaměstnanosti vychází, jak se ukazuje, také z identifikace vnitřních problémů Správy služeb zaměstnanosti (SSZ), které omezují její funkce a kapacity efektivně realizovat politiku trhu práce. Znamená to, že koncepce modernizace VSZ v ČR musí obsahovat kromě opatření zabezpečujících sblížení se systémy služeb zaměstnanosti v zemích EU a dalších sousedních států i řešení některých bolavých problémů současného uspořádání. Reforma VSZ v ČR musí být specifická, nelze pouze přebrat zkušenosti ze sousedních zemí.

Jedním z těchto specifických problémů je relativní podfinancování VSZ. I když podstatná reforma spočívá v obsahové modernizaci systému, i otázky dofinancování je potřebné řešit. V zemích EU tvoří finanční náklady na personál a zařízení VSZ přibližně od 0,1 % do 0,25 % HDP. Uvedené rozmezí odpovídá rozmezí celkových nákladů jednotlivých zemí na aktivní a pasivní politiku trhu práce. Pokud vyloučíme náklady spojené s administrací dávek, pak náklady na VSZ nepřevyšují 5 % celkových nákladů na politiku trhu práce. V České republice tvoří tyto náklady 0,08 % a relace k celkovým nákladům politiky je přibližně stejná jako v zemích EU, ačkoliv zahrnuje náklady na administraci dávek. Lze tedy konstatovat, že dosavadní investice věnované do VSZ jsou v ČR relativně velmi skromné. Zejména když uvážíme, že mohou přinést podstatnou návratnost v podobě vzestupu efektivity trhu práce a úspor na dávkách v nezaměstnanosti.

Priority modernizace VSZ v EU

Koncepce zpracovaná HES definuje sedm významných priorit pro reformy národních VSZ, které přináší postupující evropská integrace.

- *Nové služby pro klienty hledající práci.* Větší efektivnosti a účinnosti při dosahování aktivních a preventivních cílů politiky trhu práce má být dosaženo např. uplatňováním důsledného case managementu, včasným diagnostikováním rizika dlouhodobé nezaměstnanosti, individuálními akčními plány založenými na kombinaci principu práva a povinnosti, větší připraveností personálu k intenzivnějším službám.
- *Nové služby pro zaměstnavatele.* Tvorbu nových pracovních míst je nutné provádět na základě lepší komunikace se zaměstnavateli, využívání kontaktů a spolupráce se soukromými zprostředkovatelskými agenturami, které se tradičně více orientují na poplávkovou stranu trhu práce, intenzivní spolupráce se zaměstnavatelskými svazy.

- *Využívání pokroku v informačních technologiích (IT).* Především umožňuje integraci lokálních databází uchazečů a volných míst v národním měřítku. Dále rozvinout možnosti koordinace služeb zaměstnanosti mezi několika lokálními ÚP se společným trhem práce v národním i mezinárodním měřítku. Zlepšení podmínek pro „self-service“ na úřadech práce, jako jsou „informační kiosky“ a internet. Propracovanější manažerský informační systém pro řízení veřejných

ování informací o trhu práce, pracovní výcvik a trénink a reintegrace znevýhodněných skupin pracovníků na pracovním trhu. Pro různé skupiny a kategorie osob i práce je tak vytvořeno spektrum nástrojů a opatření, které nemá univerzální charakter. Tato okolnost vyžaduje větší variabilitu přístupů pracovníků ke klientům než v současnosti.

Porovnání jednotlivých opatření k integraci funkcí a programů

Z nejvýznamnějších institucionálních faktorů, který může zvýšit účinnost aktivní politiky trhu práce, je vysoký stupeň integrace klíčových funkcí VSZ: administrace dávek a zapojení do programů aktivní politiky zaměstnanosti. Vyšší stupeň integrace mezi zprostředkováním práce a administrací dávek je, protože vyhledávání práce představuje klíčový test pro vyplácení dávek mezi aktivními programy a zprostředkováním je nutná, protože aktivizační programy mají svůj smysl v umístění nezaměstnaného na trhu práce. Integrace administrace dávek a aktivizačních programů umožňuje učinit z pasivního vyplácení dávek aktivizační nástroj. Příkladem úspěšné aktivizační podpory směrem k zaměstnanosti je reformní program finské politiky trhu práce. Ve Finsku je nezaměstnaní dávky v nezaměstnanosti v délce 500 dní. Po této době mají zaměstnaní sociální dávku. Pro prevenci vyřazování z trhu práce byla vytvořena kombinovaná dotace. Zaměstná-li zaměstnavatel osobu, která pobírala dávky déle než 120 dní, získá její paušální poplatek a kromě toho i dotaci za vytvoření nového pracovního místa. Tento typ dotovaného zaměstnání je zaměřen na vytváření nových pracovních míst v neziskovém sektoru ekonomiky (tzv. třetí sektor). Maximální doba nezaměstnanosti je 12 měsíců.

Od konce 90. let vyvolala neprodleně aktivitu zaměřenou na modernizaci VSZ v zemích EU. V roce 1997 se dohodli představitelé národních VSZ na vytvoření pracovní skupiny s reprezentativním zastoupením (HES: Employment Services Network), která se bude několikrát za rok setkávat, a koordinovat práci spojenou s přípravou organizační reformy VSZ v kontextu s HES se stalo vytvoření pracovní koncepce reformy VSZ včetně návrhů, které budou mít jednolitě národní subjekty a EU. Tento projekt byl veden několika výzkumnými granty z finančních prostředků Komise EU.

Hlavní směry reformy VSZ v EU

První skupina v prvé řadě definovala povahu připravovaných reformy. Reformní skupina dle ní vyrůstající z potřeby přizpůsobit se výrazným změnám vnějšího prostředí došlo v posledních deseti letech. Autoři koncepce si v prvé řadě všimají trhu práce, jako jsou flexibilnější formy zaměstnávání, růst zájmu a profesní diferenciace, větší integrace vzdělávacího systému a trhu práce, expanze celoživotního

Důvody pro rušení státního monopolu byly především dva:

- široce rozšířené přesvědčení, že odsíranění monopolu zavede vyšší konkurenci. Vyšší konkurence povede ke kvalitějším službám s nižšími náklady;
- předpoklad, že soukromé služby mohou v této oblasti úspěšně realizovat státní zakázky. Stát může nakupovat určité druhy služeb, které poskytuje soukromá agentura. Rozšířilo se tedy přesvědčení, že ve veřejné správě lze uplatnit a rozšířit tzv. „purchaser – provider“ vztahy, které jsou součástí kultury tržních vztahů.

Existují však také skupiny odborníků, kteří uvádějí důvody proti zavádění soukromých zprostředkovatelů práce a proti rozšiřování soukromých služeb na pracovním trhu.

- Zvýšená konkurence může nutit veřejné služby zaměstnanosti soustředit pozornost na klienty s lepšími vyhlídkami na zaměstnání. Tím vznikne tendence redukovat přidanou hodnotu služeb zaměstnanosti. Tzv. creaming efekt (efekt mrtvé váhy). V takovém případě sice dojde k většímu obsazování volných míst pomocí veřejných agentur, ale současně bude redukováno společenské opodstatnění veřejných služeb zaměstnanosti.

Proti tomuto potenciálnímu nebezpečí v různých zemích Evropy vyzkoušely VSZ některá protipatření. Jako úspěšný se například ukazuje model uplatňovaný ve Švýcarsku. Úřady práce mohou rozhodnout o uzavření kontraktu na část poskytovaných služeb se soukromými agenturami. Financování ÚP je založeno na výkonu. Při vyhodnocení výkonu se postupuje tak, že se zvyšuje o část poskytnutou i soukromými agenturami. Je rozšířen názor, že tímto způsobem mají úřady motivaci využívat přírodních služeb.

Praktické zkušenosti z minulých let ukázaly, že vztah mezi soukromou a veřejnou službou zprostředkování zaměstnání není nikdy čistě konkurenční. Mezi rozšířené argumenty patří:

- soukromé a veřejné zprostředkování práce se vždy zaměřuje na poněkud jiný segment pracovního trhu. Kvalita pracovních schopností nezaměstnaných klientů je v obou systémech odlišná. Případná překrytí se týkají pouze dílčích segmentů pracovního trhu;
- veřejné agentury mohou mít ve svých rukou prostředky (především financí a informační), které budou stimulovaly soukromé agentury ke spolupráci.

Rozšiřování tržního mechanismu

Dalším institucionálním opatřením, které je v evropských zemích diskutováno a zaváděno, je princip konkurence a vyjednávání rozdílných zájmů. Jsou založeny na uspořádání situace zprostředkovatelské služby na trhu práce, které se označuje „purchaser – provider“ uspořádání. Jde o stav, kdy osoba (organizace) nakupující nějaké služby, rozhoduje o tom, co bude produkováno, a poskytovatel služby je ten, kdo poskytuje službu v souladu s požadovanými výstupy nebo výsledky.

Český trh práce a Evropská strategie zaměstnanosti

Řízení regionálních podmínek. Je potřebné zlepšit adaptabilitu činnosti P na regionální podmínky trhu práce a zájmy regionální politiky. Klíčovým problémem je správné řešení procesu decentralizace případně devoluce politiky pracovního trhu.

tváření smíšeného veřejného/soukromého trhu pro služby zaměstnanosti. Vyvíjet pozitivních efektů mezisektorové spolupráce.

nový styl „public management“. Efektivní služby zaměstnanosti vyžadují nový styl a metody řízení. Prioritou je uplatňování managementu podle cílů, inklaďný monitoring procesů a jejich vyhodnocování pomocí „benchmarkingu“, který zvyšuje možnosti rozvoje a učení uvnitř VSZ.

řpravy na zavedení systémů vyhledávání práce a nábory pracovníků v mě-ku celé Evropské unie. Rozvoj programu EURES.

Současný stav organizačního uspořádání VSZ v zemích EU

ilita institucionálního a organizačního uspořádání

jistotou prohlásit, že některý z těchto systémů či jejich prvků je efektivnější pro uplatňování cílů Evropské strategie zaměstnanosti. Autoři se domnívají, že různá institucionální uspořádání fungují a mohou fungovat za adu, že jsou stanoveny (1) jasné pravomoci a odpovědnosti svěřené a ur-é organizační jednotce. (2) Když je legislativně vymezený způsob kontroly v rámci systému a (3) vyřešeno financování systému. Dále je za nezbytný in (4) dostatečně kompetentní a angažovaný personál služeb zaměstnanosti lo-žutivými pravidly organizace práce. Nutnou podmínkou úspěchu je rovněž miteiná formulace cílů a normativních pravidel služeb zaměstnanosti, které inní pro pracovníky systému i veřejnost.

; a soukromé služby zaměstnanosti

financování dávek ze státních a obecných rozpočtů je v některých zemích k rozdělení odpovědnosti za dávky a služby zaměstnanosti. Jedním z řešení lná spolupráce se soukromými agenturami. Na implementaci služeb zaměst-uzavřen kontrakt se soukromou agenturou, vládní organizace však obvykle p-povědná za dávky a někdy poskytují i finanční prostředky pro aktivní po-ruhu práce. Variant spolupráce mezi soukromými a státními organizacemi je žství. S tímto modelem spolupráce se v různých obměnách setkáváme v Ni-ustrálii, Kanadě. Jeho prvky jsou rozšířeny také ve Švýcarsku, Německu, řii a v jiných zemích.

čátku 90. let existoval ve většině zemí kontinentální Evropy státní monopol yvání těchto služeb. V průběhu 90. let se situace prudce změnila. Na přelomu

ch situace, kdy zadavatelem a současně producentem služeb byl stát. V takové situaci se nevytváří dostatečný tlak na efektivní a účinné poskytování služeb. Rozdílné funkce dvou subjektů nebo organizací vytváří předpoklad pro konkurenční principy konkurence. Konkurence mezi poskytovateli služeb při relativně volných podmínkách vytváří předpoklady pro větší efektivnost a účinnost produkce. Zavádění tržního mechanismu do systému služeb zaměstnanosti má v evropských zemích různé formy. Připomeneme a krátce popíšeme „kontrahování služeb“ (acting out) a „voucher“.

trahování služeb

Je se užívat ke zvýšení soutěživosti při hledání a volbě rozhodnutí, kdo má mít produktovat nebo poskytovat určité služby. Utváření kontraktů je alternativou k opočinému poskytování služeb. Z příkladů dobré praxe vyplývá, že kontrahování může fungovat při dodržení určitých stabilních podmínek (institucionalizova-

Zajistit, aby top-management organizací nebo vláda v případě státní správy měl kontraktury v oblasti veřejných služeb zaměstnanosti zájem a podporoval jejich úspěšné uzavření;

rozšířit informace o podpoře spolupráce zajišťované tímto smluvním způsobem všem zaměstnancům služeb zaměstnanosti a programových struktur a stanovit jako žádoucí princip;

Jmožnit hodnověrné srovnávání interních a externích nabídek na poskytování služeb. Zvláště zajistit standardní a objektivní srovnávání jednotlivých nabídek; vytvořit jasná pravidla pro uzavírání kontraktů;

ozvýjet konkurenční prostředí ve službách zaměstnanosti;

řit požadavky na služby v kategoriích výstupů a ne vstupů. Vytvářet standardůžeb, za něž odpovídá systém VSZ;

lonitorovat výkon služby a podporovat komunikaci a spolupráci mezi smluvními stranami;

zvýjet a dosáhnout potřebných schopností pro řízení a provádění kontraktů na sračných úrovních SSZ.

mcí VSZ v evropských zemích existuje poměrně rozsáhlá zkušenost s tímto n spolupráce. Osvědčil se například při výběru agentur poskytujících výcvik-zdělávací programy pro nezaměstnané. Úspěšné příklady rozšíření v první 90. let jsou ve Švédsku, Velké Británii nebo Holandsku. Ve Švédsku v roce štóvaly VSZ asi 70 % tréninkových a vzdělávacích programů pro své klienty. 995 tento podíl poklesl na pouhých 30 %. V těchto zemích se ukázalo, že yvání těchto programů na trhu práce přineslo:

žší náklady na poskytování programů;

rogramy byly lépe zaměřeny na potřeby účastníků, zejména při uzavírání smluv kálními agenturami;

se se dařilo spojovat poplatky s nabídkou na pracovním trhu při umísťování

Ukázaly se také určité limity při využívání kontraktů v činnosti veřejných služeb zaměstnanosti:

- Nebylo jednoznačně prokázáno, že snížení nákladů na služby je současně spo-jeno se zvýšením nebo udržením kvality poskytovaných služeb. Zvláště to platilo o služby, které jsou komplexní povahy nebo které vyžadují relativně vysokou úroveň schopností poskytovatele;
- Některé instituce v zemích, kde byly kontrakty na vzdělávací a tréninkové služby hojně používány, nepodporovaly jejich rozšiřování. Odbory ve Velké Británii například upozorňovaly na souvislost, že uzavírání kontraktů snižuje zaměstnanost v zadavatelských organizacích.

• „Vouchers“

Je chápán jako institucionální nástroj utvářející nabídku služeb zaměstnanosti, která je více relevantní potřebám a přáním klientů. Lze si ho představit jako uspořádání situace služby, kdy nezaměstnaný dostane do svých rukou „poukázku“ na určitý druh služeb, s kterou potom vchází do „obchodu se službami“. Vybírá si z nabídky poskytovatelů podle toho, jak nejlépe odpovídají jeho přáním a potřebám. Uvedené poukázky si lze době představit na nabídkovém trhu, tedy na trhu s rozvinutou strukturou nabídky služeb. V zemích Evropy je to často trž se službami v oblasti profesního vzdělávání. Na rozdíl od kontrahování služeb zde jako aktivní nakupovatel služby vystupuje sám nezaměstnaný klient.

Příklady dobré praxe ukazují, že uplatňování systému „vouchers“ v programech aktivní politiky zaměstnanosti a profesního vzdělávání může být funkční za dodržení určitých stabilizovaných podmínek:

- Držitelé „poukázek na služby“ musí mít přístup k informacím, které potřebují pro vlastní volbu služby. Je potřebné zajistit stejné informační podmínky na tomto trhu se službami;
- Volba nebude nezávislá, pokud bude záviset na významných transakčních nákladech držitelů poukázek (například dopravních nákladech, nákladech spojených se získáváním důvěry atd.);
- Negativně na rozvoj systému „vouchers“ působí nerovnoměrné postavení klientů na pracovním trhu. Znevýhodnění klientů budou mít ze stejné služby větší efekt než ostatní. Může se zde výrazně projevit „creaming effect“; tedy skutečnost, že kvalitnější služby budou přijímat klienti relativně zvýhodnění na trhu práce;
- Uplatnění „vouchers“ předpokládá motivaci nezaměstnaných najít si zaměstnání. Veřejné služby musí tedy hrát významnou selektivní roli při poskytování „poukázek na služby“;
- Významným limitem je také skutečnost, že klienti hledající zaměstnání nebo

lání tohoto mechanismu klade tedy poměrně velké nároky na pracovníky, na úřady práce. Jednak by měli poskytovat poradenské a informační služby pro klienty, jednak by měli aktivně vybírat klienty zapojené do tohoto uspořádání. Je třeba věnovat pozornost kontrole přístupu k určitým typům služeb a stimulaci jejich voleb. Ukazuje se, že „vouchers“ je funkční prvek systému služeb zaměstnanosti, zejména pro motivované uchazeče o zaměstnání a služby a dále v situacích, kdy je v soukromém sektoru nabídkový trh se službami, které obtížně může poskytnout úřad práce.

nění managementu výkonu v řídicí praxi

Přístupy a metody obvykle souhrnně označované jako „public management“ v evropských zemích rychle se rozšiřující způsoby řízení a organizace služeb zaměstnanosti. Od poloviny 80. let, kdy byly některé jeho prvky v úřadech práce ve Švédsku, se postupně zavádí v řadě zemí Evropské unie. V roce 2001 se stal pro Evropskou komisi jednou z „oficiálních doktrín“ moderního veřejného managementu. Jeho základní komparační výhodou vzhledem k jiným formám veřejné správy je důraz na efektivnost a účinnost výkonu (implementace) veřejných služeb zaměstnanosti a jejich programů. Všechny manažerské prvky veřejného managementu jsou založeny na stabilizaci a všeobecném rozšíření několika klíčových principů a podmínek:

Organizace by měla racionálně maximalizovat hodnoty a naplánované cíle. Základním produktem organizace je cílově zaměřené chování; hierarchická struktura. Největší díl odpovědnosti má top management. Dává příkazy podřízeným a monitoruje jejich plnění;

Účelový úkol, který organizace provádí, má nějakou optimální alokaci vyžadovanou odpovědností a důvěry mezi podřízenými jednotkami k zabezpečení maximalizace celkového výkonu organizace. Rozhodování v organizaci spočívá v neustálém hledání tohoto optima. Jinými slovy hledání optimální úrovně centralizace rozhodování;

Práce spočívá v uplatňování cyklu manažerské práce. Spočívá v detailním definování sady cílů, které přesně odrážejí záměr daného programu. Dále se skládá z delegování odpovědnosti a určování standardů pro rozhodování podřízeným jednotkám a z monitorování výkonu systémů a vnitřního přizpůsobování a korekcí;

Nejdůležitým principem práce managementu se stává budování loajality a důvěry podřízených složek systému v organizační cíle a pravidla.

Nový model řízení předpokládá dominantní organizační postavení top-managementu a hierarchickou strukturu, která v podmínkách realizace Evropské strategie dosahuje až k výkonným orgánům Evropské komise. Nutno říci, že tento model výkonu představuje relativně velmi centralizovaný způsob organizace a řízení evropské politiky zaměstnanosti. Management výkonu je však podle od-

důvěru svým podřízeným jednotkám. Principem distribuce vyžadované odpovědnosti a důvěry v organizaci je hledání „optimálního mixu“ hierarchické kontroly a volnosti rozhodování na nižších úrovních. Uvedená optimalizace je ovšem procesem hledání optimálního nebo lépe řečeno optimálního řešení spíše pro dílčí problémy, kterými se zabývají jednotlivé organizační jednotky. Nevztahuje se k delegování odpovědnosti za splnění celkových cílů Evropské strategie zaměstnanosti. Proto je v této souvislosti možná vhodná mluvit o „suboptimalizaci“.

Možnost těchto „suboptimalizací“ vyvolává potřebu rozvoje manažerských nástrojů kontroly. Podstata kontroly v managementu organizačních systémů spočívá za prvé v tvorbě pravidel a specifikací předpokladů pro racionální rozhodování podřízených. Těmito předpoklady jsou cíle rozpracované do podoby konkrétních úkolů a indikátorů, umožňujících vyhodnocení výsledků. Vliv managementu je tedy veden prostřednictvím kontroly nad předpoklady rozhodování. Uvedený způsob kontroly bývá označován jako *racionální regulace chování organizačního systému*.

Za druhé, důležitou složkou kontroly se stává míra socializace lidí v organizaci. Organizace často po jednotlivcích požadují, aby nároky svých formálních rolí nadřadili svým vlastním požadavkům. Cílem je zvýšit určitost a očekávatelnost chování podřízených prostřednictvím zvyšování organizační soudržnosti a budování silné organizační kultury. Tyto nástroje jsou označovány jako *sociální regulace chování* v organizaci. Na rozdíl od prvního typu kontroly v tomto případě nejsou formována rozhodnutí, ale jsou formovány a vychovávány sami tvůrci rozhodnutí.

Management výkonu veřejných služeb zaměstnanosti zahrnuje dnes celé spektrum přístupů a forem, které jsou v současnosti ověřovány a postupně implementovány do řídicí praxe VSZ. Patří mezi ně přístupy, které jsou široce známy jako „management by objectives“ (MBO), „quality management“ (QM), „controlling“ a „benchmarking“. Připomeneme jejich stručnou charakteristiku.

• Management podle cílů (MBO)

Je definován jako způsob řízení, který postupuje podle kvantitativně vymezených cílů. Na základě uvážlivé formulaci těchto cílů dochází k neustálému zdokonalování výkonu organizace. Celý postup tedy předpokládá *ex-ante* provedenou konkrétní operační cílů a *ex-post* provedené měření výsledků. Manažerský cyklus sestává z formulace cílů a jejich operacionalizace, z decentralizované implementace cílů a úkolů, z monitorování průběhu a výsledku činnosti organizací, z praktické korekce cílů vyplývajících z finálního vyhodnocení. Základními charakteristickými prvky MBO jsou:

- Formování cílů, operačních úkolů a indikátorů výkonu. Operacionalizované úkoly mají kvantitativní povahu. Slouží obvykle k porovnání výkonu a cílů a ke srovnání organizací (úřadů) mezi sebou;
- Decentralizovaná implementace. Realizace politiky trhu práce pomocí MBO vyžaduje relativně velkou volnost regionálních a lokálních pracovníků při hledání prostředků a metod, jak předkládané cíle realizovat. Součástí decentralizace je

- **Monitoring realizace cílů.** Charakteristickým pro MBO je tedy propracovaný informační systém. S jeho pomocí dochází k průběžnému (v reálném čase) monitorování politiky podle předem připravených indikátorů a ukazatelů. Monitoring slouží k bezprostředním reakcím a intervencím do výkonu úřadů práce;
- **Vyhodnocení výkonu.** Problém na rozdíl od monitoringu na konci manažerského cyklu (zpravidla jednou ročně). Je to etapa, kdy celkový výkon ÚP je posuzován nezávislou nebo nadřízenou organizační jednotkou. Na základě vyhodnocení problému v MBO rozdělování odměn a sankcí za dobrý nebo špatný výsledek.

Controlling

to „controlling“ má v současné manažerské literatuře nejednoznačný význam. Evropské komise o modernizaci VSZ (Commission, 2000) považuje controlling za manažerský způsob řízení, který klade velký důraz na koordinaci manažerských oddělení v různých manažerských funkcích a stupních řízení. Propojení různých manažerských funkcí je podle tohoto přístupu k řízení důležitější než realizace jednotlivých cílů a úkolů. V tomto smyslu controlling není nutnou součástí MBO, ale může sloužit k podpoře a koordinaci různých manažerských stylů navzájem.

Controlling v rámci VSZ je nepřetržitá tvorba informací potřebných pro dosažení při dosažení základních funkcí a posílání úřadu práce. Controlling je méně hierarchický způsob organizace veřejných služeb než MBO. Předpokládá totiž souběžnou implementaci cílů a jejich modifikaci a tvorbu nových cílů jako součásti jednoho procesu. Controlling je přístup, který předpokládá neustálou adaptaci řízení spolupracujících v rámci VSZ na své vnější i vnitřní prostředí a především na trh práce.

Benchmarking

Benchmarking je hodnotící přístup k analýze výkonu veřejných služeb zaměstnanosti, který je využíván při vyhodnocování v rámci MBO. Pomocí ukazatelů a indikátorů jsou organizace nebo jejich části mezi sebou porovnávány s explicitně vyjádřenými cíli. Tímto způsobem dochází ke zvláštní formě organizačního učení. Mezi charakteristické rysy benchmarkingu patří:

Provedení jakési analytické inventury činnosti organizace k objasnění výkonových výpadků a k objasnění příkladů „dobré praxe“ organizačního chování; Převedení výsledků analýzy do praktických manažerských opatření a k určení nových výkonových cílů, kterých má být přibližně dosaženo (posuzovací laťka: benchmarking). Tyto operační cíle mohou být kvalitativní nebo kvantitativní povahy.

Management kvality (QM)

Management kvality (QM) je velmi diskutovaným tématem modernizace veřejných služeb zaměstnanosti. Diskuse expertů se točily zejména okolo otázky: Jak můžeme zajistit dosahování a měření kvality služeb v rámci

diskuse dosud neskončily. Jako pravděpodobně nepřijatelnější v dnešních podmínkách se zdá standardizace obsahu a kvality služeb poskytovaných v rámci politiky trhu práce. Detailní předpis standardů služeb a jejich unifikace na národní úrovni se dostává do rozporu s rozvojem lokálních a decentralizovaných přístupů, které více vyhovují požadavkům lokálních potřeb.

Podmínky rozšíření managementu výkonu

Management podle cílů (MBO), controlling a benchmarking jsou součástí nového „public managementu“ využívaného při řízení VSZ v evropských zemích. Příklady jeho dobré praxe ukazují, že pro jeho fungování je nezbytné dodržet nebo zajistit určité podmínky.

Patří k nim především:

- **Relativní autonomie veřejných služeb zaměstnanosti** vzhledem k vládní (ministrské) úrovni regulace a řízení politiky trhu práce. Organizační nezávislost vytváří ochrannou bariéru proti pronikání politické kultury tvorby cílů (kompromisy zájmů, inkrementální rozhodování, kolektivní volba) do konkrétní organizace plánovaných cílů a procesů vnitřní správy VSZ, které jsou chápány spíše jako odborné a manažerské procesy. V praxi současně veřejné politiky je velmi obtížné zajistit redukci politických intervencí do správního procesu veřejné správy. V oblasti VSZ jsou popsány příklady rozsáhlých ministerských intervencí například ve Francii. V žádné nám známé evropské zemi však tyto intervence nemají podobu organizačního průrusání SSZ a vládního ministerstva, jako je tomu v České republice;
- **Oslabení závaznosti a redukce počtu legislativních pravidel, regulativů a administrativních procedur** v oblasti politiky pracovního trhu. Silné legislativní závazky znemožňují volnost rozhodování na operačních úrovních úřadů práce realizovat předkládané cíle a úkoly;
- **Silná organizační kultura orientovaná na podporu manažerského rozhodování.** Loajalita a soudržnost personálu VSZ se základním posláním a cíli politiky trhu práce je významnou zárukou sjednocení a provázání cílů politiky na různých úrovních VSZ. Pokud narůstá rozpor v pojetí cílů politiky trhu práce a v pracovních orientacích zaměstnanců VSZ, narůstá nebezpečí utápění se v množství nesmyslných formulací s indikátory, které jsou vyvíjeny formálně bez ohledu na reálné procesy. Bez silné a jednotné organizační kultury má management tendenci proměnit se pouze ve formální administraci vykonávání plánovaných cílů;
- **Manažerský způsob organizace veřejných služeb** vyžaduje jasně formulované cíle, které mohou být operacionalizovány, kvantifikovány a později měřeny. Právě jasné a konkrétní cíle například v NAPZ se ukazují být velkým problémem v řadě evropských zemí;
- **VSZ řízené pomocí prvků managementu výkonu** vyžadují dodatečné personální

technické teorie působení služeb zaměstnanosti na trhu práce. Bez ní není možné provést rozpracování cílů a indikátorů. Jednak systém řízení vyžaduje odborné vyhodnocení výkonu a zabezpečení monitoringu služeb. Uplatnění manažerských postupů je tedy výrazně limitováno stupněm rozvoje profesionální přípravy pracovníků VSZ.

Manažerský způsob řízení veřejných služeb zaměstnanosti je velmi závislý na rozložení a stavu institucí veřejné správy v jednotlivých zemích. Jinak řečeno záleží na soudržnosti cílů a činnosti SSZ a úřadů práce v národním měřítku. Tyto faktory silně ovlivňují průběžné provádění tzv. suboptimalizace, tj. řešení rozporu mezi decentralizovanou implementační strukturou, která je hlavní zárukou autonomie jednotlivých úřadů práce, a více méně podrobnou specifikační operativou rámcích úkolů a indikátorů, která je centrálně koordinovaná. Centralizace tvorby cílů je ochranou proti fragmentarizaci politiky trhu práce. Decentralizace je naopak pojistkou proti přílišné formalizaci a morálním hazardům v činnosti ÚP. Podle národních podmínek pak vzniká řada typů managementu výkonu VSZ. Liší se od sebe především mírou centralizace a decentralizace organizačních rozhodnutí.

realizované a decentralizované typy managementu výkonu

izační uspořádání plánování a implementace cílů VSZ je v různých evropských i různé. Obecně platí, že do těchto procesů vstupují tři základní aktéři politiky áce. (1) vláda nebo ministerstvo, (2) národní organizace VSZ se svým vrchním stvím (SSZ) a (3) podřízené regionální a lokální úřady práce. To, co je v jednotlivých systémech odlišné, je míra hierarchického uspořádání a centralizace rozhodnutí. o smyslu lze identifikovat dva základní typy manažerského uspořádání.

státních agentur

cílů politiky trhu práce a jejich rozpracování je věc ministerstva nebo vlády. svým ústředím jsou relativně málo autonomní. Hrají spíše roli zprostředkujícího směrem k implementujícím agenturám (ÚP). Cíle veřejných služeb zaměstnanou jasně definované vládou a jen na národní úrovni podléhají vyjednávání . Vztah mezi správním centrem a regionálními úřady je silně centralizovaný. u rozpracované a rozdělené centrem na jednotlivé úřady práce. Rozdělování je s rozesláním více méně standardizovaných formulářů. zentantem tohoto typu uspořádání je například SSZ ve Velké Británii. Rovněž má silně centralizovanou SSZ, i když jednotlivými úřady práce jsou výrazně onomní než v předešlé zemi. Také Německo mělo donedávna silně centra- í systém SSZ, který byl spíše administrativní. V současnosti se v této zemi tivářů manažerský styl řízení služeb zaměstnanosti. Plánovací proces byl de- zován a probíhá metodou „smíšeného skenování“, tj. stovněním možnosti a ků nižší a vyšší úrovně řízení.

• Typ právní autonomie VSZ

Je často spojen s participací sociálních partnerů v představenstvu SSZ. Správa služeb proto hraje významnější roli při tvorbě politiky trhu práce. Jinak řečeno: ačkoliv je politická odpovědnost ministerstva za politiku trhu práce nezpochybitelná, VSZ mají silný hlas při jejím formování na vládní úrovni. Představenstvo VSZ se svým ředitelstvem má větší míru nezávislosti v plánování a implementaci politiky trhu práce včetně definování strategických cílů a úkolů. V rámci organizace služeb zaměstnanosti jsou kompetence více decentralizované na jednotlivé úrovně. Podřízené úrovně mají tedy větší vliv na definici svých vlastních regionálních nebo lokálních cílů.

S tímto typem lze spojit systém VSZ například v Dánsku, Švédsku, Nizozemí nebo Rakousku. Rakouský způsob uspořádání služeb zaměstnanosti popíšeme poněkud podrobněji. Národní cíle politiky trhu práce v této zemi nejsou definovány předem (*ex-ante*) vrchním ředitelem nebo ministrem. Jsou spíše souhrnem výsledků vyjednávání mezi vrchní správou a zemskou úrovní SSZ. Plánované cíle berou ohled na ekonomické trendy v zemi, předechozí zkušenosti na trhu práce a politické změny a inovace požadované představenstvem VSZ. Jednotlivé zemské úřady práce mají relativně silnější hlas při plánování cílů, což se projevuje také v tom, že mají zastoupení v odborných plánovacích pracovních skupinách.

Důležitost role zemských úřadů v Rakousku lze identifikovat podle řady charakteristik. Plánování a implementace NAPZ a politiky trhu práce je založeno na střednědobých programech činnosti zemských úřadů práce. Zemské úřady jsou odpovědné za operativní plánování cílů a úkolů pro jednotlivé lokální ÚP. Podobně odpovídají za tvorbu rozpočtu a controlling lokálních úřadů práce. Mají vlastní zemské cíle a plány politiky trhu práce, které mají regionální flexibilitu. Souhrnně řečeno implementace systému managementu výkonu je v Rakousku silně decentralizována. Plánovací proces je fakticky institucionalizován v regionech, i když centrální definování cílů může vytvářet limity regionální volnosti.

Důležitou zkušeností analýz různého typu uspořádání managementu výkonu je závěr, že nelze jednoznačně říci, který z uvedených typů a modelů řízení VSZ je výhodnější nebo efektivnější. Oba mohou být efektivní, stejně jako oba mohou selhávat. Záleží na konkrétních institucionálních, organizačních a personálních podmínkách politiky trhu práce. Analytici politického procesu dále upozorňují, že je třeba se vyvarovat *nesourodého a kompromisního spojování typové odlišných prvků uspořádání VSZ*. Takové nesourodé prouštění vyvolává vždy problémy a konflikty v organizaci služeb zaměstnanosti.

15.4 Závěr

Studie ukázala, že většina zemí Evropské unie procházela v 2. polovině 90. let XX. století a na prahu nového století reformou služeb zaměstnanosti. Reforma byla chápána především jako adaptace na novou situaci na pracovních trzích v evropských zemích. Jejím hlavním cílem bylo zajistit větší účinnost a ekonomickou efektivnost veřejných služeb zaměstnanosti. Šlo o to, aby VSZ mohly adekvátně reagovat na problémy a proměny pracovních trhů. Pro dosažení těchto cílů bylo formulováno šest základních

lezi nimi hraje významnou roli (1) zavedení smíšeného veřejného/soukromého pro služby zaměstnanosti a (2) zavedení „public managementu“ do veřejných zaměstnanosti.

realizace těchto reformních opatření se významně liší podle jednotlivých zemí. Je se, že neexistuje jedna předem daná optimální podoba organizačního uspořádání. Mezi různými variantami lze odlišit například více centralizované systémy (Velká Británie) nebo více decentralizované VSZ (Rakousko, Finsko). Můžeme rozlišit systémy státní nebo systémy s právní autonomií. Existují národní služby zaměstnanosti silně deregulované a privatizované a existují „silné“ státní nebo veřejné služby zaměstnanosti se zavedeným „public managementem“, který prosazuje soutěž a vnitřní konkurenci do existujícího organizačního rámce služeb (Británie, Německo). Základní poučení studie vyplývá z poznatku, že je možné mít různé varianty uspořádání služeb zaměstnanosti, které mají přibližně stejný výkon a účinek na pracovním trhu. Ukazuje se však, že je potřebné se vyvarovat promíslnému, nesystémovému a konfliktnímu spojování prvků různých variant služeb zaměstnanosti. Uvedené stavy vyvolávají organizační problémy, omezuji kapacitu národních služeb zaměstnanosti k realizaci cílů ESZ.

Závěr: Evropská strategie zaměstnanosti a možnosti její realizace v ČR

Závěrem se pokusíme naznačit otázky, které bude muset řešit naše politika zaměstnanosti v krátké budoucnosti po vstupu do Evropské unie. Jsou to otázky, které souvisí s tím, jak Česká republika jako člen EU bude schopna konkretizovat obecné principy a směrnice ESZ tak, aby odpovídaly podmínkám českého pracovního trhu a současně kapacitním možnostem naší veřejné politiky.

Cíle a principy ESZ vychází z přesvědčení, že o prosperitě zemí EU bude rozhodovat jak vysoký stupeň produktivity práce, tak i vysoká úroveň zaměstnanosti a nízké míry nezaměstnanosti. Jen za takových podmínek bude možné udržet rovnováhu veřejných rozpočtů a v souvislosti s ní stabilní, účinnou a ekonomicky efektivní sociální politiku.

Dále strategie zaměstnanosti vychází z přesvědčení, že evropská politika zaměstnanosti musí aktivně zvládat problémy vznikající na trhu práce a předcházet jejich negativním důsledkům v ekonomických a sociálních systémech evropských zemí. Uvedené východisko orientuje politiku na zvládnutí mnohostranných problémových souvislostí a hledání komplexních nástrojů a opatření na jejich řešení. Aktivační a preventivní východiska se projevují také v definování nových cílů a v redefinicích existujících úkolů veřejné politiky.

Při posuzování českého pracovního trhu v první části této publikace jsme identifikovali některé dlouhodobé tendence, které v budoucnu ovlivní nepříznivě jak vývoj nezaměstnanosti, tak i ekonomické aktivity v ČR.

1. Odbourávání velkých rezerv v produktivitě práce, přezaměstnanosti, nízké míře inovací a uplatňování moderních technologií povede k růstu nezaměstnanosti. Potom zachování úrovně zaměstnanosti nebo dokonce snížení nezaměstnanosti předpokládá růst výdajů na zboží a služby, který povede k ročnímu tempu růstu reálného HDP výrazně překračujícímu „práh zaměstnanosti“ (3–6 %). Takový růst výdajů na HDP však neumožňuje nízká úroveň kupní síly české populace. Zmíněné závěry dokreslují hodnoty ročních temp růstu reálného HDP z nedávné minulosti (od roku 2000 do roku 2003), které se nacházely nad prahem zaměstnanosti spíše výjimečně.

2. Česká ekonomika se po vstupu do EU (květen 2004) ještě více otevře konkurenci